



27  
382

# 116427708

Bogotá, D.C., 01 NOV. 2001

Doctor  
**RAÚL SIERRA MORALES**  
Subcontralor Distrital  
Contraloría Distrital de Cartagena  
Edificio Concasa Centro, Piso 18, Sector la Matuna  
Cartagena (Bolívar)

**REFERENCIA: N.U.R. 100-1-6123**

- Solicitud de concepto
- Alcances del fenecimiento otorgado por una Contraloría Departamental a una Contraloría Distrital
  - Incorporación al presupuesto de cuotas de auditaje y sanciones recaudados por un organismo de control fiscal

Apreciado Doctor,

Por medio de la presente me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas por ese organismo de control fiscal, en desarrollo de la función conceptual que le ha sido asignada.

**1.- LA CONSULTA.-**

Mediante comunicación No. 3358 de fecha 9 de octubre de 2001, la Directora de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República remitió a esta entidad la consulta que usted les elevara el día 24 de septiembre, en la cual se formularon los siguientes interrogantes:

- 1.- Si la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias ya rindió cuenta a la Contraloría Departamental con un dictamen desfavorable, podría sobre la misma cuenta emitirse un concepto desfavorable por otro ente de control como es el caso de la Auditoría General de la República?

concepto 110.031.2001

110 031 2001 32

2.- Si el control fiscal se ejerce de modo posterior y selectivo, procede el oficio que se adjunta? En caso afirmativo cuales serían los fundamentos?

Con respecto a las cuotas de Auditaje:

1.- Si la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias logra hacer efectivas y recaudar las cuotas de fiscalización de que trata el parágrafo del Artículo 11 de la Ley 617 de 2000, este monto como se incorporaría a su presupuesto y por analogía con la General de la República, qué procedimientos se surtirán en las vigencias sucesivas?

2.- Como en el caso anterior, los recaudos por concepto de sanciones, cómo se incorporan al presupuesto asignado?

## 2.- FUNDAMENTOS.-

Con el objeto de absolver los interrogantes planteados, se estima necesario formular las siguientes observaciones:

### 2.1.- DE LOS ALCANCES DEL FENECIMIENTO OTORGADO A UNA CONTRALORÍA DISTRITAL, POR PARTE DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL.-

En el primer aspecto tratado en su consulta se indica que la Contraloría Distrital de Cartagena rindió cuentas de su gestión ante la respectiva Contraloría Departamental, que emitió dictamen favorable a las operaciones realizadas por ese organismo de control fiscal; partiendo de ese supuesto, se pregunta si es posible que sobre la misma cuenta, la Auditoría General de la República pueda emitir concepto distinto.

Este interrogante obliga a analizar los alcances del ejercicio del control fiscal que compete ejercer a la Auditoría General de la República y a las contralorías departamentales, sobre los organismos de control fiscal municipales y distritales, para lo cual es necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes:

### 2.1.2.- Antecedentes

Con ocasión a la expedición de la Constitución de 1991 el modelo de control fiscal adoptado en el país varió sustancialmente, pues de un control fiscal eminentemente formal basado en la comprobación numérica de los registros consignados en los documentos de las entidades públicas, se pasó a un control fiscal integral, posterior y selectivo que permite conceptuar sobre la gestión adelantada con los recursos del erario y el cumplimiento de los principios que la gobiernan.

Así mismo, como una forma de dar desarrollo al principio de la descentralización territorial, en la Carta se concibieron dos clases de control fiscal, uno de primer nivel que corresponde al que ejercen, la Contraloría General de la República frente al manejo de los recursos de la Nación y, las contralorías territoriales frente a los recursos administrados por los departamentos, distritos y municipios y, otro, de segundo nivel que corresponde al que se ejerce frente a las contralorías con el objeto de garantizar la debida ejecución de los recursos públicos confiados a su gestión<sup>1</sup>.

En miras a fortalecer la actuación de los organismos de control fiscal el constituyente definió las contralorías como entidades técnicas, autónomas e independientes de la administración y defirió al legislador la definición de la forma en que se desarrollaría la vigilancia de la gestión fiscal sobre dichos organismos. En este sentido, estableció el artículo 274 de la Carta:

**Artículo 274.-** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido por períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La Ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

En desarrollo de lo previsto en esta norma, la Ley 136 de 1994 “[P]or la cual se dictan norma tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, estableció en su artículo 162 que,

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

La vigilancia de la gestión fiscal en las Contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente Contraloría departamental.

La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos en la Ley.

Con lo cual se entendió, que el ejercicio del control fiscal de segundo nivel asignado por el Constituyente en principio a la Auditoría General frente a la Contraloría General de la República, sería ejercido, en el orden municipal, por las contralorías departamentales y como un complemento a lo anterior, el artículo 10<sup>2</sup> de la Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales", estableció que para el caso de las contralorías departamentales, su vigilancia correspondería a la Auditoría General de la República, concebida en la Ley 106 de 1993, como una dependencia más de la Contraloría General de la República. La falta de independencia y autonomía de la Auditoría respecto del ente controlado, condujo a que la Corte Constitucional en sentencia C-499 de 1998 indicara que la autonomía reconocida constitucionalmente a los organismos de control fiscal, en especial a la Auditoría General de la República, no puede ser limitada, mucho menos hacerla depender de la voluntad del ente controlado.

Con ocasión a este pronunciamiento de la Corte, con base en el cual se declaró inexecutable el artículo 81 de la Ley 106 de 1993<sup>3</sup>, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el legislador dictó el Decreto Ley 1142 de 1999 (el cual fue afectado, consecuentemente, por la inexecutable<sup>4</sup> del artículo 120 de la Ley 489 de 1998) y, posteriormente el Decreto Ley 272 de 2000, mediante los cuales se determinó la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, siguiendo los lineamientos establecidos en las sentencias aludidas.

---

<sup>2</sup> Esta norma fue declarada executable por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 25 de marzo de 1998. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta jurisprudencia parte en dos la historia de la Auditoría.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

En los dos Decretos se estableció que "[l]a Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política." En virtud de lo anterior, el ámbito de competencia fijado por el artículo 2º del citado Decreto Ley 272 comprende la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, sin perjuicio de las restantes normas del mencionado decreto. Pero, la historia normativa y jurisprudencial no culminó con la adopción del último de los decretos aludidos, pues en virtud de la revisión de dicha normatividad por la Corte Constitucional, ésta, mediante la sentencia C-1339 de 2000 aludida declaró la inexequibilidad de algunas expresiones del numeral 12 del artículo 17 relacionadas con la excepcionalidad para la revisión de cuentas de las contralorías distritales y municipales por parte de la Auditoría General de la República, en la que se aseveró:

[. . .] Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquella reprochable, dada la circunstancia de que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.

Y ello debe ser así, si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo.

No obstante, que el inciso 2 del art. 274 de la Constitución establece que es facultad del legislador determinar la manera en que debe ejercerse la aludida vigilancia, éste no puede actuar en forma arbitraria en la precisión de los términos en que ella debe realizarse, dado que debe consultar el sentido de la finalidad constitucional que se persigue con aquélla, que ya ha quedado delimitada.

Conforme con lo anterior, a juicio de la Corte, lo que sí carece de respaldo constitucional es que la norma acusada disponga que la vigilancia de los organismos de control fiscal territorial se ejerza a solicitud de terceros, que desde luego pueden estar o no interesados en dicho control, como es el caso

de los gobiernos departamental, distrital y municipal o las comisiones permanentes del Congreso o de las asambleas o concejos o los ciudadanos, en razón de que la vigilancia de la gestión fiscal por el Auditor, sea que se ejerza ante la Contraloría General de la República o frente a los organismos de control fiscal territorial, no puede ser facultativa, es decir, no puede ser una función rogada o que dependa de la voluntad de terceros, sino indispensable y obligatoria por el notorio interés público que ella envuelve.

No resulta tampoco razonable, por los argumentos antes expuestos, que se exima de control a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá.

Por las razones expuestas, se declarará exequible el numeral 12 del art. 17 del decreto 2000 salvo las expresiones: "en forma excepcional" y "previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

En consecuencia, el texto del numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, con ocasión a este pronunciamiento, quedó del siguiente tenor literal:

Artículo 17.- Funciones del Auditor General de la República.- Son las siguientes:

[ . . ] 12.- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías departamentales.

Obviamente, el pronunciamiento de la Corte permitió que la Auditoría General de la República asumiera competencias antes no previstas frente a las contralorías distritales y municipales, sin perjuicio del control fiscal que les corresponde a las contralorías departamentales en términos de lo previsto por la Ley 136 de 1994, lo que ha generado dudas respecto de la aplicación y alcances del control fiscal a que están sujetas esos organismos de control fiscal.

Esta oficina ya se había pronunciado sobre los alcances de esta facultad, indicando, entre otras cosas:

[ . . ] De allí se colige que el legislador extraordinario no pretendió variar la función de las contralorías departamentales con relación a la gestión fiscal de las municipales, sino complementarla y robustecerla con la vigilancia sobre las cuentas de estas contralorías por parte de la Auditoría General y con la

que ésta última realiza frente a las Contralorías Departamentales. Por lo tanto, es concepto de esta dependencia que la función de la Auditoría General es concurrente con la asignada a las contralorías departamentales en relación con la vigilancia de la gestión fiscal sobre las cuentas de las contralorías distritales y municipales.

