

**\*20201100002341\***

**Radicado No: 20201100002341**

**Fecha: 10-02-2020**

Bogotá,  
110

Señor  
**HUMBERTO GARCÍA VEGA**  
[hmbtrgrcv64@gmail.com](mailto:hmbtrgrcv64@gmail.com)

Referencia: Concepto No. 02 de 2020  
SIA-ATC. 012020000018

Cordial saludo señor García:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento presentado a través del correo electrónico [hmbtrgrcv64@gmail.com](mailto:hmbtrgrcv64@gmail.com), radicado bajo el SIA-ATC. 2020000018, en el que consulta lo siguiente:

- 1) *“Se puede entender, que a partir de la vigencia del artículo 5 del Acto Legislativo 4 de 2019, ¿el artículo 162 de la ley 136 de 1994 fue derogado tácitamente?*
  - 1.1 *actualmente (sic) las contralorías departamentales tienen alguna competencia para vigilar la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales?*
  - 1.2 *¿A partir de qué momento podemos entender que el Auditor General de la República asume la competencia para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales?*
  - 1.3 *¿La competencia dada por el artículo 274 de nuestra Constitución Política para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales, puede ser delegada en empleados de la Auditoría General de la República?*
  - 1.4 *¿La competencia dada por el artículo 274 de nuestra Constitución Política para la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Territoriales, puede ser delegada en empleados de otras instituciones distintas a la auditoría (sic) General de la República?*

**EN CUANTO A LA CERTIFICACIÓN ANUAL DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES.**

- 2) *¿En qué consiste la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión?*
- 3) *¿Qué autoridad o institución tiene la competencia para reglamentar la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión?*
- 4) *¿A partir de qué momento, entrar (sic) a ser obligatorio la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión?*

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 d auditoriagen a auditoriageneralcol  
[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)  
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)



- 5) *¿En qué consiste la intervención administrativa las (sic) contralorías territoriales por parte de la Contraloría General de la República?*
- 6) *¿En caso de que se determine la intervención administrativa por parte de la Contraloría General de la República a una contraloría territorial, esta perdería la competencia en todas sus actuaciones?*
- 7) *¿En caso de que se determine la intervención administrativa por parte de la Contraloría General de la República a una contraloría territorial esta perdería la competencia en todas sus actuaciones? (sic)“*

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 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).

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:

#### 1. De la vigencia del artículo 162 de la Ley 136 de 1994

El Código Civil colombiano establece:

*“ARTICULO 71. <CLASES DE DEROGACION>. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.*

*Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.*

*La derogación de una ley puede ser total o parcial.*

*ARTICULO 72. <ALCANCE DE LA DEROGACION TACITA>. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.”*

La Ley 153 de 1887 introdujo la derogatoria orgánica en los siguientes términos

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

*“ARTICULO 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería.”*

En la sentencia C-159 de 2004, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del Código Civil, que prevén la figura de la derogación clasificándola en expresa y tácita, declarándolos exequibles; y también se refirió al artículo 3° de la Ley 153 de 1887 que establece la derogación orgánica, en el siguiente sentido:

*“Estas normas tienen una razón de ser y no implican vulneración de ningún precepto constitucional, sencillamente, el Constituyente dejó en cabeza del legislador la facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes (artículo 150 numeral 1). De tal manera que al derogar tácitamente una ley no se está incurriendo en una omisión, sino que por el contrario en ejercicio de su función legislativa, el Congreso, decide al crear una nueva ley que las disposiciones contenidas en la ley anterior, dejen de aplicarse, siempre y cuando no pueden conciliarse con la nueva.*

*Recuérdese, que una ley solo puede ser derogada por otra de igual o superior jerarquía. Además, cuando el legislador crea una nueva ley, tiene en cuenta la realidad del país y la conveniencia política y social, es por ello que en algunos eventos la norma derogada que cobijó situaciones surgidas bajo su vigencia, sigue produciendo efectos, los que van cesando con el paso del tiempo.*

