

Bogotá D.C.,
110.

Doctor
PERCHES GIRALDO CAMPUZANO
Contralor Territorial
Contraloría municipal de Pereira.
Correo electrónico: correo@contraloriapereira.gov.co
E. S. D.

Referencia: Concepto No. 110.11.2024
SIA-ATC No. 012024000039.
1. *De la vigilancia y control fiscal a la contratación pública.*
2. *Del control posterior*

Estimado Doctor Giraldo Campuzano;

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del día 17 de enero del 2024, radicado bajo el SIA-ATC No. 012024000039 (código interno 2101-202400099), en el que hace la siguiente consulta:

«(...) Por todo lo anteriormente expuesto, de la manera más respetuosa solicitamos un concepto de la AGR que contenga el sustento legal o jurisprudencial, que nos clarifique el concepto de control posterior a los contratos de obra pública, el alcance de la revisión a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos y cuál sería el tipo de control que podríamos aplicar, para poder ejercer el Control Fiscal a este tipo de contratación en especial y de esta manera poder desarrollar nuestra labor de control fiscal de la manera oportuna (...).»

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).



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.

Aclarar 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 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 28² de la Ley 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir un concepto consolidado de manera general y abstracta.

1. DE LA VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA:

De conformidad con lo previsto en el artículo 267³ Superior, el control fiscal es una función pública especializada, dicha facultad esta direccionada a la Contraloría General de la República, cuyo tenor indica que: *«vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos»*, esta facultad es extensiva a los contralores territoriales, en virtud de la habilitación contenida en el inciso sexto del artículo 272⁴ Constitucional, en los siguientes términos: *«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»*.

¹ Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

² Art 28° Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

³ «Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019»

⁴ «Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019»



En ese sentido, este Despacho considera pertinente citar el precepto normativo de la definición de vigilancia y el control fiscal, según lo predicado el **artículo 2 del Decreto Ley No. 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*», así:

«(...) **Vigilancia fiscal:** Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

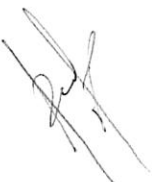
El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

Objeto de vigilancia y control: Se entienden por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos (...).

Seguidamente, el artículo 3 de la normatividad especial en cita, establece los principios de la vigilancia y el control fiscal:

«**ARTÍCULO 3° PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL:** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) **Eficiencia:** En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.



b) **Eficacia:** En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) **Equidad:** En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) **Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

e) **Concurrencia:** En virtud de este principio, la Contraloría General de la República comparte la competencia de la vigilancia y control fiscal sobre los sujetos y objetos de control fiscal de las contralorías territoriales en los términos definidos por la ley.

f) **Coordinación.** En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal.

g) **Desarrollo sostenible:** En virtud de este principio, la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal.

Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible (...)».

Ahora bien, la **GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES -ISSAI- GAT Versión 3.0** (octubre de 2022), de aplicación obligatoria de las contralorías territoriales, establece una generalidades sobre la vigilancia y control fiscal, en los siguientes apartes:

«1.1.1 Finalidad del control

Evaluar la gestión fiscal del recurso público de las entidades vigiladas del orden territorial y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos, de tal manera que cumplan los fines esenciales del Estado.

(...)

1.1.3 Vigilancia Fiscal

Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, ejercida por los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o



toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

1.1.4 Control Fiscal

Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, ejercida por los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, su fin es determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley

(...)

1.1.4 Ámbito del control de las Contralorías Territoriales

Está orientado a evaluar la gestión fiscal de los entes, asuntos y temas objeto de control fiscal, a través del cumplimiento de las disposiciones normativas, de los instrumentos de planeación y de operación de todo nivel del que hacen parte, los cuales tienen asociados recursos públicos con la capacidad de crear, regular y producir bienes y/o servicios en cumplimiento de los fines del Estado.

Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial. También, a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley. Lo hacen en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 403 de 2020 y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan (...).

Se ejerce una vez que la entidad objeto de control haya adoptado la respectiva decisión».

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional mediante sentencia C-623/99, estableció la naturaleza jurídica del control fiscal integral así como el control fiscal de contratos estatales, en los siguientes términos:

«CONTROL FISCAL INTEGRAL»

“El control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es integral puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión”.

(...)

«CONTROL FISCAL DE CONTRATOS ESTATALES»

“El ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución”.



