



405

**MEMORANDO INTERNO**

110 024 2002

Bogotá, D.C., 24 Jul. 2002  
110-435

**PARA:** NORBERTO DAVID SALAS GUZMAN, Director  
Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

**DE:** JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, Director  
Oficina Jurídica

**REFERENCIA:** N.U.R. 215-3-8283-435-03 de 24 de junio de 2002

Solicitud de concepto - Sujetos pasivos de la sanción fiscal,  
Contralorías Delegadas de la Contraloría General de la  
República como sujetos pasivos de la acción sancionatoria  
fiscal

Apreciado Doctor,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de  
conceptualización asignada a esta dependencia, me permito  
efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes  
planteadas por esa dependencia.

**1.- LA CONSULTA.-**

En su escrito de fecha 24 de junio y con fundamento en lo  
establecido en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 que atribuye a  
los contralores la facultad de imponer multas a los servidores  
públicos y particulares que manejen fondos o bienes públicos  
cuando realicen los comportamientos descritos en la norma, se ha  
solicitado a esta Oficina emitir concepto sobre los siguientes  
interrogantes:

Quiénes son sujetos pasivos de este tipo de sanciones servidores

concepto 110 024 2002

18

públicos o particulares que manejen fondos o bienes del estado solamente, es decir que todo servidor público no es susceptible de este tipo de sanciones?

Las Contralorías Delegadas de la Contraloría General de la República manejan fondos o bienes del estado?

Cuál es la interpretación del artículo 51 del Decreto 267 de 2000, por la cual se fijan las funciones de las Contralorías Delegadas, en cuanto al manejo de fondos o bienes del estado?

## 2.- FUNDAMENTOS.-

Con el objeto de dar respuesta a los interrogantes planteados, esta Oficina estima necesario formular las siguientes precisiones conceptuales:

2.1.- De conformidad con lo establecido en los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública a cargo de la Contraloría General de la República y de las contralorías de todos los niveles territoriales en un primer nivel, y de la Auditoría General de la República, en un segundo nivel; en desarrollo de esta función, corresponde a los aludidos organismos de control vigilar la gestión fiscal de los responsables del manejo de los recursos públicos, esto es, hacer seguimiento y evaluación sobre las operaciones que se realizan con los recursos del erario.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han coincidido en indicar que el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de los bienes que conforman el patrimonio público y por tanto comprende las diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido se pueden consultar las sentencias C-529 de 11 de noviembre de 1993 y C-840 de 9 de agosto de 2001 proferidas por la Corte Constitucional, así como el concepto No. 973 de julio 31 de 1997 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En sentencia C-529 de 1993 se afirmó, con ponencia del Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz: "... De conformidad con la idea generalmente aceptada de que

concepto que permite inferir que no todo servidor público ejerce gestión fiscal y que no toda actuación realizada en las entidades públicas constituye gestión fiscal, como bien lo ha precisado la Corte Constitucional en la sentencia C-840 mencionada de la cual se transcriben los siguientes apartes:

[. . .] se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene

---

*el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recando o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición. Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se encierra a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración (Ley 42 de 1993, arts. 8, 9, 10, 11, 12 y 13)."*

que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar *in sólido* o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares<sup>2</sup>, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.

[. . .] El Legislador sólo puede autorizar la imposición de sanciones razonables y proporcionales a los funcionarios que, de acuerdo con el reparto de competencias constitucionales, resulten afines con la medida. <sup>3</sup>-Resaltado por fuera del texto-

Lo anterior no significa que en los eventos en que se advierta que se ha producido detrimento al patrimonio público, no sea posible vincular al proceso de responsabilidad fiscal a quienes, a pesar de que no hayan realizado gestión fiscal en forma directa, hayan contribuido a la realización del detrimento, pues el legislador ha sido claro en establecer que es procedente su vinculación al proceso de responsabilidad fiscal y la Corte Constitucional ha encontrado ajustada a la Constitución esta previsión, con fundamento en las consideraciones que se transcriben a continuación:

[. . .] La definición del daño patrimonial al Estado no

---

<sup>2</sup> Tal como ocurre en relación con los empleados de las empresas de servicios públicos mixtas y de las empresas de servicios públicos privadas que incorporen aportes estatales. (arts. 14, numerales 6 y 7, y 41 de la ley 142/94).

