



Radicado No: 20221100014951

Fecha: 05-05-2022

Bogotá D.C.,
110.

Doctor

EDUARDO ROBLES PANETTA

Contralor Municipal de Soledad

Grana bastos Km 4 Prolongación Av. Murillo, Primer Piso Edif. Administrativo

Correo institucional: contraloria@contraloriasoledad.gov.co

Soledad - Atlántico

E. S. D.

Referencia: Concepto: 110.025.2022
SIA-ATC No. 012022000232.

1. Del proceso macro fiscal código indicador primario MP1

Cordial saludo señor Contralor,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del viernes 25 de marzo del 2022, radicado bajo el SIA-ATC. No. 012022000232, en el que hace la siguiente consulta:

«(...) En atención al informe de Certificación Anual de Gestión de Las Contralorías Territoriales Vigencia 2021 comunicado a este ente de control y del cual se realizaron los descargos dentro de la oportunidad establecida, nos permitimos solicitar a usted(es) Concepto Jurídico y/o aclaración en lo referente al Proceso Macro Fiscal Código indicador primario PM1; dentro de los indicadores primarios se especifica "Informe Consolidado de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro elaborado y comunicado (Num 15 Art 268 de la CN). (sic). (...)

Teniendo en cuenta los postulados legales y Constitucionales expresados y establecidos sobre las competencias para las contralorías Municipales ¿Es competencia de la Contraloría Municipal de Soledad la elaboración del Informe Consolidado de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro elaborado y comunicado? ¿Es competencia de la Contraloría Municipal de Soledad la Elaboración del informe anual sobre el estado de los recursos naturales del ambiente elaborado y comunicado? ¿Si se aplicaran los postulados del artículo superior citado se estaría en una contradicción normativa?, o si por parte de la Contraloría territorial le es aplicable lo normado en el artículo 165 de la ley 136 de 1994".»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede

este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: «Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo le informamos que, el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

«Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: (...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. (...)»

Es pertinente aclarar que no es resorte legal de la Auditoría General de la República, indicar la manera como deben proceder sus sujetos de control y vigilancia fiscal, como lo son las contralorías territoriales, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte en un asunto que le corresponde vigilar posteriormente. Teniendo en cuenta nuestra competencia en la vigilancia y control, cualquier indicación sobre cómo deben desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior.

Asimismo, le indicamos que de conformidad con las facultades en el Decreto Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es una función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo»¹, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el

¹ Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, ya que los conceptos que emite la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, se formulan dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Teniendo en cuenta anterior y con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto, resaltándose que el criterio respecto al tema planteado no puede entenderse como la determinación de una decisión.

La Constitución Política en su artículo 272 (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019), establece que: «La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia (...).»

Adicionalmente, el numeral 7 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000, establece como una de las funciones del Auditor General de la República «Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.»

Así mismo, el artículo 30 del Decreto Ley 403 de 2020, establece que: «La Auditoría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales de vigilancia y control fiscal, realizará la certificación anual de todas y cada una de las contralorías territoriales, a partir de la evaluación de indicadores de gestión que permitan medir y calificar las capacidades de estas para el cumplimiento objetivo y eficiente de sus funciones. Corresponde al Auditor General de la República fijar los indicadores que serán objeto de medición y calificación, atendiendo a variables de orden cualitativo y cuantitativo de la gestión y a los resultados de todas las contralorías territoriales del país. Para ello podrá establecer criterios diferenciados con miras a tener en cuenta las particularidades y ámbito de actuación de cada contraloría territorial. Una vez expedida la certificación anual, esta deberá ser remitida al Contralor General de la República dentro de los cinco (5) días siguientes para lo de sus competencias constitucionales y legales.»

Igualmente, el párrafo primero ibidem dispone que: «La certificación debe expedirse dentro del primer trimestre siguiente a la finalización del plan general de auditorías respectivo», así mismo, prevé que «Se practicarán evaluaciones parciales trimestrales, que servirán como insumo para que las contralorías territoriales adopten medidas tendientes a superar las falencias evidenciadas.»

La certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales se soportarán en los resultados obtenidos en la medición de indicadores de gestión y resultados, conforme a los principios de la vigilancia y del control fiscal previstos en el artículo 3 de la normativa en comento; y tendrán el propósito de conseguir un mejoramiento continuo en el cumplimiento objetivo y eficiente de las funciones constitucionales y legales a cargo de las contralorías territoriales.

Con fundamento de lo anterior, la Auditoría General de la República reguló el procedimiento y los parámetros para la certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales de las Contralorías Territoriales mediante el documento «Metodología para la certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales de las Contralorías territoriales», en su versión aplicable.

Dentro del citado, se desarrolla una secuencia de pasos que permiten la recolección, tratamiento y análisis de datos para medir el desempeño de las contralorías territoriales, los cuales tienen como objetivo producir una medida objetiva que sirva de fundamento para realizar las evaluaciones parciales trimestrales y la certificación anual, basados en indicadores que se construyen a partir de datos que luego son usados para calcular el Índice de desempeño integral de las contralorías territoriales - AUDITECT.

En ese mismo sentido, la Constitución en el inciso 6 del artículo 272 (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019) expresa que:

«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 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley (...)». (Subrayas expreso)

A su turno el artículo 268 Superior, (modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019), atribuye al Despacho del Contralor General de la República, entre otros aspectos, la elaboración de informes en el siguiente contexto normativo:

- Llevar un registro de la deuda pública de la nación (núm. 3 del art. 268 C.P.)
- Presentar informe al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. (Núm. Art. 268 C.P.).
- Informe consolidado sobre el estado de las Finanzas Públicas elaborado y comunicado (Núm. 11 art. 268 C.P.).
- Informe Consolidado de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro elaborado y comunicado (Núm. 15 art. 268 C.P.).

Tratándose del informe consolidado de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, este es desarrollado por mandato legal en la antigua Ley 42 de 1993², «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», en sus artículos 38 y 39 respectivamente:

«ARTÍCULO 38 El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal.

² Modificada por el Decreto Ley 403 de 2020, “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.

Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad.

PARÁGRAFO. Si transcurridos seis (6) meses a partir de la fecha de presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta a que se refiere el presente artículo, ésta no hubiere tomado ninguna decisión, se entenderá que la misma ha sido aprobada.

ARTÍCULO 39 La cuenta general del presupuesto y del tesoro contendrá los siguientes elementos:

- a) Estados que muestren en detalle según el decreto de liquidación anual del Presupuesto General de la Nación, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal;
- b) Estados que muestren la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual del Presupuesto General de la Nación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos;
- c) Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto;
- d) Detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior;
- e) Los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

PARÁGRAFO. El Contralor General de la República hará las recomendaciones que considere pertinentes a la Cámara y al Gobierno e informará además el estado de la deuda pública nacional y de las entidades territoriales al finalizar cada año fiscal (...).

Teniendo en cuenta la norma constitucional y la normatividad especial en materia fiscal anteriormente citadas, la cuales atribuyeron la obligación de rendir informe consolidado de la cuenta general del presupuesto y del tesoro al Contralor General, y que a la luz del artículo 272 los contralores municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General, la AGR aplica en el ámbito de sus competencias, el «Anexo 1 de Metodología para la certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales de las Contralorías territoriales» en donde se estipularon los siguientes indicadores relacionados con el presupuesto:

INDICADORES PARA LA CERTIFICACIÓN ANUAL DE GESTIÓN Y LAS EVALUACIONES PARCIALES TRIMESTRALES DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES - VERSIÓN 3.0

