

Bogotá D.C., 16 de abril de 2002

Doctora,
Luz Elena Mejía Cardona
Gerente Seccional I
AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Medellín

OJ110

116



Referencia: NUR-213-3-9233/435/03

"Alcance de la Autonomía Presupuestal, Administrativa y Contractual establecida por la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de Presupuesto para las Contralorías Territoriales y la obligación de las mismas de llevar registros contables y presupuestales que son la base para diligenciar los formatos 1 al 14 de la Rendición de Cuenta".

Respetada doctora,

Esta dependencia ha recibido, a través del Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, doctor Juan Silva Facundo, la consulta del epígrafe. Al respecto, y en desarrollo de la actividad conceptual asignada a esta oficina, en consonancia con lo previsto en el artículo 25 del C.C.A, procede a efectuar las siguientes consideraciones sobre los diferentes temas que involucra su consulta.

I. Autonomía presupuestal, administrativa y contractual de las contralorías territoriales

La autonomía es la condición que tanto la Constitución Política como la ley han querido asignarle a los entes que ejercen vigilancia de la gestión fiscal en los distintos ámbitos territoriales, para garantizar que esta función pública se lleve a cabo bajo los principios de moralidad, eficacia, economía y legalidad, los cuales informan toda actuación estatal, sin la injerencia ni dependencia de los órganos vigilados. De este modo, la autonomía conferida a los entes de control es de los siguientes órdenes:

1. Presupuestal:

La autonomía presupuestal hace relación a la capacidad que tienen las contralorías para ejecutar su propio presupuesto, es decir, para disponer en forma independiente de los recursos que le transfiere el ente territorial y los que recibe por concepto de cuota de fiscalización de conformidad con la normatividad vigente. Al punto ha dicho la Corte Constitucional:

...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.¹

No obstante lo anterior, la autonomía presupuestal de las contralorías no es absoluta pues, en un Estado social de derecho como el que nos gobierna, ésta debe ir enmarcada en los planes y programas generales del mismo buscando siempre el logro de los fines estatales. Así lo ha entendido la Alta Corporación al afirmar:

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP).²

El concepto anterior, en virtud de una interpretación sistemática, aplica a los órganos cuya autonomía les es conferida por disposición de la ley en desarrollo de un mandato constitucional, como es el caso de las contralorías territoriales (artículo 66 de la Ley 42 de 1993). Así lo ha sostenido la Corte en varios pronunciamientos; para el efecto a continuación se cita:

¹ Corte Constitucional, sentencia C- 192 de 15 de abril 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

² Corte Constitucional, sentencia C-365 del 2 de abril de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Como lo ha expresado la Corporación³, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.⁴

2. Administrativa

La autonomía administrativa es la capacidad para organizarse internamente dentro del ámbito regulado de sus funciones y competencias, es decir, es la independencia funcional y orgánica de estos entes de control con respecto a la administración territorial, la cual se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que el artículo 272 de la Constitución dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

La Corte Constitucional, refiriéndose a la autonomía administrativa de los entes de control, ha expresado:

Finalmente, la autonomía administrativa reconocida a la Contraloría por la Constitución Nacional, hace relación a la capacidad de gestión y auto-organización para manejar los asuntos propios, es decir la facultad para gestionar con independencia de cualquier otro ente, todos los asuntos vinculados con el giro de sus funciones, sin que esto signifique el uso arbitrario de la función y por fuera de los controles constitucionalmente establecidos.⁵

3. Contractual

La autonomía contractual es una forma de autonomía presupuestal pues es la facultad que detentan las entidades de control para celebrar contratos y comprometer los recursos propios. Así, la Ley 80 de 1993 dispone en su artículo 2º, literal b) dicha facultad para estas,⁶ y lo especifica el artículo 110 del Artículo Primero del Decreto Compilatorio 111 de 1996.

³Ver, entre otras, las sentencias C-478 de 1992, C-089 A de 1994, 546 de 1994 y C-538 de 1995
⁴ Corte Constitucional, sentencia C-508 de 8 de octubre de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
⁵ Corte Constitucional, sentencia C-189 de 6 de mayo de 1998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
⁶ Fue declarado exequible mediante sentencia C-374 de 25 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

II Contabilidad Pública

La contabilidad pública es un sistema de información, que procesa datos económicos, sociales, ambientales y financieros de los entes públicos con el fin de revelar, a través de estados contables e informes, la naturaleza y características de sus movimientos o flujos resultantes de cambios en los montos acumulados de obligaciones y derechos que poseen y administran los entes públicos. Esta contabilidad es centralizada y consolidada por la Contaduría General de la Nación, unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, organizada por la Ley 298 de 1996 por medio de la cual se desarrolló el artículo 354 constitucional. Dicha ley, en su artículo 4º, establece las funciones de la Contaduría General de la Nación, el cual en su parte pertinente instituye:

La Contaduría General de la Nación desarrollará las siguientes funciones:

- a) Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público;
- b) Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública;
[...]
- e) Señalar y definir los estados financieros e informes que deben elaborar y presentar las entidades y organismos del sector público, en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo la periodicidad, estructura y características que deben cumplir;
[...]
- g) Establecer los libros de contabilidad que deben llevar las entidades y organismos del sector público, los documentos que deben soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas y los requisitos que estos deben cumplir;
[...]
- s) Determinar las entidades públicas y los servidores de la misma responsables de producir, consolidar y enviar la información requerida por la Contaduría General de la Nación;

Como se puede observar de los apartes transcritos de la norma, la Contaduría General de la Nación -CGN- tiene la facultad de señalar las políticas, principios y normas de la contabilidad pública, los métodos y libros de contabilidad que deben llevar los entes públicos, así como la de determinar las entidades públicas y los servidores de las mismas que están en la obligación de producir, consolidar y enviar la información requerida por ella. Quiere decir ello que la ley no consagró,

para todas las entidades públicas, la obligación de presentar informes de contabilidad a la CGN, sino que dejó a criterio del ente contable la potestad de definir cuales de ellas deben efectuarlo.

En ejercicio de tal facultad, la CGN profirió la Resolución 373 de 1999, mediante la cual establece las entidades que le deben presentar información financiera, económica y social, al igual que los funcionarios responsables de la misma, los requisitos de presentación de tal información y las fechas en que debe efectuarse.

En lo atinente con los entes sujetos a la obligación de presentar la información antes anotada, la resolución citada, en su artículo 1º, determina:

Las normas establecidas en la presente Resolución, deberán ser cumplidas por las Ramas Legislativa y judicial; por la Rama Ejecutiva en su sector Central del Nivel Nacional, Departamental y Municipal y Descentralizado por Servicios con identidad jurídica previamente establecida; por la organización electoral; el Ministerio Público; la Contraloría General de la República; por el Banco de la República y los órganos creados por la Constitución y la Ley que tienen régimen especial.

Se observa, entonces, que los órganos de control de nivel territorial no fueron incluidos como sujetos de cumplimiento de las disposiciones reguladas en la resolución en comento. En igual forma, cuando en el artículo 2º de la misma norma se determinan los funcionarios responsables de cada una de las entidades señaladas en el artículo 1º de dar cumplimiento a lo ordenado en la citada resolución, en lo atinente al nivel descentralizado territorialmente y por servicios, -sin que se mencione funcionario alguno de las contralorías-, la norma ratifica la voluntad de la CGN sobre la exclusión de los entes de control del nivel territorial, del deber de presentar los informes financiero, económico y social. Ello está más claro aún en el artículo 6º ib, en referencia específica a los órganos de control.⁷

Lo anterior no significa que las contralorías territoriales no deban llevar su contabilidad de conformidad con los métodos y las normas técnicas señalados en el Plan de Contabilidad Pública, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 400 de 2000 expedida por la CGN, el cual dispone:

El plan general de contabilidad pública, PGCP, compuesto por el marco conceptual, el modelo instrumental, y el manual de procedimientos, debe ser aplicado por todos los organismos y entidades de las ramas del poder público, en

⁷ Al parecer existe un tratamiento diferente a nivel contable de las contralorías territoriales, pues tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han señalado que éstas sí tienen personería jurídica. Concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 888, 5 de septiembre de 1996. Sentencias C-372 de 26 de mayo de 1999, y C-365 de 2 de abril de 2001, Corte Constitucional.

sus diferentes niveles y sectores, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución y la ley que tienen régimen especial, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las empresas sociales del Estado, el Banco de la República, los fondos de origen presupuestal y las sociedades de economía mixta, asociaciones o fondos, de creación directa o indirecta, donde la participación estatal sea del 50% o más de su capital o, el Estado a través de sus diferentes entidades u organismos, ejerza influencia dominante, o significativa en su dirección o toma de decisiones.

Por las personas jurídicas o naturales que administren o manejen de manera temporal o permanente recursos públicos en lo relacionado con estos, como los fondos de fomento, las cámaras de comercio, las cajas de compensación familiar entre otros.

