



## Función Pública

# Concepto Sala de Consulta C.E. 1392 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONTRALORÍA DISTRITAL - Entidad competente para adelantarle control fiscal / CONTRALORÍA MUNICIPAL - Entidad competente para adelantarle control fiscal / AUDITORIA GENERAL - Control fiscal ante contralorías distrital y municipal / CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL

CONTRALORÍA DISTRITAL - Entidad competente para adelantarle control fiscal / CONTRALORÍA MUNICIPAL - Entidad competente para adelantarle control fiscal / AUDITORIA GENERAL - Control fiscal ante contralorías distrital y municipal / CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL - Control fiscal ante contralorías distrital y municipal / COMPETENCIA CONCURRENTE - Control fiscal de Auditoria General y contralorías departamentales sobre gestión fiscal de contralorías distrital y municipal

Atendiendo el criterio de la Corte Constitucional, debe concluirse que hoy existe competencia concurrente de la Auditoria General de la República y de las contralorías departamentales respecto del control fiscal de las contralorías distritales y municipales, ya que en ambos casos, según la interpretación constitucional sobre el alcance del control posterior de cuentas, en la norma está comprendido el ejercicio integral de la vigilancia fiscal. Con todo, debe señalar la Sala, que aunque la norma analizada expresamente dispone que la Auditoria General cumple la función de control sobre la gestión fiscal en los distritos y municipios, "sin perjuicio" de la competencia atribuida a las contralorías departamentales, en caso de que se llegue a presentar una colisión de competencias entre los dos órganos de control, existe la acción contencioso administrativa de definición de conflictos de competencias administrativas previsto en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo.

NOTA DE RELATORIA: Sentencias C-110 de 1998, C-403 de 1999, C-364 de 2000, Corte Constitucional. Autorizada su publicación con oficio 1167 de 2 de abril de 2002.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Límites al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal / CONTRALORÍAS - Límites al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Auditoria General / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Límites al ejercicio de la vigilancia fiscal que ejerce Auditoria General / CONTROL FISCAL - Sistemas

La vigilancia de la gestión fiscal cumplida por la Auditoria General, está limitada por las funciones específicas que a ella le asignan las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, las cuales establecen los diferentes sistemas de control y el procedimiento aplicable en los procesos de responsabilidad fiscal, sin que tal competencia de la Auditoria General de la República pueda constituirse en instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente, ni a través de ella se puede ejercer control disciplinario. La Auditoria General de la República tiene, entonces, competencia para: ejercer la vigilancia de la gestión fiscal respecto de los bienes y recursos asignados a las contralorías territoriales; y, ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre la actividad de las contralorías vigiladas, esto es, sobre los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías vigiladas, en orden a establecer la eficiencia, la economía y la eficacia en el desempeño de las funciones a ellas asignadas, incluyendo como conclusión del mismo, el análisis del recaudo efectuado.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-1339 de 2000, Corte Constitucional; Concepto 848 de 31 de julio de 1996, Sala de consulta. Autorizada su publicación con oficio 1167 de 2 de abril de 2002.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Incompetencia para extender vigilancia fiscal al cumplimiento de garantías constitucionales / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Autoridades competentes para proteger cumplimiento de garantías constitucionales

Es preciso señalar que el control administrativo establecido por la ley para proteger el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa en los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías territoriales, se debe ejercer, inicialmente, por la misma autoridad que profirió el acto y, si a ello hubiere lugar, por su superior jerárquico, a través de la interposición de los recursos procedentes por la vía gubernativa. Como controles externos en orden a garantizar los citados derechos de defensa y del debido proceso, la constitución y la ley señalaron a las autoridades judiciales como las competentes para ello, así: la jurisdicción constitucional, la cual debe actuar ante el ejercicio de la acción de tutela y la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se interponga la acción de nulidad y restablecimiento. Los anteriores son los mecanismos de protección de los mencionados derechos previstos en la constitución y en la ley y, por tanto, tales controles escapan a la competencia de la Auditoria General de la República; consecuencia obligada de no tener asignada dicha función, es que su actuación en este campo podría configurar usurpación de funciones o creación de revisiones o instancias de control del proceso que la ley no prevé, en los términos de la segunda pregunta de la consulta.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio 1167 de 2 de abril de 2002.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Vigilancia fiscal que ejerce Auditoria General es posterior y selectiva / CONTRALORÍA TERRITORIAL - Vigilancia fiscal que ejerce Auditoria General sobre proceso de responsabilidad fiscal es posterior y selectiva

