



Radicado No: 20221100042941

Fecha: 06-12-2022

Bogotá,
110

Doctor
FRANCISCO SALAMANCA
Asesor
Contraloría de Cundinamarca
Calle 49 No 13-33 Piso 12
Bogotá D.C.
fsalamanca@contraloriadecundinamarca.gov.co

Referencia: Concepto 110.103.2022
SIA-ATC. 012022000912

1. *Del presupuesto territorial*
2. *De los recursos endógenos y exógenos y su control fiscal*
3. *De la competencia de los contralores territoriales*
4. *De los sujetos, puntos y objetos de vigilancia y control fiscal*
5. *De los Fondos de Servicios Educativos*
6. *Del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT*

Respetado doctor Salamanca:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio del 25 de octubre de 2022 allegado a través de correo electrónico de la misma fecha y radicado en la AGR el mismo día con el número 20222330026252 bajo el SIA-ATC. 012022000912, en el que solicita:

«1. ¿La Contraloría Departamental en su autonomía puede excluir como punto de control las Instituciones Educativas Departamentales cuya principal fuente de financiación son recursos exógenos (Sistema General de Participaciones), los cuales son distribuidos (a través del Fondo de Servicios Educativos) por la Secretaría de Educación del Departamento, quien es el sujeto de control?»

2. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿estos se pueden incluir como objetivos específicos del proceso auditor de la Secretaría de Educación Departamental, sobre los recursos que tiene competencia la Contraloría?»

3. La Contraloría Departamental puede excluir como puntos de control las Instituciones Educativas que pertenecen a municipios certificados en educación, teniendo en cuenta que su principal fuente de

financiación son recursos exógenos, los cuales son administrados por las Secretarías de Educación Municipales, quien son auditadas a través del sujeto de control -municipio-?

4. En los municipios de categoría quinta (5ª) y sexta (6ª) podrían ser excluidos como puntos de control los Concejos y Personerías Municipales -toda vez que ellos rinden información financiera a través de los municipios, quienes son los sujetos de control-, ¿para ser objetivo específico en el proceso auditor?

5. ¿En el ejercicio de su independencia técnica, las contralorías territoriales pueden excluir una unidad con autonomía administrativa, presupuestal o contractual perteneciente a un órgano o persona Jurídica como punto de control e incluirlo como objetivo específico del proceso auditor, cuando la mayor parte de sus recursos son exógenos?

6. ¿En el ejercicio de su independencia técnica, las contralorías territoriales pueden excluir una unidad con autonomía administrativa, presupuestal o contractual perteneciente a un órgano o persona jurídica como punto de control e incluirlo como objetivo específico del proceso auditor, cuando sus recursos son endógenos y se utilizan principalmente para gastos de funcionamiento?

7. ¿En caso de que haya necesidad de realizar una actuación especial de fiscalización por parte de la Contraloría Territorial –producto de una denuncia fiscal, acción de oficio, queja, etc.- en una determinada vigencia, es necesario modificar el Plan de Vigilancia Territorial que se está ejecutando?» (sic)

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 abordando los siguientes temas: i) el presupuesto territorial; ii) los recursos endógenos y exógenos y su control fiscal; iii) la competencia de los contralores territoriales; iv) los sujetos, puntos y objetos de vigilancia y control fiscal; v) Los Fondos de Servicios Educativos; y vi) el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT.

1. Del presupuesto territorial

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece respecto de las entidades territoriales:

«Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.»

Respecto del presupuesto de la entidad territorial departamento, establece:

«Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

- 5°. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

(...).»

«Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...).»

Y para la entidad territorial municipio, establece:

«Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...).»

«Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (...)»

Igualmente establece algunas normas comunes referentes al presupuesto:

«Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.»

«Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

(...)

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.»

«Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.»

La Corte Constitucional en el análisis de constitucionalidad del artículo 94 de la Ley 38 de 1989 en sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992, determinó:

«Los Arts. 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias económicas a los entes

descentralizados regulados en los incisos segundo y tercero del art. 182 de la Constitución derogada. El 356 trata del situado fiscal, es decir, las transferencias que la Nación hace a los Departamentos para que estos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y salud. Las transferencias se originan en los ingresos corrientes de la Nación, esto es, los ingresos tributarios y los no tributarios (art. 358 C.P.). Dentro de los tributarios, sobresalen los impuestos de renta y complementarios y el impuesto a las ventas, que de esta manera se redistribuirán. Es de anotar que el art. 356 tiene como aspecto innovador y beneficioso, la introducción de los criterios de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa, para la transferencia de fondos (inciso sexto del art. 356).

