

80110

Contraloría General de la República :: SGO 30-04-2014 20:42  
Al Contralor: Cite Este No.: 2014EE0076844 Folio Anexo 0 FA:0  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / SANDRA MORELLI RICO  
DESTINO ENTIDADES ADMINISTRATIVAS  
ASUNTO EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
OBS NO. 384 - DRA LIGIA HELENA BARRERO

2014EE0076844



Bogotá, D. C.

Doctor (es)  
**ENTIDADES ADMINISTRATIVAS**  
**Representantes Legales**  
**Entes Territoriales**  
**Revisores Fiscales**  
**Jefes de Oficinas de Control Interno**  
**Nominadores**  
**Ordenadores del Gasto**

**Ref.:** Efectos de la Declaratoria de Responsabilidad Fiscal – Imposibilidad de celebrar cualquier tipo de contrato con la Administración Pública.

**Asunto:** Función de Advertencia

Respetados Doctores,

De acuerdo con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política "(...) *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 (...)*". El mismo artículo señala que: "(...) *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 (...)*".

La Contraloría General de la República, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, debe propender por la eficiencia en el desarrollo de la función fiscalizadora, en virtud de lo cual, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración debe hacerse en forma técnica y oportuna, no sólo con el fin de resarcir el posible daño al patrimonio estatal, sino advertir y reducir los riesgos que pueden menoscabar el patrimonio público.

De esta forma, la Contraloría General no solo está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos; sino que debe advertir con criterio técnico, preventivo o proactivo, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado al que se destina dicho patrimonio.

La función de advertencia se encuentra regulada dentro de las funciones conferidas a la Contraloría General de la República, como una función propia que no implica control previo sobre el manejo de los recursos públicos.

Así las cosas, la Contraloría considera oportuno en este momento, hacer uso del citado mecanismo, que se consagra en el artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000 y establece como facultad de este órgano fiscalizador el "(...) advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados (...)".

Se permite entonces señalar al sujeto controlado que la realización de ciertas actividades, situaciones o hechos pueden llevarlo a generar un daño patrimonial al Estado, de manera tal, que se hace necesario que reevalúe la forma en que está ejerciendo la gestión. En ese orden de ideas, queda en libertad el sujeto advertido, para asumir o no la alerta que efectúa la Contraloría General de la República.

### **Antecedentes**

En la dinámica de las operaciones identificadas como posibles generadoras de daño patrimonial al Estado y en observancia al Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF; la Contraloría General de la República bajo un análisis pormenorizado, ha identificado que personas naturales y/o jurídicas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado, han desarrollado operaciones en contravía de los postulados jurídicos o efectos que devienen de la inclusión en el denominado Boletín de Responsables Fiscales.

Corolario de lo anterior, es que responsables fiscales hayan celebrado contratos con la administración pública, sin cancelar la suma debida por ocasionar un daño al patrimonio económico del Estado.

Bajo estas breves consideraciones, se procederá a establecer de manera sucinta el marco jurídico general soporte de la presente función de advertencia:

Por mandato constitucional, les corresponde a la Contraloría General de la República y a las Contralorías territoriales la facultad de investigar e imponer sanciones pecuniarias a quienes resulten responsables fiscales en el consecuente desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal y en aras de resarcir el detrimento ocasionado a los bienes y recursos del Estado.

Con ocasión de lo anterior y de manera precisa, el juicio de responsabilidad fiscal se caracteriza por tres aspectos principales: el primero de ellos, orientado a establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal que realicen bien los servidores públicos bien los particulares encargados de tal facultad y en relación con los bienes y recursos estatales que hayan sido puestos a su tutela; en

segundo lugar y como efecto del anterior, el imponer las sanciones monetarias que resulten pertinentes y finalmente, ejercer la Jurisdicción Coactiva sobre los efectos o alcances que se lleguen a derivar de la declaración de responsabilidad.

Precisamente, consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal, es la inclusión en el ya citado "*Boletín de Responsables Fiscales*", tal como lo consagra el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que al respecto indica:

**"(...) Artículo 60.** Boletín de responsables fiscales. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral **un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.**

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso.

**El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta. Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta,** en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín (...)" (Negrillas ajenas al texto).

De la normativa en cita se deduce, que la Contraloría General de la República se encuentra plenamente facultada para incluir en el citado boletín, los nombres de los declarados como responsables fiscales, ello, como mecanismo de publicidad y hasta tanto cumplan con el pago que permita resarcir el patrimonio afectado del Estado (para cual también se ejerce la Jurisdicción Coactiva).