*Lo anterior no significa que exista una inseguridad jurídica sobre qué norma hay que aplicar, pues es claro que “aunque el legislador goza de libertad de configuración, el ejercicio de esta facultad no es absoluto ni su ejercicio puede ser arbitrario, en tanto debe atender los límites fijados en la Constitución[4], según lo señala el artículo 4º superior al consagrar el principio fundamental de supremacía de la Carta Política, en cuya aplicación el Congreso no puede ejercer sus potestades sino con observancia de las limitaciones que surjan de la Constitución Política. En otras palabras, el legislador goza de libertad para señalar las formas propias de cada juicio en la medida en que no ignore en su ejercicio las garantías básicas previstas por el Constituyente”. [5] (Sentencia C-309 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño).*

*La derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas. (v gr. Sentencia C-025 de 1993)*

*No hay, en consecuencia, razón alguna para sostener que la derogatoria tácita de las leyes, quebranta la Constitución. Y por lo mismo, la Corte declarará exequible las disposiciones demandadas”.*

En igual sentido respecto a la vigencia de las leyes por cambio constitucional, la Corte Constitucional en sentencia C-348 de 2017, se pronunció así:

*3.1 La Corte se ha referido al análisis de constitucionalidad de normas proferidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.[3] La demanda formulada plantea una incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 117 del Código Civil (Ley 87 de 1887) y en la Constitución de 1991 (artículos 5°, 13 y 43), razón por la cual es preciso señalar las reglas que ha desarrollado la*

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)

*jurisprudencia acerca del control material de disposiciones proferidas con anterioridad a la promulgación de la actual Carta.*

*Esta Corporación ha sostenido que si la demanda de inconstitucionalidad recae sobre una norma promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, tal disposición debe ser analizada a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre esta y los principios que orientan el modelo fijado por el Constituyente de 1991. En otras palabras, la previsión normativa no es inexecutable por el simple hecho de hacer tránsito de un régimen constitucional a otro, sino que lo es cuando se evidencia que existe una discordancia sustancial entre dicho precepto y el reciente ordenamiento constitucional.[4]*

*En este sentido, la Corte ha manifestado que (a) los aspectos formales relacionados con disposiciones en vigencia de la Constitución de 1886 deben ser analizados a la luz de la Carta aplicable al momento de su expedición[5]; y (b) los aspectos materiales, se estudian conforme a la norma superior de 1991 siempre que las disposiciones acusadas estén vigentes, o de estar derogadas se encuentren produciendo efectos jurídicos. Sobre este aspecto, en la sentencia C-467 de 1993 se estableció que "(...) dicha jurisprudencia fue modificada en el sentido de precisar que si la demanda versa sobre preceptos legales derogados antes de entrar a regir la Constitución de 1991, pero que aún continúan produciendo efectos, la Corte tiene el deber de emitir pronunciamiento de fondo y en el evento de que la norma ya no los esté produciendo, la decisión ineludiblemente ha de ser inhibitoria por carencia actual de objeto"[6].*

*En suma, el control material de constitucionalidad sobre normas expedidas en vigencia de la Carta de 1886 se efectúa bajo los parámetros de la Constitución de 1991 siempre que se encuentren vigentes o cuando a pesar de haber sido derogadas aún se encuentran surtiendo efectos jurídicos.*

*(...)*

*De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, la derogación se ha definido como "el trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico".[16] Así, dicho fenómeno tiene como función "dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento"[17], por lo que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo cuando es declarada inexecutable, "sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta".[18]*

*Así las cosas, la derogación es una figura que determina la existencia de una norma en un ordenamiento jurídico. Esa pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre una disposición de rango legal. Por ello, la Corte ha utilizado tal institución para identificar si tiene competencia para examinar la exequibilidad de una disposición de rango legal. Para ello, esta Corporación debe verificar la configuración de dicho fenómeno estático del derecho y, en caso que se supere dicho presupuesto, se evaluará si la previsión normativa continúa surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico y, por lo que en este evento realizará el correspondiente estudio de constitucionalidad.[19] En este sentido, la sentencia C-353 de 2015, afirmó:*

*“La falta de vigencia de una norma es evidente cuando la derogatoria es expresa y esta no continúa prestando efectos jurídicos en el tiempo. Ante esta situación que ofrece seguridad jurídica plena, esta Corporación ha inadmitido la demanda por carencia de objeto o sustracción de materia, toda vez que la norma ha perdido fuerza ejecutoria, al ser excluida del ordenamiento jurídico.*

