



Radicado No: 20221100012831

Fecha: 25-04-2022

Bogotá,
110

Doctora
ÁNGELA PAOLA RÍOS ROSAS
Contralora Auxiliar – Auditoría Integrada (E)
Contraloría General de Antioquia
polano@cga.gov.co

Referencia: Concepto 110.017.2022
SIA-ATC. 012022000176

1. *De las atribuciones de los contralores*
2. *De la vigilancia y control fiscal a las entidades en liquidación*
3. *De la cuenta fiscal*
4. *Del proceso administrativo sancionatorio fiscal derivado de la rendición de la cuenta*
5. *De la acción disciplinaria derivada de la vigilancia y el control fiscal*

Doctora Ángela Paola:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio 2022100002020 del 28 de febrero de 2022, el cual fue radicado el 3 de marzo de 2022 con el número 20222130004382 y bajo el SIA-ATC. 012022000176, en el que consulta lo siguiente:

1. ¿Es posible que el anexo que acompaña la resolución 2019500001633 del 4 de septiembre de 2019, solamente contemple las entidades que están activas?
2. ¿Cómo se puede actuar frente a los procedimientos sancionatorios pendientes por tramitar, que resultaron POR LA NO RENDICIÓN DE CUENTAS, de entidades que hace varias vigencias están en proceso de liquidación, no han solicitado usuario y contraseña para rendir cuentas y no se dispone de los datos de los responsables?
3. ¿Cómo actuar con entidades que no obstante estar pagando cuotas de auditaje mínimas (debido a que no tienen ingresos corrientes), no responden a los requerimientos de la Contraloría para imponerles procedimientos sancionatorios?
4. ¿Cuál es el procedimiento legal diferente al PASF para aplicar a sujetos de control en



liquidación que no reportan información actualizada sobre los liquidadores? ¿Es posible realizar un traslado con incidencia disciplinario a Procuraduría y con eso archivar la actuación fiscal?

5. ¿Cuándo se trata de Asociaciones de Municipios, y no se cuenta con la información del Representante Legal de la Entidad, es legal iniciarle el PASF a los alcaldes de los municipios que hacen parte de la Asociación?

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.



1. De las atribuciones de los contralores

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 268 determina las atribuciones del Contralor General de la República las cuales hace extensivas a los contralores territoriales según lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 272 ibidem, de las cuales traemos a colación para efectos del presente concepto, las siguientes:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. 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.

(...)

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, para lo cual tendrá prelación.

(...)

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos.

(...)

«Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será

preferente en los términos que defina la ley.
(...)

De manera específica para las contralorías departamentales, 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», contempla su competencia y establece unas atribuciones propias de los contralores departamentales, de las que extraemos:

«Artículo 1º. Competencia. Corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.»

«Artículo 9º. Atribuciones. Los Contralores Departamentales, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes atribuciones:

1. Prescribir, teniendo en cuenta las observaciones de la Contraloría General de la República, los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables de manejos de fondos o bienes departamentales y municipales que no tengan Contraloría e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del Erario bajo su control y determinar el grado de eficiencia, eficacia, y economía con que hayan obrado.
(..)

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos del orden departamental o municipal, y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes del departamento y municipio fiscalizado.

5. Establecer las responsabilidades que deriven 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.

(...)

8. Promover ante las autoridades competentes, las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales, departamentales y municipales. La omisión de esta atribución los hará incurrir en causal de mala conducta.

(...)

12. Realizar las visitas, inspecciones e investigaciones que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

(...)

El Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», igualmente establece



algunas competencias de los órganos de control fiscal dentro de ellos las contralorías territoriales, así:

«Artículo 4. **Ámbito de competencia de las contralorías territoriales.** Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.
(...)»

«Artículo 5. **Independencia técnica de las contralorías territoriales.** Las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas.

Los contralores territoriales podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia; sin perjuicio de la facultad de unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales.»

De conformidad con la Constitución y la ley, los contralores tienen atribución para determinar los procedimientos y actividades para el ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal y dentro ellas, el establecer la forma y oportunidad para la rendición de la cuenta fiscal por parte de los sujetos de su vigilancia. Igualmente tiene la atribución para determinar responsabilidades y establecer sanciones a los responsables de la gestión fiscal.

2. De la vigilancia y control fiscal a las entidades en liquidación

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 267 la función pública de vigilancia y control fiscal en los siguientes términos:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará

el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.»

