

FAVOR DEVOLVER
COPIA FIRNADA



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No: 20171100017601

Fecha: 22-05-2017

Bogotá,
110

1630027250

2017000294

Doctor

JHON JAIRO VELÁSQUEZ BEDOYA Y OTROS

Comité Interinstitucional de Control Interno de Antioquia

Calle 44 No. 52-165

Alcaldía de Medellín, Centro Administrativo la Alpujarra Piso 11, Of. 1129

Teléfono 3856437, 3855555 ext. 6437

Medellín.

Referencia: **Derecho de Petición – Consulta**
SIA - ATC 2017000294

Respetado doctor:

La Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República procede a dar respuesta a la solicitud de la referencia, radicada en esta entidad con el No. 2017-233-001704-2 de fecha 5 de abril del año en curso, en los siguientes términos:

• **SINTESIS DE LA CONSULTA**

“Tal y como se colige de la decisión adoptada por la Junta Directiva del Comité Interinstitucional de Control Interno de Antioquia, debidamente contenida en el Acta No. 12 del 23 de febrero de 2017, a propósito de la vinculación de varios Jefes de las Oficinas de Control Interno a procesos de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría de Antioquia (por la acción u omisión de ordenadores del gasto de la misma entidad que auditan), nos permitimos elevar derecho de petición de consulta a la Auditoría General de la República, para que conceptúe y aclare a los organismos de control fiscal las siguientes cuestiones de relevancia jurídica nacional:

1. *¿En cuáles gestiones o actividades se materializa la obligación de las Oficinas de Control Interno de ejercer el control previo administrativo de la actividad contractual de que trata el artículo 65 de la Ley 80 de 1993?*

2. *¿El seguimiento administrativo a la contratación que hace la Oficina de Control Interno puede hacerse aplicando una muestra selectiva a los contratos o este debe realizarse conforme con el criterio de universalidad?*

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral
www.auditoria.gov.co

22 MAY 2017

3. *¿Es dable asimilar, en términos de interpretación jurídica, la actividad preventiva de las Oficinas de Control Interno encaminada a la generación de alertas a la administración, con un control previo análogo al establecido en el artículo 2º del ya derogado Decreto 925 de 1976?*

4. *Los Jefes de Control Interno son gestores fiscales en cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Ley 87 de 1993 y demás disposiciones que regulan sus competencias sobre control y evaluación?*

5. *¿Puede llamarse a responder fiscalmente a los Jefes de Control Interno por actuaciones de ordenadores del gasto de la misma entidad pública en la cual ejerce su función de evaluar el sistema de Control Interno?*

• **CONSIDERACION PRELIMINAR**

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, éste ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que adelantamos un control posterior y selectivo de su gestión fiscal. Por lo tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas, que puedan llegar posteriormente a ser objeto de vigilancia, ya que en la medida en la que los controladores resultaren involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda la legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función, razón más que suficiente para emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto.

• **CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURIDICA**

Sea lo primero anotar que la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República se pronunció de manera general en relación con la competencia de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, la Naturaleza Jurídica de la Auditoría General de la República y la Competencia de las Oficina de Control Interno, asuntos de los que trata su requerimiento, en concepto proferido el día 26 de julio de 2016, radicado con el No. 20161100023401, cuya copia anexamos.

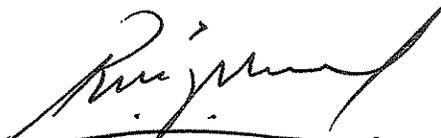
Por lo anterior, de acuerdo con la competencia constitucional otorgada a la Contraloría General de la República y a las Contralorías territoriales, son ellas, en el ejercicio de sus atribuciones las que deben determinar la viabilidad en la

vinculación de los “presuntos responsables fiscales” de que trata la Ley 610 de 2000 a sus procesos de responsabilidad fiscal, y resolver, al final del debate probatorio, la concurrencia de los elementos de esa responsabilidad para tomar la decisión de fondo que en derecho corresponda.

