



Concepto 399021 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000399021

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000399021

Fecha: 23/12/2019 09:28:59 a.m.

Bogotá D. C.

REFERENCIA.: Entidades. ¿Pueden la Corporaciones Autónomas Regionales contar con Oficina de Control Interno y Revisoría Fiscal? RADICACION. 20199000385112 del 25 de noviembre de 2019

En atención a su comunicación radicada en este Departamento con el número de la referencia, sobre la obligación de que las Corporaciones Autónomas Regionales cuenten con oficina de control interno y revisoría fiscal de manera simultánea, es procedente en primera instancia tener en cuenta lo siguiente:

La Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de las entidades públicas para implementar el control interno, en los siguientes términos:

"ARTICULO 209. (...) 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." (Subrayado fuera de texto)

"ARTICULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas." (Subrayado fuera de texto)

Según lo disponen los artículos 209 y 269 de la Constitución Política, el sistema de control interno debe implementarse y mantenerse en todas las entidades públicas, de conformidad con lo que disponga la ley, por lo que es claro que ni las empresas de servicios públicos, ni las empresas comerciales del departamento, no están exentas de esta obligación.

Por su parte, la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, señala:

"ARTÍCULO 1º.- Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

(...)

ARTÍCULO 6º.- Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

(...)

"ARTÍCULO 9. Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

PARÁGRAFO. Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad."

ARTÍCULO 10º.- Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley."

De conformidad con las anteriores disposiciones, la Oficina de Control Interno es entendida como uno de los elementos que componen el Sistema de Control Interno, del nivel gerencial, que se encarga de cumplir las funciones que allí se le señalan. Adicionalmente, el Jefe de Control Interno, asesor, coordinador o auditor se realizará la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno-

Ahora bien, de lo antes expuesto es claro que el ejercicio del Sistema de Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de dicho sistema, (Artículo 209 y 269 C.P.) son independientes de la existencia de la Oficina de Control, ello quiere decir, que una entidad del Estado puede no contar con la existencia de esta oficina, sin embargo, debe contar con un sistema control interno incluido el diseño de métodos y procedimientos de control interno, pues este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno.

De conformidad con lo señalado en la Ley 87 de 1993, el Sistema de Control Interno es un instrumento que busca facilitar que la gestión administrativa de las entidades y organismos del Estado logren el cumplimiento de la misión y los objetivos propuestos de acuerdo con la normatividad y políticas del Estado. A la Oficina de Control Interno como elemento asesor, evaluador y dinamizador del Sistema de Control Interno le corresponde desarrollar los siguientes roles: asesoría en identificación y valoración del riesgo; acompañamiento y asesoría; evaluación y seguimiento, fomento de la cultura del autocontrol y relación con entes externos.

Sobre la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Corte Constitucional mediante el Auto 047 de fecha 3 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, hizo el siguiente análisis:

“Recuérdese que hasta hace poco tiempo existió, al interior de esta Corporación, una divergencia de criterios en torno al tema de la naturaleza jurídica de las CAR pues existían pronunciamientos en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. A esa situación se hizo referencia en el auto 089A de 2009 en los siguientes términos:

“(...) en algunas oportunidades, [la Corte Constitucional] ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o *sui generis* pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7)¹, (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central² y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial³. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional (...)

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios⁴, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló: La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias. Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho”⁵ (subrayado fuera del texto original).

En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corporación decidió, en el auto 089A de 2009, unificar su posición acogiendo la primera de las opciones descritas “por ser la que más se ajusta al texto constitucional (...) [ya que] no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional” (subrayado fuera del texto original).

Desde entonces se entendió que las acciones de tutelas dirigidas contra las CAR deben ser repartidas a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura pues el numeral 1 del artículo 1 del decreto 1382 de 2000 indica que así debe suceder con las autoridades públicas del orden nacional.

8.- Tiempo después de la expedición del auto 089A de 2009, se emitió el auto 124 de 2009. Como ya se explicó, en ésta providencia la Sala Plena reafirmó que el decreto 1382 de 2000 no determina la competencia en materia de tutela sino que establece reglas de reparto razón por la cual una equivocación en su aplicación no autoriza al juez a declararse incompetente para conocer del amparo. En concordancia con ello se indicó que cada vez que ello sucediera se revocaría de decisión judicial de incompetencia y se remitiría el expediente a la autoridad judicial a quien se repartió en primer lugar con el fin de que decidiera de forma inmediata, sin necesidad de determinar si en efecto se presentó o no un error en el reparto del mismo.

Esto significa, en el caso de las acciones de amparo interpuestas contra las CAR, que ellas deben ser repartidas a Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura según los criterios del decreto 1382 de 2000 al ser entidades públicas del orden nacional, pero que si no sucede así el juez de tutela no está autorizado a declarar su incompetencia y, si lo hace, la autoridad judicial encargada de desatar el supuesto conflicto de competencia debe proceder a remitirle el expediente para que decida inmediatamente.

