



SIA-Atc. C01 2015000048  
"Gestión Fiscal para un Desarrollo Sostenible"

Dosquebradas, 30 de enero de 2015

D.C. Of. - 065 - 16  
Al contestar favor citar número de oficio y referencia o asunto

Doctor  
CESAR MAURICIO RODRÍGUEZ AYALA  
Director Oficina Jurídica  
Auditoría General de la República  
Bogotá D.C.

Referencia: Solicitud concepto para elaboración, rendición de informes y feneamiento de la cuenta.

Cordial saludo,

Por medio de la presente y para los fines de su competencia, la Contraloría Municipal de Dosquebradas informa que la PERSONERÍA MUNICIPAL, es actualmente uno de nuestros sujetos de control para la rendición de la cuenta y evaluación de su gestión fiscal.

La Personería de Dosquebradas tiene como misión "una entidad instituida como Agente del Ministerio Público ante autoridades judiciales y administrativas para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales para la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público, la intervención en la solución de conflictos y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas en el orden municipal.

Atender y apoyar en forma permanente y personalizada los requerimientos de la comunidad, con criterios de compromiso social, equidad, oportunidad, efectividad y mejoramiento continuo; propendiendo por el crecimiento integral de sus servidores, esto encausado bajo el lema "UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA".

Mediante Acuerdo N° 023 de Noviembre 26 de 2014, "Por el cual se expide el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Dosquebradas - Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del 2015" expedido por el Alcalde Municipal, las transferencias a la Personería, se hacen con base en los recaudos durante la vigencia de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación reales de tesorería, las cuales serán certificadas por la Tesorería Municipal.

- Personería Municipal 1,7% de los ICLD

Con el producto de los ingresos se formará un acervo común sobre el cual se girará para atender el pago de los gastos autorizados en el presupuesto. Los aportes para sufragar los gastos de funcionamiento provendrán de las transferencias o partidas anuales señaladas en el presente Acuerdo y que transferirá el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS.

10 9 FEB. 2015

Handwritten notes and signatures: "9/11/2015", "12:00", "Rov", "19-01-2015", "M/B"





*"Gestión Fiscal para un Desarrollo Sostenible"*

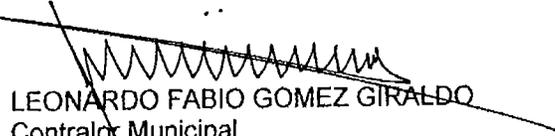
Corresponde a la Personería Municipal de Dosquebradas, efectuar el recaudo de las transferencias y aportes para el funcionamiento de la entidad a su cargo; igualmente llevar un registro detallado del presupuesto y ordenar los gastos con sujeción a las normas vigentes. La ejecución presupuestal se regirá por el plan anual mensualizado de caja P.A.C., que se elaborará a más tardar en los primeros cinco (5) días del mes respectivo, el cual será aprobado por el Personero Municipal teniendo como base el producto de los aportes que recibirá. Las partidas acordadas en el plan mensualizado de caja son acumulables para cada uno de los artículos y podrá girarse contra ellas en el transcurso del ejercicio fiscal.

Con base en lo anterior, le solicito muy respetuosamente informar y conceptuar si el alcance de la vigilancia y control fiscal incluye:

- Dictamen contable
- Informe de las finanzas públicas
- Fenecimiento de la cuenta.
- Rendición bimestral del informe de acciones de control a la contratación ante la Auditoría General de la República.

Agradezco su colaboración.

Cordialmente,

  
LEONARDO FABIO GOMEZ GIRALDO  
Contralor Municipal

Proyectó: Oscar Alexander González H  
Director Operativo Técnico

Revisó: Javier Alberto Patiño Duque  
Asesor Jurídico Externo





*Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 20151100006871

Fecha: 04-03-2015

Bogotá, D.C; 45 07575 8804 00  
110

Sin. Atc. Col2015000048

Doctor

**LEONARDO FABIO GOMEZ GIRALDO**

Contralor Municipal de Dosquebradas

Av. Simón Bolívar No. 36-44 Centro Administrativo Municipal CAM Of. 210

Dosquebradas, Risaralda

**Asunto:** Solicitud de concepto

Respetado señor Contralor:

## 1. ANTECEDENTE

Mediante oficio DC. Of. – 065 – 15 recibido en la Oficina Jurídica el 10 de febrero de 2015, solicita concepto acerca del alcance de la vigilancia del control fiscal sobre la Personería Municipal de Dosquebradas, específicamente si éste incluye:

- *Dictamen contable*
- *Informe de las finanzas públicas*
- *Fenecimiento de la cuenta*
- *Rendición bimestral del informe de acciones de control a la contratación ante la Auditoría General de la República*

Antes de brindar una respuesta a su solicitud, debemos advertir que la misma se efectúa con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista generales que no comprometen la responsabilidad de la entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante, pues, de acuerdo con nuestras facultades

05 MAR 2015



PREMIO  
COLOMBIANO  
A LA CALIDAD  
DE LA GESTIÓN  
2 0 1 4



*Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

constitucionales y legales, no podemos pronunciarnos sobre situaciones individuales y concretas que pueden ser objeto de control y vigilancia posterior.