El art. 357 trata de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, en un porcentaje que se incrementará hasta alcanzar el 22% como mínimo. También se utilizarán los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

(...)

Otra fuente de ingresos la proporcionan las regalías que produce la explotación de recursos naturales no renovables. El art. 360 reconoce el derecho que tienen los Departamentos y Municipios donde tiene lugar tal explotación, a una participación en esas regalías. Igualmente tienen derecho las demás entidades territoriales a participar en esos ingresos, por la vía de su participación en el fondo nacional de regalías, que reglamentará el Congreso (art. 361). Se trata de una medida de equidad que nivela y mejora la situación de entidades territoriales pobres en recursos naturales.»

El Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», establece

«Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.»

2. De los recursos endógenos y exógenos y su control fiscal

La Corte Constitucional en múltiples sentencias se ha pronunciado respecto de los recursos de financiación de las entidades territoriales, distinguiéndolos de acuerdo con su fuente como exógenos y endógenos, así como señalando los criterios para determinar si son unos u otros. Para el presente concepto, traemos a colación las siguientes providencias:

Sentencia C-219 del 24 de abril de 1997:

«22. Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.

(...)

El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena. En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. art. 338). En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad. Sin embargo, la regla no es similar en el caso inverso. Efectivamente, no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.»

Sentencia C-254 del 22 de julio de 2020:

«96. En este sentido, en jurisprudencia reciente la Sala Plena ha reiterado que cuando se está ante la autonomía financiera de las entidades territoriales, debe diferenciarse entre las fuentes exógenas y endógenas de financiación, para efectos de determinar el grado de injerencia que sobre ellas tiene el legislador. De esta manera, se tiene que se está ante fuentes exógenas cuando los recursos provienen de fuentes externas de financiación, como el Sistema General de Participaciones, el SGR y los recursos transferidos a título de cofinanciación^[94]. Para estos casos, el legislador cuenta con amplias facultades de intervención. Por su parte, se está ante recursos endógenos cuando son ingresos que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción, en virtud de decisiones políticas de la administración, como los rendimientos que provienen de bienes de propiedad exclusiva de la entidad territorial y las rentas tributarias propias, como el impuesto de alumbrado público^[95].»

La Ley 715 de 2001 «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros» en el inciso 7º del artículo 89, corregido por el artículo 1º del Decreto 2978 de 2002 «Por el cual se corrige un yerro de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros», establece respecto del control fiscal de los recursos del SGP (recursos exógenos de las entidades territoriales):

«Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones.

(...)

El control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República. Para tal fin establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.

(...)

Artículo 97. Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones. En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

(...)

Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual.»

La Contraloría General de la República teniendo en consideración, entre otras, el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, expidió la Resolución Orgánica 5678 de 2005 «Resolución Orgánica por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales», estableciendo:

«ARTÍCULO 3º. SUJETOS DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL. Son sujetos de vigilancia y control fiscal del Sistema de Vigilancia Especial de la Contraloría General de la República y contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, las entidades territoriales que reciben y manejan recursos transferidos por la Nación correspondientes al Sistema General de Participaciones.

La competencia de la Contraloría General de la República está circunscrita a la vigilancia y control fiscal sobre los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales; y la de las contralorías territoriales se circunscribe al ámbito de su respectiva jurisdicción.»

La Corte Constitucional en la sentencia C-364 del 02 de abril de 2001 respecto de la competencia del control fiscal de los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales, estableció:

«4- Como regla general, de conformidad con el artículo 272 de la Carta, la función de control fiscal a nivel departamental, distrital y municipal le corresponde a las entidades territoriales; y la definición del margen de autonomía con el cual éstas habrán de contar, es una cuestión que la Constitución defiere al Legislador.(...)

(...)

6- La aplicación de los anteriores criterios al control fiscal explica que la Contraloría General de la República tenga facultades amplias para ejercer control sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales, mientras que su intervención en relación con los recursos endógenos debe ser excepcional, tal y como lo dispone el artículo 267 de la Carta. (...)

(...)

7- En ese sentido, el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, ya que en tanto órgano superior del control fiscal del Estado, "no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de

las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2, C.P.)" (Sentencia C-403/99, ibídem).

Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el Constituyente (CP art. 1º). Es el Legislador quien está llamado a efectuar la coordinación que debe existir entre las competencias ordinarias de tales entidades, y el control excepcional de la Contraloría General. Y precisamente en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, efectuó esa distribución de competencias.»