La Auditoría General de la República, es competente, en el cumplimiento de su función de vigilancia de la gestión de las contralorías territoriales, para acceder a cualquier proceso de responsabilidad fiscal, como órgano de control que es; sin embargo, conviene precisar que, por mandato superior, tal función, como se ha reiterado, es posterior y selectiva, lo cual necesariamente indica que se ejerce cuando el ente vigilado ha culminado su función, ha adoptado las decisiones pertinentes, y se realiza en forma muestral, sobre el conjunto de la documentación existente, pero no respecto de todos y cada uno de los procesos, sino apenas sobre una muestra representativa de los mismos, con el fin de verificar la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal de la contraloría en relación con los objetivos y planes de la vigilada; por lo mismo, no puede ser de carácter individual, ni se puede ejercer sobre todos y cada uno de los expedientes de responsabilidad fiscal que se adelanten o hayan adelantado en la respectiva contraloría. El carácter obligatorio de la solicitud de información hecha por la Auditoría, dado por el legislador extraordinario, no permite al destinatario de la petición oponerse y la "información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia", tampoco le otorgan facultades discrecionales a la contraloría vigilada para determinar la importancia de la información solicitada.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio 1167 de 2 de abril de 2002.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Reserva de la información / AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - No le es oponible la reserva de información en vigilancia fiscal / RESERVA - Alcance. Proceso de responsabilidad fiscal

De acuerdo con lo previsto por la ley 610 de 2000, la resolución 026 de 2001 (Art. 13) y la sentencia de la Corte Constitucional, la Sala entiende que la reserva de toda indagación preliminar adelantada por el órgano vigilado y de los procesos de responsabilidad fiscal efectuados por las contralorías, no es oponible a la Auditoría General de la República, en su condición de autoridad competente para adelantar la función controladora como actuación administrativa, esto es, el control de la gestión fiscal de aquellas; pero debe decirse que tal facultad de conocer dichas actuaciones no proviene de la Resolución 026 transcrita, sino del aparte final del primer inciso del artículo 20 de la ley 610 de 2000 antes citado; por tanto, es el legislador el que le confiere a la Auditoría General la facultad de conocer, sin que le sea oponible reserva, las mencionadas actuaciones de las contralorías. Ahora bien, la Sala estima conveniente hacer una diferenciación sobre el alcance de la reserva que le ha sido impuesta; es claro, pues surge de la función misma y de la ley, que en relación con los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la propia Auditoría General de la República respecto de servidores de las contralorías sujetas a su control, le corresponde guardar la reserva en los términos de la ley y la reglamentación contenida en la resolución aludida, hasta el momento en que, de acuerdo con la determinación de la Corte Constitucional, se levanta dicha reserva.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-477 de 2002, Corte Constitucional. Autorizada su publicación con oficio 1167 de 2 de abril de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil dos (2002)

Radicación número: 1392

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Auditoría General de la República. Competencia y alcance del control ejercido en las contralorías territoriales, respecto de los procesos de responsabilidad fiscal.

El señor Ministro del Interior formuló consulta atendiendo solicitud del contralor de Cundinamarca y de la contralora del municipio de Santiago de Cali, relacionada con el alcance y competencia del control ejercido por la Auditoría General de la República, frente a los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías territoriales, en los siguientes términos:

1. ¿Cuál es el límite de las funciones de la Auditoría General de la República, respecto de la revisión de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías territoriales? ¿Se trata de medir la gestión y resultados o es una instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente a manera de control disciplinario?
2. ¿Puede la Auditoría General de la República, en ejercicio del control fiscal acceder a todos los expedientes de los procesos de responsabilidad fiscal, a efectos de verificar el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa; o tal actividad podría configurar usurpación de funciones o creación de revisiones o instancias de control del proceso que la ley no prevé?
3. ¿Puede la Auditoría General de la República, so pretexto que es competente en el cumplimiento de su función de vigilancia de la gestión fiscal, acceder a los procesos de responsabilidad fiscal, solicitar información minuciosa y detallada sobre piezas procesales y en general sobre el desarrollo de todos los procesos, y si el funcionario de la Contraloría, con criterio interpretativo distinto y con fundamento en él, solamente suministra datos estadísticos generales de los expedientes en el entendido de que se le está ejerciendo control de gestión y resultados, puede la Auditoría adelantarle proceso administrativo sancionatorio por esa causa?
4. ¿El deber de guardar reserva sobre la información obtenida en el ejercicio de control fiscal, prevista en la Resolución Orgánica No 026 de julio 31 de 2001 implícitamente se está consagrando que tienen la facultad de conocer los pormenores de todos los procesos?

5. ¿Puede la Auditoría General de la República revisar y emitir conceptos de fondo sobre los procesos de responsabilidad fiscal que se adelantan en las contralorías municipales, así como respecto de los procesos que se adelantan por parte de la oficina de control interno disciplinario de las mismas entidades?

