

FAVOR DEVOLVER  
COPIA FIRMADA



SA-ATC 2017000480

\*20171100023921\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20171100023921

Fecha: 05-07-2017

Bogotá,  
110

yg 16661923900

**DOCTORA:**

Luz Adriana Ariza Urbina  
Directora Vigilancia Fiscal y Control de Resultados  
Contraloría de Armenia  
Calle 23 # 12-59. Edificio Camacol Pisos 1,2 y 6

**Asunto:** Respuesta a Solicitud de Concepto sobre rendición de cuentas en las Instituciones Educativas Laura Vicuña y Marcelino Champagnat

Respetada Doctora Ariza Urbina

Mediante documento suscrito por usted el 19 de mayo de 2017 en condición de Directora Vigilancia Fiscal y Control de Resultados de la Contraloría Municipal de Armenia, con destino al Doctor Pedro Nel Jiménez Palacino, Gerente Seccional VII de la Auditoría General de la República, quien a su vez mediante memorando interno 20172190016333 del 22 de mayo de 2017 y recibido en la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República el 30 de mayo de 2017, remite a esta dependencia el contenido de su escrito, en el cual usted solicita después de una serie de exposiciones jurídicas y de hechos sobre el deber o no de realizar la rendición de cuentas por parte de las Instituciones Educativas Laura Vicuña y Marcelino Champagnat, manifestando lo siguiente:

« (...) En el seguimiento a informes de auditoría, se observó que respecto a la vigencia 2014 y la cual fue objeto de auditoría especial en la vigencia 2015; el alcance establecido para la IE Marcelino Champagnat fue sobre contrato de obra pública No. 024/14 por valor de \$23.076.744,90 para mantenimiento y adecuación en la institución educativa Marcelino Champagnat; toda vez que el Departamento Administrativo de Hacienda con oficio DH-PGF-GT 0421 del 18 de febrero de 2015 certificó que el contrato de administración de servicios educativos realizados con iglesias y confesiones religiosas No. 0846 suscrito con la Comunidad Hermanos Maristas de la Enseñanza por valor \$266.299.994 fue cancelado con recursos del sistema general de participaciones.  
Para la institución Lura Vicuña, el alcance fue la revisión y análisis de los documentos soportes a la supervisión del contrato No. 0864 de 2014 (...)

(...) 7. Finalmente la Secretaria de Educación Municipal con oficio SE-PSE-DS-665 de febrero 28 de 2017, informa en los numerales 1 y 2 que con Resoluciones 2017 de 1 de agosto de 2013 y 2692 de 27 de agosto de 2013, respectivamente

1

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte • Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205  
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral

www.auditoria.gov.co

07 JUL 2017

*Paul*

reconocen oficialmente los estudios que ofrecen las instituciones educativas Marcelino Champagnat y Laura Vicuña.

En el numeral 6. Informan lo siguiente: *“La Institución Educativa al ejecutar contrato de administración no percibe recursos por concepto de gratuidad”*

Numeral 7 *“La planta de docentes es asignada por la Secretaria de Educación tomando como referencia la matrícula”*

*Citados los antecedentes, identificando que la fuente de recursos asignados para la celebración de estos contratos proviene del SGP (adjunta certificación de 25 de febrero de 2015 del Departamento Administrativo de Hacienda), además de identificar que los contratos no son celebrados directamente con las instituciones educativas sino con terceros; solicitamos su concepto respecto a si estas instituciones deban ser o no puntos de control a cargo de esta Contraloría Municipal de Armenia, pues en las última rendición de cuentas han presentado oficios manifestando lo siguiente:*

*Oficio de febrero 21 de 2017 radicado interno 0306 “La institución Educativa Laura Vicuña, en cabeza de la comunidad HIJAS DE MARIA AUXILIADORA PROVINCIA NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO DE CHIQUINQUIRA, no está obligada a presentar la rendición de las cuentas de la vigencia 2016, ya que no recibe dineros por concepto de gratuidad....*

*...En el año 2016 se realizó el contrato No. 2016-0411 de 2016, para la promoción e implementación de Estrategias de Desarrollo Pedagógico a celebrarse con Iglesias y Confesiones Religiosas, con la Secretaria de Educación Municipal de Armenia, el cual se encuentra supervisado, vigilado y controlado por la Secretaria de Educación Municipal”*

*Oficio de febrero 27 de 2017 radicado interno 0355 “La Institución Educativa Marcelo Champagnat en cabeza de la COMUNIDAD DE HERMANOS MARISTAS DE LA ENSEÑANZA, no está obligada a presentar la rendición de las cuentas de la vigencia 2016, ya que no recibe dineros por concepto de gratuidad....*