La inserción en dicho documento, no sólo genera una base de datos al máximo Ente de Control Fiscal y las Contralorías Territoriales, sino que además, todas las entidades públicas pueden beneficiarse o consultar dicho boletín, cuando se pretenda contratar a un particular o vincularlo a través de nombramiento como servidor público. Incluso, la Honorable Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia, en lo que respecta a la fijación del multicitado documento:

*"(...) Para la Corte la posibilidad de conformar bases de datos en las cuales se relacionen las personas fiscalmente responsable es indudablemente válida, más aun cuando con la misma se garantiza la protección del patrimonio del Estado, como interés constitucionalmente relevante. Por tal motivo, el propósito de la administración*



*de esta base de datos es doblemente legítima, pues sirve como mecanismo de presión para lograr el resarcimiento de los daños causados al Estado y permite que las entidades estatales no sostengan relaciones jurídicas contractuales o de función pública con estas personas, mientras no se reparan los daños causados.*

*El tipo de responsabilidad que se declara en estos casos –de naturaleza fiscal-guarda estrecha relación con la conducta del funcionario o particular, perjudicial a los intereses al Estado solamente en el plano patrimonial, por tanto tiene en primer lugar una incidencia directa en los derechos patrimoniales del sujeto responsable y sólo de manera indirecta afecta derechos no patrimoniales, entre los cuales se cuentan la intimidad, la honra, el buen nombre, el trabajo, el ejercicio de determinados derechos políticos, etc.*

*Por tal razón, la inclusión en el boletín de responsables fiscales no puede considerarse como una medida que vulnere por sí misma los derechos alegados por el actor. Debe tenerse en cuenta que lo pretendido con la declaración de responsabilidad, en este caso meramente administrativa, es la preservación de la integridad del patrimonio público, lo cual se logra generando sistemas de información que permitan evitar que las personas declaradas fiscalmente responsables continúen, con su acción u omisión, causando detrimento al erario (...)<sup>1</sup>.*

Cierto es entonces partiendo de lo expuesto, que para posesionarse o celebrar cualquier contrato con el Estado, es requisito *sine qua non*, allegar de manera previa documento o certificación que acredite la ausencia de condenas fiscales, expedido por la Contraloría General de la República a quien corresponde entonces, el deber de publicar el boletín con los nombres de las personas naturales y jurídicas a quienes se les haya declarado como tales; decisión que deberá estar en firme y debidamente ejecutoriada y siempre y cuando, claro está, la obligación con el Estado no se haya satisfecho.

Incluso, al observar el artículo 61 de la Ley 610 de 2000 en cita, se advierte que el legislador impuso para el caso de los entidades administrativas contratantes, el deber inmediato de declarar la caducidad del contrato, cuando en el curso de un proceso de responsabilidad fiscal un contratista haya sido declarado responsable; para contextualizar, se transcribe:

**“(...) Artículo 61.** Caducidad del contrato estatal. Cuando en un proceso de responsabilidad fiscal un contratista sea declarado responsable, las contralorías solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente que declare la caducidad del contrato, siempre que no haya expirado el plazo para su ejecución y no se encuentre liquidado (...).”

En consecuencia, mientras no exista decisión judicial de autoridad competente que suspenda provisionalmente o anule el correspondiente fallo de responsabilidad fiscal proferido en contra de una persona natural o jurídica, tal

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077/07. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, siete (07) de Febrero de dos mil siete (2007).

decisión no sólo conlleva a la inclusión en el Boletín respectivo, sino que sus efectos jurídicos están orientados a la imposibilidad de acceder a la contratación<sup>2</sup> administrativa u ocupar un cargo público, además de la aplicación de la caducidad<sup>3</sup> del contrato en los eventos antes señalados; ello, sin perjuicio del pago que realice un responsable fiscal para resarcir los recursos perdidos por el Estado, situación que conlleva igualmente a la exclusión dentro del referido Boletín, como se ha reiterado en precedencia.

Visto de esa manera, el boletín de responsables fiscales se erige como un mecanismo idóneo y eficaz para hacer efectivas las decisiones adoptadas en relación con los servidores públicos o particulares que en ejercicio de la gestión fiscal, causaron un daño o detrimento a los recursos del Estado.

Tal como lo ha precisado el máximo tribunal de cierre constitucional<sup>4</sup>, la publicación de tal informe no es más, que el cumplimiento de un deber legal derivado en efecto, de un mandato constitucional; sin que este hecho vulnere por sí mismo, los derechos fundamentales de quienes han sido incluidos, en tanto tal consecuencia, supuso el desarrollo de un debido proceso fiscal, en observancia de todas las garantías constitucionales.

#### **Hechos:**

Los eventos que dan origen a la presente Función de Advertencia, se circunscriben a la realización de operaciones registradas en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, por parte de Entidades Administrativas con personas naturales y personas jurídicas, reportadas previamente como responsables fiscales en el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República.

