

CGR -OJ - - 193 2017
80112-

Contraloría General de la República :: SGD 21-09-2017 09:40
Al Contestar Cite Este No.: 2017IE0076346 Fol:8 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFCINA JURIDICA / IVAN DARIO GUAUQUE TORRES
DESTINO 83111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO / ANDRES BERNAL
MORALES
ASUNTO CGR - CORTE CONSTITUCIONAL
OBS

2017IE0076346



Bogotá, D.C.,

Doctor
ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Contraloría General de la República
Bogotá, D.C.

Asunto: CGR.-CORTE CONSTITUCIONAL.- SENTENCIAS Y AUTOS DE SEGUIMIENTO A ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL POBLACIÓN DESPLAZADA.- PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL. COMPETENCIA.

Respetado doctor Bernal:

1. ANTECEDENTE.

Esta Oficina conoce su comunicación en la cual indica que el pasado 20 de noviembre de 2016, la Corte Constitucional, en atención al seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado, la misma Corporación expidió los Autos de Seguimiento 176 de 2005, 218 de 2006, 266 de 2006, el Auto 219 de 2011, y 373 de 2016.

En dichas providencias la Corte Constitucional instó a la CGR "para que dentro de la órbita de su competencia, efectúe un seguimiento permanente a la adopción de medidas, a la obtención de resultados y a la implementación de indicadores de goce efectivo de derechos en los programa de atención a la población desplazada."

En tal sentido, consulta:

1.1. ¿En atención a las competencias dispuestas en Resolución Orgánica 6898 de 2012 y el marco normativo aquí referido y a que los hallazgos formulados por esta Delegada Sectorial relacionados con aspectos propios del seguimiento realizado en virtud de la orden dada en la Ley 1448 de 2011, solicitamos conceptuar si esta Delegada es la competente para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, por el incumplimiento de las causales señaladas en los artículos 100 y 101



Doctor Andrés Bernal Morales. Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

Página 2 de 15

de la Ley 42 de 1993, teniendo en cuenta que no son sujetos de control por parte de esta Delegada Sectorial?

2. CONCEPTOS DE LA OFICINA JURÍDICA. Alcance y competencia.

Los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *“sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General”¹, así como las formuladas por las contralorías territoriales “respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”² y las presentadas por la ciudadanía respecto de “la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”³.*

En este orden, mediante su expedición se busca *“orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”⁴ y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”⁵.*

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el Art.43, Numeral. 16⁶ del D.L.267/00, ésta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

¹ Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

² Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

³ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁴ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ Art. 43. OFICINA JURIDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

3.1. Contraloría General de la República. Seguimiento al desplazamiento forzado. Competencia.

El artículo 4° de la Constitución Política establece:

“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

Y el artículo 6 de la misma Carta estipula la cláusula general de responsabilidad de los servidores públicos, al decir: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*. Preceptiva que se complementa con el imperativo establecido en el artículo 121 ejusdem: *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”*

La Constitución, más que un conjunto de principios y valores, es una norma que obliga por igual a gobernantes y gobernados. A través de ésta, el pueblo soberano delimita el poder del gobernante y se protege de sus abusos; organiza los poderes públicos y establece su competencia; regula la posición de los individuos y de los distintos sectores de la sociedad en sus relaciones con el Estado; señala las garantías y libertades mínimas que rigen las actividades del individuo y de la comunidad; ampara y protege a las minorías del poder de las mayorías; fija los objetivos y metas que deben guiar la acción del Estado y establece las formalidades especiales por las cuales puede ser reformada.⁷ Todo lo anterior implica la irrestricta vinculación de las autoridades en el respeto por los derechos de los ciudadanos y administrados, así como al bloque de legalidad.