En cuanto a la anterior jurisprudencia, es necesario aclarar que con la expedición del Decreto-Ley 403 de 2020, la competencia de la Contraloría General de la República respecto de los recursos endógenos de las entidades territoriales, dejó de ser excepcional para ser concurrente con el órgano de control territorial respectivo.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto CGR-OJ-0113-2020 (2020IE0046864 del 06 de agosto de 2020), dijo:

«En esta medida, el artículo 272 de la Constitución Política, determina que 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. En consecuencia, 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.

En consecuencia, en el marco de la ampliación de la competencia, la concurrencia es aplicable respecto de todos los recursos públicos que se ejecutan por parte de las entidades territoriales, bien sean endógenos o exógenos.

(...)

Así las cosas, se desarrollan en el Decreto Ley las competencias concurrentes y acciones conjuntas entre contralorías y la forma en que la Contraloría General de la República realiza el control prevalente y preferente sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Aunado a lo anterior, las contralorías podrán adelantar Acciones Conjuntas[13] y coordinadas de vigilancia y control fiscal cuando el sujeto, objeto o actividad de control lo amerite, con el fin de potenciar la vigilancia y control fiscal a practicar. El Contralor General de la República definirá los criterios, procedimientos y metodologías aplicables.»

Posición jurídica que ya había determinado en el concepto CGR-OJ-0033-2019 (2019EE0027666 2-03-2019), así:

«No obstante, es cierto que existe un control concurrente entre éste ente de control y las contralorías

territoriales, pero el mismo se limita a aquellos recursos transferidos por la Nación a los departamentos, distritos y municipios en virtud de lo ordenado por la Constitución, cuando establece la participación de éstos, en los ingresos corrientes de aquella (artículos 356 y 357).

Es decir, que de tratarse de recursos de fuente exógena (transferidos por la Nación), habrá concurrencia entre la Contraloría General de la República y la territorial, para efectuar el control fiscal frente a los mismos.»

3. De la competencia de los contralores territoriales

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 267 de modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», determina la competencia de la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la República y en el artículo 272 modificado por el artículo 4º del mencionado Acto Legislativo, la correspondiente a las contralorías territoriales, 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.
(...)»

«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. (...)»

Y en su artículo 268 modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019 establece las atribuciones dadas al Contralor General, las cuales igualmente asigna a los contralores territoriales en el inciso séptimo del artículo 272 según su pertinencia. De estas atribuciones transcribimos para el 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.
(...)
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

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.

(...)

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

(...)

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

(...)

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) períodos fiscales consecutivos.

(...)

Artículo 272. (...)

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. (...)

Atribuciones que son recogidas por el legislador en el artículo 9º de la Ley 330 de 1996 «Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales», de las cuales destacamos:

«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.

(...)

11. Realizar cualquier examen de auditoría, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico de datos, respecto de los cuales podrá determinar la confiabilidad y suficiencia de los controles establecidos, examinar las condiciones del ambiente de procesamiento y adecuado diseño del soporte lógico.

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» en su Título II establece las competencias tanto de la Contraloría General de la República como de las contralorías territoriales. Respecto de las competencias de éstas últimas, establece:

«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.

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.»

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 990 del 24 de septiembre de 1997, ratificado en el concepto 1007 del 1º de octubre de 1997, respecto de la competencia de los órganos de control fiscal, dijo:

«La competencia para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal está distribuida entre las contralorías General de la República, departamentales, distritales y municipales, con base en varios criterios consignados en la Constitución Política y desarrollados en la ley. Esos criterios pueden resumirse en:

1. Según la pertenencia de los fondos o bienes. Conforme al inciso 1º del artículo 267 de la Constitución Política corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de los fondos o bienes de la nación.

2. Según el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado. El artículo 272 de la Constitución dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y a las contralorías departamentales incumbe la de los municipios que carezcan de dicho órgano de control, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.
3. Según el arbitrio legislativo. Los artículos 267 y 272 de la Constitución prevén que la ley, esto es, el legislador determine los casos especiales, en que la vigilancia de la Contraloría, se puede realizar por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. Así mismo, se defiere a la ley la fijación de los casos excepcionales en los que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

(...)

Por administración nacional, se entiende según la misma ley, los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración en el nivel nacional, 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, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que manejen recursos del Estado en lo relacionado con éstos.

En el orden territorial, pertenecen a la administración departamental o municipal los organismos que integran la estructura del respectivo nivel y las entidades del correspondiente orden enumeradas en el párrafo anterior.

