



D.T. 167

**AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
Al contestar cita N.U.P. 210-1-2708. 06/07/2007 01.57 p.m.  
Trámite: 650 - QUEJA-RECLAMO O SUGERENCIA  
E-2343 Actividad, 01 INICIO, Folios. 3, Anexos. 3 FOLIOS  
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO, ANDREA CRISTINA  
Destino: 210 AUDITORIA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA DE LA GI

San Juan de Pasto, 21 de junio de 2007.

DOCTORA:  
ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA ✓  
Auditora General de la República  
Auditoría General de la República  
Carrera 10ª No. 17-18 Piso 9  
Santa Fe de Bogotá.

Cordial saludo,

Con el ánimo de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva, respetuosamente solicito a Usted se sirva responder las preguntas que formularé de conformidad con los siguientes antecedentes:

La Contraloría General de Nariño en cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, adelanta en sus dependencias misionales, Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el Proceso de Responsabilidad Fiscal y cobro Coactivo Respectivamente.

El normal desarrollo procesal de estos procedimientos se ha visto entorpecido por la insuficiencia en el presupuesto para asumir los costos generados en virtud del emplazamiento en un medio escrito de amplia circulación nacional y el eventual pago de honorarios a ciudadanos que converjan a los procesos en calidad de Curador Ad Litem.

Por su parte, como es sabido el artículo 19 de la ley 610 del 2000, determina frente a la figura del emplazamiento a herederos lo siguiente:

"(...) en el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión".

La designación de curador Ad Litem es un procedimiento ordenado y reglado por la ley, que tiene por objeto garantizar la igualdad entre las partes, al permitir la



incluir el nombre del sujeto emplazado, las partes del proceso, su naturaleza, la autoridad que lo requiere en un medio escrito de amplia circulación nacional o en cualquier otro medio masivo de comunicación (artículo 318 del C.P.C) además es necesario que al plenario sea convocado un ciudadano en calidad de curador – Ad Litem, que represente los intereses de los emplazados que no comparezcan una vez efectuadas las ritualidades de rigor en aras de garantizar el derecho de defensa y el debido proceso.

De otra parte, y respecto al proceso de cobro coactivo cuando no ha sido posible notificar personalmente al ejecutado sobre el mandamiento de pago, una vez agotados todos los trámites es necesario nombrar al ejecutado un curador ad-litem para que lo represente garantizando así su derecho de defensa.

Los gastos que dichas diligencias implican debe asumírselos la parte interesada en realizarlas. Sin embargo, cuando de efectuar dichas diligencias en el proceso de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva se trata, se requiere que las apropiaciones presupuestales requeridas para ello converjan con dicho propósito. En el caso concreto la Contraloría General de Nariño no cuenta con tales recursos.

Como se sabe, el inciso último del artículo 8º señala para las Contralorías Departamentales unos límites de gastos, calculados sobre los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento.

Así mismo, el párrafo del artículo 9º ejusdem, dispone que dichos gastos, sumados a las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior y que a partir del año 2005 aquellos no podrían crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

Bajo esas premisas, y en relación con éste Ente de Control, el presupuesto aprobado para cada vigencia es demasiado reducido, que se limita a cubrir lo que meridianamente requiere la entidad para cumplir con sus funciones constitucionales y legales.

Adicionalmente, se ha dispuesto que las Contralorías no pueden obtener ingresos diferentes a los provenientes de las correspondientes transferencias que hace el respectivo departamento, situación que ha originado que los dineros que el Organismo Fiscalizador recauda por conceptos de multas y sanciones sean consignados a una cuenta del Departamento, para que sean adicionados a su propio presupuesto.

Ante estas dificultades y soportándonos en el concepto emitido por parte de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual me permito adjuntar, se ha suscrito una serie de convenios Interadministrativos con el Departamento de Nariño, con el fin de ejecutar programas de fortalecimiento institucional del Ente de Control, que ha permitido modernizar la entidad, mejorar sus procesos y procedimientos y lograr un adecuado y eficiente ejercicio del control fiscal. Por supuesto, sin que esos recursos convenidos afecten la autorización máxima de gastos referidos supra.