De este modo, las contralorías departamentales continúan ejerciendo el control fiscal sobre la gestión fiscal ejecutada por las contralorías distritales y municipales en los términos señalados en la Constitución Política, la Ley y las demás disposiciones que reglamentan este control; la Auditoría General de la República ejerce, de manera ordinaria, la vigilancia sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, para lo cual está en el deber de solicitar directamente con las contralorías departamentales, que ejercen el control utilizando la amplia gama de sistemas para tal fin. De allí se desprenden las diversas facultades en cuanto a la revisión de cuentas concierne (sanciones por su no presentación, por ejemplo).

Es de indicar que la concurrencia respecto de ciertas funciones no es advenediza a nuestro ordenamiento constitucional, tal y como se puede leer en el artículo 288 de la misma. Ella está prevista en los casos en los cuales existe un especial interés en el desarrollo de un cometido estatal. Para lo que nos ocupa, si se entiende que, al decir de la Corte Constitucional, el Constituyente previó un segundo nivel de control fiscal fruto del cual nació el cargo de Auditor, nada obsta que la revisión que realice esta entidad tenga un carácter de última instancia y resulte, en consecuencia, no sólo de ordinario en cuanto a la revisión de las cuentas se refiere, sino además prevalente.<sup>5</sup>

Estas precisiones conceptuales, permiten inferir que el control fiscal que compete ejercer a la Auditoría General de la República procede frente a las Contralorías Municipales y Distritales, sin perjuicio de la vigilancia que le compete a la respectiva Contraloría Departamental y, en su ejercicio, se encuentra facultada para solicitar la información requerida para el análisis de la gestión fiscal, emitir pronunciamientos definitivos frente a la gestión evaluada y exigir de las contralorías departamentales, el ejercicio de las acciones que se deriven de la evaluación practicada.

---

<sup>5</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, OFICINA JURÍDICA. Concepto de fecha 6 de septiembre de 2001. Respuesta a consulta elevada por la Contraloría Municipal de Sincelejo. Sobre el control fiscal a las contralorías municipales.

### 2.1.2.- De los alcances del fenecimiento

La rendición de cuentas es un deber que se impone a toda persona que maneje o administre recursos de terceros en su nombre y representación, para garantizar la transparencia y debida ejecución del encargo que le ha sido confiado.

Tratándose de recursos públicos, la rendición de cuentas ha sido concebida como el instrumento que permite obtener información acerca de las operaciones realizadas con cargo a los recursos del erario y la forma en que se encuentran soportadas, y, su revisión, como un mecanismo que permite verificar la exactitud y transparencia de dichas operaciones.

La doctrina nacional ha indicado cual es la importancia de la cuenta para el ejercicio del control fiscal, así como a qué corresponde el concepto de fenecimiento, en los siguientes términos:

El componente de la revisión de cuentas es probablemente el más importante de todo el sistema de auditoría pública, puesto que de un lado, de ella se pueden obtener indicadores básicos que alimentan los sistemas de información y las evaluaciones de riesgo, y por el otro, proporcionan información sobre cuál auditoría puede iniciarse según las áreas críticas detectadas.

[. . .] El fenecimiento fiscal de una cuenta, es un acto administrativo mediante el cual el organismo competente, en este caso la Contraloría, aprueba las cuentas de las actuaciones que el responsable del erario realizó durante un determinado período y así lo hace saber mediante acto concreto que debe ser notificado al responsable de rendir cuentas.

El fenecimiento de la cuenta es función constitucional del Contralor y por tal motivo éste no puede abstenerse de cumplir con tal atribución. Efectivamente, el artículo 268, numeral 2º de la Constitución Nacional, establece que es atribución del Contralor *"Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado"*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> CONTROL FISCAL Y AUDITORÍA DE ESTADO EN COLOMBIA. William Vásquez Miranda. Universidad Jorge Tadeo Lozano, primera edición año 2000. Página 151.



La Ley 42 de 1993 al referirse a la cuenta la define como el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un tiempo determinado (art. 15), por lo que la revisión de la cuenta se ha entendido como “[e]l estudio especializado” de dichos documentos, “[c]on miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.”

Conclusión de ese estudio lo constituye el pronunciamiento del ente fiscalizador, que puede ser, 1.- aprobando las operaciones realizadas por el responsable, acto conocido bajo la expresión “fenecimiento” o de “dictamen aprobatorio”, 2.- cuestionando las actuaciones realizadas, lo que da lugar a la formulación de observaciones que bien permiten identificar irregularidades sobre las cuales es necesario efectuar el seguimiento y derivar las consecuencias que el organismo de control estime conveniente. De igual forma, es posible que el mismo no se pronuncie dentro del término establecido para ello, evento en el cual se produce el fenecimiento ficto, al que la jurisprudencia le ha reconocido los mismos efectos de un fenecimiento expreso<sup>7</sup>.

En el caso sometido a análisis, se parte del supuesto de que la Contraloría Departamental de Bolívar feneció las cuentas presentadas por la Contraloría Distrital de Cartagena. ¿Cuáles serían los efectos que se podrían desprender de ese fenecimiento? En nuestro ordenamiento jurídico la Ley no define el concepto ni los efectos del fenecimiento otorgado, pero se ha entendido que es el acto por medio del cual los organismos de control fiscal emiten su aprobación a las operaciones realizadas con los recursos públicos, por tanto,

[. . .] se sustenta en la regularidad de las operaciones subyacentes a la cuenta respectiva, y su calificación depende de los elementos de juicio que el órgano de control tenga a su disposición, pudiendo cambiar si nuevas pruebas revelan realidades inicialmente no percibidas, en cuyo caso de la primera calificación no podría derivarse un juicio de tolerancia acerca de la actuación ilegal.

[. . .] 17. La gestión fiscal que cumplen los funcionarios del erario, comprendida en la órbita de la función administrativa, debe desarrollarse con fundamento en el principio de la moralidad que, 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

---

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1362 de 9 de octubre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. La sociedad, a través de los órganos de control fiscal, tiene derecho legítimo a comprobar, en cualquier momento, la conducta de sus agentes. También éstos tienen en su favor el derecho, de que la sociedad examine su patrimonio y sus actuaciones y, para el efecto tienen el deber y la carga de facilitar, promover y exigir el más abierto examen de su conducta y de las operaciones realizadas. La rendición de cuentas es una de las principales oportunidades - no la única ni la última - de que dispone el funcionario y la sociedad para verificar el cumplimiento de los deberes y responsabilidades asignados. Si al organismo de control fiscal se le oculta total o parcialmente la verdad sobre la regularidad y la forma de las operaciones relativas a una cuenta no es posible atribuir al fenecimiento decretado en esas condiciones firmeza alguna. No sería moral que el funcionario de marras alegara como derecho suyo el de oponerse a un nuevo examen. Tampoco la función de control fiscal - a través de la cual la sociedad entera indaga - desempeñaría su función pública de acuerdo con el principio de la moralidad si ante este alegato - en verdad poco convincente - se inhibiera de ejercer su cometido fiscalizador.<sup>8</sup>

La jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional ha reconocido que este acto de control fiscal es de naturaleza administrativa y que no existe norma en la Constitución que permita inferir, "[a] partir de qué momento las actuaciones administrativas o puramente técnicas de fiscalización de la gestión fiscal, deben adquirir firmeza y ser fuente de derechos y obligaciones para ciertos sujetos favorecidos o afectados por ellas. Se trata, sin duda, de una materia enteramente deferida a la Ley que, con apoyo en las más variadas razones, puede definir lo que se llama cosa decidida en materia administrativa o en materia de control fiscal."<sup>9</sup> Lo cierto es que en materia de control fiscal el legislador no le ha dado el carácter de "cosa decidida" al fenecimiento y, al referirse al tema, lo ha hecho para indicar que tal acto de control fiscal puede ser levantado en cualquier momento, siempre que se den las condiciones señaladas en la norma. Inicialmente el artículo 17 de la Ley 42 de 1993 se ocupó del tema estableciendo:

**LEY 42 DE 1993**  
(enero 26)

Sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 10 de febrero de 1994. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Ib.

[. . .] Artículo 17.- Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal.

El contenido de este artículo fue cuestionado ante la H. Corte Constitucional porque en sentir del actor, con ella se desconocía la firmeza que debía tener el fenecimiento y se afectaba el principio de seguridad jurídica, criterio del cual se apartó la Corte indicando:

[. . .] 13. Desde el punto de vista fiscal quizá no resulte objetable - y por el contrario se juzgue conveniente para cerrar el ciclo del gasto y del control - la pretensión de que los actos de calificación de las rendiciones de cuentas presentadas por los funcionarios del erario, adquieran firmeza. Esto es, que los fenecimientos sean en principio definitivos. La regla absoluta, sin excepciones, empero, no podrá ser aceptada. A este respecto debe tomarse en consideración que al examinar una cuenta y ordenar su fenecimiento sin observaciones, los órganos de control de la gestión fiscal se basan en sus soportes y en los elementos de conocimiento y de juicio objetivos y adecuados a la situación sujeta a su escrutinio.