*No obstante, cuando la derogatoria es tácita, ya sea por la expedición de una norma posterior que es contraria a la anterior o por la entrada en vigor de una regulación integral sobre la misma materia, es necesario, vía interpretativa determinar si ha operado este fenómeno. En tal caso, si la norma en juicio continúa prestando efectos jurídicos es imperativo realizar el análisis correspondiente[20], pues la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria, pues en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es probable que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente. Este fenómeno normativo, sin lugar a duda es fuente generadora de incertidumbre jurídica.”*

*Esta Corporación ha manifestado que ante la configuración de una de las tres hipótesis descritas carecería de objeto pronunciarse sobre la disposición acusada, toda vez que la producción de efectos jurídicos de una norma es el presupuesto necesario para iniciar el juicio de constitucionalidad, al punto que es un paso previo de verificación, que de no satisfacerse, habría lugar a proferir un fallo inhibitorio.”*

El artículo 5º del Acto Legislativo 04 de 2019, establece:

*“Artículo 5º. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.*

*(...)*

*La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.*

*(...)”*

Como se observa, el artículo 274 modificado, establece que la vigilancia de la gestión fiscal “(...) de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de República (...)”, disposición que efectivamente es contraria a la contenida en el artículo 162 de la ley 136 de 1994 que establece:

*“ARTICULO 162. VIGILANCIA FISCAL EN LAS CONTRALORIAS DISTRITALES O MUNICIPALES: La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.*

*La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley.”*

El artículo 7º del mencionado Acto Legislativo 04 de 2019, determina: “Artículo 7º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

Este Acto Legislativo fue suscrito por el señor Presidente de la República el 18 de septiembre de

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

2019, fecha en la cual se publicó, es decir, se promulgó.

De acuerdo a lo descrito en los párrafos anteriores, a su pregunta 1) *“Se puede entender, que a partir de la vigencia del artículo 5 del Acto Legislativo 4 de 2019, ¿el artículo 162 de la ley 136 de 1994 fue derogado tácitamente?, respondemos que efectivamente el artículo 5º del Acto Legislativo No. 4 de 2019 modificadorio del artículo 274 de la Constitución Política de 1991, deroga tácitamente el artículo 162 de la Ley 136 de 1994 a partir del 18 de septiembre de 2019, fecha de su promulgación.*

## 2. De la competencia para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales

El artículo 274 de la Constitución Política antes de la modificación sufrida por el Acto Legislativo No. 4 de 2019, prescribía:

*“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.*

*La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.”*

En desarrollo del precepto constitucional, se expide la Ley 136 de 1994 que en su artículo 162 establece:

*“ARTICULO 162. VIGILANCIA FISCAL EN LAS CONTRALORIAS DISTRITALES O MUNICIPALES: La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.*

*La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley.”*

El Decreto – Ley 272 de 2000 *“Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”, establece:*

*“Artículo 1º. Denominación y naturaleza. La Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.*

*Artículo 2º. Ámbito de competencia: **Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece.***

*(...)*

*12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas*

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)

territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Texto subrayado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339 de 2000"

Este Despacho en concepto NUR 000-1-4590 del 06 de septiembre de 2001 respecto al control fiscal a las contralorías municipales, se pronunció así:

"(...)

*Sin duda que el control a cargo de la Auditoría General de la República, que inicialmente se contempló como excepcional sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, se convirtió en ordinario por efecto de la sentencia C-1339 de la Corte Constitucional. Así lo hizo saber este Tribunal al señalar:*

*La función excepcional de vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales y distritales*

*(...)*

*Por lo tanto, no es inconstitucional que el legislador asigne al mismo órgano especializado que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de dicha contraloría (nacional), la vigilancia de los órganos que realizan idéntica función a nivel departamental, distrital y municipal.*

*Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquella reprochable, dada la circunstancia que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.*

*(...)*

*(...)*

*Así, con la determinación indicada, la facultad de revisar las cuentas no quedó condicionada. La Auditoría General la ejerce, de manera ordinaria, "sin perjuicio del control" que le corresponde a las contralorías departamentales. De este modo, la ampliación de las funciones de este organismo se realiza sin desmedro de las propias contenidas en otras legislaciones que se refieren a este tema, para el caso, la Ley 136 de 1994.*