1. Es posible que la Gobernación de Nariño, previa suscripción del convenio respectivo, asuma los costos que conlleva el emplazamiento que señala el artículo 318 del C.P.C y el pago de honorarios de Curadores Ad Litem en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva que se surten en la Contraloría General de Nariño?
2. Es viable involucrar dichos gastos dentro de un programa de fortalecimiento institucional, a la luz de lo dispuesto por el artículo 76 de la ley 715 de 2001?
3. De no ser posible aquella alternativa, cual debe ser el procedimiento que debe seguir la Contraloría General de Nariño para llevar a cabo el emplazamiento de herederos y pago de honorarios a los Curadores ad - Litem en sus procesos, siendo que no se cuenta con los recursos presupuestales para tal efecto?

Agradezco su amable colaboración.

Atentamente,

  
**ANDREA CRISTINA FERNÁNDEZ AGREDA**  
Directora Técnica  
Contraloría General de Nariño.





226  
121  
4

6.1

Bogotá D.C.,

00003845

239117  
Papal  
CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO  
24 AGO. 2004

Doctor  
LUCIO ENRIQUE RODRIGUEZ CHAVES  
Contralor General de Nariño  
Contraloria General de Nariño  
Carrera 24 No. 19 - 33 Piso 4  
Edificio Pasto Plaza  
Pasto - Nariño

Contraloría General de Nariño	
DESPACHO	
DE:	
PARA:	Clave Técnica - Despacho
FECHA:	24 AGO 2004

00003845

Asunto: Financiación programas de fortalecimiento institucional. Sección presupuestal afectada.  
Radicación 50974 de 04-07-30

Respetado doctor Rodríguez:

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia. Para el efecto transcribimos sus interrogantes.

Previa absolución de su consulta es necesario precisar que la respuesta ofrecida por esta Dirección se emite con carácter general y abstracto y los alcances de la misma son los contemplados por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

1. ¿Puede el Departamento de Nariño invertir recursos dirigidos al fortalecimiento institucional del ente de control fiscal, sin que esos gastos de inversión se computen al límite establecido en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 617 de 2000?

El artículo 9 de la Ley 617 de 2000 se refiere al periodo de transición para ajustar los gastos de las contralorías departamentales, que a su vez tienen como referente para su cálculo los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. En este sentido y bajo el supuesto según el cual un programa de fortalecimiento institucional podría involucrar toda la estructura funcional de una entidad territorial, bien se podría, desde el sector central departamental, financiar la totalidad de un programa de fortalecimiento institucional que incorporara a los organismos de control (contraloría por ejemplo), sin que



122  
225  
5

por ello se afectara el cupo o autorización máxima de gasto dispuesto para las contralorías departamentales en los artículos 8 y 9 de la Ley 617 de 2000.

2. ¿Qué tipo de compromisos pueden ser imputados al rubro Fortalecimiento institucional?, ¿Puede el Departamento de Nariño suscribir contratos de asesoría, consultoría y prestación de servicios cuyo objeto deba ser ejecutado exclusivamente en y a favor de la Contraloría Departamental?

Ante la inexistencia de una relación normativa del tipo de componentes que involucra un programa de fortalecimiento institucional en el plano departamental podemos tomar como referente lo que al respecto, y para los distritos y municipios, manifestó el legislador en la Ley 715 de 2001. Veamos:

*Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.* Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

#### 76.14. Fortalecimiento institucional

76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.

76.14.2. Adiantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.

76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.

76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces

Así las cosas, en aplicación analógica, podría decirse que un programa de fortalecimiento institucional en el nivel departamental involucra componentes como los que se relacionan en el artículo 76.14 de la Ley 715 de 2001. Frente a la materialización y operatividad de un programa de fortalecimiento institucional, consideramos factibles, de un lado, el uso de distintos tipos de figuras contractuales y, del otro, la desagregación del programa atendiendo los distintos tipos de órganos o dependencias que involucre.

