



CONTRALORIA
DE TUNJA

El Control Fiscal en sus manos

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar crea N.U.R. 110-1-3164 26/07/2007 01:56 p.m.
Trámite: 435 - SOLICITUD
E-3603 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: 00
Origen: CONTRALORIA DE TUNJA, JULIO ALBERTO CORREDOR,
Destino: 119 OFICINA JURIDICA

0459

OFICINA JURIDICA 340-051-2007

Tunja, 25 de julio de 2007

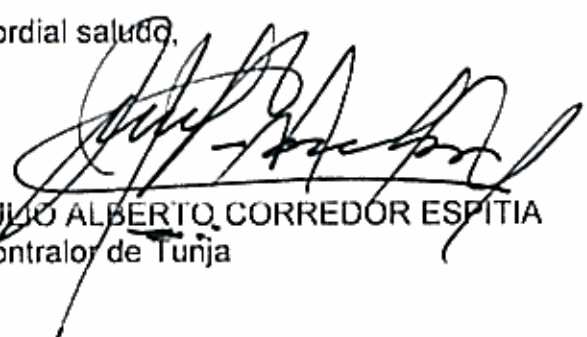
Doctor
CIRO ALBERTO VALDERRAMA
Director Oficina Jurídica
AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
E.S.D.

Respetado Doctor:

Comedidamente le solicito su información sobre la normatividad y jurisprudencia en relación con la facultad legal que tiene la Auditoría General de la República para la vigilancia y ejercicio de control fiscal a las Contralorías Distritales y Municipales, y sobre pronunciamientos por los conflictos de competencia generados en la aplicación del artículo 162 de la Ley 136 y la vigencia y aplicabilidad de esta disposición jurídica.

Agradezco su atención y colaboración.

Cordial saludo,


JULIO ALBERTO CORREDOR ESPITIA
Contralor de Tunja

CALLE 19 No.9-95 - OFICINA: 312 - TELEFONO: 7424748 - FAX: 0987444171

Contraloriadetunja@telecom.com.co

NIT: 800107701-8

DE FABIAN
26-07-07
Resp.
26-7-07

Bogotá D.C.

como certificado 110

03 sep - 2007

OFICINA JURIDICA KAO.057.2007

Doctor:
JULIO ALBERTO CORREDOR ESPITIA
Contralor del Municipio de Tunja
Calle 19 # 9 - 95 Oficina 312
Tunja - Boyacá

Devolver Copia Firmada

Referencia: **N.U.R 110-1-3368**

Respetado Doctor Julio Alberto:

En consulta realizada por usted se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a sus interrogantes.

Lo que se consulta.

- * Se solicita la normatividad y jurisprudencia relacionada con la facultad legal que tiene la Auditoría General de la República para la vigilancia y ejercicio del control fiscal de las Contralorías Distritales y Departamentales?
- * Vigencia, aplicación y pronunciamientos sobre el conflicto de competencias del artículo 162 de la ley 136 de 1994?

Fundamentos de Derecho.

En relación con la normatividad y jurisprudencia que reglamentan la competencia y ejercicio de las funciones de la Auditoría General de la República, la Constitución Política señala:

ARTICULO 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

En aras de reglamentar la disposición constitucional anterior, fue expedido el Decreto-Ley 272 de 2000 mediante el cual se determinó el funcionamiento de

la Auditoría General de la Republica y, las funciones del Auditor General, entre otras.

ARTICULO 2. ÁMBITO DE COMPETENCIA. Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece.

"ARTICULO 17. FUNCIONES DEL AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA. Son las siguientes

(...)

12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales."(Subrayado y negrillas fuera del texto).

Ahora, sobre esta normatividad la Corte Constitucional en sentencia C-1339 de 2000 consideró:

*" Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la **vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales**, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquélla reprochable, dada la circunstancia de que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.*

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

Como se observa, el control ejercido por la Auditoría General de la República nace por la voluntad del constituyente de establecer un órgano autónomo, encargado de ejercer la vigilancia fiscal de los controladores con las mismas

¹ Sentencia C-1339 de 2000, M.P. Doctor Antonio Barrera Carbonell.

prerrogativas y herramientas con que los mismos cuentan para el ejercicio del control fiscal.

Igualmente, es claro que tanto el decreto ley 272 de 2000 como el pronunciamiento del alto tribunal constitucional, mediante el cual se desarrolla el artículo de raigambre constitucional, establecen con claridad la existencia de un control fiscal de segundo nivel o mejor, la obligación de controlar bienes y recursos destinados a las contralorías tanto del orden nacional, departamental, distrital y municipal por cuenta de la Auditoría General de la República.

Así mismo, que la gestión fiscal otorgada debe sustentarse en los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política, de tal manera que aquélla permita evaluar el conjunto de la gestión y de los resultados de sus vigilados, y no limitarse de manera tal que impida el desarrollo de los objetivos primordiales del control fiscal.

En suma, de la normatividad regente para la A.G.R expuesta en los acápites anteriores y de conformidad con la interpretación que de las mismas realizó el máximo tribunal Constitucional, se concluye de manera categórica que es deber de la Auditoría ejercer la vigilancia de la **gestión fiscal** de las contraloría distritales y municipales de **manera integral**.