A su turno, la sentencia C-826 de 2013, la Corte reiteró:

«(...) El Control Fiscal por su parte es responsabilidad de la Contraloría General de la República y de las contralorías de las entidades territoriales según está estipulado en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política. Ésta es una función pública en la cual los entes designados para ejercerla vigilan la gestión fiscal de los servidores públicos, al igual que la de los particulares que manejen o administren fondos o bienes de la Nación. Esta vigilancia fiscal incluye de conformidad con el artículo 267 CP un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Igualmente, es de señalar que el control fiscal se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. En el artículo 119 de la Carta se consagra que “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”, y en el artículo 117 CP se señala que la Contraloría General de la República es uno de los órganos de control de la Nación. Por tanto, es claro para la Corte que este es un control específico dado a la Contraloría, el cual, se reitera, es el de la vigilancia y control de la gestión fiscal y de resultados de la Administración Pública y de los particulares que manejen recursos públicos de la Nación (...)».

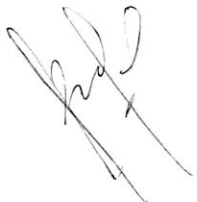
Respecto de los cambios introducidos al régimen Constitucional del control fiscal, este alto tribunal mediante Sentencia C-198/20, mencionó:

«(...) Para aproximarse a este régimen constitucional del control fiscal preventivo y concomitante, este tribunal debe destacar que su creación no implica la desaparición del control fiscal posterior y selectivo. Se trata, en realidad, de un control complementario, que opera de manera excepcional, pues la regla en materia de control fiscal sigue siendo la de que éste es posterior y selectivo.

Esta excepción tiene un régimen muy restringido, en la medida en que su ejercicio sólo corresponde al Contralor General de la República, en materias específicas, conforme a lo que disponga la ley. Respecto de esta ley, preciso es recordarlo, procede el control de constitucionalidad. Además, el control preventivo y concomitante no busca establecer la responsabilidad fiscal, cuestión que corresponde al control posterior y selectivo, sino que tiene un carácter preventivo y no vinculante. Se trata, como expresamente lo dice el numeral 13 del artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, de advertir al gestor fiscal sobre la existencia de un riesgo inminente, a fin de prevenir la ocurrencia de un daño.

El acto legislativo en comentario no sólo señala, de manera expresa, que el control preventivo y concomitante no implica coadministración, sino que, además, precisa que no se trata de una evaluación de la conveniencia de las decisiones de los gestores fiscales. Al hacerse en tiempo real, a partir del seguimiento de variables relevantes para establecer riesgos, con el uso de tecnologías de la información y con participación activa del control social y de manera articulada con el control interno, el control preventivo y concomitante se centra en identificar la existencia de riesgos inminentes y, cuando así lo constata, se concreta en una advertencia no vinculante al gestor fiscal (...)».

Seguidamente, la misma corporación en la Sentencia C-438-22, resaltó:



«(...) entonces, que la vigilancia y control fiscal es una función pública especializada que ejercen las Contralorías, que recae sobre la gestión fiscal que realizan la administración o los particulares en los términos que señala el ordenamiento jurídico, de exclusiva vocación pública orientada a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos cuyo titular es la organización estatal.^[123]»

146. En suma, la vigilancia y el control fiscal, según la jurisprudencia constitucional, es una herramienta “eficaz e idónea para la protección del patrimonio público, a través de (i) la verificación del correcto manejo de los recursos públicos y (ii) el establecer si en el ejercicio de la gestión de los recursos colectivos se cumplen las normas que sujetan a la administración en términos de legalidad y se asegura el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales de cada una de las entidades.” Además de lo expuesto, también la Corte ha puntualizado que la existencia del control fiscal se erige por la necesidad de preservar el patrimonio del Estado, y “de consolidar una instancia: que garantice y verifique la correcta ejecución de los presupuestos públicos, evitando y/o sancionando el despilfarro, la desviación de recursos, los abusos, las pérdidas innecesarias y la utilización indebida de fondos” (...).»

Por otro lado, tenemos que la Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», establece el control fiscal a la contratación pública, el cual establece:

«Artículo 65° De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal: La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.»

En ese sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia C-623 del 25 de agosto de 1999 al resolver la demanda de inconstitucionalidad del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, mencionó:

«Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.



Siendo así, es claro que el ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución. Si se permitiera la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, podría incurrirse en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración. Las Contralorías, como ya lo ha expresado la Corte, no pueden “participar en el proceso de contratación. Su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones”, y mucho menos, “interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora que la Constitución no ha previsto.”

(...)

