

**FAVOR DEVOLVER  
COPIA FIRMADA**



**\*20201100001291\***

**Radicado No: 20201100001291**

**Fecha: 28-01-2020**

Bogotá,  
110

RA233809595CO

Doctora  
**VIVIAN MARÍA MONTAÑO GONZÁLEZ**  
Contralora Municipal  
Contraloría de Sincelejo  
Calle 23 Nro. 19-47 Oficina 102 Edificio Concasa  
Sincelejo – Sucre  
[contactenos@contraloriasicelejo.gov.co](mailto:contactenos@contraloriasicelejo.gov.co)

Referencia: Concepto No. 01 de 2020  
SIA-ATC. 012020000023

Cordial saludo doctora Vivian María:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio CMS n°012/20 del 14 de enero de 2020, presentado a través del correo electrónico [contactenos@contraloriasicelejo.gov.co](mailto:contactenos@contraloriasicelejo.gov.co), radicado bajo el SIA-ATC. 012020000023, en el que formula la siguiente consulta respecto de denuncia ciudadana referente a la contratación adelantada en una entidad durante varios años:

*“¿Se hace necesario la revisión en su totalidad de los contratos o se puede tomar una muestra aleatoria y significativa de cada vigencia denunciada?; ¿Cuál es el fundamento jurídico aplicable?”*

Antes de proceder a dar respuesta a las preguntas planteadas, 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*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral   t auditoriagen   q auditoriagen   s auditoriageneralcol  
[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)  
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

28 ENE 2020

*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).*

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 sobre el asunto:

#### **SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADA:**

La Ley 1757 de 2015 define la denuncia en el control fiscal así:

*ARTÍCULO 69. LA DENUNCIA. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.*

La norma ibídem en su artículo 70 adiciona el siguiente artículo a la Ley 850 de 2003:

*ARTÍCULO 70. <En criterio del editor este artículo debe adicionarse al final del Título III -FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS-, para facilitar la consulta se le asigna el numeral 16A> Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:*

*Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:*

- a) Evaluación y determinación de competencia;*
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas;*
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;*
- d) Respuesta al ciudadano.*

*PARÁGRAFO 1o. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.*

*<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.*

*PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.”*

El proyecto de ley estatutaria 227/12 Senado - 133/11 y 134/11 Cámara “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”,

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 [auditoriageneral](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriageneralcol](#)

[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

antecedente de la Ley 1757 de 2015, fue objeto de control constitucional mediante sentencia C-150 de 2015, en la cual la Corte Constitucional determinó:

*“6.43.2. El artículo 68 incorpora algunas modificaciones al artículo 16 de la Ley 850 de 2003. Ello ocurre en el literal c) en el cual, en primer lugar, se sustituye la expresión “que constituyan” por la expresión “que puedan constituir” y, en segundo término, se alude al “detrimento del patrimonio público” como uno de los supuestos que habilitan a las veedurías para iniciar acciones judiciales.*

*Para este Tribunal, el artículo examinado se ajusta a la Constitución. La sustitución de las expresiones antes referidas no plantean problema alguno y, por el contrario, la nueva redacción se ajusta de mejor manera al debido proceso. En efecto, la norma permite formular la denuncia cuando las circunstancias sugieran que el hecho puede constituir un delito o una infracción a pesar de que, finalmente, en el proceso correspondiente se determine lo contrario. Esta nueva regulación no sugiere que la denuncia pueda carecer de seriedad. De lo que se trata es de no exigir certeza acerca de que el comportamiento definitivamente sea calificado como un delito. Con ello se puede promover un comportamiento eficaz y al mismo tiempo leal, de cara a la activación de controles en esta materia.*

*Adicionalmente, la habilitación para presentar denuncias por posible detrimento al patrimonio público es constitucionalmente legítima en tanto promueve un ejercicio más amplio del control y, en esa medida, es compatible con el carácter expansivo de la democracia. En lo demás, la disposición reproduce los contenidos normativos originalmente establecidos en la Ley 850 de 2003 y declarados conformes a la Constitución en la sentencia C-292 de 2003. La disposición será declarada exequible.*