El criterio para asignar la competencia de la vigilancia de la gestión fiscal, fundamentado en el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado; esto es, nacional, departamental y municipal, parte del supuesto de que las entidades y organismos públicos están adscritos a los mismos niveles. Sin embargo, la Constitución Política prevé otras entidades territoriales, como son los territorios indígenas, y defiere a la ley la potestad de darles el carácter de tales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la misma y de la ley.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.096.2022 (Radicado 20221100041621 del 24 de noviembre de 2022) concluyó:

«i) Las entidades territoriales derivan su presupuesto de recursos provenientes de sus propios ingresos, los cuales se denominan recursos endógenos, y de recursos girados o transferidos por la Nación, llamados exógenos

(...)

iii) La competencia para la vigilancia y control fiscal de los recursos propios -endógenos- de la entidad territorial, corresponde a la contraloría territorial respectiva de manera concurrente con la Contraloría General de la República; en tanto que dicha función pública sobre los recursos transferidos por la Nación corresponde a la Contraloría General de la República de forma prevalente.

(...)

v) La competencia prevalente comporta la primacía de la CGR sobre la contraloría territorial, es decir,

que es superior, se impone sobre la de aquella; no obstante, no excluye la competencia de la contraloría territorial en el entendido que la CGR solo podrá hacer uso de esta competencia prevalente mediante los mecanismos establecidos en el artículo 6º del Decreto-Ley 403 de 2020 y de no hacerlo podrá la contraloría territorial ejercer la función de vigilancia y control fiscal.»

4. De los sujetos, puntos y objetos de vigilancia y control fiscal

El artículo 2º del Decreto-Ley 403 de 2020 define el sujeto de vigilancia y control fiscal así:

«Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.»

Definición que es recogida por el artículo 4º del Decreto-Ley 267 de 2000 «Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones» modificado por el artículo 2º del Decreto-Ley 405 de 2020 «Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República», así:

«Artículo 4º. Sujetos de vigilancia y control fiscal. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.

Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las contralorías territoriales y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, prevalencia y subsidiariedad, de conformidad con la ley.

Parágrafo. El Banco de la República es sujeto de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga.»

La Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0, define el sujeto de control así:

«(...)

- **Sujetos de control fiscal.** El concepto comprende a aquellos que han sido determinados por las Contralorías Territoriales mediante acto administrativo, los cuales manejan bienes y recursos públicos para la prestación de servicios a los ciudadanos; y de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 403 de 2020:

(...)

Los sujetos de control rinden cuenta o informe ante las Contralorías Territoriales en las plataformas que para tal fin estas señalen, son responsables de la información y administración de la materia o asunto auditado y de tomar acciones sobre los resultados de las auditorías y asuntos de su competencia.

(...)

Glosario

(...)

Sujeto de control

Entidad o persona que por el manejo de recursos públicos es objeto de fiscalización y responsable de Rendir Cuenta o informes sobre los resultados de su gestión a la Contraloría Territorial.

Sujeto de vigilancia y control:

Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.»

Respecto de los puntos de control la GAT Versión 3.0 los define así:

«(...)

- **Puntos de control fiscal.** Comprende aquellos que han sido determinados por las Contralorías Territoriales mediante acto administrativo, y son las unidades básicas de gestión fiscal con autonomía administrativa, presupuestal o contractual perteneciente a un órgano o persona jurídica al cual debe reportar su gestión en primera instancia a fin de que sea consolidado por el órgano o entidad al cual pertenece

(...)

Glosario

(...)

Puntos de control

Unidad básica de gestión fiscal con Autonomía Administrativa, Presupuestal o Contractual, encargada de la administración, operación o utilización de los Recursos Públicos del Orden Nacional o Territorial, independientemente del ámbito geográfico donde realice su gestión.»

En cuanto al objeto de vigilancia y control fiscal, el mencionado artículo 2º del Decreto-Ley 403 de 2020, lo define así:

«Objeto de vigilancia y control: Se entiende por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones,

omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.»

Definición recogida en GAT Versión 3.0 así:

«Objeto de vigilancia y control:

Se entiende por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.»

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto CGR 2015EE0006006 del 27 de enero de 2015, trayendo a colación la «Guía de Auditoría en el contexto SICA», anotó:

«Los entes objeto de control fiscal, se categorizan así:

Entidad Principal: Son todos aquellos organismos de naturaleza jurídica exclusivamente pública del nivel nacional, sobre los cuales tiene competencia la Contraloría General de la República y que cuentan con algunas de las siguientes características:

Son una sección del Presupuesto General de la Nación o una persona jurídica pública del Orden Nacional.