No obstante lo expresado, consideramos pertinente referirnos de manera general a la pregunta No. 3 de su escrito, con el fin de señalarle que la actividad preventiva de las Oficinas de Control Interno, señaladas en su escrito, se circunscribe a lo señalado por las leyes vigentes, por lo que resulta inane que la Auditoría General de la República compare su contenido con una norma que fue derogada, y cuyo contenido formal no guarda correspondencia entre sí.

De esta forma, de manera general y abstracta damos respuesta al interrogante planteado, recordándole que el presente concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por lo tanto no tiene carácter obligatorio ni fuerza vinculante.

Cordialmente,



ROBERTO ENRIQUE ARRÁZOLA MERLANO
Director Oficina Jurídica

Anexo: Copia del oficio radicado con el No. 20161100023401, fecha 26 de julio de 2016

Proyectó: Martha Galindo, abogada de la Oficina Jurídica



**FAVOR DEVOLVER
COPIA FIRMADA**



SJA - ATC 2016000377



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No: 20161100023401

Fecha: 26-07-2016

Bogotá D. C.,
110

Doctora
JUDITH ESPERANZA GÓMEZ ZAMBRANO
Jefe Oficina de Control Interno y Gestión
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ
Avenida Calle 24 No. 37-15.
Ciudad

Asunto: Respuesta solicitud de concepto Radicado 2016-233-002592-2.

Respetada doctora Gómez:

A través de la presente, la Oficina Jurídica procede a dar respuesta a la solicitud de la referencia, elevada y precisada por usted, en los siguientes términos:

• SINTESIS DE LA CONSULTA

"(...)Por lo anterior solicitamos, se indique concretamente si la Contraloría de Bogotá, mediante una norma interna, puede asignar funciones a las Oficinas de Control Interno, para el caso que nos ocupa, la de realizar cierres de las acciones formuladas en el Plan de Mejoramiento por parte del auditado que superen tres (3) vigencias en desarrollo de una Auditoría netamente fiscal, en donde se evidenciaron unos hallazgos fiscales por parte del órgano de control, pues la Contraloría de Bogotá mediante comunicación a esta Oficina – Radicación #2-2016-10296 de fecha 07-06-2016, del cual se allega en dos (2) folios, señaló en conclusión que de acuerdo al Artículo 230 del Decreto 19 de 2012 en armonía con el Decreto 943 de 2014 (MECI 2014), las Oficinas de Control Interno tienen dicha responsabilidad."

• CONSIDERACION PRELIMINAR

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que adelantamos un control

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen f auditoriageneral

www.auditoria.gov.co

2 A III 2016

posterior y selectivo de su gestión fiscal. Por lo tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas, que puedan llegar posteriormente a ser objeto de vigilancia, ya que en la medida en la que los controladores resultaren involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda la legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función, razón más que suficiente para emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto.

• CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURIDICA

1. COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

La teleología del control fiscal está dada por la protección del patrimonio público, de ahí que el Constituyente de 1991 estableció que todos los fondos o recursos públicos manejados por entidades nacionales o territoriales y por particulares fueran objeto de control de su gestión. Así las cosas, el artículo 274 superior, estableció que sería la ley la que determinaría la manera de ejercer la vigilancia fiscal a nivel departamental, distrital y municipal.

Así las cosas, dicha vigilancia está dada por la verificación de la correcta instrumentalización de los recursos públicos en el ejercicio de las actividades, funciones de administración y prestación de servicios públicos por parte del Estado.

Con base en el origen y destino del patrimonio, se otorga la categorización de recursos públicos o privados, por lo cual las entidades, independientemente de su calificación se encuentran sujetas para el manejo del presupuesto a los principios contenidos en el ordenamiento superior y a las normas presupuestales que deben armonizarse con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Es evidente la necesidad de ejercitar el control fiscal en los órdenes nacional, distrital y municipal, en forma posterior y selectiva, al tenor del artículo 267 superior que al tenor reza: *"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 artículo 3° de la Ley 42 de 1993 establece que son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo 2°.

Ahora bien, el artículo 272 de la Constitución Política establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.



