

197

(2)

CGR, Control Ciudadano

Do: carlos_arturo840@hotmail.com
Para: control_ciudadano@contraloriagen.gov.co
Asunto: Buzon del ciudadano

BUZÓN DEL CIUDADANO

Número de la solicitud: 4112
Fecha: 2008/6/12 **Hora:** 16:8
Buzón: Consultas Jurídicas

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 17-06-2008 11:01
Al Contestar Cite Este No: 2008ER43354 O 1 Fol: 1 Anexo: 0
ORIGEN: CIUDADANO/CARLOS ARTURO GARCIA TRUJILLO
DESTINO: CONTR DELEG PARTICIP CIUDADANA/AQUELLO CAMPO ESTER
ASUNTO: CONSULTA SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS
OBS: 43334

Ciudadano

Nombre: CARLOS ARTURO GARCIA TRUJILLO
Tipo de identificación: Cédula de Ciudadanía
Número de identificación: 16273517
Dirección: CRA 42 51-53
Teléfono: 2753765
País: Colombia
Departamento: Valle
Ciudad: palmira
Correo: carlos_arturo840@hotmail.com

Asunto: sanciones administrativas

Mensaje: puede un contralor municipal aplicar multas a servidores publicos que no manejen ni administen recursos de estado (jefes de control interno)cuando no comparecan a citaciones hechas por estas entidades estando el funcionario incapacitado por un accidente de trabajo en la fecha de la presentacion

Interponer recurso de haber incapacidad.

Misión: Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos.

76-02-08

Bogotá, D.C.
82111
Radicado: ER43334

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 14-07-2008 11:30
Al Contestar Cite Este No.:2008EE42916 O 1 Fol:1 Anex:1
ORIGEN: 5703 - CONTR DELEG PARTICIP CIUDADANA/CUELLO CAMPO/ESTEBAN JO
DESTINO: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/LUZ MARINA GONZA
ASUNTO: ER 43334
OBS: COD.47

Doctora
LUZ MARINA GONZÁLEZ DURÁN
Directora de Control Interno Fiscal
Auditoría General de la República
Carrera 10 No 17 - 18
Bogotá, D.C.



Rad No 2008-233-003485-2
De Rad. ACLOPATOFSKY
Fecha 22/07/2008 14:18:08
Asunto : 2008EE42916 ER43334
Destino : / Rem. CIJ CONTRALORIA GENERAL DE LA
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

3 Sep / 08

Referencia: Radicado N°. ER43334 del 17/06/2008

Respetada Doctora:

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, atentamente me permito allegar a su despacho en un (01) folio, la comunicación remitida a la Contraloría General de la República, suscrita por el Señor Carlos Arturo García Trujillo, donde consulta sobre Sanciones Administrativas en un Municipio, le informamos que fue radicada bajo el número de la referencia.

De otra parte, hemos informado al ciudadano, que en lo sucesivo la facultad para proferir la respuesta, así como para adelantar las demás acciones a que haya lugar, son del resorte de ese despacho.

Cordialmente



ESTEBAN JOSE CUELLO CAMPO
Contralor Delegado para la Participación Ciudadana

Diana
5-08/08 195



Radicado No: 20082100033813

Fecha: 30-07-2008

MEMORANDO INTERNO

Bogotá D. C.,

210

PARA: Doctora **Dayra Enna Concición P.**, Jefe Oficina Jurídica

DE: Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

ASUNTO: Radicado 2008-233-003465-2
Solicitud Concepto. SIQ 110-2008-14

Por competencia, atentamente remito la consulta jurídica presentada por el señor Carlos Arturo García, relacionada con la posibilidad de que un contralor municipal aplique multas a un funcionario que no maneja ni administra recursos o fondos, en caso de no comparecer a citaciones estando incapacitado.

Agradezco enviar copia a la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la respuesta enviada al peticionario, con el fin de actualizar el Sistema SIQ, asignado como requerimiento No 110-2008-14.

Cordial saludo,



FABRIN VÁSQUEZ MENDIETA.
Maria G.
Anexo: Dos (2) folios.

Diana
5-08/08
3:40 P.M.