Cuentan con un código de entidad en la Contaduría y por tanto están obligadas a presentar Estados Contables

Derivado de lo anterior, el alcance de la vigilancia y control fiscal de las entidades, es además del concepto de gestión y resultados, la opinión a los Estados Contables y el fenecimiento de la cuenta.

En forma excepcional, se tipifica como Entidad Principal los entes objeto de control fiscal, que a criterio de la Contraloría General de la República, se consideren importantes y estratégicos dentro del contexto político, económico y social del país.

Punto de Control: Son aquellas dependencias de una Entidad Principal, de carácter descentralizado o desconcentrado con una jurisdicción y/o prestación de servicios a nivel territorial, que se considere relevante para la evaluación de la gestión de la entidad y en dicha dependencia se realice gestión fiscal.»

Finalmente, la mencionada GAT Versión 3.0 establece:

«Inventario de sujetos de vigilancia y control fiscal

Se plasma en una resolución interna, en la cual se actualiza el inventario de sujetos y sus puntos de control, con el fin de determinar el universo sobre el cual se definirán las auditorías que serán incluidas

en el PVCFT.

Cada Contraloría Territorial podrá clasificar los sujetos, puntos, dependencias o asuntos auditables, de acuerdo con características similares que permitan una clasificación homogénea, teniendo en cuenta el ámbito de control y la estructura organizacional del ente de control.»

De la normatividad y conceptualización anotada, se concluye que los sujetos de vigilancia y control fiscal son todos aquellos organismos y entidades del sector público en cualquier nivel, los particulares y personas jurídicas de cualquier naturaleza que administren, manejen o dispongan de los recursos o bienes públicos. Los puntos de control son dependencias de un sujeto de vigilancia y control fiscal que realiza gestión fiscal. El objeto de vigilancia y control fiscal es todo aquel asunto que involucre bienes o recursos públicos e incidan en la gestión fiscal del sujeto o del punto de control fiscal.

Así, es competencia del respectivo contralor (nacional o territorial) definir mediante acto administrativo los sujetos y puntos de vigilancia y control fiscal de su jurisdicción; igualmente tiene la facultad de establecer el o los objetos de vigilancia y control fiscal procedentes en cada ejercicio de vigilancia y control fiscal que realice.

5. De los Fondos de Servicios Educativos

El Decreto 4791 de 2008 «Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales» (compilado en la Sección 3 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación»), establece las disposiciones referentes a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales en cuanto a su definición, administración, presupuesto, régimen de contratación y responsabilidad fiscal y disciplinaria, entre otros temas, así:

«Artículo 2º. Definición. Los fondos de servicios educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal.

Parágrafo. Con sujeción a lo establecido en la normatividad vigente, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma. Los ingresos del Fondo de Servicios Educativos son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales de los órdenes nacional y territorial.

Artículo 5º. Funciones del Consejo Directivo. En relación con el Fondo de Servicios Educativos, el consejo directivo cumple las siguientes funciones:

1. Antes del inicio de cada vigencia fiscal, analizar, introducir ajustes y aprobar mediante acuerdo el presupuesto de ingresos y gastos del proyecto presentado por el rector o director rural.

(...)

3. Aprobar las adiciones al presupuesto vigente así como los traslados presupuestales que afecten el mismo.

(...)

Artículo 6º. Responsabilidades de los rectores o directores rurales. En relación con el Fondo de Servicios Educativos, los rectores o directores rurales son responsables de:

1. Elaborar el proyecto anual de presupuesto del Fondo de Servicios Educativos y presentarlo para aprobación al consejo directivo.

(...)

3. Elaborar con la justificación correspondiente los proyectos de adición presupuestal y los de traslados presupuestales, para aprobación del consejo directivo.

(...)

5. Presentar mensualmente el informe de ejecución de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.

6. Realizar los reportes de información financiera, económica, social y ambiental, con los requisitos y en los plazos establecidos por los organismos de control y la Contaduría General de la Nación, y efectuar la rendición de cuentas con la periodicidad establecida en las normas.

(...)

Artículo 7º. Presupuesto anual. Es el instrumento de planeación financiera mediante el cual en cada vigencia fiscal se programa el presupuesto de ingresos y de gastos. El de ingresos se desagrega a nivel de grupos e ítems de ingresos, y el de gastos se desagrega en funcionamiento e inversión, el funcionamiento por rubros y la inversión por proyectos.