En relación con la competencia para el ejercicio del control fiscal se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en los siguientes términos:

"La competencia para ejercer el control de la gestión fiscal está distribuida entre las Contralorías General de la República, departamentales, distritales y municipales donde haya contralorías, con base en los criterios consignados en la Constitución Política (Artículos 267 a 272), que la Sala identificó, en el concepto 1007 de 1997, en los siguientes términos:

"a) Según la pertenencia de los fondos o bienes. Conforme al inciso 1º del artículo 267 de la Constitución Política corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de los fondos o bienes de la Nación.

b) Según el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado. El artículo 272 de la Constitución dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y a la contralorías departamentales incumbe la de los municipios que carezcan de dicho órgano de control, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

c) Según el arbitrio legislativo. Los artículos 267 y 272 de la Constitución prevén que la ley, esto es, el legislador determine los casos especiales, en que la vigilancia de la contraloría se puede realizar por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. Así mismo, se defiere a la ley la fijación de los casos excepcionales en los que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial."

En concordancia con lo anterior, en el Concepto 1662 de 2005, emitido por esta Sala se sostuvo:

"La competencia de la Contraloría General está dada con referencia a los bienes objeto de la vigilancia fiscal en tanto sean de la Nación, la competencia de las contralorías territoriales está referida al sujeto pasivo de la función fiscal, esto es la entidad territorial, y además está circunscrita al ámbito de su jurisdicción, en las voces del artículo 272, inciso sexto, ibídem (...) así:

"Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal." (Subraya la Sala). "(...) Se tiene entonces que la competencia de las contralorías territoriales, determinada constitucionalmente por la "jurisdicción", queda fijada respecto de las entidades que integran la estructura central y descentralizada de la administración del departamento, distrito o municipio que delimita territorialmente esa jurisdicción, y respecto de los bienes de esas mismas entidades (...)"

(...) En el orden territorial, son sujetos de control fiscal los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y los particulares que

administren o manejen bienes o fondos del departamento (art.3º).

Por su parte, el artículo 65 ibídem, prevé que "Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley".

De conformidad con lo anterior, la competencia de los órganos de control, en el orden nacional y territorial se encuentra determinada en el ámbito de su jurisdicción a aquellas entidades que hacen parte de la estructura administrativa del orden nacional, departamental o municipal y a los particulares que manejen fondos o bienes que pertenezcan a alguno de estos órdenes.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Auditoría General de la República -en adelante AGR- se constituye en un órgano público, estatal, autónomo e independiente, de rango constitucional, organizado en desarrollo del inciso 2º del artículo 113 de la Constitución Política, que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, por constituirse en un órgano de control fiscal de segundo nivel, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor General, figura creada constitucionalmente mediante el artículo 274 superior¹.

El desarrollo legal del artículo constitucional no es otro que el Decreto Ley 272 de 2000, expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 con el fin de "Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría (...)", -lo que le otorgó rango, fuerza y valor de ley-, y fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-1339 de 2000.

Así las cosas, el constituyente delegó en el legislador la facultad de escoger la entidad controladora competente y la manera como debe ejercerse la vigilancia de la gestión fiscal en el nivel territorial, y en ese orden de ideas, estableció en el numeral 12 del artículo 17 del citado Decreto 272: "Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República, de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del distrito Capital de Santa Fe de Bogotá" (Texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339 de 2000).

¹ La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos (2) 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.

Por ello, de conformidad con el Decreto Ley 272 de 2000, nuestra misión está dada por la coadyuvancia en la transformación, depuración y modernización de los órganos de control, fomentar la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción, igualmente, ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y municipales, con potestad para fijar las políticas, prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de estas entidades de control.

En consecuencia, la Auditoría General de la República adquirió competencia para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de esas contralorías territoriales, toda vez que su actividad esencial se circunscribe a la vigilancia de la gestión fiscal sobre el manejo de los bienes y recursos públicos por estas entidades, en desarrollo del inciso segundo del artículo 274 constitucional, como una especie de control fiscal de segundo nivel sobre el manejo de los precitados bienes y recursos.

3. COMPETENCIA DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO

De conformidad con la Ley 87 de 1993 el control interno se constituye en el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos².