La Corte Constitucional en la sentencia SU-431 del 9 de julio de 2015, estableció:

«Respecto de las características específicas del control fiscal, de conformidad con lo establecido por el artículo 267 Superior, la Sala encuentra que el control fiscal (i) se erige en una función autónoma ejercida por la Contraloría General de la República, (ii) se lleva a cabo en forma posterior y selectiva; (iii) sigue los procedimientos, sistemas y principios definidos por el Legislador; (iv) constituye un modelo integral de control que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, para cuya efectividad se utilizan mecanismos auxiliares como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia; (v) se practica en los distintos niveles de administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, (vi) cubre todos los sectores, etapas y actividades en donde se manejan bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquel, ni su régimen jurídico; y (vii) se orienta por la materialización de los principios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales[54].

(...)

Adicionalmente, el control fiscal se caracteriza por su amplitud, respecto de lo cual esta Corporación ha manifestado que la vigilancia de la gestión estatal incorpora un amplio espectro de entidades, nivel territorial y operaciones susceptibles de ese control y que por tanto su ejercicio es posible “en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejan bienes o recursos públicos. Es decir, que el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico”[61].»

El Decreto-Ley 254 de 2000 «Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las



entidades públicas del orden nacional» modificado por la Ley 1105 de 2006 «Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones», establece:

«Artículo 1o. **Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.

Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.

Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.

Parágrafo 1º. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

Parágrafo 2º. Las entidades de orden territorial que se encuentren en proceso de liquidación a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, podrán acogerse en lo pertinente a lo dispuesto en la presente ley.»

(Negrilla fuera de la norma)

Artículo 6º. **Funciones del liquidador.** Son funciones del liquidador las siguientes:

(...)

c) Informar a los organismos de veeduría y control del inicio del proceso de liquidación;

(...)

m) Rendir informe mensual de su gestión y los demás que se le soliciten;

n) Presentar el informe final general de las actividades realizadas en el ejercicio de su encargo;

(...)

Parágrafo 2º. El liquidador designado deberá presentar dentro de un término máximo de 3 meses contados a partir de su posesión un informe sobre el estado en que recibe la entidad suprimida o disuelta, especialmente sobre las condiciones de la contabilidad general, los documentos que conforman el archivo y la relación y estado de los bienes.

El liquidador enviará a la Contraloría General de la República copia del informe

correspondiente, para los efectos relacionados con su responsabilidad como liquidador.

«Artículo 41. Inspección, vigilancia y control. El hecho de que una entidad entre en liquidación, no constituye causal para que cese la Inspección, vigilancia y control de la misma, por parte de las autoridades competentes, la cual continuará desarrollándose teniendo en cuenta el estado de liquidación en que se encuentra la entidad, hasta su terminación.»

La Corte Constitucional en la sentencia C-735 del 19 de septiembre de 2007 respecto de la constitucionalidad de un aparte del párrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1105 de 2006, dijo:

«Por esta razón, en el orden territorial son lógicamente aplicables el criterio expuesto por esta corporación sobre el ejercicio de dichas competencias en el orden nacional, conforme al cual el Congreso de la República tiene una competencia plena, mientras que el Presidente de la República está sometido a las leyes dictadas por aquel. Por consiguiente, el Congreso de la República tiene atribuciones para: i) suprimir o fusionar entidades u organismos directamente, en forma particular o específica; ii) otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer las reglas generales sobre la supresión o fusión o para suprimir o fusionar en forma particular o específica una o más entidades u organismos, o iii) expedir mediante ley las normas generales con base en las cuales y por vía de reglamentación el Presidente de la República puede ordenar la supresión y liquidación de las entidades u organismos, lógicamente con sujeción a aquellas.[2]

(...)

De lo anterior se deduce que, en el orden territorial, la competencia para adaptar a la organización y condiciones de las entidades territoriales el procedimiento de liquidación de las entidades u organismos públicos que aquellas decidan suprimir o disolver y liquidar, contenido en el Decreto ley 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, de ser necesario, puede ser ejercida por la asamblea departamental o el gobernador y por el concejo municipal o el alcalde, respectivamente, según el mecanismo que escoja la asamblea o el concejo municipal, entre los equivalentes a los del orden nacional que ha señalado esta corporación.