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-840 de 9 de agosto de 2001. Magistrado Ponente Dr. Jaime Araujo Rentería.

invalida ni distorsiona el bloque de competencias administrativas o judiciales que la Constitución y la ley han previsto taxativamente en desarrollo de los principios de legalidad y debido proceso. Por lo mismo, cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal.

Y la Sala reitera: la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiéndose que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. Lo cual implica que si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales, causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.

Por las razones expuestas la Corte declarará la exequibilidad de la inflexión verbal "contribuyan", contenida en el artículo 6 de la ley 617 de 2000.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-840 ya citada. Resaltado y subrayado por fuera del texto original.

De donde se desprende que siempre que se trate de derivar responsabilidad fiscal, bien sea de carácter sancionatoria o patrimonial, se requiere que exista vínculo o relación de causalidad, desde el punto de vista de la gestión fiscal, entre el sujeto pasivo de la acción y la actuación susceptible de ser cuestionada que siempre deberá estar relacionada con el manejo de fondos o bienes públicos.

2.2.-De conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política, del ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal se pueden derivar dos clases de actuaciones que las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 se han encargado de diferenciar: el proceso sancionatorio fiscal y el proceso de responsabilidad fiscal. El primero de ellos concebido como el instrumento otorgado a los organismos de control fiscal que permite resolver y superar los obstáculos que se pueden presentar en desarrollo de la función pública que les ha sido encomendada, en su carácter instrumental, y, el segundo, concebido como el mecanismo que permite recuperar aquellos valores en que se ve afectado el patrimonio público como consecuencia de una indebida gestión fiscal que genere pérdidas, mermas o deterioros. Además de lo establecido en el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política<sup>5</sup>, el proceso sancionatorio fiscal se encuentra regulado por lo establecido en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993 y, la ley de 2000 ya mencionada regula el proceso de responsabilidad fiscal.

Bajo la nueva concepción del control fiscal que introdujo la Carta de 1991, la sanción fiscal adquirió una importancia superior a la que tradicionalmente tenía atribuida; es por ello que la sanción fiscal ha sido concebida como el instrumento idóneo para castigar aquellos comportamientos que atenten contra el ejercicio de esta función pública. Actualmente y debido a que en aplicación del artículo 267 de

---

<sup>5</sup> El numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política establece: *"Artículo 268.- El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (. . .) 5.- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma."*

la Carta se impuso a los responsables del manejo del erario actuar inspirados en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, el legislador, al dar desarrollo a las normas constitucionales, optó por atribuir a los contralores y al Auditor General de la República la facultad de sancionar, no sólo en aquellos eventos en que el gestor fiscal realice actos que representen un entorpecimiento de las funciones asignadas a las contralorías (no suministrar la información requerida, no rendir las cuentas en la forma y oportunidad establecidas, etc.), sino adicionalmente frente a aquellos eventos en que el servidor o el particular responsable del manejo del erario actúe con desconocimiento de los principios que deben regir el uso del recurso público, esto es, incumpliendo sus demás obligaciones fiscales.

En lo relacionado con las facultades sancionatorias otorgadas a los contralores y a la Auditoría General de la República, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, indicando que la competencia atribuida a los organismos de control fiscal para la imposición de multas se ajusta a la Constitución y que, en los términos en que ha sido desarrollada por los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993, no vulnera el principio *nom bis in idem*, toda vez que esta clase de sanciones se encuentran instituidas para garantizar el debido ejercicio de la función pública de control fiscal, impidiendo que quien es sujeto de la vigilancia pueda mediante cualquier acto entorpecer la labor constitucionalmente encomendada. Así por ejemplo, en sentencia C-484 de 2000 la Corte Constitucional afirmó:

[. . .] 7. De acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 de la Carta el contralor tiene la facultad de imponer las sanciones pecuniarias que se deriven de la responsabilidad fiscal. Además, tal y como lo expuso la Corte en precedencia, la finalidad del proceso fiscal es el resarcimiento de perjuicios ocasionados como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Por ende, es claro que el contralor puede aplicar sanciones pecuniarias, mientras que es más problemático sostener que también puede imponer otro tipo de sanciones, pues, como se señaló en el fundamento

jurídico 4º de esta sentencia, el Legislador puede atribuirle a los contralores otras funciones, siempre y cuando estas sean acordes con su naturaleza jurídica. Así las cosas, las multas, como "sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado"<sup>6</sup>, pueden interponerse directamente por el contralor.

No obstante lo anterior, al analizar con detenimiento la figura de la multa que consagra el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, la Corte encuentra que ésta tiene un carácter diferente a la multa sanción, ya que busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal. Por consiguiente, la norma en mención consagra una multa coercitiva, la que si bien consiste en una exacción pecuniaria, su finalidad principal se dirige a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal.

Obsérvese, que en el mismo sentido, se concibe la amonestación, con la cual el Legislador tampoco pretende resarcir ni reparar el daño sino que busca establecer un medio conminatorio que se fundamenta en el poder correccional del Estado, por lo que la multa y la amonestación se entienden como sanciones correccionales que pueden imponerse por las diferentes ramas y órganos del poder público. En efecto, en relación con las medidas correccionales adoptadas por los jueces, esta Corporación ya había establecido que "la facultad del funcionario judicial de adoptar medidas correccionales frente a los particulares que incurran en alguna de las causales que justifican la adopción de medidas sancionatorias, tiene fundamento en el respeto que se le debe a la administración de justicia"<sup>7</sup>.

En consecuencia, la Corte concluye que la multa y la amonestación que consagran las normas acusadas son medidas correccionales que pueden ser impuestas directamente por los contralores en ejercicio del control fiscal.

Esta Corporación tampoco encuentra que la existencia

---

<sup>6</sup> Sentencia C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>7</sup> Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa



de multas y amonestaciones en el proceso de responsabilidad fiscal, vulneran el principio del non bis in idem en relación con las sanciones disciplinarias de los mismos nombres, pues como lo ha dicho en varias oportunidades esta Corte, sólo es posible predicar la vulneración del artículo 29 superior cuando dos sanciones consagran "identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación".

[. . .] la multa y la amonestación como medidas correccionales en el proceso fiscal, no tienen la misma naturaleza que las sanciones disciplinarias del mismo nombre, como quiera que, estas últimas, son impuestas como consecuencia del incumplimiento de los deberes propios del servidor público y, las primeras facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal. De igual manera, las medidas comparadas no tienen el mismo objeto, ya que las primeras pretenden sancionar una conducta reprochable disciplinariamente y, las segundas, buscan garantizar la eficiencia y eficacia del control fiscal. Finalmente, las multas y las amonestaciones correccionales y disciplinarias tampoco se identifican en cuanto al sujeto pasivo, como quiera que las primeras podrán imponerse a cualquier persona que maneje bienes o fondos del Estado, mientras que las sanciones disciplinarias se desenvuelven en el estricto ámbito de la función pública<sup>8</sup>.

De donde es claro que las sanciones fiscales susceptibles de ser impuestas por los organismos de control fiscal se encuentran instituidas para facilitar el ejercicio del control fiscal y garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones de las cuales depende el éxito de la vigilancia de la gestión fiscal, razón por la cual sólo son susceptibles de aplicarse a aquellos servidores públicos o particulares que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes públicos.

En este sentido, se debe tener en cuenta que las sanciones fiscales susceptibles de ser aplicadas por los contralores y el Auditor General de la Nación, son la amonestación y la multa, respecto de las cuales establecen los artículos 100 y

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-484 de 4 de mayo de 2000. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

101 de la Ley 42 de 1993:

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

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

[ . . . ] CAPITULO V

Sanciones

**Artículo 100.-** Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9 de la presente ley, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten las Contralorías, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

**Parágrafo.** Copia de la amonestación deberá remitirse al superior jerárquico del funcionario y a las autoridades que determinen los órganos de control fiscal.