Por su parte el artículo 13 de la Carta Política, consagra el principio y derecho de la igualdad material ante la ley, superando el criterio de igualdad formal del otrora Estado de Derecho. Precisamente implica un cambio sustancial por cuanto no se parte de la igualdad de las personas en la sociedad, sino todo lo contrario, se ubica

todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁷ Alfredo Manrique Reyes. La Constitución de la Nueva Colombia. Página 9.

al derecho como elemento que permita subsanar las desigualdades, que subyacen en toda colectividad.

El fundamento constitucional impone el trato igual entre iguales y desigual entre desiguales. De esta manera el artículo 13 Superior, ordena que si bien todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, el Estado debe propender por la igualdad real y efectiva.

Ha señalado la Corte Constitucional, que este carece de contenido material específico y no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado.⁸

El artículo 209 de la Constitución, establece un catálogo de principios que rigen la función administrativa, los cuales son fuente de sus actuaciones y se erigen como conceptos básicos que orientan esta función, lo cual corresponde a los derechos y garantías del administrado. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3°, instituye la aplicación de esos principios, entre los cuales está el de la buena fe, participación, moralidad y responsabilidad.

Por último y no por ello menos importante, vale la pena recordar que el artículo 230 de la Constitución privilegia el principio de legalidad, estableciendo que las demás fuentes del derecho, constituirán criterio auxiliar de aplicación e interpretación⁹, luego la administración sólo puede proceder conforme a la ley, sustentada en ella y teniendo en vista el fiel cumplimiento de las finalidades señaladas en la ordenación normativa. La legalidad, en un sentido amplio, va más allá del valor meramente etimológico y se la interpreta como sinónimo de derecho.”¹⁰

3.2.1. El artículo 267 de la Constitución Política establece:

“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.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por

⁸ Sentencia C-250/12.

⁹ “ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”
¹⁰ José Roberto Dromi. Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública. Editorial Temis 1980.- Págs 72 -73.

empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos en la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (...)"

De las normas anteriores podemos inferir que la competencia de la Contraloría General de la República, para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración se circunscribe al orden nacional, es decir a las entidades o particulares que manejen, recauden o administren fondos o bienes de la nación.

En el ámbito territorial dicha competencia está adscrita a las contralorías en sus respectivos órdenes. En los departamentos, distritos y municipios se manejan o administran diferentes recursos, los girados por la Nación y los propios, éstos últimos están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva y aquellos que se generan por el recaudo de impuestos, tasas y contribuciones, y son una fuente endógena de financiación.

En este sentido, la Contraloría General de la República posee competencia para fiscalizar los recursos del orden nacional, y las contralorías territoriales vigilan la gestión fiscal de la administración en sus respectivos órdenes.

No obstante lo anterior, como se vio en el precepto constitucional citado, la Constitución Política trae una excepción a la competencia de la Contraloría General de la República, al establecer el control fiscal sobre cuentas de cualquier entidad territorial, denominado control fiscal posterior excepcional.

El inciso tercero del artículo 267 de la Carta, fue desarrollado por la Ley 42 de 1993, la cual establece en el artículo 26, modificado por el artículo 122 de la Ley 1474 de 2011, normas en las cuales se determinan las exigencias para que el ente fiscalizador superior, asuma en forma excepcional el control fiscal sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio de la competencia que en esa materia le corresponde ejercer a las contralorías territoriales.

Tal como se ha señalado, la regla general de competencia en materia de control fiscal, es que el Ente de Control Fiscal Superior ejerza la función fiscalizadora sobre los recursos de origen nacional, y por mandato del artículo 272 ibídem, las

contralorías territoriales vigilen dentro del ámbito de su competencia los fondos y bienes del orden territorial.

Como antes se señaló, las entidades territoriales manejan fondos provenientes de sus propios ingresos, denominados recursos endógenos, como también aquellos que les gira la Nación (exógenos), puede afirmarse entonces que en los entes territoriales confluyen dineros de distintos órdenes; aspecto éste de fundamental importancia para delimitar la competencia en materia de control fiscal.

