

CGR - OJ 213 2017
80112 -

2017IE0084593



Bogotá D.C.,

Doctor
MARCIAL ENRIQUE CANO ACUÑA
Gerente Departamental
Gerencia Departamental Colegiada de Atlántico
Calle 70 No. 52 – 29 Piso 2
Barranquilla – Atlántico

Asunto: REGISTRO DE INFORMACIÓN EN EL SISTEMA DE RENDICIÓN
ELECTRÓNICA DE LA CUENTA E INFORMES – SIRECI. –
IMPROCEDENCIA DE DELEGACIÓN.

Respetado doctor Cano:

De manera atenta me refiero a su consulta radicada con el No. 2017IE0070613, por virtud de la cual solicita se respondan algunas inquietudes relacionadas con la responsabilidad de rendir información en el SIRECI, delegación de esa función y responsabilidades consiguientes.

Sobre el particular, se procede a resolver las inquietudes planteadas, en el siguiente orden:

1. Antecedentes

Su consulta está formulada en los siguientes términos:

“La Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, en el Capítulo IV Responsables, artículos 7 al 13, consagran que los jefes de la entidad o representantes legales, o quien haga sus veces, llámese Gerentes, Directores, Gobernadores, Alcaldes Distritales y Municipales y Autoridades de entidades territoriales indígenas, tienen la responsabilidad de rendir informes en el SIRECI en las modalidades allí consagradas, según el caso.

Se consulta:

1. La responsabilidad de rendir informes en el SIRECI puede ser delegada por el responsable, no obstante que la norma en mención no consagra tal posibilidad?.

2. En el evento en que sea posible tal delegación el representante legal debe remitir a la Contraloría General de la República, el acto administrativo por el cual se produce dicha delegación.
3. La delegación exime de responsabilidad para el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal al Delegatario.”

2. Alcance del concepto

Los conceptos emitidos por la Oficina 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 ejecución¹, 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”*², 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”*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *“la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”*⁴.

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”*⁵ 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”*⁶.

Finalmente se aclara que no todos los conceptos de esta Oficina Jurídica 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 Artículo 43, numeral 16⁷ del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad solo la tienen

¹Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

² Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

³ Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁷Art. 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

las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Consideraciones jurídicas

Para resolver los cuestionamientos efectuados, resulta necesario analizar en primer término el alcance de la delegación de funciones, los parámetros de la rendición del informe SIRECI para, a renglón seguido, establecer si procede aquella:

3.1. Delegación de funciones. Características y alcance.

El artículo 209 de la Constitución Política señala los principios, objeto y el control de la función administrativa. La Corte Constitucional⁸, los ha clasificado entre principios finalísticos, funcionales y organizacionales. Entre los primeros (finalísticos), se encuentra la función administrativa propiamente dicha, al servicio de los intereses generales del Estado; entre los funcionales se encuentran la igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último, entre los organizacionales se hallan la descentralización, desconcentración y la delegación de funciones.

La institución fue definida en el artículo 9° de la referida Ley, en los siguientes términos: *"Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias."* Así mismo señala que dicha delegación puede efectuarse en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y de dicha Ley.

Las características constitucionales y jurisprudenciales básicas de la delegación administrativa⁹ son:

a) Finalidad: Mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado (CP, arts. 2 y 209).

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

⁸Corte Constitucional. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia 561 del 4 de agosto de 1999. Expediente D-2376. Revisión de la exequibilidad de los artículos 9, 13 y 66 parcialmente, de la Ley 489 de 1998. Delegación, descentralización y desconcentración de funciones administrativas.

⁹ Sobre la delegación legislativa ver sentencias C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-398 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-372 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

b) Objeto: La delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo¹⁰. Igualmente la Corte se ha pronunciado sobre la *competencia*, como objeto de la delegación.

c) Autorización para delegar. Las autoridades públicas pueden delegar el ejercicio de asuntos expresamente autorizados. El artículo 211 de la Carta Política establece que las autoridades administrativas podrán ser delegantes, en las condiciones que fije la ley.¹¹

d) Improcedencia de la delegación. Hay funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite la delegación.¹²

e) El delegante. El delegante es designado por la Constitución o la ley. El carácter de delegante está reservado al titular de la atribución o del empleo público.

f) Discrecionalidad para delegar. Existe un amplio margen de discrecionalidad para decidir si el titular del cargo o función delega o no el ejercicio de funciones propias de su empleo o cargo y, en caso de hacerlo, para fijar los parámetros y condiciones que orientarán el ejercicio de la delegación.

g) El acto de delegación. La delegación requiere de un acto formal de delegación, que consigne las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación.

h) Subordinación del delegatario. Según el artículo 9o. de la Ley 489 de 1998, el delegatario puede ser o no un funcionario subordinado al delegante. No obstante la Corte Constitucional resalta que la delegación administrativa procede, por principio, cuando hay relación de subordinación entre delegante y delegatario, *“pues en general es propio de la delegación que la autoridad delegataria se encuentre en una cierta subordinación frente a quien delega”*¹³.

i) Decisiones del delegatario. Cuando el delegatario toma decisiones de la competencia delegada, tales decisiones tienen el mismo nivel y la misma fuerza vinculante como si la decisión hubiese sido tomada por el delegante.¹⁴

¹⁰ La delegación recae sobre la autoridad o competencia que ostenta el delegante para el ejercicio de las atribuciones o funciones a su cargo. V.gr. Ley 80 de 1993, art. 12 y ley 734 de 2002 No. 10 artículo 34.