A este respecto es oportuno recordar que conforme a la Constitución las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden otorgar facultades extraordinarias a los gobernadores y a los alcaldes, respectivamente, para ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponden a aquellos (Arts. 300, Num. 9, y 313, Num. 3).

En todo caso, el ejercicio de dicha competencia en el orden territorial por parte de dichos órganos estará sujeto a la Constitución y a la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 287 superior sobre el principio de autonomía territorial.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 1010.070.2007 respecto a la vigilancia y control fiscal de las entidades en liquidación, dijo:

«Entonces, es clara, expresa y lógica la ley al señalar que aún en estado de liquidación, es deber de las entidades competentes, en el presente caso las contralorías, continuar ejerciendo sus funciones de control sobre estas entidades hasta la terminación del proceso liquidatorio, empero, Siendo consecuente con la situación actual de la entidad (...)

Como consecuencia de lo anterior, es evidente que el proceso liquidatorio acarrea un sin número de obligaciones y responsabilidades para el liquidador dentro de las que se encuentra la presentación de informes a las contralorías para efectos de que éstas ejerzan su función constitucional y, de contera, identifiquen si es del caso la responsabilidad del liquidador en el manejo de los dineros del Estado.

En este orden de ideas, claro es que la rendición de la Cuenta constituye uno de aquellos informes indispensable y obligatorios que debe presentar el liquidador, y sobre el cual, el organismo de control tiene la **obligación** de pronunciarse conforme a lo establecido en el proceso auditor (fencimiento o no de la cuenta), so pena, del incumplimiento del deber constitucional[4] y de la función pública de control fiscal, además, de la afectación de los derechos del liquidador y de los intereses de la nación, habida cuenta que tal pronunciamiento imprime a la actuación del liquidador un aval a su gestión o, por el contrario, constituye un indicio que denota inconformidad con el proceso liquidador en relación con el ordenamiento jurídico. (Negrilla propia del texto)

Igualmente, no tiene ningún fundamento que el organismo de control se abstenga de emitir el acto que aprueba o imprueba la gestión fiscal del liquidador o fencimiento de la cuenta, más aún cuando con este acto es que el Estado informa a la ciudadanía que las entidades encargadas del manejo de recursos públicos están actuando conforme a los principios constitucionales de economía, eficacia, eficiencia y equidad. (...)

Ahora, se debe recordar que, cuando una entidad pública se encuentra en liquidación el Control fiscal se ejerce sobre el proceso liquidatorio y las obligaciones y derechos inherentes al proceso.

Igualmente ocurre, cuando la liquidación de la S.E.M se rige por la normatividad propia de las sociedades privadas, en la medida en que, no se puede llegar al absurdo de pensar que por la aplicación de normas de carácter privado en la liquidación, el Estado deje de hacer el seguimiento respectivo a sus bienes, pues tal y como se expresó en las (sic) apartes anteriores, las contralorías vigilan la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, independientemente de la

naturaleza de la persona que los maneje o administre, es decir, que sobre éstas entidades no hay por que (sic) hacer diferenciación alguna en cuanto al desarrollo del proceso auditor, inclusive la obligación de expedir el acto administrativo que fenece o no la cuenta rendida por la Sociedad de Economía Mixta en liquidación.»

En cuanto a las entidades en liquidación, el Decreto-Ley 403 de 2020 establece:

«Artículo 11. Cambio de naturaleza de los sujetos de control fiscal. La creación, fusión, escisión, liquidación o cualquier otro cambio en la naturaleza jurídica o en la participación accionaria estatal de un sujeto de control de la Contraloría General de la República que modifique su régimen jurídico, deberá ser informado dentro de los treinta (30) días siguientes a la novedad, por el representante legal de la entidad o, ante la carencia de personería jurídica, por el representante legal de la entidad que los administre. Para tal efecto, la Contraloría General de la República habilitará en su sitio de internet un formulario que permita realizar el registro, cargue de los documentos soporte y posterior sectorización de control, previa autenticación para el acceso.»

Y es que esta información es imprescindible para que el contralor respectivo en uso de las atribuciones mencionadas tome las medidas que estime convenientes a fin de efectuar la vigilancia y el control fiscal de dichas entidades.

3. De la cuenta fiscal

El Decreto-Ley 403 de 2020 determina respecto de la cuenta fiscal:

«Artículo 45. Sistemas de control fiscal. Para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en el presente título.
(...)»

«Artículo 50. Revisión de las cuentas. La revisión de cuentas es 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.