*De allí se colige que el legislador extraordinario no pretendió variar la función de las contralorías departamentales con relación a la gestión fiscal de las municipales, sino complementarla y robustecerla con la vigilancia sobre las cuentas de estas contralorías por parte de la Auditoría General y con la que ésta última realiza frente a las Contralorías Departamentales. Por lo tanto, es concepto de esta dependencia que la función de la Auditoría General es concurrente con la asignada a las contralorías departamentales en relación con la vigilancias de la gestión fiscal sobre las cuentas de las contralorías distritales y municipales.*

*De este modo, las contralorías departamentales continúan ejerciendo el control sobre la gestión fiscal ejecutada por las contralorías distritales y municipales en los términos señalados en la Constitución Política, la ley y demás disposiciones que reglamentan este control. (...)"*

Concepto que se ratificado con el concepto NRN 219-3-8671 del 28 de febrero de 2002

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)



De acuerdo a lo relacionado damos respuesta a sus interrogantes en los siguientes términos:

- 1.1 *actualmente (sic) las contralorías departamentales tienen alguna competencia para vigilar la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales?*

Respuesta: No, por la derogatoria tácita del artículo 162 de la Ley 136 de 1994 dada por el artículo 5º del acto Legislativo No. 4 de 2019.

- 1.2 *¿A partir de qué momento podemos entender que el Auditor General de la República asume la competencia para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales?*

Respuesta: El Auditor General de la República es competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales a partir de la entrada en vigencia del Decreto-Ley 272 de 2000, esto es a partir del 22 de febrero de 2000; y respecto de las contralorías distritales y municipales, desde la promulgación de la sentencia de constitucionalidad C-1339 de 2000, esto es a partir del 4 de octubre de 2000.

### 3. De la delegación de la vigilancia fiscal

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Antes de la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, el artículo 267 superior disponía:

*“Artículo 267. El control fiscal es 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 de la Nación.*

*Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.*

*(...)” (Negrilla fuera de texto)*

En desarrollo del mandato constitucional, la Ley 42 de 1993 dispuso:

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

*“Artículo 31. Los órganos de control fiscal podrán contratar la vigilancia de la gestión fiscal con empresas privadas colombianas, previo concepto sobre su conveniencia del Consejo de Estado. Estas serán escogidas por concurso de mérito en los siguientes casos:*

*a) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan al órgano de control ejercer la vigilancia fiscal en forma directa.*

*b) Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados.*

*c) Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.*

*Parágrafo. La Contraloría General de la República determinará las condiciones y bases para la celebración del concurso de méritos, así como las calidades que deban reunir las empresas colombianas para el ejercicio del control fiscal pertinente.*

*Los contratos se celebrarán entre el contralor respectivo y el concursante seleccionado con cargo al presupuesto del órgano de control fiscal correspondiente. La información que conozcan y manejen estos contratistas será de uso exclusivo del organismo de control fiscal contratante.” (Negrilla fuera de texto)*

En sentencia C-499 de 1998, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 106 de 1993, refiriéndose a la naturaleza jurídica de la Auditoría de la Contraloría General de la República, dijo:

*“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica. De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley. En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el “establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, **que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios**, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley **sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.***

*(...)*

*Ahora bien, atendería contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P., artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. **Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutada por un auditor elegido para periodos de dos años.”** (Negrilla fuera de texto)*

Tal como se anotó anteriormente, el artículo 274 superior modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, estableció que *“La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República”.*

Al establecerse que dicha función es ejercida por el Auditor General de la República, debe entenderse que esta función se ejerce por la Auditoría General de la República, tal como lo

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



menciona la Corte Constitucional en sentencia C-499 de 1998 al revisar la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 106 de 1993:

*“Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, **la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones**”. (Negrilla fuera de texto)*

*“Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación”.*

*“5. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica”.*

*“En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.[10] “*

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del Decreto – Ley 272 de 2000, estableció en la sentencia C-1339 de 2000:

*“En efecto, como lo señaló la Corte en la sentencia C-499/98, es de la esencia del órgano de control de la gestión fiscal de las contralorías, su carácter técnico; estar dotado, de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, y poseer una estructura y organización administrativa propias, que lo habiliten para ejercer sus competencias, con la misma intensidad y de acuerdo con los principios que regulan el control fiscal que aquéllas ejercen.*