Es evidente que los distritos, departamentos y municipios financian sus gastos con recursos provenientes de distintas fuentes, y ha de señalarse que la financiación exógena aumenta significativamente los recursos de los entes territoriales; así encontramos que en las entidades territoriales la Nación transfiere recursos, bien sea a través de financiación, cofinanciación, traslados directos, avales, garantías para proyectos específicos, etc.

Consecuentemente con lo anterior, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecen la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, denominada Ley General de Participaciones, recursos éstos que se incorporan a los presupuestos de los entes territoriales para efectos de su ejecución, por tanto es notorio el giro de recursos de la Nación a las entidades territoriales.

En este contexto, para definir la competencia para ejercer la función pública de control fiscal, hemos de determinar el origen de los fondos, bienes o valores objeto de vigilancia. Según lo preceptuado en el artículo 267 de la Constitución Política la facultad para ejercer el control fiscal sobre los fondos de origen nacional, le corresponde a la Contraloría General de la República, así mismo, la fiscalización de los recursos propios es facultad de las contralorías territoriales, pero no es desconocido la confluencia de los recursos del orden nacional con los territoriales o endógenos, por tanto y en aras de lograr la concordancia y la concurrencia con los demás entes de control fiscal la Contraloría General de la República ha articulado los diferentes controles, todo dentro de la órbita de competencia de cada ente fiscalizador.

En este orden, la Contraloría General de la República como ente superior de control fiscal tiene competencia concurrente y prevalente para realizar la vigilancia de la gestión fiscal a los recursos transferidos por la Nación a los entes territoriales, para ello bien puede articular y coordinar con las contralorías territoriales dicho ejercicio, cuando se trata de recursos de financiación y cofinanciación u otro cualquiera, distintos a aquellos establecidos en la Ley General de Participaciones en la cual

Doctor Andrés Bernal Morales. Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

Página 7 de 15

expresamente se le confirió al Máximo Organismo de Control Fiscal su vigilancia y control.

Sobre esta especie de control fiscal, expresó la Corte Constitucional, en Sentencia C-403 de 1999, lo que sigue:

“Entonces, se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Naci

ón, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Así las cosas, se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados "recursos propios" de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), pues en estos casos se puede hablar de una intervención excepcional de la Contraloría General, como quiera que se trata del manejo de sus propios asuntos, aquellos que les conciernen y son de su esencia, no de otra manera se podría hablar de autonomía de las entidades territoriales.”

De acuerdo con lo expuesto, respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, sobre el control concurrente, el mismo existe y se presenta entre el nivel nacional con el territorial, el cual debe darse bajo un criterio de coordinación entre los diferentes niveles de la administración.

3.3. El seguimiento al desplazamiento forzado por parte de la Contraloría General de la República, frente a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

La honorable Corte Constitucional en la sentencia T 025 de 2004, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional relacionadas con la situación de desplazamiento de personas por causa del conflicto armado interno.

“Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

La Corte Constitucional ha ordenado a la Contraloría General de la República en diferentes autos de seguimiento, lo siguiente:

A partir de la declaración del estado de cosas inconstitucional relacionadas con la situación de desplazamiento de personas por causa del conflicto armado interno, en el Auto 266 de 2006, de seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, solicita a la Contraloría General de la República que evalúe los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006, por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, pues de acuerdo con el análisis preliminar hecho por el juez de tutela, algunos de los aspectos reportados requerían aclaraciones específicas.

En el Auto 219 de 2011, solicita de realizar un control y seguimiento más profundo y permanente por parte de la CGR. Pide a la Contraloría General de la República entre otras cosas que:

(...) en el marco de sus competencias constitucionales y legales, (i) ejerza control fiscal, posterior, selectivo, oportuno y por proyectos a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD; (...) (iii) realice una vigilancia fiscal de carácter especial a los recursos destinados a garantizar la superación del estado de cosas inconstitucional en los términos del Decreto Ley 267 de 2000; y (iv) remita el 1 de abril de cada año a la Corte Constitucional un informe sobre los resultados alcanzados en el seguimiento oportuno que haga de la asignación y ejecución presupuestal en materia de programas nacionales para población desplazada y determine el monto del daño fiscal causado, en el ámbito de los procesos fiscales respectivos adelantados contra los presuntos responsables”. (Resaltado y subrayado fuera de texto)