[. . .] La Ley 42 de 1993, como se ha visto, decidió no otorgarle el carácter de cosa decidida en materia de control fiscal a los fenecimientos respecto de los cuales con posterioridad aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares, lo que indefectiblemente determina su levantamiento. La razonabilidad de esta excepción que contiene la norma en relación con el régimen de inmutabilidad normal de los fenecimientos, ya ha sido objeto de consideración por parte de la Corte en el apartado anterior. Bastaría agregar que el ordenamiento no ampara situaciones originadas en el engaño, la mala fe y el quebrantamiento de la ley. Si en ocasiones, indirectamente, el instituto de la prescripción impide excluir completamente esas situaciones, ello se funda en consideraciones superiores de seguridad jurídica cuyo balance y sopesación, siempre que sea razonable, también es una materia de índole legal. En el presente caso, el actor pretende equivocadamente parapetarse detrás del principio de seguridad jurídica para mantener la intangibilidad de operaciones ilegales y fraudulentas, ignorando que el juicio del legislador fue manifiestamente adverso a las mismas. A partir del incumplimiento de la ley y del dolo no pueden construirse derechos e inmunidades y, menos aún, por los responsables de los dineros públicos de quienes se espera pulcritud y probidad a toda prueba. La ley no ha querido supeditar a una seguridad jurídica mal entendida, la validez de los principios superiores de la legalidad del gasto, esencial en una democracia, y de la honradez y transparencia en el manejo del erario público, fundamental para mantener la confianza ciudadana y la fe en sus instituciones y en sus gobernantes, razones potísimas para negar validez a los fenecimientos de cuentas

relacionadas con operaciones irregulares o fraudulentas y para exigir que los responsables respondan por los faltantes.

15. Plantear en un momento dado la inmutabilidad del fenecimiento, supone la existencia de un derecho con ese contenido en cabeza del funcionario del erario. La única fuente posible de esa pretensión subjetiva sería la ley. En realidad, el legislador en su libertad podría establecer un término máximo agotado el cual se generaría la firmeza de los fenecimientos y ya no sería procedente reabrir el examen de una cuenta cubierta por aquéllos. Pero, aún así podría determinar en qué casos - por ejemplo ante la prueba de la comisión de un fraude o una irregularidad - sería viable reabrir el examen de cuentas. El balance entre seguridad jurídica y rectitud en el manejo de los dineros públicos, lo establece el legislador. Siendo esta una materia legislativa, bien puede la norma negarle ab initio firmeza a los fenecimientos que hayan recaído sobre cuentas irregulares o fraudulentas. De estos fenecimientos no surge derecho alguno ni el tiempo lo consolida. En estricto rigor, de los fenecimientos cabe únicamente predicar la existencia de un derecho relativizado por una verdadera condición resolutoria consistente en la aparición de hechos nuevos, demostrativos de operaciones fraudulentas o irregulares, que por razones no imputables al control fiscal, no pudieron ser conocidos al momento de otorgarse el respectivo finiquito. La precariedad propia de situaciones irregulares y dolosas no puede pretender - por la vía indirecta - más amparo que el que la ley les prodiga. Y en este caso no dispensó ninguno. No hay, pues, sustrato o cosa alguna sobre la que pueda edificarse en favor del funcionario del erario, el fenómeno de la prescripción adquisitiva.

16. No obstante que la Corte considera que la regulación del grado de certeza e inmutabilidad de los fenecimientos no es propiamente materia constitucional y se libra, por lo tanto, a la discreción del legislador, cabe señalar que la no concesión de firmeza a los fenecimientos que respalden operaciones ilícitas o fraudulentas, en razón de la vigencia del valor superior de la rectitud en el manejo de los dineros públicos, tiene pleno sustento en la Carta Política. La máxima según la cual nadie puede enriquecerse a costa del erario está inscrita en la propia Constitución. El artículo 34 de la CP, con independencia de tiempo, modo y lugar, ordena extinguir, mediante sentencia judicial, el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

[ . . ] 18. Firmeza del finiquito previamente obtenido

Establecida la viabilidad de la apertura de un nuevo examen en relación con una cuenta previamente fenecida, en el evento de que posteriormente aparecieran pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares en las que se sustentaba, resta por vía puramente ilustrativa señalar sucintamente el marco legal que el actor echa de menos y sobre cuya aparente ausencia edifica los cargos de inconstitucionalidad. En razón de la remisión que al Código

Contencioso Administrativo y al Código de Procedimiento Penal hace el artículo 89 de la Ley 42 de 1993 con el objeto de completar e integrar la regulación de la responsabilidad fiscal de los funcionarios del erario, no cabe duda de que a la luz del artículo 66-2 del primero, el acto administrativo de fenecimiento deberá entenderse que pierde fuerza ejecutoria como consecuencia de la desaparición de sus fundamentos de hecho.<sup>10</sup>

De este pronunciamiento se desprenden varios principios que rigen en materia de fenecimientos: 1.- El fenecimiento no ampara, ni puede amparar actuaciones ilegales o irregulares realizadas sobre el recurso público; 2.- El fenecimiento sólo cobija las operaciones que fueron objeto de análisis por parte del organismo de control fiscal en aplicación del principio constitucional de la selectividad; 3.- La inmutabilidad del fenecimiento es relativa y está sujeta a las excepciones que establezca el legislador y, 4.- Como acto administrativo que es, el fenecimiento puede verse afectado por cualquiera de las causales de decaimiento establecidas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Partiendo de la consideración que compete al legislador establecer los supuestos en que el fenecimiento puede adquirir o no "firmeza", es necesario advertir que en nuestro ordenamiento jurídico, además de las situaciones contempladas en el artículo 17 de la Ley 42 de 1993, actualmente tácitamente derogado por el párrafo del artículo 40 de la Ley 610 de 2000 que retomó el mismo principio, existen tres supuestos en los cuales se puede entender, que el fenecimiento otorgado no adquiere firmeza y por tanto puede ser desconocido el pronunciamiento que en tal sentido produzca un organismo de control fiscal territorial. Hacen parte de estos supuestos el desarrollo legal que han recibido la parte final del inciso tercero del artículo 267 de la Carta, así como el segundo inciso del artículo 274 de la Constitución. Lo anterior en correspondencia, igualmente, con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000 sobre caducidad.

---

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 1994 citada. Subrayado y resaltado por fuera del texto. Actualmente el párrafo del artículo 40 de la Ley 610 de 2000 derogó tácitamente el artículo 17 de la Ley 42 de 1993, retomando el mismo principio en él establecido, en los siguientes términos: "*Artículo 40.- Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal.- [ . . . ] Parágrafo.- Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojaran dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal.*"

En el primero de los casos, la Ley 42 de 1993, en su artículo 23, se encargó de definir los eventos en que procede el ejercicio del control fiscal excepcional sobre cuentas de las entidades territoriales por parte de la Contraloría General de la República, indicando que el ejercicio de la vigilancia fiscal se debe desarrollar sin perjuicio del control fiscal que le corresponde a las contralorías territoriales. El texto de la norma es el siguiente:

La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales en los siguientes casos:

- a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y,
- b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establecer la Ley.

En cualquiera de estos supuestos, es claro que puede presentarse el evento en que la respectiva contraloría territorial produzca fenecimiento frente a una cuenta respecto de la cual se solicita la aplicación del control fiscal excepcional e, incluso, que se hayan iniciado los respectivos procesos de responsabilidad fiscal. Debido a la falta de claridad de la norma, pues de una parte se hace alusión a una posible nueva revisión de la cuenta, y de otra, se indica que dicha revisión debe realizarse sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías territoriales, se suscitaron varios conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y algunas contralorías distritales y municipales, que al ser decididos por la Sala Plena del Consejo de Estado, permitieron definir los alcances de la intervención del organismo de control fiscal nacional. Por su importancia para este análisis, a continuación se citan algunos apartes del referido pronunciamiento:

Como características de esta facultad se pueden señalar entonces:

1.1.- Según lo señala el artículo 26 en cita, es excepcional, quiere decir, en los casos taxativamente señalados en esta norma o, cualquier otra que la sustituya o modifique. Se explica esta excepcionalidad, porque se trata de una función que ordinariamente corresponde a organismos distintos de la Contraloría General de la República, como son las contralorías departamentales y municipales, atendiendo la previsión del artículo 268 de la Carta, a cuyo tenor éstas les compete ejercer las funciones atribuidas al Contralor General en el ámbito de su jurisdicción.

1.2.- Es posterior, como lo es el control fiscal por regla general, por expresa disposición de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política.

1.3.- Es rogado, por cuanto requiere solicitud de las autoridades señaladas en la ley, o de la ciudadanía, en la forma en que allí se prescribe.

1.4.- Aunque en el artículo 26 en comento se hace la salvedad de que la facultad excepcional se ejercerá *sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales*, que no contempla la norma constitucional que la origina, es menester entender que es prevalente o preferente sobre el control fiscal que, corresponda a la respectiva contraloría territorial. No es posible entenderlo de otra manera, por cuanto de no ser así se presentaría una competencia concurrente sobre un mismo caso y, por tanto, la posibilidad de que se adelanten dos acciones de control fiscal por dos autoridades distintas sobre el mismo, lo cual contraviene principios sustanciales como el del *nom bis in idem* y el del juez natural, entre otros, en cuanto a una misma acción y asunto se refiere. Es la interpretación más eficaz y razonable del precepto sobre el punto.

1.5.- Es amplio o general, en lo que se refiere al alcance del control fiscal de la cuenta respectiva, toda vez que no existe en lo sustancial ni en lo procesal, restricción alguna, aparte de que deba ser posterior y a solicitud de quienes están autorizados para pedir la comentada intervención.

Lo anterior significa que el control fiscal así asumido, en tanto vigilancia de la gestión fiscal que se ejercerá conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley (artículo 267 de la Carta), conlleva todas las facultades que él implica, como son las de aplicar sistemas como el financiero, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno (artículo 9º de la Ley 42 de 1993), así como las de levantar el feneamiento e iniciar el juicio fiscal (artículo 17 *ibídem*), cuando sea del caso establecer la responsabilidad fiscal a que haya lugar y ejercer la jurisdicción coactiva correspondiente.

Por lo tanto, comprende "la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control (involucrados en el caso precisa la Sala) y de los resultados obtenidos por los mismos", como lo definió el artículo 5º de la Ley 42 de 1994-sic-.