5



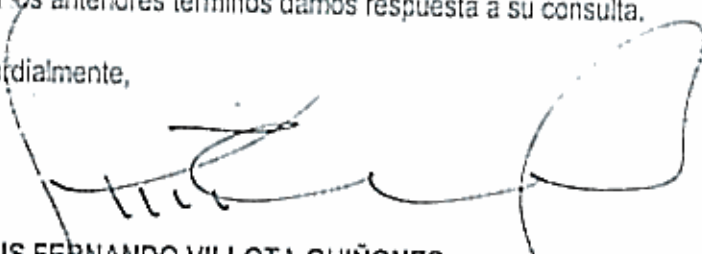
123  
C  
222

3. ¿Para que el Departamento de Nariño invierta en la entidad fiscalizadora se requiere la existencia previa de convenios que determinen el alcance de la ejecución de recursos?

Tal asunto es de la órbita exclusiva de la entidad territorial. Sin embargo, consideramos posible la celebración de convenios entre los órganos vinculados en el programa con el objeto de coordinar y facilitar su ejecución.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta.

Cordialmente,



**LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**  
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JMG/JMG



**MEMORANDO INTERNO**

*YA SALVO*

Bogotá, D. C.  
210-AD

**PARA:** CIRO ALBERTO VALDERRAMA MANTILLA.  
Director Oficina Jurídica.

**DE:** FÉLIX E. BARAJAS BLANCO.  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal.

**ASUNTO:** N.U.R 210-1-2798. Solicitud concepto.

Respetado doctor Valderrama:

Atentamente remito por competencia, la petición de concepto formulada por la Directora Técnica de la Contraloría General de Nariño, relacionada con la posibilidad de que la Gobernación de Nariño asuma los costos de emplazamiento y pago de honorarios de Curadores Ad Litem en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva.

Lo anterior de conformidad con la función de conceptualización asignada a esa dependencia por el Decreto 272 de 2000, en concordancia con el parágrafo 3o. del artículo 31 de la Resolución No. 001 de 2004.

Agradezco dar respuesta a la peticionaria dentro de los términos legales, identificando el requerimiento con No. de SIQ 110-2007-4, remitiendo copia del concepto a la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, con el fin de realizar el registro en el SIQ.

Cordial Saludo,

**FÉLIX E. BARAJAS BLANCO.**  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal.

mrgg  
Anexo: Seis (6) folios.

*19/07/2007 13:40  
30 años = 17/07/07*

*DEA KATHERINA  
19-07-07  
Bujel  
197-07  
7*



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Al contestar cito N.U.R. 210-1-2708 22/08/2007 11:31 a.m.  
Trámite: 650 - QUEJA-RECLAMO O SUGERENCIA  
S-4043 Actividad. 07 RESPUESTA. Folios. 5. Anexos. NO  
Origen. 110 OFICINA JURIDICA  
Destino. CONTRALORIA GENERAL. DRA. ANDREA CRISTINA FERRER  
Copia A. 210 AUDITORIA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA DE LA G

Correo Certificado. 22-08-07

Oficina Jurídica 110. 050. 2007

Bogotá D. C.,

Devolver Copia Firmada

OJ110-

Doctora

**ANDREA CRISTINA FERNANDEZ AGREDA**

Directora Técnica

**Contraloría General de Nariño**

Carrera 24 N° 19-33 Edificio Pasto Plaza  
Pasto-Nariño

**REFERENCIA:** Solicitud concepto jurídico -Pago de honorarios de Curador Ad Litem en procesos de responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva.  
NUR 210-1-2798  
Requerimiento N° 110-2007-4

Respetada Doctora:

Muy comedidamente y antes de entrar a resolver sus inquietudes, es conveniente recordar, que dadas 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, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de la gestión fiscal; por lo que deberá abstenerse de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia. Por lo tanto se abordará el tema de manera general.

Esta oficina recibió su solicitud de concepto, donde formula los siguientes interrogantes:

*1. Es posible que la Gobernación de Nariño, previa suscripción del convenio respectivo, asuma los costos que conlleva el emplazamiento que señala el artículo 318 del C.P.C. y el pago de honorarios de Curadores Ad Litem en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva que se surten en la Contraloría General de Nariño?*

22-08-07  
11:36



2. Es viable involucrar dichos gastos dentro de un programa de fortalecimiento institucional, a la luz de lo dispuesto por el artículo 76 de la ley 715 de 2001?

