



100.06.021 - 843

Neiva, 06 de Septiembre de 2006

Doctora  
**ANA LIDA PERAFÁN CABRERA**  
 Directora Oficina Jurídica  
 Auditoría General de la República  
 Carrera 10 No. 17 – 18 Piso 9  
 Bogotá D.C.

Asunto: Solicitud concepto jurídico – procesos sancionatorios  
 fiscales.

De la manera más atenta me permito solicitar su colaboración en el sentido de expresar la posición institucional con relación a las dos (2) situaciones particulares que a continuación describo:

1. En ejercicio del control fiscal la Contraloría Municipal de Neiva requiere de Contratistas e Interventores externos la entrega de documentos relacionados con los contratos estatales, ante lo cual, éstos han hecho caso omiso obstaculizando la labor de esta Entidad.

Se cuestiona sobre la posibilidad de adelantar proceso sancionatorio fiscal, dado que el artículo 101 de la Ley 42 de 1.993 establece una limitante, cuando señala que:

"Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que

DE MATEO

11-09-06

Recibido  
 11-9-06

en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

2. El desorden administrativo que presentan algunas entidades del mismo Ente Territorial se refleja en la falta de organización en el manejo de los documentos referentes a contratos, los cuales no reposan en una carpeta que permita su consulta oportuna dentro del ejercicio del control fiscal. Ello se traduce en dificultades porque al momento de hacer las visitas fiscales los documentos no están debidamente ordenados y con posterioridad a la determinación de hallazgos la Administración allega los documentos escudándose en que los mismos no estaban en la oficina correspondiente o cualquier otra excusa, para que los tengamos en cuenta, lo cual implica un desgaste y de alguna forma falta de diligencia en el manejo de la información que la contraloría requiere.

El cuestionamiento para este caso radica en determinar si es viable desde el punto de vista jurídico establecer a través de una Resolución del Contralor Municipal la obligación de mantener ordenada dicha información documental y si su incumplimiento puede ser causal de proceso sancionatorio fiscal, dado que



Continuación Oficio para: Doctora ANA LIDA PERAFÁN CABRERA – Ofic. Jur. A.G.R. Hoja 3.

igualmente entorpece u obstaculiza las funciones encomendadas a este Ente de Control Fiscal.

Ante la necesidad apremiante de la respuesta, le solicito remitirla via fax al número 8 71 11 04.

Agradezco su amable atención.

RAMIRO DÍAZ  
Contralor Municipal

Proyectó:   
Jefe Oficina Asesoría Jurídica



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Alfonso B. Carrizosa NÚM. 110-1-34397 - 27400005 05 22 c.m.  
Tramite: 495 - SOLICITUD  
BOGOTÁ, Agosto 07 2006. OFICINA JURIDICA  
EVALDO CONTRERAS MURILLO - LICENCIADO RAMIRO DÍAZ

Bogotá, D.C.,  
OJ110-

*Devolver Copia Firmada*

*14 221328  
26-10-06*

Doctora:  
**RAMIRO DÍAZ**  
Contralor Municipal  
Contraloría Municipal de Neiva  
Cra 5 No. 9-74 Piso 4.  
Neiva (Huila).

**REFERENCIA: N.U.R.: 110-1-34397**  
Solicitud Concepto Jurídico

Respetado Doctor Díaz:

La dirección jurídica ha recibido la comunicación de la referencia, en la que se solicita se emita concepto con relación al alcance de las potestades contenidas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993:

Procede este despacho a dar respuesta a la consulta planteada, previa las siguientes precisiones del caso:

El control fiscal, entendido como una función que se sustenta a escala constitucional, y es desarrollada por la ley 42 de 1993, se somete de manera imperiosa al principio de legalidad, el cual, al ser concebido desde una doble perspectiva teórico-practica, se manifiesta, en su sentido teórico, desde la perspectiva inicial, como el acatamiento que guardan los actos proferidos y las actuaciones realizadas por la administración, a las normas jurídicas de orden superior; y desde la perspectiva practica, como aquella limitación impuesta a la actividad de la administración, en tanto ésta, únicamente puede realizar aquellas actuaciones que le están permitidas.

Así las cosas, y bajo el supuesto de que el principio de legalidad, se materializa como el nivel de cobertura de la ley, previa a la manifestación de cualquier órgano del poder público, dicho principio legitima la gestión fiscal en dos aspectos diferentes, por un lado, con relación a su objeto, desarrollado en la ley, y por otro, con relación a su justificación, la cual encuentra su razón

13

esencial a escala constitucional. Ha dicho el máximo tribunal constitucional, lo siguiente:

***"La legitimidad de la gestión fiscal de la administración se sustenta, por lo expuesto, en el principio de legalidad - trasunto de la soberanía popular -, al cual se adiciona en el momento presente la eficiencia, eficacia y economía (CP art. 268-2, Ley 42 de 1993, arts. 8-13). El interés general que en todo momento debe perseguir la Administración - hasta el punto que su objeto y justificación estriban en su satisfacción (CP arts. 1 y 2) - sólo se logra realizar si la administración administra los recursos del erario ciñéndose al principio de legalidad y a los más exigentes criterios de eficiencia, eficacia y economía."***<sup>1</sup>

En ese orden de ideas, el artículo 101 de la precitada ley, establece las condiciones sobre las cuales se configura un hecho suficiente y justificante para la imposición de multas, como resultado del incumplimiento de obligaciones derivadas de la gestión fiscal; dice el artículo 101 de la Ley 142 de 1993, lo siguiente:

***"Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello."***

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 11 de noviembre de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

La multa contenida en el artículo 101 de la pluricitada ley, la cual, de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional, ostenta un carácter diferente a la multa sanción, en tanto su objetivo principal es facilitar el control fiscal, se manifiesta, como resultado del ejercicio de vigilancia, realizado por el ente de control respectivo, el cual, respetando el principio de legalidad, asume la potestad de imponer las multas contenidas en este artículo, cuando se presenten dos supuestos esenciales, por un lado, la materialización de las conductas descritas en el artículo en comento, y por otro, que a juicio del ente de control, exista merito suficiente para imponer la sanción, de acuerdo a un juicio valorativo, que se sustente en los principios que rigen para los delitos y las penas. Así lo ha entendido el máximo tribunal constitucional, con relación a la ultima parte de dicho artículo, "...y cuando a criterio de los contralores exista merito suficiente para ello."; es decir, no puede, bajo ningún concepto, darle una interpretación extensiva al artículo precitado, en el sentido de afirmar que, además de las conductas que se describen en aquel, el contralor, puede imponer multas, cuando a su criterio lo juzgue conveniente. Una interpretación de ese tipo daría lugar a una abrupta violación del principio de legalidad que rige y debe regir las actuaciones administrativas en cualquiera de sus ordenes. Al referirse a la última parte de éste artículo, ha dicho la Corte:

***"En el art. 101 se otorga competencia a los contralores para imponer multa a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, cuando no comparezcan a las citaciones que se les hagan, no rindan las cuentas o informes exigidos o lo hagan extemporáneamente, incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas o informes, se les hagan glosas de forma en la revisión de sus cuentas, entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones de las contralorías o no les suministren las informaciones solicitadas, no cumplan con la obligación de asegurar los fondos valores o bienes bajo su responsabilidad o los aseguren en cuantía inferior a la requerida, no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías y no cumplan con las obligaciones fiscales que les corresponden.***

***A juicio de la Corte, la expresión demandada debe ser interpretada, no en el sentido que le da el demandante, esto es, que se trata de una atribución de los contralores para imponer multas por conductas que no se encuentran descritas o tificadas en la ley, pues de ser así la norma sería inconstitucional, porque la imposición de la referida sanción quedaría librada a los criterios subjetivos de los contralores, lo cual sería contrario al principio de la legalidad de las penas y los delitos que rige todo el derecho punitivo.***

**No es suficiente que la ley establezca una sanción, sino que es menester, por principio, que también se define expresa y cabalmente los elementos que caracterizan la conducta que acarrea la sanción. Por consiguiente, no puede el legislador otorgar atribuciones facultativas para que el encargado de aplicar la sanción pueda al momento de hacerlo definir la conducta punible. Admitir esto implicaría que quien impone la sanción asume al mismo tiempo la función de legislador.**

**En cambio, interpretado el aparte acusado en el sentido en que esta Corte lo entiende, es decir, que él no constituye una causal autónoma que autoriza la sanción de multa a juicio de los contralores, sino que contiene simplemente una regla a seguir cuando se trate de aplicar sanciones por la comisión de las faltas que expresamente tipifica la norma. En tal virtud, se declarará exequible la expresión acusada bajo el entendido de que siempre que se trate de imponer sanciones por las faltas que aparecen descritas en la norma, a criterios de los contralores debe existir suficiente mérito para ello.<sup>12</sup>**

Así las cosas, la imposición de multas, como realización de la potestad contenida en el artículo 101, debe ser el fruto de la aplicación de los principios que rigen el derecho sancionador, principios que, mutatus mutandi, resultan ajustables a los distintos ámbitos del derecho, en tanto, no se desconozca la autonomía de cada una de las ramas del Derecho.

De lo anterior se colige que, la imposición de sanciones de que trata el artículo 101 de la ley 42 de 1993, se hará efectiva siempre y cuando, se materialicen las conductas descritas en dicho artículo, y adicionalmente, a juicio del ente de control exista merito suficiente para imponer la respectiva multa, partiendo de un juicio valorativo en donde se manifiesten, los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y razonabilidad, que condicionan y determinan, de manera integral, los límites de la responsabilidad subjetiva.

En ese orden de ideas, la imposición de sanciones, debe ser el resultado de la materialización de una conducta, sometida a un juicio de valor del funcionario encargado, en donde se establezca la existencia de una responsabilidad subjetiva que de lugar a la sanción, pues en caso contrario, en donde la ocurrencia del hecho, no se manifieste como resultado de una responsabilidad subjetiva, no habría lugar a la imposición, en virtud de la prohibición de la aplicación de la Responsabilidad Objetiva, en materia sancionatoria.

Es claro entonces que las potestades otorgadas a los entes de control fiscal están claramente determinadas en la ley, razón por la cual, los mismos deben encuadrar su actividad fiscal y sancionadora, dentro de los lineamientos

<sup>12</sup> Sentencia C-054/1997, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

establecidos en las normas respectivas, y establecer juicios de valor al interior de dichos lineamientos, de tal manera que su actividad no rebase los contenidos legales y normativos.

El presente concepto, al tenor del artículo 25 del código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,



**CIRO ALBERTO VALDERRAMA MANTILLA**  
Director Oficina Jurídica

MJV