



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

OJ - 00565 - 22

Bogotá, D.C., 26 de mayo de 2022

PARA: CARLOS ALBERTO TUTA PINZÓN
Tesorero General

DE: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Traslado recursos proceso coactivo 2191 Contraloría Distrital

Señor Tesorero, cordial saludo.

En atención a la solicitud recibida vía correo electrónico en la que se solicita:

“De forma cordial y respetuosa, nos permitimos enviar solicitud del IDEXUD, en la cual nos están solicitando se dé traslado de los \$308.116.909,88 consignados a la cuenta Única de la Universidad Distrital 230-81461-8, el pasado 1 de marzo de 2022, Proceso Coactivo 2191”.

Se precisa en primer lugar que, la Oficina Asesora Jurídica, en virtud de la Resolución de Rectoría 1101 de 2002, tiene como función la de *“planear, dirigir, coordinar y supervisar la asesoría que en asuntos jurídicos requiera el Consejo Superior, la Rectoría y demás dependencias, Comités, Consejos y Juntas con relación a las actividades propias de la Universidad”.*

La Oficina no posee funciones concernientes a la definición o disposición o manejo de los recursos o presupuesto de la Universidad, por tanto, la emisión de este concepto se supedita a la interpretación jurídica de la temática planteada.

Habiendo dejado claridad al respecto, se aborda la consulta así:

Como dimana de los documentos adjuntos a la solicitud, los recursos a los que se hace alusión corresponden a sumas recaudadas como consecuencia de la acción fiscal promovida por la Contraloría Distrital de Bogotá, producto del pago efectuado por una entidad aseguradora o un vinculado como tercero civilmente responsable, producto de la declaratoria como tal dentro de la investigación fiscal adelantada por la Contraloría de Bogotá D.C..

Dicha investigación, al parecer, se relaciona con el daño patrimonial originado dentro de la ejecución del Contrato Interadministrativo 0931 de 2014 celebrado entre el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, como proyecto de Extensión gestado por el IDEXUD, cuyo objeto fue: *“Prestar los servicios de interventoría administrativa, contable, jurídica financiera y técnica del contrato para la prestación de servicios para la adquisición y producción de recursos educativos digitales para la enseñanza de lenguas extranjeras, dirigidos a los aprendices de formación titulada en todas las modalidades de formación, y para la transferencia de conocimiento en*



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

el uso pedagógico de los recursos educativos digitales, dirigida a los instructores del SENA para contribuir en el mejoramiento del proceso de enseñanza -" aprendizaje de una lengua extranjera".

Lo anterior, según se informa en el oficio de solicitud de traslado suscrito por el Director del IDEXUD, pues debe señalarse que esta dependencia tiene conocimiento del alcance de la investigación del PRF No. 170100-0220-16.

Ahora bien, bajo tal planteamiento, se debe recordarse que, la acción fiscal atribuida a los entes de control fiscal tiene su fuente en el artículo 267 constitucional, siendo una de sus características la naturaleza resarcitoria.

“En sucesivos pronunciamientos la Corte Constitucional ha reiterado el criterio según el cual la responsabilidad fiscal “no tiene un carácter sancionatorio ni penal”. al respecto ha sostenido la corte que “la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos.”¹

Como lo ha advertido la corte, dicho proceso de responsabilidad fiscal es de carácter administrativo, se rige por las normas de la ley 610 de 2000 y, en los asuntos no previstos por ella, remite, en su orden, a las disposiciones del código contencioso administrativo, al código de procedimiento civil y al código de procedimiento penal, “en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal” (artículo 66 de la ley 610 de 2000).