También la Corte Constitucional dispuso:

“SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, que **en el ámbito de sus competencias,** continúen haciendo seguimiento a los avances en materia de protección del derecho a la salud de la población desplazada en general y en el evento en que se vuelvan a presentar condiciones similares a las que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, soliciten a la Corte Constitucional que reasuma el seguimiento de este componente hasta tanto sean superadas esas falencias y obstáculos para el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

“INVITAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, **a que dentro del ámbito de sus competencias,** continúen haciendo seguimiento a las acciones adelantadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada”. (Resaltado y subrayado fuera de texto)

De otro lado, en el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional, dispuso:

“**Segundo.- SOLICITAR,** mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República, que expliquen a esta Sala Especial de Seguimiento, las razones por las cuales no han informado a la Corte Constitucional sobre las investigaciones disciplinarias y fiscales adelantadas, respectivamente, en relación con las autoridades locales y departamentales de los municipios y departamentos que, según el Departamento Nacional de Planeación, enfrentan una *situación crítica en materia de desplazamiento*, cuentan con suficiente capacidad de inversión y, aun así, incumplieron sus responsabilidades con la población desplazada.”

Nótese que la Corporación Constitucional le ha impartido órdenes a la Contraloría General de la República para que ejerza control fiscal, posterior, selectivo, oportuno y por proyectos a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD; pero ha insistido, puesto que lo señala en todas sus providencias, que tal actuación debe surtirse dentro de la órbita de sus competencias.

Adicionalmente, en el Auto 373 de 2016, requiere se explique a esa Corporación, sobre las investigaciones disciplinarias y fiscales adelantadas, respectivamente, en relación con las autoridades locales y departamentales de los municipios y departamentos.

No obstante, bien se sabe que la CGR, no posee competencia para fiscalizar los recursos propios de las entidades territoriales, pues la misma está atribuida a las contralorías territoriales, salvo que en el presente caso se solicite el ejercicio del control fiscal posterior excepcional.

Es procedente señalar que el control fiscal posterior excepcional, es una herramienta o mecanismo de raigambre constitucional establecido para la protección del patrimonio del Estado y que se activa por sujetos calificados ante la duda sobre la imparcialidad e idoneidad en el ejercicio del control fiscal por parte del órgano territorial competente.

Los fundamentos jurídicos del Control Fiscal Posterior Excepcional, son el numeral 3° del artículo 267 de la Constitución Política, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, modificado por el 122 de la Ley 1474 de 2011 y la jurisprudencia.

En cuanto a nuestra reglamentación interna, tenemos que de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 6506 de 5 de marzo de 2012, los únicos criterios para adelantar el control fiscal posterior excepcional son la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

En este orden, tenemos que para efectos de la admisión del Control Fiscal Posterior Excepcional, este Organismo de Control Fiscal, debe verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Constitución, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, modificado por el artículo 122 de la Ley 1474 de 2011.

Significa lo anterior, que la CGR en ejercicio de tal atribución debe realizar su función fiscalizadora en el ámbito de las funciones que le fueron conferidas en la

Constitución y la ley, sin que le sea permitido asumir competencias distintas sopena de incurrir en responsabilidad disciplinaria y penal.

En este contexto, el Órgano de Control Fiscal Superior debe acatar las decisiones proferidas por los jueces de la República, lo cual se hace dentro de las precisas competencias a éste conferidas por la Constitución y la Ley.

Dicho en otras palabras, el control fiscal que debe ejercer la CGR al Sistema Nacional de Población Desplazada, lo debe realizar en las entidades del orden nacional y a los recursos de ese mismo orden, bien sea que los mismos sean ejecutados por autoridades nacionales o territoriales.