## 2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Como marco de referencia para el análisis de la consulta planteada, a continuación se transcriben las normas constitucionales y legales que estimamos pertinentes para tal efecto:

Dispone el artículo 267 Constitucional que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Agrega dicha norma, que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

A su vez, el artículo 272 ibídem señala que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya Contraloría corresponde a éstas: Igualmente dispone que los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República.

Por su parte, los artículos 2 y 3 de la Ley 42 de 1993, establecen:

**Artículo 2°.** *Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativas y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las persona jurídicas y cualquier otro tipo de organismo o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.*

**Artículo 3°.** *Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integren la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior.*

Asimismo, la rendición de la cuenta de conformidad con el artículo 14 de la Ley 42 de 1993, se constituye en el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.



PREMIO  
COLOMBIANO  
A LA CALIDAD  
DE LA GESTIÓN  
2 0 1 4



*Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

En consonancia con lo anterior, el artículo 15 ibídem establece que la cuenta se constituye en “(...) *el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario (...)*”. De ahí que la principal consecuencia de quienes adelantan gestión fiscal –servidores públicos o particulares - es que ellos se convierten en sujetos de rendición de cuenta en relación con las contralorías, precisamente por esa circunstancia.

En este orden de ideas, corresponde rendir cuentas como tales a los entes o personas que directamente manejen o administren recursos o fondos públicos como sujetos de control fiscal, quienes de conformidad con esta reglamentación están en el deber legal periódicamente de reportar su gestión a la contraloría respectiva. Además, a través del proceso auditor se podrá requerir a los extremos de la relación contractual– cuando manejen recursos públicos- al constituirse en sujetos de control fiscal para que rindan cuenta directamente del destino de esos recursos públicos que fueron comprometidos en dicha relación contractual.

Respecto del alcance del control fiscal sobre “las cuentas”, la Corte Constitucional en la sentencia C-364 de 2000, con apoyo en providencia de Sala Plena del Consejo de Estado, de fecha 6 de junio de 2000, expresó:

*“11- Con todo, podría argumentarse que la facultad conferida por la norma acusada es inconstitucional, pues desborda la autorización prevista por el artículo 267 de la Carta, ya que dicha norma únicamente establece que la Contraloría “podrá ejercer un control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial” (subrayas no originales). Según esta objeción, la disposición constitucional literalmente establece que la intervención de la Contraloría es “posterior”, y que recae sobre “las cuentas”, por lo que debe concluirse que se trata únicamente de un control posterior numérico legal, sin que la Carta autorice que esa intervención de la Contraloría General se extienda al desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales.*

*A pesar de que el anterior reparo parece fundarse en el tenor literal del artículo 267 superior, la Corte considera que no es de recibo, por cuanto esa hermenéutica se basa en una interpretación aislada de la expresión “control posterior sobre cuentas”, que desconoce la regulación general del control fiscal en la Constitución. Así, es claro, como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, que la Carta de 1991 buscó ampliar y racionalizar el ejercicio del control fiscal. Por ello el inciso tercero del artículo 267, que precisamente prevé la intervención excepcional de la Contraloría en las cuentas de las entidades territoriales, señala claramente que la “vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control*



P R E M I O  
C O L O M B I A N O  
A L A C A L I D A D  
D E L A G E S T I Ó N  
2 0 1 4



AUDITORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### *Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

*financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales". Por tal razón, esta Corte ha indicado que "con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de costos ambientales<sup>1</sup>.*

*"Conforme a lo anterior, es claro que debe entenderse que el control posterior de la Contraloría General sobre las cuentas de las entidades territoriales, si bien es posterior y excepcional, no se limita únicamente a ser un control numérico legal sino que comprende el desarrollo de las atribuciones propias de la Contraloría para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal".<sup>2</sup>*

Sobre el particular se pronunció la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado mediante concepto número 848 de julio 31 de 1.996, así:

*"1.1. Gestión Fiscal. Gestión significa: acción y efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar tiene, entre otras acepciones, la de "ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes ". Fiscal es lo que se refiere al fisco y por éste se entiende lo relativo al erario, al tesoro público o la hacienda pública.*

*"Hacienda pública, según el diccionario jurídico de Cabanellas, es el "cúmulo o conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a las satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional".*

*"Con fundamento en la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, la Corte*

<sup>1</sup> En desarrollo de dicha norma, el legislador estatutario estableció la función de las salas plenas de los tribunales administrativos de elegir el Auditor ante la contraloría departamental según lo previó el artículo 41 numeral 6° de la ley 270 de 1996, norma que fue declarada inexecutable por el Corte Constitucional en la sentencia C-037/96, por considerar que tal disposición era competencia del legislador ordinario y no del estatutario.

<sup>2</sup> El proyecto que concluyó como la ley 330 de 1996, inicialmente establecía que el auditor para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales fuera elegido por la asamblea departamental, determinaba la estructura de la auditoría y los impedimentos. Respecto de la forma de la vigilancia de la gestión fiscal, señaló que sería de conformidad con los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal señalados por la Constitución y la ley (art.10 a 14) Gaceta del congreso nro. 178 del 15 de mayo de 1996, pág. 39.

*Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

**Constitucional señala en relación con el concepto de gestión fiscal, los siguientes criterios:**

*“...el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.*

*“Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza 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 periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración (Ley 42 de 1993, arts. 8 a 13)”. Sentencia C-529 de 1993.*

*“Gestión fiscales, entonces, el conjunto de actividades económico – jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de este y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado (...).*

*21.2. Sistemas de control fiscal. El control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, en forma posterior y selectiva, en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, con sujeción a los principios, sistemas y procedimientos que establece la ley. Esta autoriza que la vigilancia se realice por personas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.*

*“Igualmente, las contralorías departamentales, distritales y municipales cumplen la misma función en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares, en esos niveles.*

*“Los principios que orientan la vigilancia de la gestión fiscal son: la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad, la valoración de los costos ambientales y la periodicidad.*

*“Los sistemas de control son: el financiero, el de legalidad, el de gestión, el de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Adicionalmente,*



PREMIO  
COLOMBIANO  
A LA CALIDAD  
DE LA GESTIÓN  
2 0 1 4



AUDITORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### *Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

*la Contraloría General de la República puede adoptar otros sistemas que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad o recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado. Los sistemas de control pueden aplicarse en forma individual, combinada o total (...).*"

En conclusión, por mandato del artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública por medio de la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos y bienes del Estado.

El criterio base establecido por la norma citada es la presencia de recursos públicos, sin importar su cuantía y la naturaleza jurídica del ente sujeto de control.

De conformidad con lo anterior, queda claro que sin restricción alguna, los organismos de control fiscal del orden central o territorial, por mandato constitucional y legal, están obligados a ejercer control sobre los aportes, actos y contratos que versen sobre la gestión del Estado.

Sobre el control fiscal en general, debe tenerse en cuenta la metodología adoptada por la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF -, pues constituye un instrumento de apoyo a la gestión institucional de las Contralorías Territoriales elaborado para facilitar el ejercicio del Proceso Auditor, mediante la aplicación articulada de los sistemas de control fiscal establecidos en la Ley 42 de 1993.

Para dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 130 de la Ley 1474 de 2011, la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF - construyó con el concurso de todos y cada uno de los funcionarios de las contralorías territoriales, la metodología adaptada a las necesidades y requerimientos requeridos para el adecuado ejercicio de la función de control fiscal de esas contralorías, orientada a minimizar los riesgos, evitar la pérdida de los recursos públicos y disminuir los índices de corrupción.

Sin embargo, en consideración a la facultad para regular los procedimientos contenidos en la Guía Territorial, esta Oficina Jurídica considera que siendo las contralorías territoriales organismos independientes y autónomos, pueden regular la Guía Territorial de Auditoría de acuerdo con sus necesidades y conforme a su estructura administrativa interna, sin perjuicio de cambiar las fases esenciales del ejercicio auditor, sin desconocer que este sistema constituye un instrumento valioso de apoyo a la gestión institucional de las contralorías elaborado para facilitar el ejercicio del Proceso Auditor, mediante la aplicación articulada de los sistemas de control fiscal establecidos en la Ley 42 de 1993.

Por último, en cuanto a la obligación de vigilar los recursos de las entidades vigiladas sean de fuente territorial o de libre destinación, consideramos pertinente citar la sentencia de constitucionalidad C-167 de 1995, con ponencia del Dr. Fabio Morón Díaz, esa alta corporación se pronunció, así:



*Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal*

*"Para la Corte, la función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc; incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes (art. 263) para todos los que manejen fondos públicos y recursos del estado, incluyendo a los particulares.*

*En este orden de ideas, para la Corte es diáfano que el artículo 267 de la Carta Magna, delimita el rango de acción de la función fiscalizadora o controladora al otorgarle a la Contraloría las prerrogativas de vigilar la gestión fiscal de la administración, entendiendo este vocablo en su más amplia acepción, es decir referido tanto a las tres ramas del poder público como a cualquier entidad de derecho público, y, a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, que garanticen al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la nación; así pues donde quiera que haya bienes o ingresos públicos, deberá estar presente en la fiscalización en ente superior de control".*

Así las cosas, resulta inequívoco que el objetivo del control fiscal es la protección del patrimonio público, el cual está constituido por los bienes y recursos de propiedad del Estado Colombiano, independientemente que su recaudo o administración provenga de una entidad pública o por particulares, pues, el elemento sustancial para determinar si una entidad se encuentra sujeto o no al control fiscal de las contralorías, lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos públicos.

Bajo las anteriores consideraciones, esperamos haber resuelto las inquietudes planteadas, las cuales deben servir como criterio orientador y de apoyo, en aras de obtener mayores beneficios en la aplicación del control fiscal por parte de los órganos de control del país, cuyo fin primordial es, sin duda, propender por el adecuado manejo de los recursos públicos.

Cordialmente,

  
**CÉSAR MAURICIO RODRIGUÉZ AYALA**  
Director Oficina Jurídica  
Proyectó: RAM