Que el control fiscal se pueda ejercer también sobre los contratos liquidados o terminados no viola el Ordenamiento Superior pues, como ya se ha explicado, la función fiscalizadora que el constituyente le ha atribuido a las Contralorías no es sólo la de vigilar la gestión fiscal de las entidades públicas y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en forma posterior y selectiva, esto es, cuando los procesos u operaciones respectivos se han ejecutado, sino también evaluar los resultados obtenidos con el gasto o la inversión, como claramente se señala en los artículos 267 y 272, para lo cual deberán aplicarse los procedimientos, métodos y principios que establece la ley (42/93)

El control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados tiene trascendental importancia ya que permite analizar aspectos como éstos: determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, (...). Es deber suyo, además, promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación (...).

Así las cosas, la sentencia C-648 del 13 de agosto de 2002 además de hacer referencia a la providencia citada en líneas anterior, señala:

«Sobre el particular debe señalarse, como ya lo ha expresado la Corte, que efectivamente las Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración».

«Sin embargo, esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales, el cual, por el contrario, bien podrá ejercerse cuando la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización del contrato, sin que esta actuación desnaturalice la función a cargo de las contralorías ni vulnere los parámetros constitucionales sobre estos tópicos. Por consiguiente, el perfeccionamiento



to del contrato es el momento a partir del cual tales actos nacen a la vida jurídica y pueden ser objeto del control posterior, como lo ordena la Constitución (art. 267) y lo ha reconocido esta Corporación».

(...)

Entonces, como lo expresó la Corte, el control fiscal puede ejercerse en dos momentos distintos: una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, para vigilar la gestión fiscal de la administración y el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal, o una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (...)

Mencionado lo anterior, se logra colegir que el ejercicio del control fiscal, es una función pública que ejerce los órganos de control fiscal territoriales en el ámbito de su jurisdicción, en términos del artículo 272⁵ Constitucional, sin desconocer el principio de concurrencia atribuido a la Contraloría General de la República (en adelante CGR), entonces tenemos que control fiscal al proceso de contratación se podrá ejecutar en tres (3) momentos a saber, en el siguientes orden:

- i) Una vez legalizado el contrato (se efectúa sobre la etapa precontractual);
- ii) A cada uno de los pagos efectuados (efectuando un control financiero); y
- iii) Una vez finalizada la ejecución y efectuada la liquidación -de ser procedente- (efectuando un control integral financiero, de gestión y de resultados).

2. DEL CONTROL POSTERIOR:

El control fiscal en sentido amplio y general está supeditado con el cumplimiento de los fines del Estado Social de derecho en la medida en que pretende orientar la correcta y adecuada destinación e inversión del recurso público⁶ y la protección del patrimonio de la Nación⁷. En otras palabras, "el sentido último del control fiscal proviene de la necesidad de proteger los bienes que están afectos al interés general"⁸ y por esa razón es "indispensable que exista una instancia, legítimamente constituida, que garantice y verifique la correcta ejecución de los presupuestos públicos, evitando y/o sancionando el despilfarro, la desviación de recursos, los abusos, las pérdidas innecesarias y la utilización indebida de fondos⁹

Sobre el control posterior el Decreto Ley No. 403 del 2020, dispuso:

«ARTÍCULO 53° CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO: Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes,

⁵ <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019> La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República (...).

⁶ Sentencia C-105 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁷ Sala de Consulta, Concepto 1852 15 de noviembre de 2007. M.P. Gustavo Aponte Santos. Sentencia C-290 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas.

⁸ Sentencia C-557 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Ibidem.



programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad.

Para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos»

La mencionada Guía de Auditoría Territorial (3.0) en su glosario, respecto del control posterior, lo define en el siguiente contexto:

Control posterior

«Fiscalización de los procesos, transacciones, actuaciones y todo tipo de actos, hechos y operaciones administrativos realizados por los sujetos de control, y de los resultados obtenidos por los mismos, a fin de verificar el cumplimiento efectivo de la ley, los principios rectores de la gestión fiscal y los cometidos estatales, sin que el organismo de control pueda interferir en las decisiones administrativas de los sujetos».