*No resulta inconstitucional, por lo tanto, que en desarrollo del art. 274 de la Constitución se institucionalice en la referida norma el órgano de control, con la denominación de Auditoría General de la República, con las características anotadas, y que se institucionalice igualmente el órgano persona, es decir, el Auditor, bajo cuya dirección se encuentra aquélla.” (Negrilla fuera de texto)*

El Decreto-Ley 272 de 2000, establece en el artículo 12 la facultad de delegación de funciones del Auditor General de la República, así:

*Artículo 12.- Delegación y desconcentración de funciones. El Auditor General de la República, de*

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)

conformidad con la Ley 489 de 1998, podrá delegar sus funciones en servidores públicos de los niveles directivo y asesor, quienes le reportarán la forma y resultados de su actividad, sin perjuicio de lo establecido para estos efectos en la Ley Orgánica del Presupuesto y en la Ley 80 de 1993. Así mismo, podrá desconcentrar y delegar en las gerencias seccionales el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, con sujeción a lo previsto en normas especiales.

Igualmente, determina la organización administrativa de la Auditoría General de la República, asignando las funciones a cada una de las dependencias, determinando las relacionadas con la vigilancia fiscal así:

*“Artículo 17.- Funciones del Auditor General de la República. Son las siguientes:*

*(...)*

*12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Texto subrayado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339 de 2000*

*(...)*

*14. Asignar a las distintas dependencias y funcionarios de la Auditoría General de la República las competencias y tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, para lo cual podrá conformar equipos de trabajo y dictar los reglamentos internos que se requieran, así como delegar y desconcentrar las funciones a que hubiere lugar, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.*

*(...)*

*Artículo 23.- Funciones de la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal. Son las siguientes:*

*(...)*

*5. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal a través de la revisión de cuentas y los demás sistemas de control fiscal, incluida la evaluación del control fiscal interno sobre los organismos sometidos a la vigilancia de la Auditoría General de la República, de conformidad con la asignación de competencias y tareas internas que efectúe el Auditor General.*

*(...)*

*Artículo 24.- Funciones de la Dirección de Control Fiscal. Son las siguientes:*

*(...)*

*9. Ejercer la revisión de cuentas y realizar la auditoría de gestión integral, incluida la evaluación del control fiscal interno a la Contraloría General de la República y demás entes vigilados según asignación de competencias que efectúe el Auditor General.*

*(...)*

*Artículo 32.- Funciones de las Gerencias Seccionales. Son las siguientes:*

*(...)*

*2. Dirigir, coordinar y ejecutar, en el ámbito de su jurisdicción, la revisión de cuentas y las auditorías integrales, incluida la evaluación del control fiscal interno sobre los organismos sometidos a su vigilancia, de conformidad con los principios y sistemas fijados por la ley y con los modelos definidos por la Auditoría General de la República, sin perjuicio de la redistribución de competencias y tareas que efectúe el Auditor General.*

*3. Responder ante el Auditor Delegado por la vigilancia de la gestión fiscal de su competencia.*

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 ejercicio de las facultades constitucionales y legales y especialmente las conferidas en el artículo 274 de la Constitución Política y en el artículo 12 y en el numeral 14 del artículo 17 del Decreto-Ley 272 de 2000, la señora Auditora General de la República mediante la Resolución Orgánica No. 001 del 13 de enero de 2020, efectuó la distribución de competencias en materia de vigilancia y control fiscal tanto en el nivel central (Dirección de control fiscal) como en el nivel desconcentrado (Gerencias seccionales) de la Auditoría General de la República; distribución que inicialmente fue dispuesta en los artículos 10 y 24 del Decreto-Ley 272 de 2000, siendo modificada mediante las Resoluciones Orgánicas No. 091 de 2000, 002 de 2010, 009 de 2011, 003 de 2012, 008 de 2012, 002 de 2013, 008 de 2013, 005 de 2014, 007 de 2017, 011 de 2017 y 004 de 2018.