Así las cosas, como la Contraloría General de la República, invocando esta facultad excepcional, en virtud de la petición de las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes, órganos éstos autorizados para ello en el artículo 26 en estudio, decidió avocar el conocimiento de la investigación fiscal que adelantaba la Contraloría Municipal de Ibagué a la Alcaldesa de esa ciudad, y consecuencialmente, le solicitó a ésta la remisión del respectivo procedimiento, es claro que se san los supuestos que legitiman a la primera

para ejercer el control fiscal sobre el caso, con desplazamiento o en lugar de la segunda. Por lo tanto, la controversia al respecto se debe dirimir a favor de aquella, la Contraloría General de la República.<sup>11</sup>

De tal suerte que, en los eventos en que la Contraloría General de la República actúa en ejercicio del control fiscal excepcional, desplaza a la contraloría territorial aun cuando ésta haya actuado frente a la cuenta e, independientemente de que se haya producido el respectivo fenecimiento u, ordenado la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal derivado de la cuenta, lo cual permite suponer que en estos eventos, es posible desconocer el fenecimiento que se hubiese producido frente a la cuenta y derivar de los resultados arrojados por la nueva evaluación practicada, la iniciación de los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal. Actualmente el artículo 63 de la Ley 610 de 2000<sup>12</sup>, reconoce expresamente a la Contraloría General de la República la competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se deriven del ejercicio del control fiscal excepcional.

Lo mismo ocurre, en los casos en que la Contraloría General de la República decide asumir el ejercicio del control fiscal sobre los ingresos de la Nación que son transferidos a las entidades territoriales y por tanto no hacen parte de sus recursos propios, en donde, a pesar de que se reconoce que el control fiscal que se debe ejercer es concurrente, termina siendo prevalente para la Contraloría General, de conformidad con lo indicado en la sentencia C-403 de 1999, de la cual conviene transcribir los siguientes apartes:

[ . . . ] Ahora bien, a nivel departamental, distrital y municipal, la función fiscalizadora encuentra su base constitucional en el artículo 272, que encarga de esta labor a las citadas entidades, correspondiéndoles ejercer su función en forma posterior y selectiva.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho sobre relaciones fiscales intergubernamentales : "... la Constitución consagra una forma de Estado construída a partir del principio unitario, pero caracterizada

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 6 de julio de 2000. Conflicto de Competencias suscitado entre la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Ibagué. Magistrado Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

<sup>12</sup> Norma declarada executable por la sentencia C-364 de 2 de abril de 2001. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett.



por la transferencia a las entidades territoriales, de una cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Fijar el grado de mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales". (Sent. 219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). (Negrillas fuera de texto).

Otra de las normas de orden superior que se deben destacar en el presente asunto, es la consagrada en el artículo 287 del Estatuto Fundamental, en virtud del cual se dotó a las entidades territoriales de un contenido básico e indisponible. El artículo citado, luego de proclamar la condición de autónomas de las entidades territoriales señala unos derechos inherentes a ella, cuales son : gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, participar de las rentas nacionales.

Así pues, vistas las normas de rango superior, se revela claro a juicio de la Corte que el contenido esencial del concepto de "autonomía" de las entidades territoriales en nuestra Carta Política, debe interpretarse en torno de la comprensión, efectividad y mecanismos de garantía de los derechos que se enuncian como inherentes a esa autonomía.

Pero, también considera la Corte que la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada, en el sentido de que tanto su formulación como práctica deben enmarcarse dentro del contexto del Estado Unitario y, en consecuencia se debe acompañar con el ejercicio de las competencias propias de los demás órganos y autoridades del Estado, en los términos señalados en la Carta.

En otras palabras, tal como lo ha señalado esta Corporación: "Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que este les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes" (Sent. 373 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz).

En ese orden de ideas, los artículos 356 y 357 Superiores, en su orden, establecen las áreas en las cuales se deben aplicar los recursos del situado fiscal, a saber, educación preescolar, primaria y secundaria y media y, la salud; a su vez el segundo artículo mencionado (357) establece la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, defiriendo a la ley la facultad de definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiaran con esos recursos.

De ahí, que la Ley 60 de 1993, en desarrollo de los preceptos constitucionales disponga en su artículo 9: "El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población..."; e igualmente los artículos 18-5 y 32 ibidem, consagran que el ejercicio del control fiscal posterior sobre los recursos provenientes del situado fiscal corresponde tanto a las entidades territoriales competentes como a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo que disponga la Constitución Política y la Ley 42 de 1993.

Entonces, se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Así las cosas, se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados "recursos propios" de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), pues en estos casos se puede hablar de una intervención excepcional de la Contraloría General, como quiera que se trata del manejo de sus propios asuntos, aquellos que les conciernen y son de su esencia, no de otra manera se podría hablar de autonomía de las entidades territoriales.<sup>13</sup>

Para el caso del control fiscal que debe ser ejercido frente a las contralorías distritales y municipales, como se indicó en el numeral 2.1. de este escrito, el Gobierno Nacional, actuando como legislador extraordinario, le reconoció a la Auditoría General de la República en el Decreto 272 de 2000, competencia para asumir el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal frente a los referidos organismos de control fiscal, inicialmente de manera excepcional y en virtud al

---

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-403 de 29 de junio de 1999. Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Resaltado y subrayado por fuera del texto.

análisis realizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1339 de 2000, de manera ordinaria, sin perjuicio del control fiscal que le corresponda a las respectivas contralorías departamentales.

De lo anterior se desprende que además del evento previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 610 de 2000, existe una tercera circunstancia que impediría que el fenecimiento otorgado adquiriera firmeza, tal es el caso de los fenecimientos otorgados por una Contraloría Departamental a una Contraloría Municipal o Distrital, pues a pesar de que se produce en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le han sido conferidas, nuestro ordenamiento también reconoce a la Auditoría General de la República la facultad de revisar las cuentas de las contralorías municipales o distritales, en cuyo desarrollo es posible advertir la existencia de irregularidades que desvirtúan el otorgamiento del fenecimiento inicialmente otorgado. Es una competencia clara que no puede ser soslayada ni restringida pues, como es sabido, los servidores públicos son responsables también por "omisión" en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º de la Constitución Política).

En este evento, no se podría considerar que el fenecimiento otorgado adquiere firmeza o tiene el carácter de pronunciamiento definitivo, sino hasta que la Auditoría General de la República se manifieste en torno a la cuenta, pues al ser el organismo superior de control fiscal de segundo nivel, le corresponde asumir la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales en forma preferente. Y no podría ser otra la interpretación del texto del numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, que obliga a actuar a la Auditoría General de la República, respetando los derechos y garantías de quienes son objeto de evaluación y pronunciamiento.

En consecuencia, el interrogante número 1 del primer aspecto tiene una respuesta afirmativa. No sólo es posible que la Auditoría General de la República emita un pronunciamiento de fondo sobre la gestión adelantada por las contralorías distritales y municipales, en aquellos eventos en que la respectiva contraloría departamental haya otorgado fenecimiento a la cuenta presentada, sino que es un deber hacerlo. A la luz de nuestra normatividad, no adquiere ni puede adquirir firmeza o carácter definitivo, hasta que no se produzca el pronunciamiento que le corresponde emitir a esta entidad.

En relación con su segunda pregunta de la primera parte de su escrito, se debe advertir que debido a que la copia del oficio que se anexó a su consulta no fue

remitido a este Despacho con el original de su misiva y, realizadas las indagaciones pertinentes en la Contraloría General de la República no fue posible obtener copia del anexo, este Despacho no puede pronunciarse sobre lo requerido, toda vez que no es claro cual fue el contenido de la solicitud elevada por parte de esta entidad, que generó la inquietud por usted planteada. No obstante lo anterior, cabe recordar que en desarrollo del control fiscal esta entidad se encuentra facultada para solicitar toda la información pertinente para la evaluación de la gestión fiscal y los sujetos pasivos del control se encuentran obligados a suministrarla.

**2.2.- DEL PROCEDIMIENTO QUE SE DEBE OBSERVAR PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS VALORES RECIBIDOS POR CONCEPTO DE CUOTAS DE AUDITAJE Y EL VALOR DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR LAS CONTRALORÍAS.-**

Como quedó expuesto al inicio de este escrito, en la segunda parte de su misiva se pregunta acerca de cuál es el procedimiento que se debe observar para incorporar al presupuesto de esta vigencia y, de las siguientes, el valor correspondiente a las cuotas de fiscalización de que trata el parágrafo del artículo 11 de la Ley 617 de 2000. El texto aludido es del siguiente tenor:

Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos del crédito, los ingresos por la venta de activos fijos y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidos en este artículo.

Se debe tener en cuenta que la Ley 617 fue expedida el 6 de octubre del año anterior y por tanto, el valor de las cuotas de fiscalización que se autorizaba a recaudar a partir de este año, han debido ser incorporadas en el presupuesto para

esta vigencia, como parte de los ingresos que serían recibidos por la Contraloría y que podrían ser afectados al cumplimiento de su objeto.