Artículo 8º. Presupuesto de ingresos. Contiene la totalidad de los ingresos que reciba el establecimiento educativo a través del Fondo de Servicios Educativos sujetos o no a destinación específica. Se clasificará en grupos con sus correspondientes ítems de ingresos de la siguiente manera:

1. Ingresos operacionales. Son las rentas o recursos públicos o privados de que dispone o puede disponer regularmente el Fondo de Servicios Educativos del establecimiento, los cuales se obtienen por utilización de los recursos del establecimiento en la prestación del servicio educativo, o por la explotación de bienes y servicios.

En aquellos casos en que los ingresos operacionales sean por la explotación de bienes de manera permanente, debe sustentarse con estudio previo que garantice la cobertura de costos y someterse a aprobación de la entidad territorial.

Cuando la explotación del bien sea eventual debe contar con la autorización previa del consejo directivo y quien lo usa deberá restituirlo en las mismas condiciones que le fue entregado.

2. Transferencias de recursos públicos. Son los recursos financieros que las entidades públicas de cualquier orden y sin contraprestación alguna deciden girar directamente al establecimiento educativo a través del Fondo de Servicios Educativos.

3. Recursos de capital. Son aquellas rentas que se obtienen eventualmente por concepto de recursos de balance, rendimientos financieros, entre otros.

A

Parágrafo 1º. Los ingresos operacionales del Fondo de Servicios Educativos no pueden presupuestar recursos por concepto de créditos o préstamos.

Parágrafo 2º. Los recursos financieros que se obtengan por el pago de derechos académicos del ciclo complementario en las escuelas normales superiores deben ser incorporados en el presupuesto del Fondo de Servicios Educativos como una sección presupuestal independiente.

Artículo 18. Control, asesoría y apoyo. Respecto del Fondo de Servicios Educativos, corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación ejercer el control interno, brindar asesoría y apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable de acuerdo con las normas vigentes.

La entidad territorial certificada debe ejercer seguimiento en la administración y ejecución de los recursos de los fondos de servicios educativos, para lo cual el establecimiento educativo debe suministrar toda la información que le sea solicitada.»

Respecto de estos fondos, en el documento «GUÍA FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS SUBDIRECCIÓN DE MONITOREO Y CONTROL - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL» publicada por el Ministerio de Educación Nacional, se establece:

«Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables de los establecimientos educativos, creadas como un mecanismo de gestión presupuestal y ejecución de recursos para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal.

Dichos Fondos perciben ingresos de los diferentes niveles de Gobierno y de otras fuentes privadas, destinados exclusivamente a atender el servicio fundamental de educación y por lo tanto, son recursos públicos que deben manejarse de conformidad con las normas establecidas, buscando la eficiencia administrativa en beneficio de la comunidad. Por consiguiente, cada entidad territorial certificada a través de sus secretarías de educación en cumplimiento de sus funciones debe ejercer un papel fundamental en la orientación y control de su ejecución.» (Pág. 1)

«Independientemente del origen de los recursos públicos o privados, una vez incorporado al presupuesto del sector en cualquier nivel de Gobierno, los recursos de manera automática se convierten en recursos públicos y se rigen por las normas presupuestales vigentes. Así mismo, su uso adecuado está vigilado por los entes de control pertinentes y se aplican las sanciones disciplinarias, penales o fiscales establecidas en la Ley.» (Pág. 10)

«La base legal para el manejo financiero a nivel nacional es el Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, a nivel territorial el Estatuto Territorial de la Entidad Territorial certificada en educación, si se encuentra reglamentado.» (Pág. 11)

«Dentro de este contexto, los ingresos de los Fondos de Servicios Educativos están conformados esencialmente por los ingresos operacionales, las transferencias asignadas por los diferentes niveles de Gobierno a cada establecimiento educativo y recursos de capital. Es claro que no podrán presupuestar ni contraer créditos internos o externos de conformidad con la normatividad vigente teniendo en cuenta que el Rector o Director Rural es solamente ordenador del gasto y no tiene la representación

legal del establecimiento.

Las fuentes de financiación del sector incluyen recursos como: Sistema General de Participaciones – SGP por prestación de servicios, calidad y gratuidad, , recursos de la Nación asignados a través de proyectos de inversión como: Ley 21/1982, Programa de Educación Rural - PER, recursos provenientes de Regalías, recursos de las Entidades Territoriales asignados por transferencias o a través de un proyecto de inversión específico, recursos de cooperación internacional, recursos de capital, recursos por venta de servicios y recursos privados a través de donaciones» (Pág. 15)

2. TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS. Son los recursos financieros que las entidades públicas de cualquier orden y sin contraprestación alguna giran directamente al establecimiento educativo a través del Fondo de Servicios Educativos. Estos recursos en ningún caso financian la planta de personal de establecimiento o la generación de plantas paralelas, dado que de conformidad con la Ley 715 de 2001, la entidad territorial certificada asume directamente el costo de la planta con los recursos de prestación de servicios del Sistema General de Participaciones. Igualmente es la responsable de su distribución y administración.