*6.43.3. Los artículos 69 y 70 examinados, establecen (i) una definición de la denuncia en materia de control fiscal señalando los asuntos sobre los cuales versa e indicando que se encuentran legitimados para presentarla las veedurías y cualquier ciudadano. Adicionalmente prevé (ii) el procedimiento para la atención de las denuncias del control fiscal, estableciendo las etapas, los términos para darle respuesta y la competencia del Contralor para armonizar el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias. Debe la Corte destacar que la remisión que en el párrafo primero del artículo 70 se hace al Código Contencioso Administrativo debe entenderse hecha al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[238] adoptado mediante la Ley 1437 de 2011 y que en su artículo 309 derogó el Decreto 01 de 1984 que contenía el Código Contencioso Administrativo.*

*Las disposiciones examinadas resultan, en general, compatibles con la Constitución en tanto se refieren a uno de los mecanismos que hace posible materializar el control desplegado por las veedurías y la ciudadanía. En efecto, la denuncia en materia de control fiscal hace posible profundizar la actividad de seguimiento de la gestión de las personas que administran recursos públicos y, en esa medida, que pueden asumir responsabilidad fiscal por sus actuaciones.*

*Para la Corte una de las dimensiones más importantes del control social a lo público se refiere a la auditoría y escrutinio que de manera constante realizan los ciudadanos y organizaciones respecto de la manera como se destinan y ejecutan los recursos públicos. En consonancia con ello y atendiendo que las disposiciones se ocupan no solo de establecer el significado de la denuncia sino también de precisar el trámite que le debe ser impartido, se concluye que ella se ajusta a los derechos de los ciudadanos a ejercer el control de la administración pública derivado de los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución y a las competencias que en materia de control fiscal se encuentran establecidas en los artículos 267 y 268 de la Constitución.*

6.43.4. Ahora bien, el artículo 70, que tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, señala un plazo improrrogable a efectos de dar respuesta a una denuncia. Este plazo podría entrar en tensión con la regulación del procedimiento de asignación de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000 en tanto tendría como efecto la aceleración de los trámites establecidos en el mismo. Dicha materia, en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República tal y como parece autorizarlo el parágrafo segundo de la disposición que se examina.

En esa medida, la Corte considera que en atención a la necesidad de salvaguardar el principio de legalidad del proceso de responsabilidad fiscal el artículo referido debe declararse exequible en el entendido (i) que el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.”

El inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 establece:

**“Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.”** (Resaltado fuera de texto)

Respecto de la respuesta a las peticiones ciudadanas, la Corte Constitucional se ha pronunciado así:

En la Sentencia T-377 de 2000 dijo:

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”* (Resaltado fuera de texto)

Así mismo, en sentencia C-818 de 2011 determinó:

*“De la misma manera, las Sentencias T-1160A de 2001, T-1889 de 2001, T-846 de 2003, T-306 de 2003, T-447 de 2003, T-855 de 2004, T-734 de 2004, T-915 de 2004, T-192 de 2007, T-243 de 2008, T-325 de 2010, entre muchas otras, han señalado que el derecho de petición en su contenido[85] comprende los*

siguientes elementos[86]: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas[87]; (ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material[88], que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iii) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido[89].”

Finalmente, en la sentencia de constitucionalidad C-951 de 2014 del proyecto de ley estatutaria sobre derecho fundamental de petición determinó:

#### “4.2.2. Elementos estructurales del derecho de petición

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el derecho de petición tiene una doble finalidad [116]. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, garantiza que la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado [117], imponiendo una obligación a cargo de la administración.

(...)

Los anteriores enunciados constitucionales han sido desarrollados por la jurisprudencia de manera extensa; de las sentencias T-377 de 2000, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189ª de 2010 y C-818 de 2011[122], se pueden extraer las siguientes:

(...)

#### · Núcleo esencial del derecho de petición

El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía [130]. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a [131]: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.

(...)

**(iii) Respuesta de fondo: dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa [137]. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente [138].**

La jurisprudencia de la Corte ha precisado[139] que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: “(i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”(resaltado no es del texto).

(...)

