

Bogotá D.C.,
110.



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202400593
Fecha: 4 de marzo de 2024 04:23:38 PM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: ANÓNIMO

ANÓNIMO

Correo electrónico: mauroanteguera@hotmail.com

Referencia: Concepto: 110.012.2024
SIA-ATC No. 012024000087.

1. *De las competencias y autonomía administrativa de las contralorías territoriales*
2. *De la valoración de costos ambientales en el control fiscal territorial.*

Respetado (a) peticionario (a),

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del 29 de enero de 2024, radicado bajo el SIA-ATC. No. 012024000087 (código interno 2101-202400210), en el que hace la siguiente consulta:

«Buenas tardes, son tan amables y me aclaran si las contralorías Territoriales tienen la obligación de realizar valoraciones de costos ambientales o en su defecto solo verificar el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales en el control fiscal (...)».

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

Teniendo en cuenta lo 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.

1. DE LAS COMPETENCIAS Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES:

Previo a entrar a realizar un análisis sobre valoraciones de costos ambientales en materia del control fiscal, se estima pertinente traer a colación los presupuestos Constitucionales y Legales sobre las competencias y la autonomía administrativa que gozan todas las contralorías en el ámbito territorial, en el siguientes contexto normativo:

La Constitución Política, estableció en su artículo 272 modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019, las facultades y/o competencias asignadas a las contralorías territoriales, así:

«Artículo 272° 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.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

(...) las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal (...). (Negrilla fuera de texto).

De la norma Constitucional citada en líneas anteriores, se logra inferir que el control fiscal es una función pública que dentro del ámbito de sus jurisdicciones, es ejercida por las contralorías de las entidades territoriales «departamentales, municipales y distritales». Así las cosas, estos entes de control tienen asignadas unas competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en tal medida, la constituyente de 1991 las clasifica en su «Título X» como: organismos de control de carácter técnico que cuentan con autonomía administrativa y presupuestal para ejercer la vigilancia

¹ Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

del control fiscal, sin desconocer el la potestad concurrente integral o selectiva atribuida al Despacho del Contralor General de la República, en términos del artículo 7² del Decreto Ley No. 403-2020.

A su turno el Decreto Ley 403 de 2020³ el Título II, Capítulo I⁴ en su artículo 4, estableció taxativamente la competencia de las contralorías territoriales:

«ARTÍCULO 4° ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES: Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como 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; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan (...).» (Subrayas fuera de texto).

«ARTÍCULO 5° INDEPENDENCIA TÉCNICA DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES: Las actividades, acciones y objetos de control serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas. Los contralores territoriales **podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia;** sin perjuicio de la facultad de unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales». (Subrayas y Negritillas fuera de texto).

Respecto de la naturaleza, autonomía e independencia de las Contralorías Departamentales, la Corte Constitucional, se pronunció recientemente mediante la Sentencia C-376/22, Magistrado Ponente: JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, de la cual se destacan los siguientes apartes de su relatoría:

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL-Naturaleza / CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL-Objetivo

«Las contralorías departamentales son organismos de control autónomos e independientes que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. Su existencia responde al sistema de pesos y contrapesos que el Constituyente diseñó respecto de la estructura del Estado en la Carta Política de 1991. Tienen como propósito ejercer la vigilancia y control fiscal en los departamentos en donde están constituidas. Se trata de órganos técnicos, dotados de autonomía administrativa y presupuestal, los cuales deben ser fiscalmente sostenibles. Estas contralorías deben colaborar armónicamente con las demás entidades del Estado, en el marco del ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del erario».

² **DE LA VIGILANCIA FISCAL CONCURRENTE:** «La Contraloría General de la República podrá ejercer vigilancia de la gestión fiscal a los sujetos u objetos de control de las contralorías territoriales, de manera permanente o transitoria, integral o selectiva en los términos que defina el Contralor General de la República».

³ «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal»

⁴ DISPOSICIONES GENERALES PARA EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE LAS CONTRALORÍAS.

(...)

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL- Autonomía e independencia

«(...) las contralorías departamentales son órganos de control que ostentan autonomía e independencia. La autonomía se refiere a la capacidad de ejercer su función de control fiscal a través de una administración y presupuesto propios. También implica, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar, así como que los actos mediante los cuales se ejerce la vigilancia fiscal no estén supeditados a la aprobación o revisión de los entes vigilados. Por su parte, la independencia conlleva la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales asignados a esos organismos de control. Con todo, el ejercicio adecuado de la vigilancia fiscal requiere la independencia y autonomía de los órganos que la ejecutan, sin perjuicio del mandato de cooperación que deviene transversal a todas las entidades que hacen parte del Estado colombiano».

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, frente a la autonomía e intendencia señaló lo siguiente:

«1.1.5 Independencia

(...) Las Contralorías Territoriales son órganos de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y en las leyes. (Ver Modelo 01- PF Declaración de independencia)»

«Las Contralorías Territoriales mantendrán su independencia en lo concerniente a:

- Selección de los sujetos, asuntos, recursos o materias que serán auditados
- Planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías
- Organización y administración
- Cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo con lo dispuesto en el mandato, conlleven la aplicación de sanciones».