- ❖ Transferencias Departamentales: provenientes del Sistema General de Participaciones o de otras fuentes de recursos para apoyar el funcionamiento del establecimiento y su mejoramiento continuo. (sic)
- ❖ Transferencias Municipales o Distritales: que pueden ser de recursos de calidad asignados a la entidad territorial o de recursos de gratuidad que obligatoriamente deben ser transferidos al establecimiento.
- ❖ Transferencias de la Nación: que independiente de la fuente se giren directamente al establecimiento para apoyar un programa de Gobierno o proyecto específico.

La estimación de estos ingresos debe ser concertada con cada nivel de Gobierno según provengan. Para el caso de los recursos de gratuidad, se debe realizar con base en la población matriculada clasificada en los niveles I y II del SISBEN, población desplazada, indígena y con necesidades educativas especiales y el valor por alumno definido por la Nación, verificando que se encuentren debidamente registrados en las base (sic) de datos correspondientes. Los recursos destinados al reconocimiento de la gratuidad deberán ser invertidos en los mismos objetos de gasto que los recursos de calidad mencionados en la Directiva Ministerial N° 22 de Julio de 2010» (Págs. 16 y 17)

«5.2 TRÁMITE DE APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO:

Una vez elaborado el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos detallado por conceptos, rubros y proyectos de inversión por parte del rector o director rural, ajustado a las normas presupuestales vigentes, se somete a consideración del Consejo Directivo para su aprobación definitiva.

Aprobado el presupuesto por el Consejo Directivo, se emite el acto administrativo de de (sic) liquidación y distribución presupuestal para la vigencia fiscal comprendida entre enero 1° y diciembre 31 de cada vigencia fiscal, el cual será firmado por rector o director rural.

El acto administrativo de liquidación y distribución presupuestal deberá registrarse en los libros presupuestales, sistematizando la información como mínimo al mismo nivel de detalle contenido en los actos administrativos de aprobación, liquidación y distribución mencionados y remitido a la entidad territorial certificada correspondiente, de conformidad con el cronograma definido por esta.» (Pág. 26)

«B. Presentación de informes y estados financieros

El Rector o Director Rural de los establecimientos educativos entregaran trimestralmente, como mínimo la siguiente información a la Secretaría de Educación Departamental, Municipal o Distrital correspondiente:

1. El Balance General: el cual comprende en forma resumida la situación financiera, económica y social del establecimiento educativo.
2. Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental: es un estado contable básico que revela el resultado de la actividad financiera, económica, social y ambiental.
3. Estado de cambios en el (sic) patrimonio: contiene la información patrimonial del establecimiento educativo.
4. Estado de flujos de efectivo: Es un estado contable básico que revela los fondos provistos y utilizados por las entidades contables públicas en desarrollo de sus actividades de operación, inversión y financiación.
5. Notas a los estados contables básicos: Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, que complementa los estados contables básicos y forman parte integral de los mismos.

Esta información deberá remitirse a la Secretaría (sic) de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente en las fechas establecidas para ser consolidado e incorporado en sus estados financieros.

La Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente expedirá la respectiva certificación de la documentación entregada y podrá solicitar los demás informes contables que crea conveniente.» (Pág. 40)

«C. Responsabilidad de la Institución:

- Administrar adecuadamente los bienes muebles e inmuebles del establecimiento educativo
- Registrar controladamente el ingreso y salida de los elementos del establecimiento educativo
- Relacionar y contabilizar debidamente los bienes de acuerdo a las disposiciones de la Contraloría regional y demás entes de control.
- Incorporar los valores reales del inventario a los estados financieros de la entidad.» (Pág. 41)

«1. INFORME DE EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS Y LOS ESTADOS CONTABLES

Los informes de ejecución presupuestal y los estados contables deben ser publicados en un lugar visible

y de fácil acceso en el establecimiento educativo y en el sitio web del establecimiento educativo en caso de contar con él.

