

Bogotá D.C.,  
110



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202400694  
Fecha: 7 de marzo de 2024 04:11:22 PM  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: Contraloría General de Antioquia

Señor

**JHON JAIRO CHICA SALGADO**

Jefe Oficina Jurídica

Contraloría General de Antioquia

[smontoya@cga.goc.co](mailto:smontoya@cga.goc.co)

Referencia: Concepto 110.016.2024  
SIA-ATC. 012024000127

Temas: 1. De la intervención de los entes de control en trámite de conciliación de entidades públicas.

Respetado señor Chica,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico, el jueves, 8 de febrero de 2024, el cual fue radicado bajo No. 2101-202400340 y SIA-ATC. No 012024000121, en el que se realizan las siguientes consultas:

- «1. Puede la Contraloría General de Antioquia delegar a un representante de la entidad para que asista a los comités de conciliación convocados por entidades del orden departamental, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el numeral 6 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.
2. En caso afirmativo, puede la Contraloría General de Antioquia asistir a los comités de conciliación Ley 2220 de 2022, cuando los asuntos versen sobre controversias contractuales.
3. Pueden las contralorías territoriales asistir únicamente a las conciliaciones que trata el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos.
4. En qué casos y en cuáles no pueden asistir las contralorías territoriales a los comités de conciliación convocadas por entidades del orden departamental.»

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»<sup>1</sup> 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 Estatutaria 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

#### **1. De la intervención de los entes de control en trámite de conciliación de entidades públicas.**

Mediante la Ley 2220 de 2022, se expidió el estatuto de conciliación, en tal disposición, se consideró la participación de la Contraloría General de la República durante el trámite de conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo en: (i) la admisión de solicitud de conciliación extrajudicial; (ii) Aprobación judicial de acuerdo de conciliación, y a la CGR y las contralorías territoriales en (iii) las funciones de los comités de conciliación, lo cual se reguló de la siguiente manera:

##### **(i) Admisión de solicitud de conciliación extrajudicial**

<sup>1</sup> Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3



«Artículo 106. Admisión de la solicitud de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos. Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud o de la correspondiente subsanación si a ello hubo lugar, el agente del Ministerio Público, de encontrarlo procedente, admitirá la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial contencioso administrativa. En la decisión deberá ordenarse:

9. Que se comunique a la Contraloría General de la República, para que esta evalúe si participa o no del trámite.»

Tal como se observa, el legislador determinó que en caso de que se decida procedente admitir la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial, el agente del Ministerio Público, deberá ordenar con la decisión, la comunicación a la CGR para que evalúe si participa o no del trámite de conciliación, la anterior participación debe entenderse a la luz de los artículos subsiguientes, en los cuales es clara la intención del legislador de vincular al ente de control en la búsqueda de protección del patrimonio público.

Ahora bien, respecto de los asuntos en los que puede intervenir el ente de control, debe remitirse a los artículos 89 y 90 de la norma ibidem que determina:

«Artículo 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo. En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudir a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos,

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

Artículo 90. Asuntos no conciliables. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.



2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.
5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.»

En ese sentido, la CGR cuenta con competencia para participar del trámite de conciliación sobre cualquier asunto que por su naturaleza sea conciliable, debe resaltarse que en el marco de dicha Ley, no se desarrolla como se va a efectuar dicha participación, pero será objeto de análisis en el presente concepto más adelante.

### **(iii) Aprobación judicial de acuerdo de conciliación**

«Artículo 113. Aprobación judicial. El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público, para lo cual tendrá un término de 30 días contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio.

El concepto de la Contraloría será obligatorio en aquellos casos superiores a 5000 salarios mínimos legales mensuales.

El juez competente al asumir el conocimiento del trámite conciliatorio informará a la Contraloría respectiva sobre despacho judicial a cargo del trámite.

La decisión de aprobación o improbación judicial deberá ser adoptada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que venza el plazo de la Contraloría para conceptuar. El plazo que tiene el juez para adoptar la decisión podrá prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario.

Los términos aquí establecidos son perentorios e improrrogables.

La providencia que decida sobre el acuerdo conciliatorio deberá ser notificada a las partes y al agente del Ministerio Público que adelantó la conciliación extrajudicial y a la contraloría quienes podrán interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación.

No podrá realizarse aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios, salvo aceptación expresa de las partes.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.



El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

La Contraloría General de la República, conformará grupos de trabajo especializados a través de las delegadas correspondientes según el sector, para la atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se surtan ante ésta.» (Subrayado por fuera del texto)

Tal como se observa, el juez competente de aprobar o improbar la conciliación, debe remitir el expediente a la Contraloría General de la República para que este, dentro de los 30 días siguientes, emita concepto sobre si el acuerdo de conciliación afecta o no el patrimonio público, concediéndole además, la facultad de interponer recurso de apelación del auto que decida.