Al respecto, más de 170 entidades públicas que hacen parte del presupuesto realizaron presuntas operaciones o contrataron con un número cercano a 600 responsables fiscales y en una cuantía aproximada para el período 2010 – 2013, correspondiente a CIENTO SIETE MIL TRESCIENTOS TREINTA MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS

<sup>2</sup> Valga recordar tal como lo ha aclarado la Corte Constitucional que: “ (...) En virtud de lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República se ejerce sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación. Y, respecto de la delimitación del concepto de gestión fiscal, el artículo 83 de la Ley 42 de 1993 aclaró que “la responsabilidad fiscal podrá comprender a los directivos de las entidades y demás personas que produzcan decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñan funciones de ordenación, control, dirección y coordinación; también a los contratistas y particulares que vinculados al proceso, hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado de acuerdo con lo que se establezca en el juicio fiscal (...)”. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1012 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, 16 de Octubre de 2008.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-648 de 2002.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1031 de 2003.

M/CTE (\$107.330.922.698). Lo anterior sin contar con los contratos que entidades públicas o que administran recursos públicos que no hacen parte del presupuesto y por ende no están reportados en el SIIF, realizaron con personas naturales o jurídicas reportadas en el Boletín de Responsables Fiscales y a quienes se les aplican las consecuencias que aquí se derivan.

La anterior conducta contraría la normatividad vigente, así como los postulados jurisprudenciales sobre la materia y desdibuja además, el objetivo o misión constitucional ejercido por la Contraloría General de la República en aquellos casos de detrimento patrimonial al estado, en tanto el fin precisamente de la declaratoria de responsabilidad fiscal y la consecuente inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, es que quienes realizaron un daño al erario, no lo sigan perpetuando y resarzan los recursos públicos perdidos.

### **ADVERTENCIA:**

Antes de proceder al llamado pertinente a las entidades a las que se dirige el presente documento, se reitera que la responsabilidad fiscal tiene como finalidad esencial la de resarcir al patrimonio público por un detrimento que se le haya causado.

Se trata entonces, de una responsabilidad de estricto contenido patrimonial, pues con ella se ampara o tutela el bien jurídico del patrimonio público pretendiendo mediante la acción consiguiente, reparar los daños que se le causen a éste por conductas desplegadas en ejercicio de la gestión fiscal, bien por agentes públicos o privados.

Así, le corresponde a la Contraloría General de la República, adelantar todas las gestiones necesarias para recaudar los elementos probatorios suficientes que permitan bien endilgar responsabilidad, cesar la acción o archivar, *decisión* esta que es el producto de un proceso adelantado bajo los debidos postulados constitucionales, tales como el debido proceso, que se constituyen como garantía tanto para el Estado como para los implicados.

Con ocasión de lo anterior y dado el contexto referido en la presente Función de Advertencia, es preciso reiterar que las entidades públicas deben sujetarse a los postulados normativos de que trata el artículo 60 y 61 de la Ley 610 de 2000, pues hechas las aclaraciones expuestas, no es posible contratar ni nombrar tampoco a quienes tengan la calidad de responsables fiscales.

En ese orden de ideas, la Contraloría General de la República hace un llamado a las distintas entidades y reitera que el incumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 60 y 61 ya citados, será causal de mala conducta en

concordancia con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 190 de 1995, además de las responsabilidades de orden penal, disciplinario e incluso fiscal que pueden generarse.

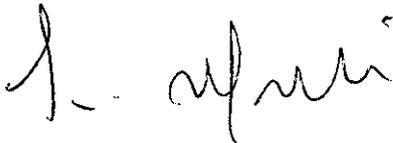
En este sentido, se deben contar con los mecanismos necesarios que permitan verificar o consultar con certeza el estado actual o las obligaciones a cargo de las personas naturales y/o jurídicas con las que se piense contratar o a quienes se piense nombrar; para tales efectos, valga aclarar que la Contraloría General de la República se encuentra en plena disposición de brindar la colaboración expedita y el recurso humano competente, en aras de dar estricto cumplimiento a los efectos jurídicos de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Así mismo, esta advertencia se realiza para que se adopten a la mayor brevedad posible, las acciones necesarias con el fin de contribuir de manera eficaz y efectiva en la protección de los recursos públicos y evitar así, el menoscabo del patrimonio estatal; al igual que para preservar la confianza que los asociados en general han depositado en las diversas actuaciones del sector público.

Adicionalmente, me permito informarles que disponen de un término de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente documento para que emitan la respuesta que consideren pertinente, sin perjuicio de responder las otras comunicaciones que sobre el mismo tema se encuentran en curso. Para tales efectos, las diversas comunicaciones que se emitan en tal sentido, deberán dirigirse a las direcciones electrónicas: [simon.guzman@contraloria.gov.co](mailto:simon.guzman@contraloria.gov.co); [monica.puentes@contraloria.gov.co](mailto:monica.puentes@contraloria.gov.co).

La Contraloría General de la República realizará, de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993 y sus reglamentaciones, control posterior sobre las situaciones objeto de esta función de advertencia.

Atentamente,



**SANDRA MORELLI RICO**  
Contralora General de la República

Revisó:  Dra. Ligia Helena Borrero Restrepo  
Vicecontralora General de la República.

Proyectó: Mónica C. Puentes   
Vicecontraloría.

Copia a: Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado  
Procurador General de la Nación.