[ . . . ] **Artículo 101.-** Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no

9

adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello. -El resaltado no corresponde al texto original-

De acuerdo con las normas transcritas, los sujetos pasivos de las sanciones fiscales son calificados, lo que ratifica la posición adoptada en este concepto. Para el caso de la sanción de amonestación, el legislador contempló como sujetos pasivos tanto a las personas jurídicas (de derecho público y privadas), como a las naturales, siempre que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes del Estado; en el caso de la sanción de multa, ésta únicamente ha sido concebida para ser impuesta a personas naturales, sean éstos servidores públicos o particulares y al igual que en el caso anterior, siempre que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes del Estado.

Lo anterior permite concluir que, en tratándose de sanciones fiscales, sólo pueden ser susceptibles de ser sancionados quienes desarrollen gestión fiscal, sin que sea posible ampliar el espectro de actuación a quienes contribuyan a la gestión fiscal, toda vez que el legislador tan sólo los ha contemplado expresamente para los eventos en que exista detrimento al patrimonio público y siempre que hayan desarrollado gestión fiscal en forma indirecta.

Por fuera de este escenario existirían otras clases de responsabilidad funcional del servidor público o el particular que desbordan el objeto propio de la sanción fiscal.

- 3.- Ahora bien, dentro de la estructura de la Contraloría General de la República, el Decreto 267 de 2000 ha creado las dependencias conocidas como "Contralorías Delegadas", con el siguiente objetivo general:

**Artículo 14.- Objetivo de las Contralorías Delegadas.-**  
Es objetivo de las contralorías delegadas garantizar el ejercicio y ejecución de las funciones y responsabilidades misionales definidas en la

Constitución Política y la ley a cargo de la Contraloría General de la República en sus distintos ámbitos de competencia, apoyar en forma directa e inmediata el ejercicio de las facultades constitucionales y legales atribuidas al Contralor General de la República y concurrir en la conducción y orientación técnica y de políticas de la entidad.

Por su parte, los artículos 51 y siguientes del mencionado Decreto, establecen las funciones generales que deben cumplir la Contralorías Delegadas Sectoriales y las Contralorías Delegadas Generales, sin que en ellas se advierta que en forma directa les esté atribuido el manejo de fondos o bienes públicos, esencia de la gestión fiscal y que permitiría calificar a los titulares de esos Despachos como gestores fiscales susceptibles de ser sancionados fiscalmente al incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los artículos 100 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

No obstante lo anterior, se estima necesario tener en cuenta que teniendo en cuenta que las Contralorías Delegadas Sectoriales tienen a su cargo adelantar las labores de auditoría que permiten identificar la ocurrencia de detrimentos al patrimonio público, así como adelantar las indagaciones preliminares que demanden hechos de esa naturaleza, es posible afirmar que en desarrollo de tales actuaciones realizan gestión fiscal, en los términos ya tratados, y que por tanto, son susceptibles de ser sancionados fiscalmente por las conductas que se asuman frente al ejercicio del control fiscal que corresponde ejercer a la Auditoría General de la República respecto de estas actividades.

Se debe tener en cuenta que el Constituyente ha confiado la salvaguarda del patrimonio público a los organismos de control fiscal y por esta razón los ha dotado de los instrumentos jurídicos que permiten garantizar el carácter incólume de los recursos públicos, haciendo uso de la jurisdicción coactiva, lo que significa que del debido ejercicio de las facultades otorgadas a los organismos de control fiscal depende la reparación del patrimonio público afectado por

las conductas irregulares de aquellos a quienes se ha confiado su manejo. Son pues vértices de la razón de ser de estos organismos y, por ende, materia de revisión acerca de la gestión que les ha sido encomendada. De otra parte, los alcances determinados en los fallos con responsabilidad fiscal y las multas impuestas en desarrollo de la función fiscalizadora, son sumas que a la luz de lo establecido en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) constituyen ingresos corrientes de la Nación, departamento, distrito o municipio<sup>9</sup> y por tanto, ingresan a las arcas del Estado, no del organismo de control fiscal que los haya determinado y recaudado.