9.- Ahora bien, el auto 124 de 2009 permitió, como excepción a la regla general descrita, que el juez encargado de resolver el supuesto conflicto de competencia pudiera devolver el escrito de tutela a la autoridad judicial a la cual le corresponde según el decreto 1382 de 2000, y no a la que se le repartió en un primer momento, “en el caso de una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000”. Esta Corte, en el auto 198 de 2009, remitió la acción de tutela interpuesta contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y no al Juzgado Civil del Circuito de Funza y se dijo allí que “se observa una asignación caprichosa de la acción, que conduce al desconocimiento tanto del precedente constitucional relacionado con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, como de las reglas contenidas en el decreto 1382 de 2000; en virtud

de lo anterior, esta Sala considera necesario ordenar la devolución del expediente al funcionario que debió tramitar desde un principio la acción de tutela presentada, es decir, al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca".

Frente a lo anterior, es preciso aclarar que la decisión aprobada por la Sala Plena en aquélla oportunidad, consistente en devolver el expediente al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, no se fundamentó, en realidad, en que se presentara una *distribución caprichosa fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000* pues sólo hasta hace poco (auto 089A de 2009) esta Corte unificó su propio criterio en torno a la naturaleza jurídica de las CAR y el evento descrito sólo existiría si estuviera absolutamente clara la regla de reparto y, a pesar de ello, la oficina judicial decidiera desconocerla deliberadamente, como sucedería, por ejemplo, en el caso en el que se remitiera una acción de tutela contra la Corte Suprema de Justicia a una autoridad judicial diferente a ella misma. La razón para proceder en ese sentido fue la de ser consecuente con la postura adoptada en el auto 089A de 2009, según la cual la naturaleza jurídica de las CAR es la de entidad pública del orden nacional, y no dar, a este caso, un tratamiento distinto al que se ha ofrecido a casos similares en oportunidades anteriores."

En los Autos anteriormente citados se señala que la Corte Constitucional ha sostenido en algunas oportunidades que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o *sui generis* porque:

- 1) No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7);
- 2) No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y
- 3) No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial.

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna.

Ante la disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena unificó su posición en este tema, señalando que no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional.

La naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales reconoce su carácter de personas jurídicas públicas del orden nacional, sin negar que gozan de un régimen de autonomía que tiene sustento en el principio constitucional de autonomía, por el cual se les confirió a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso los ambientales, en un ámbito de autonomía, sin adscripción o vinculación a otras entidades públicas.

De conformidad con el anterior análisis, es viable concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Ley 87 de 1993, toda vez que son entidades públicas, al tenor de lo dispuesto en la Constitución, la Ley 489 de 1998 y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriormente referidos.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta la Ley 87 de 1993, el Jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno de una Corporación Autónoma Regional será un funcionario de libre nombramiento y remoción, designado por el representante legal o máximo directivo del organismo respectivo, según sea su competencia y de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad.

En cuanto a la obligación de contar con revisoría fiscal es preciso acudir a la Ley 43 del 1990 que por su parte en su artículo 13, parágrafo 2, contempla:

"ARTÍCULO 13. Además de lo exigido por las leyes anteriores, se requiere tener la calidad de Contador Público en los siguientes casos:

(...)

2. Por la razón de la naturaleza del asunto. (..)

f) Para todos los demás casos que señala la ley. (...)

PARÁGRAFO 2. Será obligatorio tener revisor fiscal en todas las sociedades comerciales, de cualquier naturaleza, cuyos activos brutos al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior sean o excedan el equivalente de cinco mil salarios mínimos y/o cuyos ingresos brutos durante el año inmediatamente anterior sean o excedan al equivalente a tres mil salarios mínimos.

Para el caso de las empresas señaladas por el artículo 203 del Código de Comercio, éstas están obligadas a tener revisor fiscal sin importar si cumplen o no los requisitos establecidos por la Ley 43 de 1990.

Conforme a lo expuesto, en principio se considera que una entidad pública, no está obligada a tener Revisor Fiscal, salvo que la entidad supere los topes de ingresos y patrimonio establecidos en el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 43 de 1990 al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, o en el evento de que los estatutos exijan el nombramiento del mencionado cargo, como es el caso de las CARs.

En este sentido le corresponde a las Asambleas Corporativas de las CARs designar el revisor fiscal o auditor interno de cada Corporación Autónoma Regional de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con lo indicado con anterioridad es posible una Corporación Autónoma Regional cuente de manera simultánea con una revisoría fiscal y una oficina de control interno.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Ruth González Sanguino

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Sentencia C-578-99.
2. Sentencias C-593-95, C-275-98 y C-578-99.
3. Sentencias C-593-95 y C-578-99.
4. Sentencia C-596 de 1998. Reiterada por las sentencias C-554 de 2007 y C-462 de 2008 y acogida por el Auto 281 de 2006.
5. Sentencia C-596 de 1998.

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:53:01