*...La comunidad tiene contrato con el Municipio de Armenia, el cual se encuentra bajo el objeto de administración del servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas que para la vigencia en mención respondió al No.2016-0408 de 2016, dicho contrato fue supervisado, vigilado y controlado por la secretaria de educación municipal” (...))»*

Debe señalársele respetada Doctora, previo a cualquier consideración respecto a la solicitud que usted dirigió a la Auditoría General de la República, que nosotros no somos los competentes para atender una eventual solicitud de exclusión de la obligación de la rendición de la información contractual de los sujetos vigilados por las distintas Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la República, toda vez que es la competencia concreta de la Contraloría Municipal de Armenia en este caso, quien puede exteriorizar los métodos encaminados al ejercicio de sus mandatos constitucionales y legales en el cumplimiento del control fiscal respecto a sus sujetos vigilados.

No obstante la anterior aclaración, nos permitiremos en aras de atender a su consulta.

brindarle una serie de explicaciones sobre los alcances de la vigilancia que ejercen los órganos de Vigilancia a la Gestión Fiscal de las entidades del Estado, particularmente a la vigilancia que se despliega sobre entidades cuya naturaleza jurídica implican la presencia del patrimonio público.

### 1. Competencia Legal para responder sobre el concepto:

En mi calidad de Director de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, con fundamento en lo establecido en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto Ley 272 de 2000, me corresponde de manera general:

*« Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad »*

Además de lo señalado anteriormente, el artículo 18 del Decreto Ley 272 de 2000 que establece las funciones de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, determina que soy plenamente competente para atender la solicitud por usted realizada a la Contraloría General de la República, quien decidió remitir el conocimiento de la misma a la Auditoría General de la República.

### 2. Implementación del SIA OBSERVA. Competencia Constitucional y Legal.

En virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto Ley 272 de 2000, corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, y conforme a la competencia asignada por el artículo 17 Ibídem, el Auditor General de la República tiene las atribuciones legales de fijar las políticas, prescribir los métodos y criterios necesarios en la forma en que sus vigilados rinden sus cuentas; también es competente para determinar los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados y en la práctica de los ejercicios de auditoría, la evaluación del control fiscal interno, los criterios de revisión y fenecimiento de las cuentas, y todo lo que permita ejercer la vigilancia de la gestión fiscal a su cargo, a través de la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, la Dirección de Control Fiscal y las Gerencias Seccionales, por lo cual, dentro de estas competencias, la Auditoría General de la República expidió la Resolución Orgánica 008 de 2014 *«Por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas e informes y se adopta dentro del SIREL el aplicativo SIA OBSERVA y se deroga la Resolución Orgánica 007 de 2015»*

Al pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto Ley 272 de 2000 citado en el párrafo precedente, la Corte Constitucional, manifestó

*« (...) Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al*

*Real*

*inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquella reprochable, dada la circunstancia de que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.*

*Y ello debe ser así, si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo (...))»<sup>1</sup>*

Para la Corte Constitucional, el control ejercido por la Auditoría General de la República, nace por la voluntad del Constituyente, de establecer un órgano autónomo, de nivel constitucional, encargado de ejercer la vigilancia fiscal, con la misma intensidad e integralidad con que la realizan sus vigilados, es decir, le otorga las potestades de ejercer la vigilancia sin reducción de las herramientas utilizadas para ejercer el control fiscal.

Por su parte, la Ley 42 de 1993<sup>2</sup>, establece los tipos de sistemas aplicables al control fiscal. Señalando el financiero, el de legalidad, de gestión, de resultados, revisión de cuentas, y evaluación del control interno, como aquellos de los cuales dispone el ente fiscalizador, sea Contraloría o Auditoría. Así, por ejemplo, solo verificando la contratación efectuada por una entidad sujeto de vigilancia de las Contralorías, se puede efectuar por parte de la Auditoría General un adecuado control de legalidad sobre la gestión contractual realizada por dicha entidad. En este sentido, no cabe duda entonces, que el ente encargado de ejercer el control fiscal sobre las entidades que manejan bienes o recursos públicos, debe tener la posibilidad de acceder a toda la información necesaria para ejercer un control completo y eficaz.

Debe indicarse que adicional a las competencias constitucionales y legales esgrimidas para realizar una adecuada vigilancia y control a la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018" aprobado mediante Ley 1753 de 2015<sup>3</sup> estableció que:

*« (...) En materia fiscal se incrementará la cobertura y la calidad de la vigilancia y el control mediante la construcción de un nuevo modelo de control fiscal que avance hacia una vigilancia y control posterior y selectivo más efectivos (...) »*

<sup>1</sup> Sentencia C-1339 de 2000. M.P. Doctor Antonio Barrera Carbonell

<sup>2</sup> Artículo 9 de la Ley 42 de 1993.