<sup>9</sup> Debido a que pueden existir otras sumas que son percibidas por la Nación o por los entes territoriales que no pueden ser clasificadas dentro de ninguna de las categorías de ingresos previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha considerado que en esos eventos se debe entender que se trata de un ingreso corriente de carácter no tributario. Esta posición se ha recogido en el libro titulado "ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO", elaborado por la Dirección General del Presupuesto en el que se lee: "1.1. Ingresos de la Nación. Esta categoría comprende: Ingresos Corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y Fondos Especiales. **Ingresos Corrientes:** Son los recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos incluyen las tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios.( . . .) 1.1.1.2. **Ingresos no tributarios:** Esta categoría incluye los ingresos del gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado. Este rubro incluye los ingresos originados por las tasas que son obligatorias pero que por su pago se recibe una contraprestación específica y cuyas tarifas se encuentran reguladas por el Gobierno Nacional, los provenientes por pagos efectuados por concepto de sanciones pecuniarias impuestas por el Estado a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal y aquellos otros que constituyendo un ingreso corriente, no puedan clasificarse en los ítems anteriores." Bajo este entendido es que se afirma que tanto el valor de las multas fiscales como de los alcances con responsabilidad fiscal, son ingresos corrientes del respectivo ente territorial y, por ende, hacen parte del presupuesto de rentas de éste; la única excepción prevista en la legislación vigente en esta materia, es el destino de las multas impuestas por la Contraloría General de la República, que por disposición expresa del Decreto 267 de 2000 ingresan al patrimonio del Fondo de Bienestar Social de esa entidad, sin que ello desvirtúe la naturaleza pública de los referidos recursos.

Se deduce entonces que, en el caso de las multas y de los faltantes definidos en los fallos con responsabilidad fiscal, la labor previa y posterior a la creación del acto administrativo constituye gestión fiscal, pues se trata de una serie de actuaciones de control y jurídicas que se tramitan con el objeto de definir el valor de los detrimentos ocasionados al erario, así como de las multas de carácter fiscal, presupuesto esencial para promover la respectiva acción de cobro y obtener el pago de los valores definidos a cargo de los responsables y que ingresan al patrimonio público.

Es por ello que en desarrollo de las funciones que le han sido atribuidas a la Auditoría General de la República, la entidad está en posibilidad de medir y evaluar la gestión adelantada por los organismos de control fiscal en las labores de auditoría y de determinación y cobro de los detrimentos ocasionados al patrimonio público y de las multas impuestas a los sujetos pasivos del ejercicio del control fiscal, concepto que cobija a las Contralorías Delegadas Sectoriales de la Contraloría General de la República, lo cual, adicionalmente encuentra apoyo en reciente pronunciamiento proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, que respecto a los alcances del ejercicio del control fiscal sobre los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Auditoría General de la República, ha afirmado:

[e]s necesario concluir que la vigilancia de la gestión fiscal cumplida por la Auditoría General, está limitada por las funciones específicas que a ella le asignan las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, las cuales establecen los diferentes sistemas de control y el procedimiento aplicable en los procesos de responsabilidad fiscal, sin que tal competencia de la Auditoría General de la República pueda constituirse en instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente, ni a través de ella se puede ejercer control disciplinario.

La Auditoría General de la República tiene, entonces, competencia para:

a) Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal respecto de los bienes y recursos asignados a las contralorías

territoriales, y

b) Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre la actividad de las contralorías vigiladas, esto es, sobre los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías vigiladas, en orden a establecer la eficiencia, la economía y la eficacia en el desempeño de las funciones a ellas asignadas, incluyendo como conclusión del mismo, el análisis del recaudo efectuado (art. 268, num. 5º de la C.N.).