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, que consiste en que: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración”[145]. Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud.” (Negrilla fuera de texto)

#### CARÁCTER SELECTIVO DEL CONTROL FISCAL:

El artículo 267 de la Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 4 de 2019, establece:

*“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de 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.*

*El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y 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 activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.*

*El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. (...)” (Negrillas fuera de texto)*

A su turno, la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, determina:

*Artículo 4º El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.*

*Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

en la presente Ley.

**Artículo 5° Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.**

*Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.” (Negrilla fuera de texto)*

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de algunos apartes de la Ley 610 de 2000, en sentencia C-840 de 2001, dijo:

*“2. El Control Fiscal en Colombia.*

*El postulado de Montesquieu, según el cual el poder debe controlar al poder, halló un definitorio eco en nuestro país a comienzos de la segunda década del siglo pasado. En efecto, a instancias de las recomendaciones formuladas por la Misión Kemmerer al gobierno de Pedro Nel Ospina se expidió la ley 42 de 1923, sobre contabilidad nacional y Contraloría General de la República. Norma que posteriormente fue modificada por el decreto-ley 911 de 1932, particularmente en lo relativo a la prohibición de coadministrar por parte de la Contraloría y en lo atinente a la designación del Contralor General por parte de la Cámara de Representantes, en orden a establecer presupuestos básicos a la necesaria independencia mental que desde siempre debe presidir la función controladora. Hasta 1945 la Contraloría General de la República tuvo un rango legal, toda vez que a términos de la reforma constitucional de ese año su entidad jurídica ascendió al status de canon constitucional. Posteriormente, con ocasión de la ley 20 de 1975 la Contraloría experimentó cambios fundamentales en su estructura orgánica y funcional, y por esa vía el control fiscal mismo. Esta ley constituye el hito normativo que señaló el comienzo de cardinales transformaciones dentro del proceso de modernización que el ente fiscal protagonizó con anterioridad a la nueva Carta Política, tal como puede corroborarse al examinar entre sus principales disposiciones las correspondientes al sistema de control fiscal en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior. Destacándose además el número de actos controlables al amparo de los criterios de selectividad y universalidad.*

*(...)*

*En efecto, siguiendo los lineamientos del constitucionalismo moderno el Estatuto Supremo precisa en su artículo 267 y siguientes los contenidos básicos del control fiscal, calificándolo como una función pública encomendada a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, en aras de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en sus diferentes órdenes. **Igualmente suprime los controles previo y perceptivo, y el criterio de universalidad frente al número de actos a revisar, al disponer expresamente que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.** En este sentido indica la Carta que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.” (Negrilla fuera de texto)*

Así mismo, en la sentencia C-716 de 2002 determinó:

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral    a auditoriagen    g auditoriagen    b auditoriageneralcol  
participacion@auditoria.gov.co  
www.auditoria.gov.co

*“El carácter selectivo del control fiscal denota, por demás, que no todas las operaciones de tipo administrativo tienen que estar sujetas a la inspección de la Contraloría General de la República: al organismo de control se le concede la potestad de señalar cuáles actos jurídicos, por sus implicaciones o complejidad, deben ser objeto de la inspección financiera, de gestión y resultado. La selectividad del sistema tiende a la identificación de patrones de gestión antes que a la revisión de resultados fragmentarios e individualmente considerados; persigue una visión global de las operaciones o actividades administrativas en una tónica de decidido estilo empresarial que supera los resultados obtenidos por el caduco régimen de control previo.*

*Con estos dos elementos (posterior y selectivo), pues, se busca, evitar la interferencia en el ejercicio de la función administrativa (coadministración de los organismos de control), erradicando los vicios derivados del control previo. La Corte dijo sobre este particular que:*

*“...la gestión fiscal como proceso de operaciones administrativas de explotación, disposición y administración de los recursos que constituyen el patrimonio de la Nación, de sus entidades descentralizadas, de los particulares así como el recaudo de fondos, la buena adquisición o enajenación de bienes e inversiones se hace en forma posterior y selectiva. Esta función tiende a evitar que el control incida negativamente en la administración, de manera que los sujetos de este control dependan de autorizaciones previas a la ejecución de sus actos, igualmente es selectiva en cuanto que no deben ser objeto de control todas las actuaciones, sino aquellas que la Contraloría estime deben ser revisadas, sin que se congestione la actividad administrativa de los sujetos controlados.” (Sentencia C-167 de 1995)”*