<sup>3</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

*(...) En cuanto al proceso auditor, se promoverán mejoras a la efectividad y oportunidad de la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República (AGR) con miras a fortalecer el ejercicio del control fiscal. La AGR impulsará también la gestión del conocimiento, en relación con el control y la vigilancia tanto fiscal como social de los recursos públicos a través de estudios técnicos y del diseño de metodologías para su ejercicio, buscando afianzar un modelo de excelencia en la gerencia pública focalizado y adaptable a los órganos de control fiscal. Este modelo tendrá un enfoque de gestión orientado al interés general, que enfatice en el adecuado uso del patrimonio público, fomenta estrategias anticorrupción y fortalezca el cumplimiento de los compromisos y protocolos éticos aplicables a los servidores públicos dedicados al ejercicio del control fiscal (...).*».

Lo anterior, permite a esta entidad, conforme a su función constitucional y legal de ejercer el control fiscal, requerir de los instrumentos necesarios para hacer más eficiente su rol en la política estatal de la lucha contra la corrupción, por lo cual, en su relación permanente con la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, la Auditoría General de la República se constituye en un eje integrador de la información fiscal existente a nivel nacional, que le permite al Estado colombiano una integralidad de la información existente, lo cual fortalece la política estatal anticorrupción en tiempo real.

De igual forma, la Auditoría General en desarrollo de la función primordial de coadyuvancia, el principio constitucional de colaboración armónica entre entidades<sup>4</sup> y las medidas para el fortalecimiento de la función fiscal<sup>5</sup>, en conjunto con la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales a través del SINACOF, tienen la facultad de proponer una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas de información existentes para el ejercicio de la función fiscalizadora, lo cual se realiza a través de la plataforma SIA OBSERVA.

La plataforma SIA OBSERVA, se estableció para fortalecer el proceso auditor en su función de vigilancia de la contratación y presupuesto, fortalecer el cumplimiento de la misión de la Auditoría y de manera muy importante, el de lucha contra la corrupción. A diferencia de otros sistemas de información recopila la información de la ejecución contractual y presupuestal a nivel nacional, adicionalmente tiene un control de legalidad de cada contrato basado en el expediente electrónico del mismo que le informa al auditor de manera semaforizada el cumplimiento legal de cada contrato, facilitándose así la labor que desarrolla la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

### **3. Competencia para la Vigilancia y Control Fiscal respecto a las Instituciones Educativas Laura Vicuña y Marcelino Champagnat .**

En la solicitud que origina este escrito, se refiere a la negativa de las referidas Instituciones Educativas a rendir la rendición de la cuenta a la Contraloría Municipal de

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>5</sup> Artículo 126 de la Ley 1474 de 2011.



Armenia, argumentándose que dichas instituciones no reciben dineros por concepto de gratuidad, sin embargo, las comunidades religiosas a las cuales están adscritas las Instituciones Educativas Laura Vicuña y Marcelino Champagnat, tienen contrato con el Municipio de Armenia para prestar la administración del servicio de educación.

Este tipo de entidades en materia contractual tienen un régimen de Derecho Privado, pero estas facultades constitucionales y legales respecto del régimen contractual no implica de ninguna forma que se pueda interpretar que el patrimonio público que se compromete en una relación contractual este ajeno del ejercicio de control y vigilancia fiscal, que se entiende está presente en el contrato suscrito entre las Instituciones Educativas referidas y el Municipio de Armenia, menos aun cuando el contrato tiene por objeto la prestación de un servicio público, por lo tanto el requerimiento de información por parte de los órganos de control fiscal no puede exceptuarse, situación que como se analizará a continuación, determina el ámbito de competencia de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales, en este caso, para vigilar dichos recursos económicos de carácter público, al igual que el ejercicio que realiza de la Auditoría General de la República para vigilar la gestión de los órganos de control fiscal, prescribiendo para ellos la forma en que deben rendir sus cuentas.