Sobre la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal ha sostenido esta corporación:

“El proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa,² de ahí que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa.”¹

De la naturaleza resarcitoria, entonces, se predica que la acción fiscal o del ejercicio que de la misma hace el órgano de control fiscal, tiene como fin el resarcir o recuperar el patrimonio público sufrido por el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.²

Dicho daño puede ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado que, en forma dolosa o culposa, produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

¹ Sentencia C – 131 de 2003

² Artículo 6 Ley 610 de 2000



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

En ese sentido, el artículo 41 de la Ley 610 de 2000 presupone como una carga para el ente de control fiscal, al momento de iniciar la fase de investigación, el establecer el origen de los recursos, ello como punto de partida para determinar no solo su competencia sino, el origen de los recursos a resarcir, así señala el precepto:

“ARTÍCULO 41. REQUISITOS DEL AUTO DE APERTURA. *El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:*

1. *Competencia del funcionario de conocimiento.*
2. *Fundamentos de hecho.*
3. *Fundamentos de derecho.*
4. *Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.*
5. *Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.*
6. *Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.*
7. *Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.”*

Ahora bien, a los entes de control se les ha conferido también la potestad de cobro de las sumas establecidas como detrimento patrimonial, desde la misma Constitución, reza el artículo 268:

“ARTICULO 268. *<Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

5. *Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación”.*

Dicha etapa coactiva es posterior e independiente del proceso de responsabilidad fiscal, y tiene como fin el asegurar el recaudo de las obligaciones impuestas en los fallos administrativos de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, puntualmente en relación con el destino que debe darse las sumas recaudadas por los órganos de control fiscal, la Contraloría General de la República en concepto OJ – 155 de 2017, señaló:

“El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, establece la cobertura del mismo, y señala que dentro de éste, se encuentra la Contraloría General de la República y las entidades territoriales, razón por la cual le son aplicables los principios que en él se consagran, dentro de los cuales se hará especial referencia al de unidad de caja.

El principio de la Unidad de Caja es aquél en virtud del cual con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atiende el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Presupuesto General de la Nación³; es decir que la totalidad de los ingresos públicos forman un acervo común, desde donde se asignan a la financiación de las apropiaciones presupuestales.

El mandato del artículo 345 de la Constitución Política, adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su destino, se funden en una caja común, y tales recursos se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto. En efecto, con todos esos ingresos se forma un fondo común con el cual se financian los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales sino que se permite un mejor control de las mismas.

De otro lado, el Estatuto Orgánico del Presupuesto señala que las apropiaciones son autorizaciones máximas de caja, y tienen como fin ser comprometidas durante la vigencia fiscal, en ese entendido, finalizada la misma, éstas expiran y en tal virtud no pueden contracreditarse, ni comprometerse.

En iguales términos lo prescribe el artículo 33 del Decreto 359 de 1995 cuando establece:

"Los recursos de la Nación provenientes de saldos de vigencias anteriores que no se encuentren amparando reservas presupuestales o las cuentas por pagar, deberán reintegrarse a la Dirección del Tesoro Nacional. Igual procedimiento se aplicará cuando por cualquier causa se cancele una reserva constituida con recursos de la Nación, siempre que se haya efectuado la situación de fondos."

De conformidad con la norma transcrita, los dineros recuperados a través del proceso de responsabilidad fiscal cuando correspondan a vigencias anteriores, no pueden entrar nuevamente al presupuesto de la entidad y tal como lo ordena la disposición legal, los mismos deben consignarse a favor del Tesoro.

(....)

3.4.2. Dineros de origen territorial, fiscalizados por las contralorías de este orden.

El artículo 287 de la Constitución Política establece la autonomía de las entidades territoriales, para lo cual les otorga facultades para gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales. Señala de igual manera la norma constitucional que la autonomía de las entidades territoriales debe ejercerse dentro de los precisos límites de la Constitución y la Ley

Ha señalado la Corte Constitucional que "Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que este les proporciona, la afirmación de los intereses

³ Artículo 16, Decreto 111 de 1996



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes⁴.

También sobre la autonomía de las entidades territoriales, se pronunció este Despacho, en concepto radicado No. 20151E0058746 de 23 de enero de 2015, en el cual indicó:

"A partir del desarrollo de los sistemas de organización administrativas previstos en los artículos 210 y 211 de la Constitución Política y en la continuidad de un proceso gestado desde la reforma de 1968, en la estructura administrativa colombiana se pueden advertir varios niveles de descentralización administrativa que de modo simplificado tiene la siguiente configuración, a saber:

La descentralización de orden territorial que permite distinguir entre los bienes y recursos a cargo de la Nación, de los departamentos, de los distritos y de los municipios; y que, por sus rasgos constitucionales, comporta el mayor grado de autonomía administrativa caracterizado por la capacidad de elegir autoridades, hacer normas y contar con un patrimonio propio. Así, para recabar en el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, cabe traer a colación la sentencia de la Corte Constitucional, C-414 de 2012, cuando señala:

"La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales. (...) En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento -derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa".