De acuerdo con lo expuesto, la intervención en el trámite de conciliación propiamente dicho, que desarrolla la Ley 2220 de 2020, es exclusivo de la CGR, lo anterior teniendo en cuenta que es una manifestación del control preventivo y concomitante de la vigilancia y control fiscal que, en virtud de la Constitución Política de Colombia, se encuentra exclusivamente en cabeza de este, y que fue desarrollado en el Decreto Ley 403 de 2020, de la siguiente manera:

«Artículo 57. Del seguimiento permanente al recurso público. El seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para el ejercicio del control concomitante y preventivo está en cabeza de la Contraloría General de la República y podrá realizarse mediante los mecanismos y ejercicios ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, y especialmente mediante los siguientes:

(..)

f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.

(...)

Artículo 66. Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la procuraduría general de la nación. La Contraloría General de la República podrá asistir con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, cuando en las mismas se discutan asuntos en los que estén involucrados recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para poner de presente la posición de la Contraloría General de la República sin que la misma tenga carácter vinculante dentro de la audiencia o en posteriores ejercicios de vigilancia y control fiscal.» (Subrayado por fuera del texto)

Así las cosas, la CGR en virtud del control preventivo podrá participar con voz en las audiencias, en el marco de su función de vigilancia y control fiscal, manifestando su posición sobre las fórmulas de arreglo, que afecten recursos, bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, ahora bien, no ocurre lo mismo, cuando la Ley 2220 de 2020 desarrolla las funciones de los comités de conciliación de las entidades públicas, en donde manifiesta:



**(iii) comités de conciliación**

«Artículo 120. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

(...)

6. Determinar si el asunto materia de conciliación hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal. En caso afirmativo, deberá invitar a la autoridad fiscal correspondiente a la sesión del comité de conciliación para escuchar sus opiniones en relación con eventuales fórmulas de arreglo, sin que dichas opiniones tengan carácter vinculante para el comité de conciliación o para las actividades de vigilancia y control fiscal que se adelanten o llegaren a adelantarse.»

De acuerdo con la cita, el legislador refiere que en dicha instancia, puede intervenir la autoridad fiscal correspondiente, es decir, que pueden participar de las sesiones del comité de conciliación tanto a la CGR como a las contralorías territoriales, lo anterior encuentra asidero, en que dicha intervención no es una manifestación del control preventivo y concomitante, sino que se requiere la determinación de la entidad de que efectivamente existe un proceso de vigilancia o control fiscal relacionado con el asunto materia de conciliación.

En ese sentido la participación de los entes de control solo se encuentra limitada a dos presupuestos, estos son: (i) a la determinación de la entidad sobre si asunto conciliable hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal; (ii) que invite al ente de control competente.

Así las cosas, una vez reciba por el por el órgano de control la respectiva invitación para participar del comité de conciliación, este en virtud de los principios de delegación consagrados en la Ley 489 de 1998, podrá designar funcionario competente que presentará al comité de conciliación sus opiniones respecto a las fórmulas de arreglo que hayan determinado, enfocadas a la salvaguarda del erario, sin que ello tenga carácter vinculante para el comité o para la vigilancia y control fiscal que pueda derivarse de los hechos.

Ahora bien, Contraloría General de la República en Concepto CGR-OJ- 0168-2022, concluyó:

«5.2. La asistencia a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, como mecanismo de seguimiento permanente al recurso público es competencia exclusiva de la Contraloría General de la República a través de las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, determinando así que, las Contralorías Territoriales, no se encuentran facultadas por mandato constitucional o legal para ser convocadas y asistir a las referidas audiencias.»

No obstante, la Ley 1551 de 2012 «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.» si previó un escenario en el cual las contralorías territoriales, pueden participar en audiencias de conciliación:

«Artículo 47. La conciliación prejudicial:





(...)

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.»

En ese sentido, en el marco de las conciliaciones que celebren respecto de títulos ejecutivos en contra de municipios, las contralorías municipales y a falta de estas, las departamentales, tendrán competencia para intervenir en la conciliación, en aras de objetar aquellos títulos ejecutivos que bajo su consideración no encuentre justificada la causa de la deuda o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la misma.

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 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)

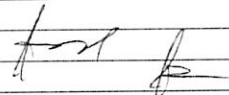

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [pavelasquez@auditoria.gov.co](mailto:pavelasquez@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](http://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 las contraseñas d8c86ff6 también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,

  
**ROQUE LUIS CONRADO IMITOLA**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira
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.	