De no haber sido presupuestados ello no significa que no puedan ser recaudados, pues es la Ley 617 de 2000 la que faculta su cobro. Sin embargo, es necesario advertir que, no obstante que se ha admitido por la Corte Constitucional<sup>14</sup> que es posible que el Estado perciba ingresos no tributarios que no se encuentren presupuestados, pues el artículo 345 de la Carta tan solo obliga a contemplar dentro del mismo los ingresos provenientes de contribuciones o impuestos, lo cierto es que debido a que en nuestro ordenamiento se exige que en el presupuesto de cada vigencia se deben identificar la totalidad de los gastos que se pretenden realizar, así como sus fuentes de financiamiento, si un ingreso no ha sido previsto, cuando éste se reciba no podría ser afectado para financiar ningún gasto, salvo que se tramite una modificación al presupuesto en el que quede incorporado el ingreso y su afectación. En este sentido se ha pronunciado la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concepto No. 317 de 21 de enero de 1998<sup>15</sup>, en el que se indicó:

[ . . . ] De las disposiciones anteriores se desprende que, tratándose de ingresos legalmente autorizados, éstos pueden ser recaudados sin que estén incorporados en el presupuesto de rentas, salvo si se trata de contribuciones o impuestos, cuya percepción está condicionada a que se hallen incluidos en éste.

Tratándose de gastos, toda erogación que se vaya a realizar dentro de determinada vigencia, debe estar incluida en el presupuesto de esa denominación, concluyéndose entonces que las rentas que se obtengan como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos a que se refiere el artículo 124 transcrito, deben ser incorporados al presupuesto en el evento en que se vayan a realizar los gastos.

---

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-354 de 15 de julio de 1998. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido se puede consultar la sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>15</sup> ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Nacional. Impreandes presencia S.A., sin fecha. Página 457.

Debe recordarse que de acuerdo con las normas orgánicas del presupuesto vigentes, todas las entidades y organismos que constituyen una sección del presupuesto, están obligados a remitir, en la fecha y términos establecidos por el Gobierno Nacional el proyecto del presupuesto que han elaborado para la siguiente vigencia; los proyectos remitidos son integrados en un solo documento, que es objeto de los ajustes que demanden la política económica del Gobierno y, finalmente, presentado ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación.

Este procedimiento es el mismo que se debe observar a nivel territorial, quedando a cargo del Gobierno departamental, distrital o municipal la integración del presupuesto con base en los proyectos elaborados por las distintas entidades, así como su ajuste y presentación ante la respectiva corporación de elección popular, que finalmente lo estudiará y/o aprobará, mediante ordenanza o acuerdo.

Tratándose de los organismos de control fiscal, la Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse indicando que la autonomía presupuestal que les ha sido reconocida supone la posibilidad de disponer de los recursos en forma independiente, más no la posibilidad de que su presupuesto se defina mediante un procedimiento distinto al señalado por el legislador. En sentencia C-101 de 7 de marzo de 1996, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, esa Honorable Corporación indicó:

[ . . . ] 5. El demandante y la Contraloría insisten en que la autonomía presupuestal reconocida en la Constitución a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales supone la facultad, desconocida por la norma acusada, de programar y presentar su presupuesto sin interferencia de otra entidad oficial o autoridad pública. La Corte ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la facultad del Contralor General de la República para presentar directamente el proyecto de apropiaciones al Congreso, atribución que emanaría de la naturaleza autónoma e independiente del órgano de control. En sentencia C-592 de 1995 (Expediente D-975), sostuvo:

"3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (CP art. 346).

"3.2. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (CP art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

"3.3. La programación, aprobación modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

"3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la prevalencia del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

(...) "3.5 Por último, del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por el Congreso de la República. De la obligación legal de presentar el proyecto - más precisamente anteproyecto - de gastos o apropiaciones de la Contraloría a la Dirección General de Presupuesto para su incorporación al proyecto de presupuesto general, por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.

(...) "La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (CP art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica porque al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (CP art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso

no expedida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (CP art. 348), disposición esta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, como tampoco precepto constitucional alguno."

**Autonomía presupuestal y ejecución del presupuesto**

6. Las anteriores razones también son aplicables en el ámbito de la ejecución presupuestal. Principios medulares del ordenamiento constitucional en materia de régimen presupuestal - unidad del presupuesto, universalidad, unidad de caja, coordinación y eficiencia - gobiernan igualmente la distribución de los propios recursos de conformidad con los planes y programas de financiación y de inversión previamente acordados entre el Gobierno, como responsable de la política fiscal, y los respectivos órganos que son sección del Presupuesto.

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.

En relación con las próximas vigencias, este mismo principio deberá ser observado, por lo que al momento de remitirse el proyecto de presupuesto elaborado por el respectivo organismo, deberá contemplarse, como parte de sus



ingresos, el valor correspondiente a la cuota de fiscalización liquidada de conformidad con lo establecido en la Ley 617 de 2000, indicando que sus gastos deberán ser financiados con estos recursos y los que le sean asignados para la respectiva vigencia, a fin de que sean incorporados en el proyecto de presupuesto que deberá ser presentado por el Gobierno distrital o municipal ante el respectivo Concejo para su aprobación.

De otra parte, se ha preguntado, si es posible incorporar al presupuesto de las contralorías el valor de las multas impuestas como consecuencia del ejercicio del control fiscal y cual debe ser el procedimiento que se debe observar.

Para dar respuesta a este interrogante se debe tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo del Artículo Primero del Decreto 111 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios y hacen parte de los mismos, los siguientes conceptos: 1.- de los ingresos tributarios, los impuestos directos e indirectos y, 2.- de los ingresos no tributarios, las tasas, las multas, las rentas contractuales y las transferencias del sector descentralizado.

A la luz de esa disposición se tiene que, salvo que exista norma que establezca lo contrario, el valor de toda multa que se impone por cualquier autoridad u organismo, es considerado como un ingreso corriente del respectivo ente territorial y por tanto, debe ser incorporado al presupuesto de la Nación o del departamento, distrito o municipio al cual pertenezca la entidad u organismo que la haya impuesto. Así lo ha reconocido la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en concepto No. 818 de 20 de febrero de 1998<sup>16</sup>, afirmó en relación con el tema tratado:

[ . . . ] En relación con la segunda pregunta de su comunicación, debe señalarse que, en desarrollo del control fiscal que corresponde ejercer a la Contraloría sobre la gestión fiscal que adelanta la administración, los servidores públicos, o particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Departamento, existe la posibilidad de imponerles multas, de conformidad con lo previsto en el capítulo quinto de la Ley 42 de 1993.

No obstante lo anterior, tal sanción no podrá considerarse como un ingreso de la Contraloría -salvo disposición en contrario- dado que el objeto de la misma es el de sancionar uno de los comportamientos que la norma prevé, como ya se

---

<sup>16</sup> ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO, *op. cit.*, pág. 497.

manifestó, frente al manejo de fondos o bienes del Departamento, motivo por el cual es un ingreso de carácter no tributario del mismo, sujeto por consiguiente al principio de unidad de caja.

Actualmente esta conclusión cobija las multas impuestas por los organismos de control fiscal del orden territorial, pues esta Oficina tiene conocimiento que tan sólo para el caso del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, establecimiento público del orden nacional independiente de dicha entidad, se ha previsto que el valor de las multas impuestas por parte de la Contraloría General en ejercicio de la vigilancia sobre la gestión fiscal, ingresan a su patrimonio<sup>17</sup>.

También, en el orden nacional la Ley 200 de 1995, en su artículo 29, ha establecido que el valor de la multa impuesta como sanción disciplinaria ingresa al patrimonio de la entidad afectada con la falta disciplinaria y será destinada a programas de bienestar para los funcionarios vinculados a tales dependencias. Frente a este aspecto, la Honorable Corte Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse indicando:

Las multas como falta disciplinaria.

13- Uno de los demandantes ataca aquellas expresiones del CDU que destinan a la entidad correspondiente el producto de las multas impuestas como sanción disciplinaria, pues considera que de esa manera se establece una contribución parafiscal, cuya creación compete al Legislador y no a la autoridad sancionadora. Además, añade, esta destinación provoca en la administración un comportamiento doloso tendiente a imponer multas a fin de acrecentar el presupuesto de la entidad respectiva, por lo cual el actor pide la inexecutable de varias expresiones de los artículos 29 y 31 del CDU.

La Corte no comparte el cargo del actor y declarará exequibles esas expresiones, pues las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del

---

<sup>17</sup> En efecto, refiriéndose al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, establece el artículo 93 de la Ley 106 de 1993: "*Artículo 93.- Del patrimonio.- El patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, estará constituido: (. . .) 5. Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga.*". Se aclara que esta norma no fue derogada con ocasión a la expedición del Decreto Ley 266 de 2000, que reorganizó la Contraloría General.

poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado. Por consiguiente, si una autoridad disciplinaria impone multas a los servidores públicos, no con el fin de sancionar o prevenir la comisión de faltas disciplinarias sino para aumentar sus recursos, estaríamos en frente de una típica desviación de poder que -conforme al artículo 88 del C.C.A- implicaría la nulidad de la actuación, pues la autoridad habría utilizado sus atribuciones con una finalidad distinta a aquella para la cual le fueron conferidas por la normatividad. Pero esa eventualidad no implica la inconstitucionalidad del mandato, según el cual, las multas impuestas como sanciones disciplinarias deben destinarse a la entidad en la cual preste o haya prestado sus servicios el funcionario. En efecto, se reitera, las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria<sup>18</sup>. Y, finalmente, esa destinación tiene unas finalidades sociales razonables, pues los artículos 6º y 7º del Decreto No. 2170 de 1992 establecen que las multas impuestas en virtud de una sanción disciplinaria se cobrarán por cada una de las entidades a las cuales pertenezca el servidor sancionado y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades.<sup>19</sup>

En el caso de la Auditoría, por ejemplo, en el párrafo del artículo 8º del Decreto 272 se ha previsto que "[L]os recursos provenientes de sanciones pecuniarias impuestas por la Auditoría General de la República a sus sujetos vigilados ingresarán al Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto".