PROCESO DE LA CONTRALORÍA TERRITORIAL	Peso % proceso	Código del indicador primario	INDICADORES PRIMARIOS	Peso % indicador primario	TIPO DE INDICADOR	N°	INDICADORES SECUNDARIOS	Peso % indicador secundario
---------------------------------------	----------------	-------------------------------	-----------------------	---------------------------	-------------------	----	-------------------------	-----------------------------

MACROFISCAL	5%	PM1	Informe Consolidado de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro elaborado y comunicado (Num 15 Art 268 de la CN)	25%	Gestión	25	CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE ELABORAR Y COMUNICAR LOS INFORMES MACROFISCALES	100%
		PM2	Informe Consolidado sobre el estado de las Finanzas Públicas elaborado y comunicado (Num 11 Art 268 de la CN)	25%	Gestión			
		PM3	Registro de la Deuda Pública del Estado (Num 3 Art 268 de la CN)	25%	Gestión			
		PM4	Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente elaborado y comunicado (Num 7 Art 268 de la CN)	25%	Gestión			

Así las cosas, la Auditoría General de la República, estableció la solicitud de información para la rendición de cuenta, específicamente en el formato F-36, solicitando el cargue de este informe, anexando sus respectivas evidencias de su publicación y comunicación a los órganos de control político.

De igual forma y con referencia al informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, el mismo esta reglado por el artículo 46 de la Ley 42 de 1993, el cual es taxativo en mencionar que:

«(...) ARTÍCULO 46° El Contralor General de la República para efectos de presentar al Congreso el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, reglamentará la obligatoriedad para las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría (...).»

Así mismo, la AGR dentro del documento citado³, en el proceso auditor reguló indicadores relacionados con la “cobertura del control al componente ambiental” de la siguiente manera.

INDICADORES PARA LA CERTIFICACIÓN ANUAL DE GESTIÓN Y LAS EVALUACIONES PARCIALES TRIMESTRALES DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES - VERSIÓN 3.0

PROCESO DE LA CONTRALORÍA TERRITORIAL	Peso % proceso	Código del indicador primario	INDICADORES PRIMARIOS	Peso % indicador primario	TIPO DE INDICADOR	N°	INDICADORES SECUNDARIOS	Peso % indicador secundario
		PA9	Número acumulado de sujetos y puntos auditados que manejan recursos del componente ambiental / Número total de sujetos y puntos de vigilancia y control que manejan recursos del componente ambiental	30%	Gestión	13	COBERTURA DEL CONTROL AL COMPONENTE AMBIENTAL	10%
		PA10	Valor del presupuesto público auditado del componente ambiental / Valor total del presupuesto público a vigilar del componente ambiental	70%	Gestión			

³ Anexo 1 de Metodología para la certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales de las Contralorías territoriales. Versión 4.0 - Ajustada.

Finalmente debe resaltarse que con fundamento al artículo 5 del Decreto 272 del 2000, se faculta al Auditor General a fijar las políticas, prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas, y determinar los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados; así mismo tanto la certificación anual de gestión, como las evaluaciones parciales trimestrales, se soportarán en los resultados obtenidos en la medición de indicadores de gestión y resultados, conforme a los principios de la vigilancia y del control fiscal previstos en el artículo 3º del Decreto Ley 403 de 2020; y tendrán el propósito de conseguir un mejoramiento continuo en el cumplimiento objetivo y eficiente de las funciones constitucionales y legales a cargo de las contralorías territoriales.

Así las cosas, se concluye que el contralor municipal ejercerá, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad, y que entre dichas funciones del artículo 268 se encuentran en los numerales 7 y 15 respectivamente, las de presentar informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, y presentar la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas señalando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 – 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«... el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución»** (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web www.auditoria.gov.co, siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

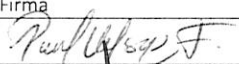

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia: Avenida calle 26 No. 69-76 torre 4 (agua) pisos 17 y 18 Edificio: Elemento en la ciudad de Bogotá D. C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña **3ec95dd5**, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		03-05-2022
Revisado y Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		03-05-2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.