De otra parte el artículo 230 del Decreto 19 de 2012, contiene una remisión expresa a la Ley 87 de 1993, en orden a puntualizar las funciones de las Oficinas de Control Interno y enfatiza la obligatoriedad respecto de la presentación de informes y realización de seguimientos previstos en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, las funciones de las Oficinas de Control Interno se circunscriben a verificar que las entidades respeten los controles definidos y aprobados preliminarmente y que los mismos se asocien a potencializar continuamente la misión institucional a través del fomento de la cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo de las organizaciones.

Por su parte, el Decreto 2145 de 1999 que estableció el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial, en su artículo 7o contempla que el **Comité Interinstitucional de Control Interno**, como instancia operativa del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, se constituye en la competente para brindar asesoría y apoyo a los Jefes de Control Interno para el ejercicio adecuado de sus funciones y la

² Artículo 1º Ley 87 de 1993.

puesta en práctica de las políticas del Sistema Nacional de Control Interno.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la competencia constitucional que le asiste a la AGR, no es dable pronunciarnos respecto de la cuestión formulada, en tanto que el órgano competente para conceptuar en materia de control interno es el Comité Interinstitucional de Control Interno por expreso mandato legal.

4. COMPETENCIA DE LA AGR RESPECTO DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó al respecto lo siguiente: *"El inciso final del artículo 105 del decreto con fuerza de ley 1421 de 1993, no fue derogado por el decreto ley 272 de 2000. La decisión contenida en la sentencia C-1339 de 2000 de la Corte Constitucional se enmarca dentro de la demanda presentada contra el decreto ley 272 de 2000. De esta manera, la decisión no se refiere a norma alguna del decreto 1421 de 1993... la declaratoria de inexecutable contenida en dicha sentencia no significa que la función de control fiscal sobre la Contraloría Distrital de Bogotá D.C. corresponda a la Auditoría General de la República, ya que dicha función según el artículo 105 del decreto 1421 de 1993 se ejercerá por "quien designe el tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito", norma que, se insiste, no fue objeto del pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-1339. De esta manera, en punto de las atribuciones asignadas por el legislador a la Auditoría General de la República y a quien ejerce el control fiscal sobre la contraloría Distrital de Bogotá D.C., no existe materialmente una coexistencia de funciones...El Concejo Distrital de Bogotá, D.C., a iniciativa del Alcalde Mayor, tiene competencia para crear en la estructura del Distrito un órgano de control denominado auditoría Fiscal ante la contraloría de Bogotá, D.C. y/o reglamentar su organización. Para el efecto, deberá considerarse que el control fiscal es una función pública, que debe ser ejercido por órganos de carácter técnico con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica."*³

En la actualidad cursa ante el Consejo de Estado proceso de Nulidad por Inconstitucionalidad respecto del inciso final del artículo 105⁴ del Decreto Ley 1421 de 1993⁵.

En éste sentido, advertimos que a la fecha la AGR no tiene competencia respecto de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá y además nos encontramos esperando pronunciamiento definitivo del Consejo de Estado respecto de la acción impetrada, lo que nos impide resolver cualquier asunto relacionado con dicho ente de control.

³ Rad. 1926. 18/11/08. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

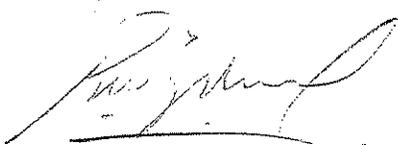
⁴ "La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría se ejercerá por quien designe el Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito"

⁵ Rad. 2012-0211.

Así las cosas, éste Despacho procede a remitir su solicitud al Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- para que por intermedio de éste se solicite al Comité Interinstitucional de Control Interno pronunciarse al respecto, a fin de absolver su consulta en forma técnica y especializada.

De esta forma, de manera general y abstracta damos respuesta al interrogante planteado, recordándole que el presente concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por lo tanto no tiene carácter obligatorio ni fuerza vinculante.

Cordialmente,



ROBERTO ENRIQUE ARRÁZOLA MERLANO
Director Oficina Jurídica

Adjunto: Memorando remisión a DAFP (Rad. 20161100023381)

Proyectó: *María José Hernández Burbano* – Abogada Oficina Jurídica 

100

()

()