Lo anterior no obsta para que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales puedan, en ejercicio de sus atribuciones y en desarrollo del principio de autonomía, establecer que para el caso de las contralorías, harán parte de su patrimonio el valor de las multas impuestas en ejercicio del control

<sup>18</sup> Ver sentencia C-040/93, reiterado por las sentencias C-465/93 y C-490/93

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-280 de 25 de junio de 1996. Magistrado Ponente Doctor Alejandro Martínez Caballero.

fiscal, pero para tal efecto, debe tramitarse proyecto de ordenanza o acuerdo en el cual se contemple tal previsión.

De tal suerte que puede concluirse que por regla general, las multas impuestas por las entidades públicas hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y del departamento, distrito o municipio en el cual se hayan impuesto, sin perjuicio de lo que el Congreso o las Corporaciones territoriales estimen conveniente con sujeción a la ley orgánica del presupuesto y a las normas orgánicas locales.

Para finalizar, sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Confiando que las inquietudes sometidas a la consideración de este Despacho hayan sido absueltas, me suscribo de usted,

Atentamente,

Original Firmado Por:

Juan Fernando Romero Tobón.

**JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN**  
DIRECTOR OFICINA JURÍDICA

Copia: Dr. Juan Silva Facundo, Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Dr. Enrique Guerrero Ramírez, Director de Control Fiscal

DPA



A.G.R. SECCIONAL VI (NEIVA)  
Fecha: 09/10/2001 05:19 p.m. al contestar cito N.U.R. 218-3-272  
Trámite: 435 - CONSULTA  
H138 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: 10  
Origen: 218 GERENCIA SECCIONAL VI (NEIVA)  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

353

Dayra

**MEMORANDO INTERNO**

Neiva, 9 de octubre de 2001

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Al contestar cito N.U.R. 218-3-6167 10:05:03 02 2001  
Trámite: 435 - CONSULTA  
H5046 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: 10  
Origen: 218 GERENCIA SECCIONAL VI (NEIVA)  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

218

**PARA:** JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, Director Oficina Jurídica

**DE:** ALBA SEGURA DE CASTAÑO, Gerente Seccional VI

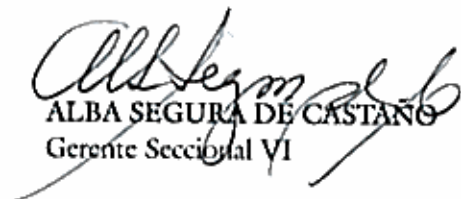
**REFERENCIA:** 435-01  
Consulta Cuotas de Auditaje

Cordial Saludo

A fin de obtener mayor claridad respecto al tema de cuotas de vigilancia fiscal, me permito solicitarle que la oficina a su digno cargo emita concepto jurídico respecto a:

1. Con anterioridad a la expedición de la Ley 617 de 2000 y con fundamento en lo establecido en el artículo 13 de la Ley 330 de 1995, las Contralorías Municipales están obligadas a pagar cuota de vigilancia fiscal a las Contralorías Departamentales?

Cordialmente,

  
ALBA SEGURA DE CASTAÑO  
Gerente Seccional VI

jam

4

Davis

352

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TRASLADO DE DOCUMENTOS POR TRAMITE		
FECHA: 10 10 2001	PRIORIDAD: X	
FECHA DE RESPUESTA: - - 2001	NO. DE TAREA 258	
DE: DESPACHO DEL AUDITOR GENERAL	CÓDIGO DE DEPENDENCIA:	100
PARA: JUAN FERNANDO ROMERO	CÓDIGO DE DEPENDENCIA:	110
ASUNTO: E-4826 CONSULTA SOBRE COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE CONTROL FISCAL.		
AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA		
NUMERO UNICO DE RADICACION:	NUR 100-1-6123	TRAMITE:435
PARA MANEJO ÚNICAMENTE DEL CENTRO DE CORRESPONDENCIA.		

*[Handwritten mark]*

*[Handwritten mark]*

3



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Juan Feb

351

80112- 3358

OCT 9 11 23 AM 2001

Bogotá, D.C.

09 OCT. 2001

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Alcaldía NUB 100-1-6123 621056010217 pm  
Trámite 445-CORRESPONDENCIA INFORMATIVA  
E-4026 Actividad 01 RUCIO Folios 1 Anexos 1 FOLIO  
Orden: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Destino: 100 AUDITORIA GENERAL

Doctor  
**Cesar Augusto López Botero**  
Auditor General de la República  
Bogotá, D.C.

Asunto : Contraloría Distrital Cartagena de Indias. Control fiscal.

Respetado doctor López :

El 24 de septiembre del presente año, recibimos el oficio S.C. 113, suscrito por el Subcontralor de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en el cual consulta aspectos relacionados con la competencia para el ejercicio del control fiscal en ese Organismo por parte de la Contraloría Departamental de Bolívar y la Auditoría General de la República.

Por tratarse de un asunto de competencia de su Despacho, damos traslado de la mencionada comunicación.

Lo anterior en cumplimiento del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

En la fecha estamos informando al interesado el trámite dado a su solicitud.

Me suscribo de usted, cordialmente.

  
**Alba Celemin de Rosales**  
Directora Oficina Jurídica

Anexo: uno (un folio)

Proyectó : Ana Lilia Sotelo Espitia.  
Revisó: Gloria Andeotti Caro, Coordinadora de Gestión (e)  
N.R. 2086



2

CONTRALORIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

55440 Roberto  
CONTRALORIA  
24 SET 2001  
DESPACHO CONTRALOR  
RECIBIDO

S.C. 113

Doctor  
CARLOS OSSA ESCOBAR  
Contralor General de la República  
Bogotá D.C.

Ref: Solicitud de información Nur. 217-1-98 / Cuotas de Auditaje

Cordial saludo doctor Ossa:

En atención al oficio de la referencia me permito solicitarle de la manera más respetuosa el apoyo de la entidad a su cargo consistente en un concepto jurídico acerca de la procedencia y la fundamentación de la actuación de la Auditoría General de la República en cuanto a la rendición de la cuenta en general, considerando lo dispuesto en la Ley 136/94 que en forma expresa se refiere a la Contraloría Departamental y en particular al control fiscal, posterior y selectivo aplicado a la misma entidad en armonía con la Ley 42 de 1993.

Las preguntas a absolver son las siguientes:

1. Si la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias ya rindió la cuenta a la Contraloría Departamental con un dictamen favorable, podría sobre la misma cuenta emitirse un concepto desfavorable por otro ente de Control como es el caso de la Auditoría General de la República?
2. Si el control fiscal se ejerce de modo posterior y selectivo, procede el oficio que se adjunta?  
En caso afirmativo cuales serían los fundamentos?

? Hay un concepto por auditoría fiscal

Con respecto a las cuotas de Auditaje:

1. Si la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias logra hacer efectivas y recaudar las cuotas de fiscalización de que trata el paragrafo del Artículo 11 de la Ley 617 de 2000, este monto como se incorporaría a su presupuesto y por analogía con la General de la República, que procedimientos se surtirán en las vigencias sucesivas.
2. Como en el caso anterior, los recaudos por concepto de sanciones, cómo se incorporan al presupuesto asignado?

Agradecemos por anticipado su atención al presente, me suscribo de usted,

Atentamente,

Raul Sierra M  
RAUL SIERRA MORALES  
Subcontralor Distrital

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
OFICINA JURIDICA  
25 SET. 2001  
940  
DRA. Ana Lidia Soltero  
Sep. 26.  
2086/01  
SP-1687

curial  
21 3/15 PP





Doctor:  
**CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO**  
**AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
E. S. D.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Al contestar cite NUR **100-1-7013**, 23/11/2001 01:45 p.m  
Trámite: 465 - DERECHO DE PETICIÓN DE INTERES GENERAL O  
E-5739 Actividad 01 INICIO, Folios: 3, Anexos: 5 FOLIOS  
Origen: JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA  
Destino: 100 AUDITOR GENERAL

Referencia: Agotamiento de vía gubernativa laboral.

*Juan Fdo*  
14 de dic/00  
→ Extemporaneidad.

JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA, abogado en ejercicio, domiciliado en Medellín, actuando en mi condición de apoderado especial de **LILIANA MARIA CALLE GÓMEZ**, de conformidad con poder que adjunto, con todo respeto manifiesto que por medio de éste escrito interpongo la vía gubernativa laboral de que trata el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo, interrumpo la prescripción, y ejerzo el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política contra La **AUDITORIA EXTERNA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

#### HECHOS

1. Mi poderdante **LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ** fue nombrada por el Señor Auditor Externo ante La **AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA** mediante resolución N° 124 de agosto 27 de 1998 para desempeñar el cargo de Jefa División Seccional Bogotá – Cundinamarca con una asignación básica mensual de UN MILLÓN CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTISÉIS PESOS (\$1'452.126).
2. Mi poderdante presentó solicitud de asignación de prima técnica en Septiembre de 1998, con fundamento en la Resolución Orgánica N° 032 de 1996, por la cual se modificó la Resolución Orgánica N° 007 de Abril 14 de 1994 que reglamentó la asignación de prima técnica para los funcionarios de la Auditoría Externa ante La Contraloría General de la República.
3. El 28 de Septiembre de 1998 se reunió el Comité de Prima Técnica de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República, conformada por los Doctores: Hernán Alonso Mazo Giraldo, Auditor Externo ante la Contraloría General de la República, Doctora Piedad Londoño Ramírez Jefe de la Unidad de Control Fiscal, Doctora María Ruth Galindo García, Jefe de la Unidad de Acciones Jurídicas y la Doctora Katia Kelly Arroyo Valencia, Jefe de División Seccional Valle, quien actuaba como secretaria Ad hoc, con voz pero sin voto, con el fin de estudiar y evaluar la solicitud de asignación de Prima Técnica presentada por mi poderdante.
4. En el acta de Prima Técnica N° 003 de 1998, el Comité de Prima Técnica de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República recomendó para la funcionaria **LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ**, luego de



revisada su hoja de vida, que reúne los requisitos que exceden de los mínimos exigidos para el cargo de Jefe de la División Seccional Bogotá, Cundinamarca grado 14, tenidos en cuenta para los factores de valoración determinados en el artículo 5° del Decreto 1384 de Agosto 5 de 1996, el 25% del sueldo básico mensual: "Sueldo = \$1'452.126 y prima técnica el 25% = \$363.031".