No cabe duda que, por ejemplo, en el ámbito de la descentralización territorial, la autonomía financiera y, por ende, patrimonial, goza de especial concepción y garantía constitucional. (...) Finalmente, en un grado de autonomía relativa, se encuentran en un tercer nivel, las típicas entidades descentralizadas por servicios que también gozan de autonomía administrativa, financiera y presupuestal con patrimonio o recursos de manejo separado, pero que, a diferencia de las anteriores, están adscritas o vinculadas a otra entidad estatal y al interior de los distintos niveles territoriales del Estado.

Amerita hacer la anterior delimitación, primero para establecer que la asignación del patrimonio público para su adecuado manejo, implica la titularidad del mismo en cabeza de diversas

⁴ Sentencia. 373 de 1997



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

entidades que por su condición gozan de personarí jurídica, administran recursos y bienes públicos de manera separada y autónoma. Funciones que se ejercen a través de los servidores públicos que ostentan al interior de las mismas la capacidad decisoria y, que por tanto, a nombre de cada entidad manejan o administran recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas y en el ámbito de las funciones misionales de la respectiva entidad. (...)" Subrayado fuera de texto.

De acuerdo con lo expuesto, las entidades territoriales, tienen autonomía para el manejo de los recursos endógenos o recursos propios y de igual forma su fiscalización se realiza en los términos del artículo 272 de la Constitución Política, el cual determina que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan contralorías, se realizará por éstas.

En este orden, si una contraloría municipal adelanta un proceso de responsabilidad fiscal por el manejo de recursos propios del ente territorial, o sea endógenos, al declararse la responsabilidad fiscal, la consignación del valor del daño fiscal debe hacerse en el fisco del mismo orden, es decir municipal.

Corolario de lo expuesto, se tiene que para efectos de determinar el destino de los recursos recaudados con ocasión de la declaratoria de responsabilidad fiscal, debe tenerse en cuenta el origen de los mismos, si estos fueran del orden nacional, deberán consignarse en la DTN y si fueran endógenos, lo propio es su consignación a quien haga sus veces en el orden territorial."

Esta postura fue ratificada a través de concepto de la Contraloría General de la Republica OJ 121 de 2018, en el que refirió:

"Así entonces, si la competencia de la Contraloría General de la República en ejercicio del control fiscal excepcional se remite a la fiscalización de los recursos endógenos, y si del mismo resulta la acción fiscal y por ende el resarcimiento, la recuperación del recurso debe producirse donde se produjo el daño, es decir en el Tesoro Territorial.

Dicho en otras palabras, no es procedente que la CGR en virtud del principio de la unidad de caja establecido en el Decreto 111 de 1996, consigne a favor de la DTN los recursos que son del orden territorial. Se considera que los mismos, deben ser girados a la Secretaría de Hacienda respectiva a la cual pertenezca la entidad afectada."

En orden de lo anteriormente citado, puede concluirse que los recursos recaudados en el proceso de responsabilidad fiscal deben tener como destino el retornar al origen presupuestal en el cual se generaron, es decir, la Dirección del Tesoro Nacional, cuando de recursos exógenos se trate; y su homólogo en el nivel territorial, cuando correspondan a recursos del orden territorial.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

Lo anterior tiene lógica, no solo con lo dicho del artículo 33 del Decreto Nacional 359 de 1995 , sino además por la naturaleza de cosa decidida y no juzgada que como otra característica de la acción fiscal señalaba la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya citada, que se sustenta en el control judicial de que son objeto los fallos de responsabilidad fiscal, los cuales pueden ser revocados eventualmente en la instancia contenciosa, situación que conllevaría el reembolso de las sumas pagadas a los responsables fiscales o los terceros civilmente responsables, en cuyo caso se afectaría el presupuesto de la Hacienda nacional o territorial, según el caso.

En este orden de ideas, se absuelve de manera general el interrogante planteado,

Cordialmente;

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyectó	Oscar Gerardo Arias Escamilla/Abogado Asesor 1 OAJ	O.A.