Se puede concluir, con toda claridad, que si bien las contralorías territoriales están en la obligación de llevar los respectivos libros, no tienen el deber de presentar informe, directamente, a la CGN, pues la función de consolidación a ese nivel, corresponde a los municipios, departamentos o distritos.

En orden a despejar las dudas que la exclusión a que hemos hecho referencia ocasiona, la CGN emitió la circular 037 de del 28 de diciembre de 2000, que contiene instrucciones para el manejo contable, la agregación y o consolidación de la información financiera, económica y social de los órganos de control, corporaciones públicas y demás organismos de nivel territorial con autonomía administrativa y financiera pero sin identidad jurídica, en la administración central de la respectiva entidad territorial, de donde se extracta que estos entes reportarán a la administración territorial sus estados contables, para que éstos (departamentos, Municipios, distritos) agreguen o consoliden el informe y lo remitan a la CGN.

Ahora bien, es importante diferenciar las obligaciones contables de aquellas de carácter fiscal. Unas y otras tienen objetos diferentes y pretensiones disímiles. De allí que la responsabilidad fiscal sea autónoma y se base en la información conducente y pertinente de la cual se pueda advertir la presencia de gestión fiscal.

La diferencia en énfasis hace posible deslindarlas, aunque en algunos momentos pretenda subsumirse. De modo que la Auditoría General de la República, dentro de sus competencias y atribuciones, y para el cabal cumplimiento de las mismas, tiene las facultades propias de su carácter de organismo de control fiscal de segundo nivel sin necesidad de supeditar sus actos a otras autoridades u organismos. Veamos, entonces, los cuestionamientos formulados bajo el prisma de los anteriores lineamientos.

III. La consulta

1. *¿Es responsabilidad de las Contralorías Territoriales (municipal y departamental) el llevar sus propios registros contables y presentar ante el Representante Legal el balance parcial para anexarlo al Balance del Municipio o Departamento? O por el contrario ¿Podemos aceptar que dichos registros financieros, contables y presupuestales se hagan directamente a través de la Secretaría de Hacienda (Contabilidad y Presupuesto), sin ninguna participación del Contralor?*

Este interrogante queda resuelto con lo dispuesto en el artículo 2° de la Resolución 400 de 2000, transcrito *supra*, pues se trata de una norma de carácter general que cubre a todas las entidades públicas y personas naturales o jurídicas que administren o manejen recursos públicos y les impone la aplicación del PGCP, sin prever excepciones. A su turno la Resolución 373 de 1999 respecto de la presentación de informe financiero, económico y social, no involucra a las contralorías territoriales, pero dispone que el órgano de la administración territorial consolide o agregue la información contable y la remita a la CGN; no obstante, ésta no es razón para que se sustraigan de la obligación general de llevar la contabilidad, según se anotó anteriormente. En este punto debe atenderse la circular 037 de 2000 de esa misma entidad, teniendo en cuenta la estructura y organización de cada ente territorial.

2. *¿Si el contralor no tiene sus propios registros financieros, contabilidad y presupuesto, no se afectaría la autonomía presupuestal, administrativa y contractual?*

Como queda dicho, las contralorías deben llevar su propia contabilidad y, por ende, tener sus propios registros y la función de agregar o consolidar el informe de que trata la Resolución 373 de 1999, que le atañe los gobernadores o alcaldes, no vulnera ni limita la autonomía presupuestal, administrativa y contractual de los entes de control. Por cuanto con ocasión de ella los órganos de la administración territorial no intervienen en la ejecución del presupuesto, ni en el desempeño funcional y administrativo, ni realizan revisión o control de sus actuaciones. Se trata solamente de la mera reunión y organización de estados contables en un solo documento informativo para ser remitido a la CGN.

- 3. *¿Si los registros contables y presupuestales no son elaborados por la Contraloría sino que son tomados de los libros de la Administración Central, que responsabilidad tiene el contralor al diligenciar los formularios 1 al 14 de la Rendición de la Cuenta?*

Según quedó indicado, las contralorías deben llevar su contabilidad y presentar su informe a los gobernadores o alcaldes para su consolidación. En consecuencia, el contralor responde por toda la información consignada en los formularios 1 al 14 de la Rendición de la Cuenta, en razón de que ésta debe tomarse de sus propios libros y registros. De otra parte, tales formularios tienen como objetivo la formulación de la gestión fiscal de una entidad vigilada. Por lo tanto, esta no puede sustraerse de una obligación fiscal como la aquí indicada.