¹¹ Sentencia T-705 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹² Corte Constitucional Sentencias C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-582 de 1997, MP Antonio Barrera Carbonel, C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

j) Recursos contra las decisiones del delegatario. La Constitución asigna al legislador la facultad para establecer *"los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios"* (C.P., art. 211).

k) Responsabilidad. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario. No obstante, la Corte Constitucional señala¹⁵ que efectuado un análisis sistemático de la responsabilidad en la delegación, el artículo 211 de la Carta Política *"(...) no agota los diferentes escenarios en los cuales el delegante puede ser considerado sujeto responsable, pues existen otras normas constitucionales y legales que le imponen deberes de dirección, orientación, seguimiento y control de la actuación administrativa, en general, y del ejercicio de la delegación, en particular (CP, arts. 1, 2, 6, 123, 124 y 209, y ley 489 de 1998, arts. 10 y 12)."* y concluye: *"(...) la expresión del artículo 211 dice que el delegante no responde por las actuaciones del delegatario, lo cual no significa que aquél no responda por sus propias acciones u omisiones en relación con los deberes de dirección, orientación, instrucción y seguimiento, las cuales serán fuente de responsabilidad cuando impliquen infracción a la Constitución y a la ley, la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones o el incumplimiento de los principios de la función administrativa (C.P., arts. 6º, 121 y 209)."*

3.2. Origen y características propias de la rendición de la cuenta e información en el SIRECI.

El artículo 268 de la Constitución Política asignó al Contralor General de la República entre otras competencias, la de *"1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse, (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación."*

En desarrollo de las facultades anteriores, la Ley 42 de 1993 establece a cargo del Contralor General de la República, entre otras, las siguientes atribuciones: *"Artículo 16º.- El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello. No obstante lo anterior cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República."* y el parágrafo 2 del artículo 41 dispone: *"El Contralor General de la República prescribirá las normas de forzoso cumplimiento en esta materia y señalará quiénes son las personas obligadas a producir, procesar, consolidar y remitir la información requerida para dar cumplimiento a esta disposición, así como la oportunidad para ello, sin perjuicio de que esta labor la realice la Contraloría General en los casos que así lo considere"*

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

conveniente. La no remisión de dichos informes dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley."

En desarrollo de las facultades constitucionales y legales enunciadas, la Contraloría General de la República expidió la Resolución Orgánica 7350 de 2013, "Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No 6289 del 8 de marzo del 2011 que *"Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes— SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República."*, en cuyo Título I "Aspectos Generales"; Capítulo IV "Responsables" establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 7o. DE LA CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO. Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta o informe anual consolidado por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados. (...)"

"ARTÍCULO 8o. INFORME DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL. Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir un Informe de la Gestión Contractual por entidad.

ARTÍCULO 9o. PLAN DE MEJORAMIENTO. Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un Plan de Mejoramiento Consolidado por Entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales".

De otra parte, en lo que concierne al sujeto pasivo de la obligación de rendir los informes, el artículo 21 de la Resolución No. 7350 de 2013 establece que **son los representantes legales y responsables fiscales de cada entidad, los responsables** de la Rendición de la Cuenta o Informe Anual Consolidado y de la presentación de informes a través de los medios electrónicos, digitales o físicos a la Contraloría General de la República, de suerte que, la asignación de la responsabilidad no se disgrega ni se traslada a los funcionarios asignados para diligenciar y remitir los formatos dependientes de aquel.

Establecidas las características de la delegación, de cara al origen y naturaleza de la función de los representantes legales de rendir informes en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, este Despacho estima en consecuencia que **la referida función es indelegable**, por cuanto: i) la función de rendir tales informes es una asignación personalísima que reposa en cabeza del representante legal de la entidad sujeto de control fiscal; ii) no existe autorización

legal ni reglamentaria que permita delegar esta función; y, **iii)** al ser la delegación por esencia una herramienta legal que traslada la responsabilidad de la función delegada al delegatario, la misma es ajena a la responsabilidad personal asignada a los representantes legales por la rendición de los informes, impuesta en los artículos 7o., 8o., 9o. y 21 de la Resolución Orgánica No. 7350 de 2013.

Lo anterior, no obsta para que al interior de la entidad el representante legal designe a un funcionario responsable de elaborar y remitir el informe, que servirá de enlace con la Contraloría General de la República, lo cual permite el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones propias de su cargo en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado, sin que tal designación traslade la responsabilidad que le corresponde por la entrega de los informes a que está obligado, en cuanto a contenido, especificidad y oportunidad que corresponda.

4. Conclusiones

En consideración al análisis anterior se concluye que sobre los interrogantes formulados que la responsabilidad de rendir informes en el SIRECI: i) no puede ser delegada por el responsable, y ii) no es posible que por este motivo se pueda inferir una causal eximente de responsabilidad en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal ni al delegante ni al delegatario, puesto que la designación de funciones en cabeza de un funcionario de la entidad es la única posibilidad que tiene el representante legal de apartarse de la función operativa, pero ello no lo exime de la responsabilidad que tiene por el incumplimiento de las disposiciones que regulan esta actividad.

En los anteriores términos estimo atendido el objeto de su solicitud.

Cordial saludo,



IVÁN DARIÓ GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Claudia Denisse Flechas Hernández
Revisó: Pedro Pablo Padilla Castro
N.R.: Radicado: 2017IE0070613
Archivo: TRD. 80112-033 -Conceptos Jurídicos