Con fundamento en las normatividades y jurisprudencias decantadas, esta oficina jurídica, reafirma que las contralorías territoriales del país, tienen unas competencias limitadas, establecidas por el legislador Colombiano, con la misión de ejercer la vigilancia y el control la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, 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 referenciada, de igual forma gozan de la autonomía administrativa para la elaboración y aprobación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial -PVCFT- para el direccionamiento estratégico de las decisiones de la alta dirección de los órganos de control fiscal territorial respecto a la programación de auditorías a sujetos de vigilancia y control fiscal, políticas públicas, programas, proyectos de inversión, recursos públicos y temas de prioridad, sobre los cuales las Contralorías Territoriales ejercen vigilancia y control fiscal durante un período determinado.

2. DE LA VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES EN EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL:

Teniendo claridad respecto de los factores de competencias y autonomía administrativa que le asisten a los órganos de control fiscal territoriales y de cara al principio de la valoración de costos ambientales, resulta pertinente traer a colación las disposiciones constitucionales que protegen y amparan los recursos naturales que trata los artículos 79⁵ y 80⁶ así:

«**Art. 79°** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

«**Art. 80°** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución».

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas»

En lo concerniente a la vigilancia de la gestión fiscal del principio de valoración de costos ambientales, el inciso 4 del artículo 267⁷ de la Carta Política determinó:

«(...)

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, **fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.** La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley (...).* (Subrayas y Negrillas fuera de texto).

Seguidamente, este principio fue desarrollado con la expedición del Decreto Ley No. 403 del 2020, en su artículo 3, donde se estableció que la vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios a saber:

«(...)

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

⁵ «Derecho a un ambiente sano»

⁶ «Protección de los recursos naturales»

⁷ «Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019»

valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.

h) **Valoración de costos ambientales:** En virtud de este principio el ejercicio de la gestión fiscal debe considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental (...).

De igual forma, la norma *Ibidem*, en su artículo 10 establece los lineamientos para la elaboración del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal y se fundamentara en los siguientes criterios:

«(...)

a) Las competencias definidas en la Constitución y la ley para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

b) **Impacto económico, social o ambiental del objeto o sujeto de control** (...)» (Subrayas y Negritas fuera de texto).

La citada norma especial «Decreto Ley 403-2020», respecto del tema objeto de consulta, determinó en el inciso 2° del párrafo 1° del artículo 15, la integración del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF-, prevé la implementación por parte de la CGR de un Observatorio de Control Fiscal Ambiental (OCFA), para la gestión de conocimiento en torno a las políticas públicas ambientales y de desarrollo sostenible, que sirva como herramienta para el análisis de las políticas públicas ambientales en el país, e instrumento de apoyo para el desarrollo de las funciones propias del Consejo Nacional de SINACOF

También, la GAT Versión 3.0 (octubre de 2022), en el desarrollo de las metodologías para el proceso auditor, introdujo una serie de herramientas adaptadas a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el ámbito territorial, así:

«(...)

1.1.5 Objetivos de la vigilancia y control de las Contralorías Territoriales

- Ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.
- Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades territoriales en cuanto al grado de eficiencia, economía, equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.
- Generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública. Establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal.
- Procurar el resarcimiento del patrimonio público».

(...)

3.3 PRINCIPIOS EVALUADOS EN LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

«(...)

- **Valoración de costos ambientales.** Cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos (...).

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-648/02, determino el alcance del control fiscal integral, así:

CONTROL FISCAL-Integral/GESTION FISCAL-Vigilancia

«La vigilancia de la gestión fiscal se ejerce de manera integral puesto que ahora incluye el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado. La vigilancia de la gestión fiscal incluye también el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y la valoración de los costos ambientales (...).» (Subrayas y Negritas fuera de texto).

Desde una perspectiva netamente jurídica, la valoración de costos ambientales⁸ se define como:

«La cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. Dicha valoración debe hacerse en términos de costo beneficio por la utilización de recursos naturales renovables o por el daño que se cause a los no renovables»

Con el fundamento legal en lo preceptuado en este concepto y con el carácter orientativo que caracteriza a esta oficina jurídica, se concluye que las contralorías territoriales tiene la facultad y/o potestad para verificar el estricto sentido el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales en el marco del proceso auditor que adelantan en contra de sus sujetos vigilados y puntos de control en el ámbito de sus competencias reglamentarias, por ende, se deberá revisar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales, dando el enfoque determinado en los principios del desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales, a fin de atender lo previsto en el inciso 4° del artículo 267⁹ Superior, en coordinación armónica con lo normado en el Decreto 403 de 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 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**

⁸ «Sánchez Torres -2004-».

⁹ modificado mediante Acto Legislativo 04 de 2019

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 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 aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña: **77c3f7eb**, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



ROQUE LUIS CONRADO 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.