Tales funciones de control, deberán ser ejercidas de acuerdo con las políticas, método, forma de rendir cuentas y criterios para la evaluación financiera, de gestión y de resultados determinados por el auditor, según lo prevé el artículo 5º del Decreto-Ley 272 de 2000, conforme a los controles que le autoriza la Ley 42 de 1993, especialmente por los definidos en los artículos 8º a 19; estas atribuciones no son ni pueden convertirse en una instancia de revisión de los procesos de responsabilidad adelantados por las contralorías vigiladas; así, debe decirse claramente, que carece la auditoría de competencia para modificar, revocar o confirmar las decisiones de éstas; tampoco tiene competencia para ejercer vigilancia de la gestión fiscal sobre los bienes y recursos de las entidades administrativas territoriales, función que corresponde a las contralorías departamentales, distritales o municipales y, de forma excepcional, a la Contraloría General de la República, conforme al régimen constitucional y legal.<sup>10</sup>

### 3.- CONCLUSIÓN.-

De acuerdo con las consideraciones expuestas en este escrito se concluye que:

- 1.- Sólo pueden ser vinculados al proceso sancionatorio fiscal los servidores públicos que manejen fondos o bienes públicos, es decir, que realicen gestión fiscal.

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de fecha 28 de febrero de 2002. Radicación 1392. Consejera Ponente Dra. Susana Montes de Echeverri.

2.- Los Contralores Delegados Sectoriales al tener a su cargo las labores de auditoría que permiten advertir sobre la ocurrencia de detrimentos al patrimonio, así como el desarrollo de las indagaciones preliminares, cumplen gestión fiscal, concepto que alude a la administración y manejo de bienes o fondos públicos tal y como se desprende, entre otras, de la sentencia C-529 de 1993 de la Corte Constitucional, y por lo tanto son susceptibles de ser vinculados a procesos sancionatorios fiscales adelantados por la Auditoría General de la República, por las conductas asumidas con ocasión al desarrollo de esa especialísima modalidad de gestión fiscal. Despliegan, por tanto, una actividad fiscalmente relevante de la cual debe dar respuesta, su reticencia u obstaculización pueden originar sanciones administrativas fiscales.

En cuanto a la tercera pregunta, su respuesta se haya subsumida en aquella dada en el punto de este acápite.

De este modo, deja así planteada esta oficina su criterio respecto a la inquietud formulada, no sin antes puntualizar que este concepto se emite dentro de los términos establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Original Firmado Por:  
Juan Fernando Romero Tobón

**JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN**

C.C. Auditor Delegado  
Gerentes Seccionales

DPA



DMJ



LA AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO  
CALLE 100 No. 100-100 Bogotá, D.C.  
TELÉFONO: 215-3-8283 FAX: 215-3-8283  
WWW.AUDITORIA.GOB.CO

389

**MEMORANDO INTERNO**

Recibido en  
24 de agosto  
2002

Bogotá, D.C., 21 de junio de 2002  
212

**PARA:** JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN,  
Director Oficina Jurídica.

**DE:** NORBERTO DAVID SALAS GUZMÁN,  
Director Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción  
Coactiva

**REFERENCIA:** N.U.R. 215-3-8283-435-03  
Consulta

Con toda atención solicito a usted se sirva emitir concepto jurídico sobre los servidores públicos a quienes se les puede imponer sanciones, teniendo en cuenta el contenido del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 que señala:

*"Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.*

*Parágrafo. Cuando la persona no devengare sueldo la cuantía de la multa se determinará en términos de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías.” (resaltado fuera de texto)*

Los interrogantes que se plantean son:

Quiénes son sujetos pasivos de este tipo de sanciones servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes del estado solamente, es decir que todo servidor público no es susceptible de este tipo de sanciones?

Las Contralorías Delegadas de la Contraloría General de la República manejan bienes o fondos del estado?

Cuál es la interpretación del artículo 51 del Decreto 267 de 2000, por el cual se fijan las funciones de las Contralorías Delegadas, en cuanto al manejo de fondos o bienes del estado?

Cordial saludo,

  
NORBERTO DAVID SALAS GUZMÁN