3. De no ser posible aquella alternativa, cual debe ser el procedimiento que debe seguir la Contraloría General de Nariño para llevar a cabo el emplazamiento de herederos y pago de honorarios a los curadores ad-litem en sus procesos, siendo que no se cuenta con los recursos presupuestales para tal efecto?

Respecto del tema de estudio es necesario hacer las siguientes precisiones:

La Constitución Política ha establecido que los recursos del Sistema General de Participaciones son de destinación específica para financiación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios priorizando los de salud y educación. Corresponde a la ley regular la distribución de esos dineros entre esas entidades territoriales, de acuerdo al reparto de competencias que la misma ley establezca para cada una de ellas.

La Constitución Política en su artículo 356 señala:

"ARTICULO 356. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. <Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. Rige a partir del 1o de enero de 2008.

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.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas

entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. Rige a partir del 1o de enero de 2008 -
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa." (subrayado fuera de texto)



El desarrollo legal del artículo 356 modificado por el acto legislativo 01 del 2001 se encuentra en la Ley 715 de 2001 que establece:

**ARTÍCULO 1o. NATURALEZA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

**ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

- 3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.
- 3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
- 3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

Reiterando lo ya expresado es la ley 715 de 2001, la que establece claramente los componentes del Sistema General de Participaciones, tres tipos de participación con destinación específica una para salud, otra para educación y por ultimo señala la de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico. Esta ley es la que reglamenta los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigna a cada una de estas entidades.

De otra parte la ley cuando le asigna competencias a cada una de las entidades territoriales, abre la posibilidad a los municipios de financiar otros sectores distintos a salud y educación con cargo a los recursos del sistema general de participaciones como son los programas de



fortalecimiento institucional, mientras que para los departamentos cuando señala la competencia en otros sectores no estableció esta posibilidad, por lo que se considera que no es viable aplicar ninguna similitud, ya que estos recursos son de destinación específica. (Ver artículos 74 y 76 de la ley 715 de 2001).

En segundo lugar, el artículo 97 de la ley 712 de 2001, prohíbe expresamente cubrir los costos del control fiscal con cargo al monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

**"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. "

Respecto del asunto la Honorable Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 (parcial) de la ley 715 de 2001, en sentencia C-105 de 2004 menciona:

"...el Acto Legislativo 01 de 2001 cambió el anterior esquema en tres puntos esenciales: de un lado, creó el SGP, que reagrupa el anterior situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual desaparece la distinción entre esos dos conceptos. A partir de esta normalidad, los municipios, distritos y departamentos participan de un mismo sistema (el SGP) y corresponde a la ley regular la distribución de esos dineros entre esas entidades territoriales, de acuerdo al reparto de competencias que la misma ley establezca para cada una de ellas.

(...)

Posteriormente, en sentencia C-918 de 2002 reiteró -y agregó- la Corte lo anterior, expresando:

(...)

Pues bien, en el presente caso se observa que con apoyo en el artículo 356 superior la disposición demandada estableció la prohibición de financiar a las contralorías de las antiguas comisarías con recursos de transferencias, esto es, con recursos del sistema general de participaciones. Prohibición que guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley 617 de 2000, en el sentido de que ninguna contraloría departamental está autorizada para financiarse con recursos de transferencias, tal como lo puso de presente la Vista Fiscal. De suerte tal que, con arreglo a la regla general establecida en las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 todas las contralorías departamentales sólo se pueden financiar con ingresos corrientes de libre destinación del departamento dentro de los límites previstos en la ley 617 de 2000."

(subrayado fuera de texto)

En conclusión no se pueden asignar recursos a las contralorías departamentales para cubrir costos del control fiscal con cargo al Sistema General de Participaciones, por lo que se considera no es viable celebrar





convenios o establecer programas fortalecimiento institucional con cargo al SGP. Por tanto es a través de la priorización del gasto en el respectivo ente de control que se deben cubrir los gastos a los que hace referencia en su consulta.

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,

*Carmen E. García G.*  
**CARMEN ELENA LENIS GARCIA**  
Directora Oficina Jurídica

Elaboró: María Katherina Ramírez Navarrete, Abogada Oficina Jurídica  
Fecha: 17/08/07

  
**AUDITORÍA GENERAL**  
DE LA REPÚBLICA