5. Luego en carta enviada a mi poderdante, la Jefe de Unidad de Acciones Jurídicas María Ruth Galindo García, le informó que una vez estudiada la solicitud de asignación de Prima Técnica, ésta no era viable jurídicamente por cuanto se encontraba vinculada mediante nombramiento provisional, y que el Decreto 1724 de Julio 4 de 1997 estipula que es procedente dicha Prima Técnica a quienes estén nombrados con carácter permanente.

#### PETICIONES:

1. Con fundamento en los hechos expuestos y el derecho que aduciré presento a Usted las siguientes peticiones:

Que se conceda a mi poderdante la prima técnica debidamente indexada.

#### PRUEBAS

1. Pido que se tengan como medios de prueba las siguientes:
  - Copia de la carta donde se le notifica a mi poderdante su nombramiento.
  - Copia de la Resolución Ordinaria N° 124 del 27 de Agosto de 1998.
  - Copia del Acta de Prima Técnica N° 003 de 1998.
  - Copia de la negativa de la solicitud de Prima Técnica.

#### DERECHO

Constitución Nacional artículos 2 inciso final, 4, 6, 13, 48 y 53 inciso final; Código Sustantivo del Trabajo artículos 1, 2, 3, 5, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 43, 55, 107 y 340 C.S.T.; C. P. L. 1, 2, 5, 25 y demás disposiciones concordantes.

#### ANEXOS

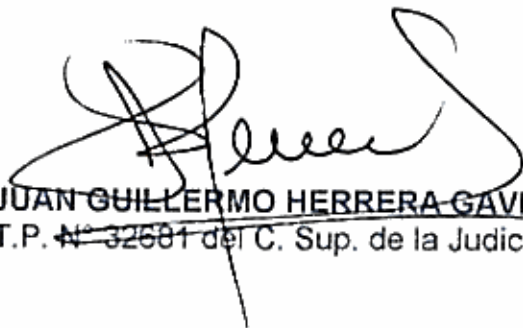
Poder para actuar otorgado al suscrito por la solicitante, y copias de las pruebas presentadas en el presente escrito.



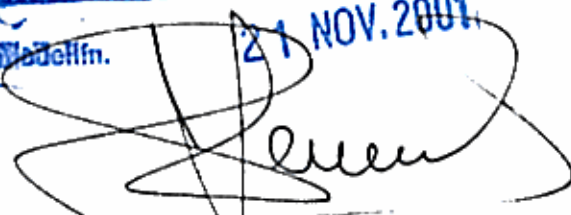
DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES

Apoderado: Carrera 45 N° 56-18. Medellín

Atentamente,

  
**JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA**  
 T.P. N° 32681 del C. Sup. de la Judicatura

NOTARIA SEPTIMA DEL CIRCULO DE MEDELLIN  
 Esta memorial dirigido a: Auditor General  
de la Republica fue presentado personalmente  
 ante el suscrito NOTARIO por Juan Guillermo  
Herrera Gaviria  
 Identificado con la Cédula(s) y T. P. Nos. 32681  
6 70 091 081 htd  
 Medellín. **21 NOV. 2001**

  
 D/ 32681 Sede C7  
 CA/ 700310822el

REPUBLICA DE COLOMBIA  
 MEDELLIN  
 DRA. MARY ORTIZ GAVIRIA  
 NOTARIA SEPTIMA  
 ENCARGADA



Doctor:  
CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO  
AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA  
E. S. D.

Referencia: Agotamiento de vía gubernativa laboral.

**JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA**, abogado en ejercicio, domiciliado en Medellín, actuando en mi condición de apoderado especial de **LILIANA MARIA CALLE GÓMEZ**, de conformidad con poder que adjunto, con todo respeto manifiesto que por medio de éste escrito interpongo la vía gubernativa laboral de que trata el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo, interrumpo la prescripción, y ejerzo el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política contra La **AUDITORIA EXTERNA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

#### HECHOS

1. Mi poderdante **LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ** fue nombrada por el Señor Auditor Externo ante La **AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA** mediante resolución N° 124 de agosto 27 de 1998 para desempeñar el cargo de Jefa División Seccional Bogotá – Cundinamarca con una asignación básica mensual de UN MILLÓN CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTISÉIS PESOS (\$1'452.126).
2. Mi poderdante presentó solicitud de asignación de prima técnica en Septiembre de 1998, con fundamento en la Resolución Orgánica N° 032 de 1996, por la cual se modificó la Resolución Orgánica N° 007 de Abril 14 de 1994 que reglamentó la asignación de prima técnica para los funcionarios de la Auditoría Externa ante La Contraloría General de la República.
3. El 28 de Septiembre de 1998 se reunió el Comité de Prima Técnica de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República, conformada por los Doctores: Hernán Alonso Mazo Giraldo, Auditor Externo ante la Contraloría General de la República, Doctora Piedad Londoño Ramírez Jefe de la Unidad de Control Fiscal, Doctora María Ruth Galindo García, Jefe de la Unidad de Acciones Jurídicas y la Doctora Katia Kelly Arroyo Valencia, Jefe de División Seccional Valle, quien actuaba como secretaria Ad hoc, con voz pero sin voto, con el fin de estudiar y evaluar la solicitud de asignación de Prima Técnica presentada por mi poderdante.
4. En el acta de Prima Técnica N° 003 de 1998, el Comité de Prima Técnica de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República recomendó para la funcionaria **LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ**, luego de



revisada su hoja de vida, que reúne los requisitos que exceden de los mínimos exigidos para el cargo de Jefe de la División Seccional Bogotá, Cundinamarca grado 14, tenidos en cuenta para los factores de valoración determinados en el artículo 5° del Decreto 1384 de Agosto 5 de 1996, el 25% del sueldo básico mensual: "Sueldo = \$1'452.126 y prima técnica el 25% = \$363.031".

5. Luego en carta enviada a mi poderdante, la Jefe de Unidad de Acciones Jurídicas María Ruth Galindo García, le informó que una vez estudiada la solicitud de asignación de Prima Técnica, ésta no era viable jurídicamente por cuanto se encontraba vinculada mediante nombramiento provisional, y que el Decreto 1724 de Julio 4 de 1997 estipula que es procedente dicha Prima Técnica a quienes estén nombrados con carácter permanente.

#### PETICIONES:

1. Con fundamento en los hechos expuestos y el derecho que aduciré presento a Usted las siguientes peticiones:

Que se conceda a mi poderdante la prima técnica debidamente indexada.

#### PRUEBAS

1. Pido que se tengan como medios de prueba las siguientes:
  - Copia de la carta donde se le notifica a mi poderdante su nombramiento.
  - Copia de la Resolución Ordinaria N° 124 del 27 de Agosto de 1998.
  - Copia del Acta de Prima Técnica N° 003 de 1998.
  - Copia de la negativa de la solicitud de Prima Técnica.

#### DERECHO

Constitución Nacional artículos 2 inciso final, 4, 6, 13, 48 y 53 inciso final; Código Sustantivo del Trabajo artículos 1, 2, 3, 5, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 43, 55, 107 y 340 C.S.T.; C. P. L. 1, 2, 5, 25 y demás disposiciones concordantes.

#### ANEXOS


Poder para actuar otorgado al suscrito por la solicitante, y copias de las pruebas presentadas en el presente escrito.



DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES

Apoderado: Carrera 45 N° 56-18. Medellín

Atentamente,



JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA  
T.P. N° 32681 del C. Sup. de la Judicatura

Doctor:  
CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO  
AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA  
E. S. D.

LILIANA MARIA CALLE GÓMEZ, persona mayor de edad, domiciliada y residente en Medellín, identificada como aparece al pie de mi firma, manifiesto a Usted Señor Contralor que confiero poder especial al Doctor JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA, abogado en ejercicio, para que en mi nombre y representación inicie y termine ante su despacho agotamiento de vía gubernativa

Mi apoderado queda facultado para recibir, desistir, transigir, conciliar, sustituir y reasumir, éste poder se extiende al proceso laboral y/o ejecutivo a que de origen mi petición.

Atentamente,

*Liliana María Calle Gómez*  
LILIANA MARIA CALLE GOMEZ.  
C.C. 42'896.301 de Envigado.

Acepto

*Juan Guillermo Herrera Gaviria*  
JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA.  
C.C. 37.011.03 de la J.

**DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO**

Compareció (eron) LILIANA MARIA CALLE GOMEZ

Identificació (s) CC # 42.896.301 DE ENVIGADO, AM

y declaró (eron) que los (s) datos (s) puestas en este instrumento son suyos y el contenido del texto es cierto.

La Estrella, Ant. 20 NOV. 2001

Firma (s) de quien (es) reconoce (n) *Liliana María Calle Gómez*





389

*Auditoría Externa de la Contraloría  
General de la República*

AUAJ-0323

Santafé de Bogotá, 27 de agosto de 1998

Doctora  
**LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ**  
Santafé de Bogotá D.C.