De otro lado, la Ley 1448 de 2011 denominada Ley de víctimas y Restitución de Tierras, dispuso en su artículo 159 la creación de un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, constituido por entidades públicas del orden nacional y territorial y las demás organizaciones públicas y privadas, encargadas de formular y ejecutar la política pública de atención y reparación integral de las víctimas.

Para cumplir los objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas, las entidades territoriales deberán diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas, las cuales deben contar con asignaciones presupuestales dentro de los planes de desarrollo, así como prestar las medidas de que trata el artículo 174 numeral 1 de la Ley 1448 de 2011 con cargo a los recursos de la entidad territorial.

En atención a ello el Decreto 1048 de 2015, Único del Sector Inclusión Social y Reconciliación, dispone en el artículo 2.2.11.5.2 que la fuente de los recursos asignados al Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, se ejecutará con los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada entidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas y con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos para la atención de la población desplazada, bajo los principios de subsidiariedad y complementariedad.

Debido a que concurren como fuentes de financiación para la atención a víctimas y desplazamiento, tanto recursos del orden nacional como territorial, la Contraloría General de la República posee competencia frente a los recursos asignados por las

entidades públicas del nivel gubernamental y estatal señalados en el artículo 160¹¹ de la Ley de Víctimas, mientras que el control fiscal a los recursos endógenos asignados por las entidades territoriales para atención a víctimas deberá ser ejercido por las contralorías territoriales de acuerdo con el artículo 272 del Constitución Política, sin perjuicio del control excepcional atribuido al Organismo Superior de Fiscalización por el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, modificado por el artículo 122 de la ley 1474 de 2011.

11 ARTÍCULO 160. DE LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas estará conformado por las siguientes entidades y programas:

En el orden nacional, por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. El Ministerio de Defensa Nacional
5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
6. El Ministerio de la Protección Social
7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
8. El Ministerio de Educación Nacional
9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
11. El Ministerio de Cultura
12. El Departamento Nacional de Planeación
13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
16. La Fiscalía General de la Nación
17. La Defensoría del Pueblo
18. La Registraduría Nacional del Estado Civil
19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa
20. La Policía Nacional
21. El Servicio Nacional de Aprendizaje
22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
25. El Archivo General de la Nación
26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi
28. La Superintendencia de Notariado y Registro
29. El Banco de Comercio Exterior
30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley.
32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII.

En el orden territorial, por:

1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios
2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley.
3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII.

Y los siguientes programas:

1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.
2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Doctor Andrés Bernal Morales. Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

Página 13 de 15

Luego atendiendo a que constitucionalmente se ha entendido que el proceso sancionatorio fiscal busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto cumplimiento de ciertas obligaciones que permitan el adecuado, transparente y eficiente control fiscal” y cuya naturaleza es coercitiva dirigida a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal¹² inexorablemente se ha de concluir que este mecanismo sancionatorio de apremio es competencia del órgano de control fiscal a quien le está asignada la facultad de control fiscal, esto es la CGR para los recursos de víctimas del orden nacional y las contralorías territoriales en tratándose de recursos propios de los entes territoriales, salvo la aplicación del control excepcional.

De igual forma, el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, también se dispuso la conformación de una Comisión de Seguimiento y Monitoreo integrada por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, con la función primordial de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la citada ley y sobre lo cual debe rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura de cada año. El seguimiento de que trata esta disposición legal, debe efectuarse también, atendiendo la competencia conferida al Máximo Organismo de Control Fiscal.

Cabe precisar que en la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Resolución Orgánica No. 6486 de 2012, modificada por la Resolución 6898 de 2012, se conformaron equipos de trabajo de seguimiento y monitoreo a la Política Pública dirigida a la población víctima, quien se encarga de desarrollar el proyecto “Desarrollo institucional de la CGR para un control fiscal en temas estratégicos en el componente 1. “Desarrollo de actividades de control fiscal en temas estratégicos para la entidad. Subcomponente 2. Construcción de herramientas, instrumentos, herramientas y metodologías para el fortalecimiento del control fiscal en las poblaciones y componentes definidos”.