La periodicidad de la publicación del informe de ejecución presupuestal y de los estados contables la establece la Secretaría de Educación certificada. No obstante, para garantizar el acceso a la información por parte de la comunidad educativa, el rector o director rural debe publicar como mínimo cada tres meses el informe de ejecución presupuestal del establecimiento educativo.

La publicación a que se hace referencia no exime al rector o director rural de entregar los estados contables y la información financiera requerida, en los formatos y fechas determinados para este fin por la Secretaría de Educación correspondiente, la Alcaldía, los Organismos de Control y la Contaduría General de la Nación.» (Pág. 43)

6. Del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT

La Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0, define el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT, así:

«Es un documento de direccionamiento estratégico que compila y contempla las decisiones de la alta dirección de las Contralorías Territoriales respecto a la programación de auditorías a sujetos de vigilancia y control fiscal, políticas públicas, programas, proyectos de inversión, recursos públicos y temas de prioridad, sobre los cuales las Contralorías Territoriales ejercen vigilancia y control fiscal durante un período determinado.»

También establece sus objetivos:

«(...)

- Definir los sujetos de vigilancia y control fiscal que serán auditados, de acuerdo con el horizonte de planeación definido.
- Registrar el tipo de auditoría, el objetivo general y el asunto o materia que serán auditados.
- Identificar el presupuesto apropiado y ejecutado del asunto o materia objeto de auditoría.
- Establecer las fechas estimadas de inicio y de terminación de las auditorías. Optimizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, considerando la disponibilidad del talento humano y de los recursos físicos, tecnológicos y financieros y el aprovechamiento de los sistemas de información en el aplicativo dispuesto para tal fin.
- Facilitar el seguimiento y control al desarrollo del proceso auditoror.»

De acuerdo con los objetivos del PVCFT, es necesario que todas las auditorías (y actuaciones especiales de fiscalización, que son una forma de auditoría) sean incluidas en este Plan, así ellas se programen de manera posterior a su aprobación, para lo cual la misma GAT Versión 3.0 establece la forma de modificación, así:

«Modificaciones. A partir de la aprobación del PVCFT, cualquier modificación se efectuará así:

- Los cambios referidos a inclusiones, modificaciones o retiros de auditorías deben ser solicitados y

aprobados por las instancias competentes, según los procesos establecidos por cada Contraloría Territorial.

- Una vez dispuestas las aprobaciones, cada dependencia o grupo funcional debe realizar el ajuste respectivo en las asignaciones de trabajo - AT correspondientes.»

7. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente, podemos concluir respecto al tema consultado:

- i) Las entidades territoriales derivan su presupuesto de recursos provenientes de sus propios ingresos, los cuales se denominan recursos endógenos (dentro de los cuales se encuentran los provenientes de impuestos, tasas y contribuciones locales), y de recursos girados o transferidos por la Nación, llamados exógenos (dentro de los cuales se encuentran los provenientes del Sistema General de Participaciones, los provenientes del Sistema General de Regalías y los provenientes de cofinanciación de proyectos).
- ii) Los sujetos de vigilancia y control fiscal son todos aquellos organismos y entidades del sector público, los particulares y personas jurídicas de cualquier naturaleza que administren, manejen o dispongan de los recursos o bienes públicos. Los puntos de control son dependencias de un sujeto de vigilancia y control fiscal, que realiza gestión fiscal. El objeto de vigilancia y control fiscal es todo aquel asunto que involucre bienes o recursos públicos e incidan en la gestión fiscal del sujeto o del punto de control fiscal
- iii) Los contralores territoriales tienen la competencia constitucional y legal de ejercer la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los bienes y recursos públicos dentro de su jurisdicción, para lo cual pueden prescribir los métodos de rendición de cuenta y forma de evaluación, así como establecer mediante acto administrativo sus sujetos y puntos de control fiscal de acuerdo con la conceptualización de estas figuras; así mismo, corresponde al contralor territorial o a quien el delegue, establecer el (los) objeto(s) sobre el cual se efectuará el control fiscal a desarrollar.
- iv) El Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT como instrumento o herramienta estratégica de la alta dirección respecto a la función pública de vigilancia y control fiscal, debe contener la totalidad de los ejercicios auditores (incluidas las actuaciones especiales de fiscalización) que se desarrollen en la respectiva vigencia, por tanto, se debe incluir no solamente las previstas al configurar dicho Plan, sino también las que se programen por circunstancias acaecidas durante el periodo del Plan como puede ser por denuncias, traslados, etc.

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)**

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>



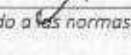
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@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 dde8793d. 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		6/12/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		6/12/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		6/12/2022

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.