Con fundamento en lo señalado respecto a los alcances de la vigilancia fiscal de los órganos de control fiscal en aquellas entidades que gestionen recursos públicos, conviene citar lo dicho por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-529 de 2006:

*«(...) El control fiscal, en cuanto instrumento adecuado para garantizar la correspondencia entre gasto público y cumplimiento de los fines legítimos del Estado, tiene un reconocimiento constitucional de amplio espectro. En este sentido, es la utilización de los recursos públicos la premisa que justifica, por sí sola, la obligatoriedad de la vigilancia estatal. Por lo tanto, aspectos tales como la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate, sus objetivos o la índole de sus actividades, carecen de un alcance tal que pueda cuestionar el ejercicio de la función pública de control fiscal. Adicionalmente, debe advertirse que el cumplimiento del principio de eficiencia del control fiscal lleva a concluir que toda medida legislativa que a partir de restricciones injustificadas e irrazonables, impida el ejercicio integral de la vigilancia estatal de los recursos, esto es, los controles financiero, legal, de gestión y de resultados, es contraria a los postulados constitucionales. En efecto, los argumentos precedentes demuestran que las disposiciones de la Carta Política que regulan el control fiscal pretenden asegurar el nivel más amplio de vigilancia del uso de los fondos y bienes de la Nación. Esta concepción, además, es consecuente con un modelo de Estado constitucional que, como sucede en el caso colombiano, está interesado en la protección del interés general y el cumplimiento cierto de los deberes del aparato estatal (...).»*

Esta posición es reforzada por la Corte Constitucional en sentencia C-736 de 2007, que dispuso:

*« (...) la Corte llama la atención en lo relativo a la vigencia permanente del control fiscal que por disposición de la Carta recae siempre sobre las entidades que manejan recursos públicos conforme lo prescribe el artículo 267 de la Carta.*

cuyo tenor conviene recordar:

***“ARTICULO 267. “El control fiscal es 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 de la Nación.”***

Véase como del tenor literal de la disposición superior transcrita se desprende que la vigilancia de la gestión fiscal recae sobre las ***“entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”***. Por lo tanto, recae sobre ***cualquier clase de entidad*** que maneje tales fondos o bienes y no solamente sobre las sociedades de economía mixta. En tal virtud, si la Empresas de Servicios Públicos manejan fondos o bienes de la nación, en cualquier proporción, igualmente quedan sometidas a este control fiscal, sin que tenga relevancia la calificación sobre su naturaleza jurídica (...)» (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

También ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional de la República de Colombia en su jurisprudencia lo siguiente:

*«Contemplar supuestos de exclusión del control fiscal cuando está acreditada la presencia de recursos estatales en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, es inadmisibles. Ello en la medida que tal postura facilitaría la desviación de los recursos fiscales a fines distintos a los constitucionalmente permitidos, en detrimento de la integridad de las finanzas del Estado y la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos»*

Ahora bien, respecto a si quienes contratan sus sujetos de control y vigilancia por parte de las distintas Contralorías según su competencia, la Corte Constitucional de la República de Colombia en Sentencia T-1012 de 2008 reiteró:

*«En relación con la interpretación de las normas constitucionales y legales y, en especial, respecto de la calidad de destinatario del proceso fiscal del particular contratista con el Estado, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado, ha sido enfática en sostener no sólo que los contratistas con el Estado son sujetos de vigilancia fiscal, sino también que el control sobre la gestión adelantada por las autoridades públicas y los particulares en la contratación pública se justifica por la naturaleza misma del control fiscal que fue diseñado para defender el erario público y garantizar la eficiencia y eficacia los recursos públicos»*

Al plenario de lo expuesto, es totalmente válido concluir que cualquier tipo de contrato que suscriba un particular con el Estado colombiano está sujeto a la respectiva vigilancia y control de los organismos del Estado orgánicamente instituidos para ello, por lo que esta facultad respecto a gestión fiscal que realizan las contralorías territoriales, así como Contraloría General de la República, implica a su vez que la Auditoría General de la República haga control de sus actividades misionales, generándose que subsidiariamente debamos acceder a la información que reposa en estas entidades y así nosotros cumplir

con los objetivos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen a la Auditoría General de la República.

Por lo anteriormente analizado, se puede concluir que efectivamente, si las Instituciones Educativas Marcelino Champagnat y Laura Vicuña, desarrollaron algún tipo de ejercicio contractual con el Estado, en este caso a través del Municipio de Armenia, dichos contratos son sujetos de vigilancia y control, por lo cual la información que se deriva de dicha situación contractual no estaría excluida de la respectiva rendición de la cuenta, independientemente de los mecanismos de control propios que estableciera la Alcaldía de Armenia durante el proceso contractual.

Respetada Doctora, esperamos con lo expresado en este concepto aclarar algunas de las posiciones por usted expresadas en su escrito, el cual conocemos por remisión realizada por la Contraloría General de la República, y reiteramos lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, que señala que «(...) los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución (...)».

Cordialmente



Roberto Arrazola Merlano  
Director Oficina Jurídica