Ahora bien, por otra parte, tal y como usted lo manifestó en la solicitud de consulta, existe una norma de rango legal anterior al decreto-ley 272 de 2000 y al pronunciamiento de la Corte en el fallo de constitucionalidad con efectos *erga omnes*, que reglamenta la vigilancia y control de las contralorías distritales y municipales, a saber:

ARTÍCULO 162. VIGILANCIA FISCAL EN LAS CONTRALORÍAS DISTRITALES O MUNICIPALES. La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.

La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley.

Entonces, como se evidencia, es natural pensar que en este caso existe un supuesto conflicto de competencias, entre la A.G.R y las Contralorías Departamentales, en cuanto al ejercicio del control fiscal de las Contralorías Distritales y Municipales, sin embargo, tal supuesto como se observó en los párrafos subsiguientes, ha sido totalmente aclarado en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, sobre el que la Auditoría General de la República ha fundado su postura jurídica, la cual fue difundida en el concepto jurídico (110.017.2007), el que se expondrá a continuación en los apartes que

interesan a la presente solicitud para efectos de dar respuesta a su interrogante.

" (...)

Ahora bien, entendiendo que la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría sobre las contralorías municipales, no recae únicamente sobre las cuentas de éstas, surgiría otra inquietud con respecto a la competencia de aquella, frente a la competencia atribuida a las contralorías departamentales, sobre las contralorías municipales y distritales, en la norma ya precitada.

Para lograr una interpretación armónica de las normas que regulan la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales, por parte de la Auditoría General de la República, y de las contralorías departamentales, debemos considerar la estructura finalista de cada uno de los dos organismos, en tanto la Auditoría General, como órgano dotado de autonomía, es creado por el constituyente para ejercer la vigilancia sobre la gestión fiscal de los órganos de control, mientras que la contraloría departamental, como órgano de control fiscal, es decir como vigilado de la primera, se encuentra dentro de los fiscalizadores de primer nivel, y los resultados de su gestión en ningún momento podrán tener incidencia en la actividad de la Auditoría General, debido a que no hay una concurrencia esencial o funcional entre ambos, dentro de la estructura jerárquica del control fiscal en Colombia, en razón a que, como lo entendió la Honorable Corte Constitucional, el control ejercido por la Auditoría General de la República, es de segundo nivel, y por tanto su actividad fiscalizadora recae sobre las contralorías departamentales, motivo por el cual, propender por un control concurrente por parte de la primera, junto con éstas, es desconocer la necesidad de fiscalizar a los entes de control, y en ese orden de ideas, desconocer el espíritu del Constituyente, que buscaba una independencia del ente de control de segundo nivel frente a sus vigilados.

Tenemos entonces, que bajo ninguna premisa podremos hablar de concurrencia entre la Auditoría General de la República, y las contralorías departamentales, toda vez que, de conformidad con al principio de interpretación razonable de las normas jurídicas, debe buscarse que aquellas produzcan resultados razonables y proporcionales, que prevalezcan sobre el puro rigorismo jurídico, buscando desarrollar los propósitos esenciales del Estado Social de Derecho, es decir, de aquellos propósitos recogidos en la carta fundamental, que para el caso en particular, y de acuerdo con la interpretación presentada por el máximo Tribunal Constitucional, le otorgan a la Auditoría un nivel jerárquico superior con el fin de ejercer un control sobre los entes de control fiscal nacional, departamental o municipales.



AUDITORÍA GENERAL

Partiendo de la idea de que dos órganos de diferente nivel jerárquico, en donde uno controla al segundo, ostentan aparentemente la potestad de ejercer la vigilancia fiscal sobre un tercero, es necesario entender que el segundo ostenta esta potestad únicamente, en tanto el primero no haga uso de ella. Es decir, y en el entendido de que la ley le atribuye a las contralorías departamentales la potestad de ejercer el control fiscal sobre las contralorías municipales, esta potestad es subsidiaria, es decir, se mantiene únicamente mientras el órgano fiscalizador natural de ambas, es decir la Auditoría General de la República, no haga uso de su potestad fiscalizadora atribuida por el Constituyente.

Como conclusión podemos afirmar, en primer lugar, que debido a las diferencias esenciales y funcionales que existen entre la Auditoría General de la República y las contralorías departamentales, no existe la posibilidad de desarrollar auditoría concurrentes a las contralorías municipales.

Y en segundo lugar, que debido a la naturaleza misma de la Auditoría y de su potestad fiscalizadora, que recae sobre las contralorías territoriales, sean departamentales, municipales o distritales, el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, por parte de aquella, sobre estos entes de control subsume cualquier potestad otorgada a ellas sobre contralorías de nivel jerárquico inferior, y en ese orden de ideas, el fenecimiento de las cuentas, se entenderá en firme, cuando lo realice la Auditoría."

Con el presente concepto esperamos resolver sus inquietudes, no sin antes recordar que al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, de manera alguna compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente.


CARMEN ELENA LENIS GARCÍA
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabián Jaimes Poveda
Abogado Oficina Jurídica de la A.G.R.