Para efecto de la presente ley se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas en materia fiscal y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello.

No obstante lo anterior cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.

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 proceso de responsabilidad fiscal si hay lugar a ello.»

«Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(...)

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.»

La cuenta fiscal se tiene como uno de los sistemas de control fiscal, siendo ella la información y soportes respecto de la gestión fiscal adelantada por los responsables del manejo de los recursos públicos.

4. Del proceso administrativo sancionatorio fiscal derivado de la rendición de la cuenta

El Decreto-Ley 403 de 2020 regula el proceso administrativo sancionatorio fiscal, estableciendo lo siguiente:

«Artículo 78. Naturaleza. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.»

«Artículo 79. Competencia. El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite de primera y segunda instancia, se surtirá por parte de los funcionarios que determine la ley o el titular del órgano de control fiscal respectivo, de conformidad con su estructura orgánica y funcional.»

«Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:

(...)

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

(...)

m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.

o) El no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos, bajo el entendido que se trate de un mismo representante legal que haya actuado con dolo o culpa grave.

(...)

«Artículo 82 Otras conductas. Los titulares de los órganos de control fiscal, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) periodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo periodo fiscal, solicitarán ante las autoridades disciplinarias competentes adelantar el proceso disciplinario para la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso y previo proceso disciplinario, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas o suspensión.»

El Decreto-Ley 403 de 2020 establece una serie de conductas sancionables relacionadas con la rendición de la cuenta fiscal, así como por la falta de oportunidad o el no suministro de la información requerida por el órgano de control para el ejercicio de su función de vigilancia y

control.

5. De la acción disciplinaria derivada de la vigilancia y el control fiscal

El artículo 82 del Decreto-Ley 403 de 2020 establece la obligación de los órganos de control fiscal de solicitar a las autoridades disciplinarias adelantar proceso disciplinario contra los funcionarios renuentes en la presentación oportuna o no presentación de la cuenta fiscal.

Se debe tener en cuenta que la acción disciplinaria es independiente de la acción sancionatoria administrativa, de la acción penal y de la acción fiscal, por lo tanto, es procedente el trámite paralelo de estos procesos.

En cuanto a la acción disciplinaria, sin pretender invadir competencias y como mera ilustración, traemos a colación algunas disposiciones de la Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario», respecto del tema del presente concepto:

«Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.»

«Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
(...)»

«Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de

funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)

8. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.
(...)

15. Registrar en la oficina de recursos humanos, o en la que haga sus veces, su domicilio o dirección de residencia y teléfono, y dar aviso oportuno de cualquier cambio.
(...)

17. Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones.
(...)

«Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.
(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.
(...)

20. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.
(...)

«Artículo 55. Falta relacionada con el servicio o la función pública.

(...)

6. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa.

(...))»

«Artículo 61. Faltas relacionadas con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales.

1. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control.

(...))»

6. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) De conformidad con la Constitución y la ley, los contralores tienen la atribución de determinar los procedimientos y actividades para el ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal y dentro ellas, el establecer la forma y oportunidad para la rendición de la cuenta fiscal por parte de sus sujetos vigilados atendiendo las características propias de cada uno de ellos.

Igualmente tiene la atribución para determinar responsabilidades y establecer sanciones a los responsables de la rendición de la cuenta por la falta de oportunidad o por la no rendición, así como por el no suministro de información requerida, de conformidad con la normativa aplicable.

- ii) La vigilancia y control fiscal es una función pública ejercida por las diferentes contralorías sobre las entidades y particulares, independientemente de la naturaleza o régimen jurídico que manejen fondos o bienes públicos, es decir, que dentro de dichas entidades se encuentran aquellas en proceso de liquidación.
- iii) La cuenta fiscal se tiene como uno de los sistemas de control fiscal, siendo ella la información y soportes respecto de la gestión fiscal adelantada por los responsables del manejo de los recursos públicos.
- iv) El Decreto-Ley 403 de 2020 establece una serie de conductas sancionables relacionadas con la rendición de la cuenta fiscal, así como por la falta de oportunidad o el no suministro de la información requerida por el órgano de control para el ejercicio de su función de vigilancia y control. Estas conductas conllevan igualmente a la solicitud a la autoridad competente para que se adelante el respectivo proceso disciplinario.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado

claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

« (...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’**» (Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

«Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...)



Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fjimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 4074c60e También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		20/04/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		25/04/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		25/04/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.