Finanzas
05-09/08

189

4419594330



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20081100045431
Fecha: 03-09-2008

04 SET. 2008.

Devolver Copia Firmada

Bogotá D.C.,
O.J. 110-051-2008

Señor:
CARLOS ARTURO GARCÍA TRUJILLO
Carrera 42 51-53.
Palmira - Valle

Ref.: Ciudadano consulta sobre la viabilidad de un contralor municipal de imponer multas a un servidor público que no administra ni maneja recursos del estado.
Rad.2008-233-003465-2

Respelado Señor García:

En desarrollo de la función de conceptualización asignada a la Oficina Jurídica, se procede a resolver la inquietud planteada en el oficio de la referencia.

Usted pregunta si un contralor municipal puede imponer multas a un servidor público, (jefe de control interno), que no administra ni maneja recursos del Estado, cuando encontrándose incapacitado por un accidente de trabajo, no comparece a citaciones hechas por la Contraloría.

Revisadas las funciones de los Contralores de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y legislación vigente, se encuentra que las únicas sanciones que un contralor puede imponer, a servidores públicos de las entidades sujetas a su vigilancia y control, son las establecidas en los artículos 99, 100 y 101 de la ley 42 de 1993, las cuales disponen:

El artículo: 99, que *"Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores."*

El artículo 100 señala que: *"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*

7-04-05-08
11:32

190

de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 90., 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. “

Por su parte el artículo 101 de la ley 42 de 1993, establece: “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; incurrirán 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.”

Es importante resaltar que de conformidad con la normatividad mencionada no cualquier persona es sujeto pasivo de una sanción de las previstas en las normas anteriormente citadas, porque la ley le asigna una cualificación consistente en que el servidor público maneje bienes o fondos del Estado.

Es claro que el legislador establece los elementos que el sancionador (Contralor) debe tener en cuenta para imponer una sanción, y de esta forma cumpla con los supuestos objetivos y subjetivos necesarios para que la sanción pueda imponerse.

Así, se observa que el artículo 101 de la ley 42 de 1993 delimita los elementos a tener en cuenta para sancionar, estableciendo que los contralores impondrán multas **a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado**, en los casos taxativamente señalados en la misma normativa. Igualmente el artículo 100 establece la amonestación o llamado de atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad **que maneje fondos o bienes del Estado**.

De lo anterior se infiere que no cualquier servidor público puede ser destinatario de las sanciones susceptibles de imponer por un contralor, en este sentido es pertinente citar un pronunciamiento del Consejo de Estado¹, relacionado con la sanción establecida en el artículo 101 de la ley 42 de 1993 en donde manifestó: “

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: Rafael e. Ostau de Lafont Planeta. (10) de mayo de (2007). Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00182-01.



...Al estar invocadas las normas antes citadas, en especial las dos últimas (art. 268 de la Carta y art. 101 de la ley 42 de 1993), y aplicada la sanción prevista en la última, de cuyo se tiene que el acto acusado fue expedido en ejercicio del control fiscal que las mismas le otorgan a la Contraloría General de la República, por cuanto dicha sanción está prevista para actos, hechos u omisiones relacionados directamente con la gestión fiscal, es decir, con el manejo de bienes o fondos del Estado, lo cual implica entre sus elementos o supuestos específicos, un sujeto pasivo cualificado y un objeto, que es justamente la gestión fiscal. Son dos, entonces, los conceptos allí involucrados: El de control fiscal y el de gestión fiscal. Sobre el primero, siguiendo el pronunciamiento más reciente de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación, se tiene la siguiente delimitación de ese concepto: "El control fiscal es una función pública que tiene por objeto la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, ejercida por la Contraloría General de la República^a, las contralorías territoriales y la Auditoría General, que se cumple mediante el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley (art. 267 de la C.P.)". En tanto que en ese mismo pronunciamiento la gestión fiscal se define así, con base en el artículo 3° de la ley 610 de 2000: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales". (Negrilla fuera de texto)

Atendiendo la condición del caso concreto, revisamos las funciones del jefe de control interno, encontrándose que la ley 87 de 1993, establece:

"ARTÍCULO 10. JEFE DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DEL CONTROL INTERNO. Para la verificación y evaluación permanente del sistema de

^a El artículo 119 constitucional señala que "La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración". En la Asamblea Nacional Constituyente, Informe ponencia se precisó que "...la función fiscalizadora es de interés primordial del Estado, en cuanto tiene que ver con el correcto manejo de las finanzas públicas que son objeto de su atención. Los caudales o recursos que tienen las actividades gubernamentales provienen del pueblo y a él deben revertir en forma de servicios. (...) la Contraloría representa a la sociedad en cuanto que es ella la titular de sus finanzas en último término, pues en principio lo son del Estado. Vela porque los recursos que le proporciona al Estado estén correctamente manejados". (Gaceta Constitucional 59, jueves 25 de abril de 1991)

Concepto Núm. 1522 de 2003, de 4 de agosto de 2003, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consejero ponente doctor Flavio Augusto Rodríguez Arco.



192

control interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor Interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.”

“ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno, o similar, las siguientes:

- a) Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno;
- b) Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;
- d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;
- f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i) Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j) Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;



193

k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;

l) Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

PARÁGRAFO. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones."

De lo dispuesto en la norma se concluye claramente que el jefe de control interno no tiene función de gestión fiscal al no manejar recursos o fondos del Estado, las funciones que se le atribuye no encuadran en lo que jurídica y sustancialmente se define como gestión fiscal.

Para esta oficina la omisión de un servidor público (jefe de control interno) consistente en no comparecer a las citaciones que en forma escrita le haya hecho la contraloría, no configura ninguna de las conductas previstas en la Ley 42 de 1993 por cuanto no se encuentra relacionada con el manejo de bienes o fondos del Estado.

En el caso expuesto no existen los supuestos objetivos y subjetivos necesarios para que el contralor municipal imponga una sanción a un servidor público (jefe de control interno), toda vez que no administra ni maneja bienes o fondos del Estado.

En este punto cabe citar el pronunciamiento del Consejo de Estado², mediante el cual resolvió un caso similar al objeto de consulta, oportunidad en la cual un jefe de control interno fue sancionado por el Contralor General de la República; al respecto manifestó la honorable corporación: "...Así las cosas, la Sala no halla demostrado los supuestos objetivos y subjetivos necesarios para que la sanción impugnada, en cuanto uno de los varios medios de que dispone el control fiscal al estar prevista en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, le pueda ser impuesta al actor por los hechos en que se funda esa sanción, pues conviene reiterar que la facultad sancionatoria que el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 le otorga a la Contraloría General de la República es como expresión o instrumento del control fiscal que le corresponde por mandato constitucional, y sólo puede obedecer a circunstancias propias de la gestión fiscal.

Significa lo anterior que le asiste razón al actor en lo que concierne al cargo de

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: Rafael o. Ostau de Lafont Pianeta. (10) de mayo de (2007). Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00182-01.



194

violación de ese precepto, pues es evidente su indebida aplicación en este caso.

Lo anterior no significa que el actor no pueda ser llamado a responder por su comportamiento en relación con el deber y las funciones que le imponía el artículo 22 del Decreto 1737 de 1998, pues en la medida en que como servidor público debe responder por sus actos, hechos y omisiones que contravengan los ordenamientos jurídicos que sean pertinentes a su cargo, su conducta en este caso bien puede ser examinada por las autoridades disciplinarias competentes, a las cuales la Contraloría General de la República bien pudo haber acudido con fundamento en las pruebas de que disponía sobre la conducta del investigado, pero no ejercer su facultad sancionatoria, la cual le está dada como parte o herramienta del control fiscal que le corresponde, toda vez que la omisión que se le endilga al actor no tiene relación con manejo por parte suya de fondos o bienes del Estado...”

Seguros de haber resuelto las inquietudes planteadas, esta oficina le advierte que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Cordialmente,



DAYRA ENNA CONCICION PERICO
Directora Oficina Jurídica

C .C FABRIN VÁSQUEZ MENDIETA
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal.

Proyectó: Diana María Murcia Vargas
Abogada Oficina Jurídica