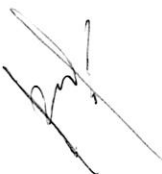
La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto radicación No.11001-03-06-000-2011-00023-00 (2056)¹⁰, estableció la noción del control fiscal, en los siguientes apartes:

«CONTROL FISCAL-Noción / CONTROL FISCAL- Es posterior y selectivo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública especializada, radicada en cabeza de la Contraloría General de la República, mediante la cual se “vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación”. La vigilancia de la gestión fiscal está orientada a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que dicha gestión se traduce, se cumplen de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contralor General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración. Establece igualmente el referido artículo 267, que dicho control se ejerce con un doble carácter, posterior y selectivo. Esto es, que la vigilancia se cumple respecto de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos que son objeto de control y de los resultados obtenidos por los mismos, mediante un procedimiento técnico de elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones y actividades que permitan obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal, tal como lo determina el artículo 50. de la ley 42 de 1993».

Sobre el caso en particular, se pronunció recientemente el Despacho del Contralor General de la República en el marco del concepto CGR-OJ-097-2023, donde se cita los siguientes apartes:

¹⁰ veinticuatro (24) de mayo de dos mil once (2011).



Finalmente, esta oficina jurídica concluye, que el control posterior así como el selectivo, se caracterizan por ser complementarios para la adecuada vigilancia de la gestión fiscal, por ende, se podrá ejercer con un doble propósito, el aspecto posterior implica, que la vigilancia se cumple respecto de las actividades, operaciones y procesos que ya fueron ejecutados por los sujetos o puntos de control fiscal, mientras que el selectivo comprende una elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo de la cuenta rendida, en todo caso, para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes y necesarias de conformidad con las competencias previamente asignadas y haciendo uso de los lineamientos establecidos en la GAT Versión 3.0 (octubre de 2022), en tal medida las contralorías del orden territorial gozan de autonomía administrativa y la independencia técnica en términos del artículo 5 del Decreto Ley No. 403-2020.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1° 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/quest/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 al correo electrónico 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



«(...)

Del examen de la norma citada se desprenden tres momentos, etapas o fases en los que debe desarrollarse el control fiscal, teniendo en cuenta desde luego, el carácter posterior y selectivo que la Constitución de 1991 le imprimió a esta función pública y según los lineamientos que vaya señalando la ley.

Primera Etapa: El control fiscal en esta fase se realiza una vez cumplidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre selección del contratista, el perfeccionamiento del contrato y el cumplimiento de los requisitos para su ejecución.

Cabe advertir, que esta primera fase del control fiscal no se limita a un simple estudio de verificación mecánica de las disposiciones contractuales, sino que debe centrarse en el análisis del cumplimiento de los principios y reglas que gobiernen la contratación estatal como son la transparencia, la economía y la responsabilidad.

Segunda Etapa: Corresponde al proceso de ejecución del contrato, cuando se ejerce un control posterior a las cuentas canceladas para cumplir con las obligaciones derivadas del mismo, para establecer su conformidad con las disposiciones presupuestales y contractuales y con las obligaciones derivadas del contrato, que es ley para las partes.

Entonces, aquí el control fiscal se aplica básicamente al gasto generado en la obligación contractual.

Tercera Etapa: El control fiscal en esta fase se cumple una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, e incluye los análisis financieros, de gestión y de resultados, tal como lo indica el inciso segundo de la norma reseñada. De acuerdo con los planteamientos esbozados, se observa que la norma cubre los aspectos precontractuales, contractuales y postcontractuales de la contratación administrativa en lo relativo al control fiscal.

Así mismo, con el fin de evaluar y calificar el grado de economía y eficiencia de la gestión pública, en la medida de la ejecución de las obligaciones contractuales, se constatará en términos de calidad y oportunidad, con ocasión de los avances y recibos de obras, bienes y servicios, la correspondencia existente entre los anticipos y las cuentas parciales de pago con el debido cumplimiento de las cláusulas y condiciones pactadas (estudio menores o mayores costos y/o beneficios a partir de las cotizaciones). La evaluación no solo plantea los correctivos requeridos para un mejor manejo y ejecución de recursos, sino que sienta las bases y las apreciaciones para determinar las acciones de responsabilidad a que haya lugar».

Finalmente la CGR, en el mencionado concepto concluye que:

«En este contexto, al contrato estatal, cualquiera que fuere su modalidad, al ejercerse el control fiscal, el mismo se realiza de conformidad con la norma antes transcrita.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República, el cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno (...).»

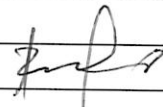
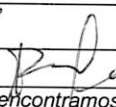


aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña: **2c48cbfd**, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


ROQUE LUIS CONTRADO IMITOLA
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido
Proyectado por:	Luis Alejandro Abril Parra
Revisado por:	Roque Luis Conrado Imitola 
Aprobado por	Roque Luis Conrado Imitola 

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.