Debe indicarse que dichos actos administrativos crean grupos de trabajo con funcionarios de la CGR, con nombres propios, que a la fecha no se encuentran laborando en la misma, no obstante en esa Contraloría Delegada continúan trabajando servidores públicos incluidos en dichos equipos de trabajo. Así las cosas, sugiere este Despacho, la revisión de dichos actos administrativos.

¹² Corte Constitucional, sentencia C- 484 de 2000.

De otro lado, señala Usted en su comunicación que la Contraloría General de la República celebró con la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de Estados Unidos de América un “Acuerdo de Trabajo”, con fecha 03 de junio de 2014, cuyo proyecto a desarrollar se denomina “Control Fiscal Municipal a Recursos Públicos en zonas de consolidación”, a través del cual se identifican en los municipios seleccionados, los factores de riesgo y conductas de corrupción asociados, entre otros factores, con la gestión de los recursos públicos, destinados a la Atención, y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011), seleccionando para tales efectos a los municipios de Arauca, Barbacoas, Buenaventura, Caloto, Cartagena del Chaira, Caucasia, Chaparral, Maguí, Mapiripan, Ovejas, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Puerto Rico, Quibdó, San Jacintó, Santander de Quilichao, Tarazá, Tibú, Tierra Alta, Toribio, Tumaco¹³.

Indica también que como resultado del ejercicio auditor mediante las Actuaciones Especiales a los entes territoriales seleccionados respecto de la política de víctimas y restitución de tierras, se ha generado la obligación de elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes “SIRECI”, así como sus avances, el cual será evaluado en términos de efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar las causas de los hallazgos detectados en la auditoría por la Contraloría General de la República.

En este entendido, la CGR realizó el seguimiento a los recursos del orden nacional y por ende, la Contraloría puede exigir a las autoridades de este orden el cumplimiento del Plan de Mejoramiento y adelantar los procesos administrativos sancionatorios fiscales a los servidores públicos del orden nacional que incumplan con esta obligación.

Es importante recordar que el artículo 121 de la Constitución establece que las autoridades públicas sólo pueden ejercer las funciones que les atribuyan la Constitución y la ley, norma que debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 6º de la misma disposición, la cual predica la responsabilidad de los servidores públicos por infracción de la Constitución o de las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En este orden jurídico, la Constitución en los artículos 267 y 268 determina el ámbito de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado como función pública a cargo de la Contraloría General de la República y las atribuciones que corresponden para realizarla al Contralor General de la República y en el artículo 272 dispone que la

¹³ El Acuerdo de trabajo también comprende auditoría a los recursos del Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, cuya coordinación la ejercen las dependencias respectivas al interior de la CGR.

Doctor Andrés Bernal Morales. Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

Página 15 de 15

vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan contralorías, corresponde a éstas.

4. CONCLUSIONES.

4.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

4.2. La Contraloría General de la República puede exigir a las autoridades del orden nacional el cumplimiento del Plan de Mejoramiento y adelantar los procesos administrativos sancionatorios fiscales a los servidores públicos del orden nacional que incumplan con esta obligación.

4.3. El Organismo de Control Fiscal Superior puede adelantar el proceso administrativo sancionatorio a servidores públicos del orden territorial, cuando éstos manejen o administren recursos del orden nacional.

4.4. La Contraloría General de la República no es competente para adelantar el proceso administrativo sancionatorio a servidores públicos del orden territorial, cuando éstos manejen o administren recursos del mismo orden.

Cordialmente,


IVÁN DARIO GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica.

Proyectó. Lucenith Muñoz Arenas.
Revisó. Pedro Pablo Padilla Castro.
N.R. 2017IE0067289.- Concepto jurídicos.