Respetada doctora Liliana:

Comunico a usted que el Señor Auditor Externo ante la Contraloría General de la República, mediante Resolución Ordinaria No. 124 de agosto 27 de 1998, la ha nombrado para desempeñar el cargo de Jefa División Seccional Bogotá - Cundinamarca de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República, con una asignación básica mensual de UN MILLON CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTISEIS PESOS MCTE. (\$1.452.126).

A partir de la fecha de recibida la presente comunicación, concedemos a usted un plazo de diez (10) días hábiles para aceptar el nombramiento y otro de diez (10) días hábiles para tomar posesión de dicho cargo.

Cordialmente,

  
**MARÍA-RUTH GALINDO GARCÍA**  
Jefa Unidad de Acciones Jurídicas

Anexo : Copia de la Resolución en mención.

LUZ L.

*Recibido  
Fil. Ma. Calle  
Agosto 23/98*

Calle 17 N° 9 - 82. Piso 25  
Santafé de Bogotá, D.C.





*Auditoría Externa de la Contraloría  
General de la República*

**RESOLUCIÓN ORDINARIA No. 124**

"Por medio de la cual se causa una novedad".

EL AUDITOR EXTERNO ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las conferidas en los Artículos 83 y 86 numeral 3º de la Ley 106 de 1993.

**RESUELVE :**

**ARTICULO PRIMERO:**

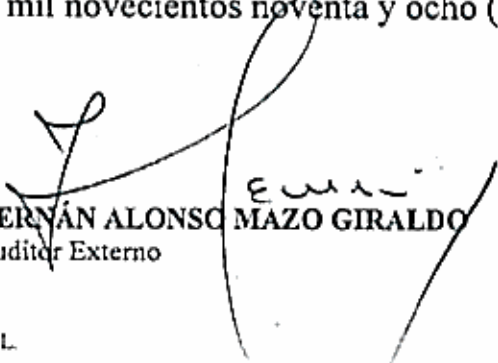
Nombrar a la doctora **LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía 42.896.301 de Envigado, en el cargo de **JEFA DIVISIÓN SECCIONAL BOGOTÁ - CUNDINAMARCA GRADO 14** de la Auditoría Externa ante la Contraloría General de la República

**ARTÍCULO SEGUNDO:**

La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Santafé de Bogotá D.C., a los veintisiete (27) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

  
**HERNÁN ALONSO MAZO GIRALDO**  
Auditor Externo

  
**MARÍA RUTH GALINDO GARCÍA**  
Jefa Unidad de Acciones Jurídicas

Luz L.

Calle 17 N° 9 - 82. Piso 25  
Santafé de Bogotá, D.C.

387

## AUDITORIA EXTERNA ANTE LA CONTRALORIA GENRAL DE LA REPUBLICA

### ACTA DE PRIMA TECNICA No. 003 DE 1998

En Santafe de Bogotá, D.C., a los veintiocho ( 28 ) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho ( 1998 ), se reunió el Comité de Prima Técnica de la Auditoria Externa ante la Contraloría General de la República, conformado por : doctor Hernán Alonso Mazo Giraldo, Auditor Externo ante la Contraloría General de la República, doctora Piedad Londoño Ramírez, Jefe de la Unidad de Control Fiscal, doctora María Ruth Galindo García, Jefe de la Unidad de Acciones Jurídicas y la doctora Katia Kelly Arroyo Valencia, Jefe División Seccional Valle quien actúa como Secretaria Ad hoc con voz pero sin voto, con el fin de estudiar y evaluar la solicitud de asignación de prima técnica presentada por la funcionaria Liliana María Calle Gómez, de la Auditoria Externa en el mes de septiembre de 1998. Con fundamento en la Resolución Orgánica No. 032 de 1996, Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 007 de abril 14 de 1994 que reglamento la asignación de prima técnica para los funcionarios de la Auditoria Externa ante la Contraloría General de la República, se unificaron los siguientes criterios:

1. Debe superar los requisitos mínimos que se exigen para la posesión del cargo. Lo que exceda de estos requisitos mínimos se tiene en cuenta para los diferentes factores de valoración.
2. Los años de experiencia acreditados para un factor de valoración, no se tienen en cuenta para otros factores.
3. Todos los estudios y experiencia debían estar debidamente acreditados.

En la interpretación del artículo 5 del Decreto No. 1384 de 1996, los factores de valoración se aplicaran así:

- El título de formación avanzada ( especialización, maestría, doctorado ). Se entenderá como título universitario de especialización todo aquel que se haya obtenido como resultados de estudios de posgrado, no inferiores a un año académico de duración y que tenga relación con las funciones propias del cargo.

Se otorgara el 20% si corresponde a un título de formación avanzada y esta relacionada con las funciones que se ejercen en la Auditoria Externa.

- En cuanto al literal b ) la experiencia debe ser no menor de tres ( 3 ) años en áreas relacionadas o a fines con las funciones del cargo y que exceda de la exigida para el respectivo cargo.
- Para el factor del literal c), se entiende en la participación en eventos académicos o científicos, como o exponente o receptor siempre y cuando sean directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo.

- En el factor de la docencia en instituciones de educación superior, no requiere que las asignaturas dictadas sean relacionadas con el cargo ni establece limitaciones en cuanto al tiempo del ejercicio.

Revisada la hoja de vida de la doctora LILIANA MARIA CALLE GOMEZ, reúne los requisitos que exceden de los mínimos exigidos para el cargo como Jefe de la División Seccional Bogotá, Cundinamarca Grado 14, tenidos en cuenta para los factores de valoración determinados en el artículo 5º del Decreto 1384 de agosto 5 de 1996, quedando pendiente allegar a la hoja de vida el documento que acredita tiempo de servicio por dos ( 2 ) años.

Para el título de formación avanzada, acredita fotocopia del diploma de la Especialización en Derecho Procesal, en la Universidad Pontificia Bolivariana, abril 19/96, para el 20% del sueldo básico mensual .

Acredita experiencia de 5 años, 2 meses y 20 días, relacionada con las funciones del empleo, la cual no excede de la exigida para el respectivo cargo .

Acredita participación en eventos académicos relacionados con las funciones del cargo, para el 5% del sueldo básico mensual.

Se recomienda para la citada funcionaria el 25% del sueldo básico mensual :  
Sueldo = \$1.452.126 y prima técnica el 25% = \$363.031

Una vez leída y aprobada el acta, se firma por los que en ella intervinieron.

**HERNÁN ALONSO MAZO GIRALDO**  
Auditor Externo

**PIEDAD LONDOÑO RAMÍREZ**  
Jefe de Unidad Control Fiscal

**MARÍA RUTH GALINDO GARCÍA**  
Jefe de Unidad Acciones Jurídicas

**KATIA KELLY ARROYAVE VALENCIA**  
Jefe de la División Seccional Valle



Auditoría Externa ante la Contraloría  
General de la República

AUAJ - 0450

Santafé de Bogotá, 26 de noviembre de 1998

Doctora  
LILIANA MARÍA CALLE GÓMEZ  
Jefa División Seccional Cundinamarca  
Auditoría Externa ante la  
Contraloría General de la República  
Presente

Asunto: Solicitud Prima Técnica

Respetada doctora Liliana:

Atentamente le informo que una vez estudiada su solicitud de asignación de prima técnica, ésta no es viable jurídicamente por cuanto se encuentra vinculada mediante nombramiento provisional (el cargo es de carrera administrativa, no aprobando el concurso) y el Decreto 1724 de julio 4 de 1997 estipula que es procedente a quienes estén nombrados con carácter permanente.

Cordialmente,

  
MARÍA RUTH GALINDO GARCÍA  
Jefa Unidad de Acciones Jurídicas

Luz L.

Calle 17 N° 9-82 Piso 25  
Santafé de Bogotá, D.C.

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA  
DESPACHO DEL CONTRALOR

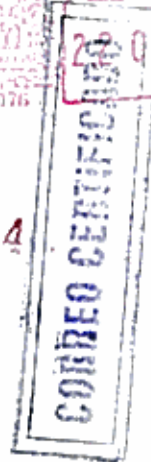
DCD - 1154  
Ibagué, noviembre 20 de 2001

*Dms*

150464

150464

150464



81.

Doctor  
**JUAN FERNANDO ROMERO TOBON**  
Director Oficina Jurídica  
Auditoría General de la República  
Carrera 10ª N° 17-18 piso 9°  
Bogotá D.C.

Ref: Solicitud de concepto.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Al contestar cite N.U.R. 110-1-7023. 23/11/2001 03:00 p.m.  
Trámite: 435-SOLICITUD  
E-5745 Actividad: 01 INICIO. Folios 1, Anexos: NO  
Origen: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Respetado doctor Romero:

Con todo comedimiento me permito solicitar concepto jurídico en relación con lo siguiente:

- C-132 y 154/97*
1. Es procedente que la Contraloría celebre contrato de prestación de servicios profesionales con abogado para el cobro de multas provenientes de los procesos administrativos sancionatorios y de los faltantes determinados mediante fallo con responsabilidad fiscal? *¿No cumplir la labor?*
  2. Si la respuesta anterior es afirmativa, es factible que se pacte como contraprestación a favor del contratista un porcentaje sobre las sumas de dineros recaudados, en especial, sobre aquellas producto de un alcance fiscal?

Para esta entidad, es de suma importancia contar con todas y cada una de sus reflexiones en relación con el tema planteado.

Saludo cordial,

  
**GUSTAVO HERNANDEZ GUZMAN**  
Contralor Departamental del Tolima