Más reciente, en la sentencia C-1176 de 2004, determinó:

*“1. El control fiscal en la Constitución de 1991.*

*(...)*

*Establece también la Constitución, en el artículo 267, un control fiscal con un doble carácter, el de posterior y además selectivo. Es decir, que la vigilancia se cumple respecto de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos; y, mediante un procedimiento técnico de elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones y actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal [8].” (Negrilla fuera de texto)*

Finalmente, en sentencia sobre la constitucionalidad de algunos apartes de la Ley 610 de 2000 y de la Ley 734 de 2002 referentes a los efectos de la responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional respecto a la característica de selectivo del control fiscal, dijo:

*“79. La Corte ha señalado que el modelo de control fiscal consagrado en la Constitución de 1991 se caracteriza por marcar una transformación radical en relación con el anterior (con un enfoque previo [280] y preceptivo [281]), para consolidarse bajo un esquema de “carácter posterior, selectivo, amplio e integral” [282], que opera mediante la complementariedad de los mecanismos externos e internos de seguimiento a la actividad fiscal. El primero lo ejerce la Contraloría General de la República junto con las contralorías territoriales y, el segundo, cada entidad pública [283] en consonancia [284] con los parámetros y lineamientos de aquella entidad nacional [285].*

*El esquema actual de control fiscal tiene el propósito de conjurar las imperfecciones de su antecesor, al*

que se le criticó por generar una intromisión en la administración[286], que hacía del órgano fiscalizador un coadministrador que llegó a vetar las decisiones de gestión pública[287], impedir el normal funcionamiento de las entidades y a crear focos de corrupción[288]. El esquema de control fiscal actual se diseñó entonces en función de la defensa efectiva del patrimonio público, caracterizado por ser:

a. **Amplio en dos sentidos.** Primero, en relación con los sujetos de control[289], al comprender la actividad fiscal de los diferentes niveles de la administración pública y de los particulares y entidades, de carácter público o privado, que manejen fondos o bienes de la Nación[290], es decir, recae sobre "(...) personas que profieran decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, y a los contratistas y particulares a los cuales se les deduzca responsabilidad dentro del respectivo proceso, en razón de los perjuicios que hubieren causado a los intereses patrimoniales del Estado"[291].

En segundo lugar, es amplio de acuerdo con su alcance, pues la vigilancia fiscal implica un control financiero, de legalidad, gestión, resultados, cuentas y valoración de los mecanismos de control interno de las entidades o personas controladas, con el propósito de determinar si la asignación de los recursos públicos maximiza los resultados de la gestión administrativa. Además, se presenta en la totalidad de los sectores y actividades en las que se manejen recursos públicos [292].

b. **Integral,** porque la actividad abarca la totalidad del proceso de la gestión de los recursos públicos. Inicia con la recepción de aquellos por parte de la entidad pública, comprende la verificación del "manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación"[293], y finalmente supone la valoración del logro de los resultados para el que fueron destinados[294], con el objetivo de establecer si se respetaron los principios superiores y si se desplegó para la consecución de los fines constitucionales asignados a cada una de las entidades y autoridades[295].

La inclusión de los resultados del uso de los recursos públicos deriva de una mirada que trasciende los perfiles económico-formalistas, conforme a la cual la protección no solo implica la integridad del patrimonio público, sino su dimensión programática en relación con los fines y los resultados de la gestión proyectada [296].

c. **Complementario** entre las dos modalidades de control -externa (asumida por la Contraloría General de la Nación, la Auditoría General de la República y las contralorías municipales territoriales) en forma posterior y selectiva, e interna y previa[297] (desplegada por cada entidad) en el marco de su actividad administrativa[298]- pues fueron diseñadas por el constituyente con el objetivo de "(...) garantizar la eficacia e integralidad del control fiscal, y hacerlo compatible con la opción del constituyente por un modelo posterior de control externo y con la autonomía del órgano encargado de llevarlo a cabo"[299].