Respecto a la delegación, la Corte Constitucional en C-382 de 2000, estableció:

*"La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.*

*Como se deduce de la preceptiva del art. 211 de la Constitución y lo ha señalado la Corte [1] la delegación de funciones se somete a las siguientes reglas:*

*a) Corresponde al legislador determinar tanto las funciones que pueden ser delegadas como los órganos que pueden ser receptores de las funciones delegadas, así como las condiciones bajo las cuales puede llevarse a cabo la delegación.*

*b) El traslado de las funciones del titular de la función al órgano delegatario se produce a través de un acto administrativo.*

*c) El órgano delegante puede reasumir, en cualquier tiempo, las funciones delegadas, o en relación con una situación particular y concreta cuando decide acometer directamente la resolución de un asunto determinado o reformar o revocar la decisión del delegatario (fenómeno de la avocación).*

*d) La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario; salvo cuando, conforme a lo expuesto antes el órgano delegante resuelva reasumir las competencias delegadas."*

Más recientemente, la Corte Constitucional en sentencia de tutela T-705 de 2008, respecto de la delegación de funciones dijo:

*"La desconcentración, mecanismo consistente en la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquella a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, ciertamente está previsto como válido en el Estatuto Superior, pero siempre sometido a la vigencia de ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios; así lo establece con claridad el artículo 211 de la Carta Política: "la ley señalará las*

*funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y las agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades... la ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios" (subraya fuera del texto)."*

De acuerdo a lo relacionado damos respuesta a sus interrogantes en los siguientes términos:

- 1.3 *¿La competencia dada por el artículo 274 de nuestra Constitución Política para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales, puede ser delegada en empleados de la Auditoría General de la República?*

Respuesta: El Auditor General de la República cumple su función establecida en el artículo 274 superior, a través del órgano persona Auditoría General de la República, el cual está bajo su dirección, distribuyendo las funciones y competencias en las diferentes dependencias que la componen, es así que a la Dirección de Control Fiscal le está asignada la función de la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República y de la Contraloría de Bogotá, y a las Gerencias Seccionales, la vigilancia fiscal a las contralorías departamentales, distritales y municipales de su jurisdicción, tal como se establece en el Decreto-Ley 272 de 2000 y en las respectivas Resoluciones Orgánicas en desarrollo de la autonomía administrativa.

- 1.4 *¿La competencia dada por el artículo 274 de nuestra Constitución Política para la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Territoriales, puede ser delegada en empleados de otras instituciones distintas a la auditoría (sic) General de la República?*

Respuesta: No es posible efectuar delegación de la función establecida en el artículo 274 superior por el Auditor General de la República en empleados de institución, toda vez que la autorización legal (artículo 12 del Decreto-Ley 272 de 2000, solamente la contempla en los funcionarios de la misma Auditoría General de la República. Así mismo, a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 4 de 2019 (18 de septiembre de 2019), el control fiscal no podría ser ejercido por particulares, toda vez que el nuevo articulado no contempla dicha autorización.

#### 4. De la certificación anual de las contralorías territoriales

El artículo 272 de la Constitución Política modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019 en su inciso quinto establece:

*"La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia."*



De acuerdo a la norma superior transcrita, damos respuesta a sus interrogantes en los siguientes términos:

- 3) *¿Qué autoridad o institución tiene la competencia para reglamentar la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión?*

Respuesta: La norma constitucional pone en cabeza de la Auditoría General de la República, la función de la certificación de las contralorías territoriales, por tanto, es a dicha entidad a quien le corresponde expedir la reglamentación respectiva; al respecto, le informamos que actualmente nos encontramos en la elaboración de dicha reglamentación, la cual será objeto de publicidad al momento de su expedición.

Respecto de sus interrogantes referentes a la certificación anual de las contralorías territoriales contenidos en los numerales 2), 4), 5), 6) y 7), al referirse a temas creados por el Acto Legislativo 04 de 2019, los mismos deben ser objeto de reglamentación según lo establecido en el inciso segundo del párrafo transitorio del artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del mencionado Acto Legislativo, que determina:

*“Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.” (Negrilla fuera de texto)*

De conformidad a la disposición transitoria anotada, corresponde al Gobierno nacional su reglamentación, la cual se está llevando a cabo a iniciativa de la Contraloría General de la República y con la participación de la Auditoría General de la República, la cual en su momento será objeto de la publicación respectiva para conocimiento de la ciudadanía en general.

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

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)

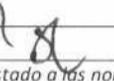
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

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 4f0e90f7, 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		4/02/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		7/02/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		10/02/2020

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.