- 4. *¿En los casos en que no se diligencien los formularios del 1 al 14 por parte de las Contraloría, podemos nosotros exigir su diligenciamiento?*

De conformidad con el artículo 2º del Decreto-ley 272 de 2000, que desarrolla el 274 de la Constitución Política, es función de la Auditoría General de la República, ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales. Así mismo el numeral 12 del artículo 17 del mismo decreto (declarado parcialmente inexecutable mediante sentencia C-1339 de 2000), establece como función del Auditor General de la República el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales.

La vigilancia de la gestión fiscal incluye el control financiero, de gestión y de resultados, tal y como lo establece el inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política. La Ley 42 de 1993 define cada uno de estos controles, resultando entonces que por disposición legal control financiero es "el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría, de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General."⁸, que es aplicable a la Auditoría General de la República, en virtud del artículo 63 de la misma.

⁸ Artículo 10 de la Ley 42 de 1993

La Auditoría General de la República, actuando de conformidad con lo estipulado en el artículo 5° del Decreto-ley 272 de 2000, ha establecido los métodos y la forma de rendir cuentas y los criterios aplicables para la evaluación financiera, de gestión y de resultados y a tal efecto expidió los formularios adoptados en la Resolución 032 de 2 de noviembre de 2001 que deben diligenciar las contralorías, correspondiendo los 14 primeros a información financiera, información que los entes vigilados están en la obligación de suministrar, so pena de ser sancionados tal y como lo prescribe el artículo 101 de la citada ley 42. En este punto, vale la pena citar un pronunciamiento reciente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el cual expresa:

Por consiguiente la función de vigilancia de la gestión fiscal que realiza la Auditoría General de la República es de la misma naturaleza, comprende el mismo objeto y tiene el mismo alcance, que la gestión fiscal que ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales respecto de las entidades por ellas vigiladas.⁹

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la Auditoría no solo puede, sino debe exigir la presentación de la información necesaria para el correcto control de la gestión fiscal de los entes vigilados, así como dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 42, imponiendo las sanciones correspondientes. En efecto,

"[l]a sanción fiscal ha sido reconocida como el instrumento más adecuado con el cual cuentan los organismos de control fiscal para remover los obstáculos que se puedan presentar en el adecuado ejercicio de la función pública que le ha sido encomendada. Ello explica que la Corte Constitucional haya declarado exequibles los artículos 99, 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, que definen los comportamientos fiscalmente sancionables, así como las sanciones susceptibles de ser impuestas por las contralorías y la Auditoría General de la República (amonestación y multa).

De este modo, en palabras de esa Alta Corporación, se ha aceptado que la multa fiscal busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal; permite reconocer su carácter coercitivo, pues su finalidad principal se dirige a vencer los obstáculos que se interponen para el éxito y adecuado desarrollo del control fiscal."¹⁰

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 28 de febrero de 2002, Rad.1.392, C.P. Dra. Susana Montes de Echeverri.

¹⁰ Auditoría General de la República, Oficina Jurídica, concepto de 5 de marzo de 2002.

5. *¿Cómo hacerlo para el balance que es un consolidado de todo el ente territorial?*

Para que el ente territorial obtenga el informe consolidado se requiere que la contraloría aporte la información financiera correspondiente, por tanto, como ya quedó visto, todo ente público debe tener sus propios registros. Máxime cuando independientemente de la información contable que las entidades públicas deben proporcionar a la CGN, también deben presentar al organismo de control fiscal la información correspondiente a la ejecución presupuestal, por cuanto el artículo el 354 de la Constitución, exceptuó de las funciones del Contador General la referente a llevar la contabilidad de la ejecución del Presupuesto, "cuya competencia se atribuye a la Contraloría", de donde resulta que la contabilidad de la ejecución del presupuesto de las contralorías corresponde a la Auditoría General de la República, dando a tal norma una interpretación sistemática.

6. *¿Se puede aplicar sanciones por estos casos?*

Es la respuesta brindada en el numeral 4° de las inquietudes formuladas. Se reitera, entonces, que las entidades de control fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, pueden imponer sanciones consistentes en multa, a sus vigilados, cuando no presenten las cuentas o informes o no lo hagan en la forma y oportunidad señalada por ellas, ajustándose a los procedimientos señalados para el efecto.

Es de anotar que una entidad que no está en obligación de presentar una información frente al ente contable, no queda exenta de las responsabilidades y obligaciones que por mandato constitucional y legal tiene frente a otros órganos, como los de control fiscal.

Con lo expuesto en precedencia confío dejar dilucidadas sus inquietudes.

Cordial saludo,



JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN
Director de la Oficina Jurídica

C.C. Auditoría Delegada
Gerencias Seccionales