d. **Posterior,** en el sentido de que los organismos de control fiscal solo están facultados para desplegar sus competencias una vez la administración ha actuado, de modo que su actividad "(...) empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando [la autoridad administrativa] ha adoptado ya sus decisiones" [300]. Cabe resaltar que esta característica debe interpretarse de forma armónica con la integralidad de la fiscalización [301].

e. **Selectivo,** pues como lo establece el artículo 5º de la Ley 42 de 1993, se basa en "(...) la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control

*fiscal". Lo anterior, en el entendido de que, en la práctica, no todas las actividades administrativas pueden ser objeto de control y lo son aquellas que permitan consolidar una visión global de las operaciones de las autoridades [302].*

*80. Bajo este diseño, el control fiscal se consolida como una herramienta eficaz e idónea para la protección del patrimonio público. Se efectúa a partir de la inspección de la gestión fiscal, en sí misma considerada, como también de los resultados conseguidos a través de aquella [303], labor que permite verificar el correcto manejo de los recursos públicos [304] y 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 [305] y se asegura el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales de cada una de las entidades [306].*

*Para ello, la Contraloría verifica si la gestión fiscal se desplegó con arreglo a (i) los principios de contabilidad aceptados o señalados por el Contador General; (ii) los criterios de eficiencia y eficacia para la gestión de los recursos públicos; y (iii) a los objetivos de la administración pública [307]. En caso de encontrar la trasgresión de los mismos, la Contraloría cuenta con instrumentos para resarcir el daño ocasionado al erario." (Negrilla fuera de texto)*

La característica de selectivo del control fiscal tiene que ver directamente con la muestra que se seleccione de manera técnica bajo unos criterios y que permita al auditor efectuar un pronunciamiento sobre el universo de los recursos, cuentas, operaciones o actividades objeto del control fiscal ejercido.

La Guía de Auditoría de Cumplimiento, Junio 2017 de la Contraloría General de la Republica, respecto de la muestra de auditoría, establece:

#### *"3.1.8. MUESTREO*

*(...)*

*En el caso de las AC es recomendable examinar el 100% de la población para investigar una denuncia, siempre y cuando ésta no sea demasiado amplia, así como también, cuando en el transcurso de la planeación se identifique un posible daño y sea necesario cuantificar el posible detrimento patrimonial ocasionado a la entidad. Además, podrían existir casos en que no requerirá utilizar el muestreo, ya que el alcance de la auditoría es sobre un asunto específico y puntual.*

*La determinación de la muestra permite al equipo de auditoría establecer qué procesos, cuentas, contratos, u otra información se debe considerar para aplicar los procedimientos para sustentar los resultados de la auditoría."*

De acuerdo a la normatividad, jurisprudencia y anotaciones relacionadas en los párrafos anteriores, respondemos a su consulta manifestándole que corresponde a la administración de la Contraloría Municipal de Sincelejo, tomar decisión sobre el tema consultado, teniendo en cuenta que el mismo hace parte de la función constitucional y legal otorgada y que puede llegar a ser objeto de vigilancia fiscal por parte de la Auditoría General de la República en el ejercicio del control posterior y selectivo a su gestión fiscal.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 [auditoriageneral](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriageneralcol](#)

[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)

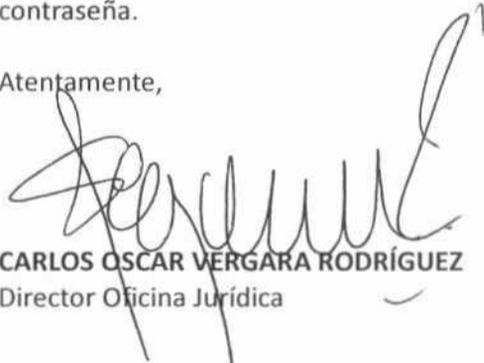
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

claridad sobre las mismas.

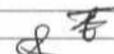
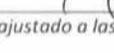
De conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, el presente concepto carece de fuerza vinculante

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 Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o al correo electrónico [juridica@auditoria.gov.co](mailto: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](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 la contraseña 1952902e, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		27/01/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		28/01/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		28/01/2020

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.