#### Consideraciones

1. Antecedentes constitucionales de la creación de la Auditoría General de la República. Desarrollo legal.

El artículo 274 de la Carta Política de 1991, en la forma como fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente como texto definitivo, establece:

*"La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor, elegido para períodos de dos (2) 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"<sup>1</sup>.

El texto del proyecto que se convirtió en el artículo 274 fue propuesto para primer debate por el constituyente Alfonso Palacios Rudas, en la sesión del 20 de junio de 1991, el cual se aprobó con 39 votos afirmativos, 2 negativos y 2 abstenciones, según consta en el acta de la sesión plenaria publicada en la Gaceta Constitucional No. 140, página 10.

Sobre los antecedentes de dicho artículo 274, el constituyente Carlos Lleras de la Fuente<sup>10</sup>, relató lo siguiente:

"El texto anterior es el actualmente vigente y corresponde al aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en segundo debate en plenaria, salvo la expresión "será ejercida" adoptada por la Corporación, que fue modificada por la Comisión de Estilo por "se ejercerá". (Gaceta Constitucional No. 143 página 12).

"La votación del artículo se efectuó en la sesión del 1 de julio de 1991 y su resultado fue de 56 votos a favor; no hay constancia en el acta de votos en contra o abstenciones (Gaceta Constitucional No. 143 página 12). Se destaca que la Asamblea acogió el texto propuesto por la Comisión Codificadora, cuya propuesta no fue revisada gramaticalmente por el Instituto Caro y Cuervo.

"Este artículo no tiene norma equivalente en la Constitución anterior.

"2. Artículo aprobado por la Comisión Codificadora para segundo debate en plenaria. "La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor, elegido para períodos de dos (2) 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 (Gaceta No. 113, página 20).

"Para segundo debate en plenaria no hubo referencia en la exposición de motivos de las ponencias presentadas para el efecto acerca de la adopción de este artículo.

"(...).

"Este artículo no tuvo ponencia ni fue aprobado en Comisión Quinta. Se observa que el consenso en torno a este precepto se obtuvo en la Comisión Codificadora, cuya propuesta fue acogida por la Asamblea en segundo debate". (Negritas no son del texto).

Así, en el artículo 274 de la Carta, la Auditoría General de la República quedó prevista como organismo de rango constitucional, el cual fue desarrollado por el legislador mediante la ley 106 de 1993, en cuyo artículo 81 definió su naturaleza como *"una dependencia de carácter técnico adscrita al Despacho del Contralor General"*. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-499 de septiembre 15 de 1998, declaró inexecutable la expresión *"adscrita al Despacho del Contralor General"* y declaró executable el artículo 81 bajo el entendido de que la expresión *"dependencia"* se entienda como *"órgano de fiscalización autónomo de origen constitucional"*.

En la citada sentencia, la Corte Constitucional, al referirse a la función que corresponde a ese nuevo organismo de fiscalización, expresó:

"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 (...)."

La ley 573 de 2000, artículo 1, numeral 2, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, en ejercicio de las cuales expidió el decreto ley 272 de 2000 *"por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República"*.

Teniendo en cuenta tanto el texto como el sentido de las normas que dieron origen a la Auditoría General y, de otra parte, la doctrina sentada por la Corte Constitucional, debe concluirse que la creación de este organismo, prevista en el artículo 274 de la Constitución Política, tuvo como finalidad servir de órgano vigilante de la gestión fiscal del ente fiscalizador de las demás entidades públicas, esto es, de los recursos públicos entregados a la Contraloría General de la República para el cumplimiento de sus funciones; a tal conclusión se llega, igualmente, considerando la función misma que le fue atribuida y constatando su ubicación en el título X de la Carta Política *"De los organismos de control"*.

Por consiguiente, la función de vigilancia de la gestión fiscal que realiza la Auditoría General de la República es de la misma naturaleza, comprende el mismo objeto y tiene el mismo alcance, que la gestión fiscal que ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales respecto de las entidades por ellas vigiladas; se diferencian una y otra competencia, por el órgano de control que la ejerce, por los sujetos pasivos de cada una de ellas y los bienes y recursos sometidos a su vigilancia y control.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 267 de la Carta Fundamental, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado como función pública, 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 y debe ejecutarse en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

2. Las contralorías territoriales y la vigilancia de su gestión fiscal.

2.1. La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales.

El constituyente delegó en el legislador la determinación de la entidad contralora competente y la manera como debe ejercerse la vigilancia de la gestión fiscal sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, conforme lo prevé el artículo 274 inciso 2<sup>11</sup>.

En desarrollo de tal previsión, el legislador expidió la ley 330 de 1996, mediante la cual dispuso que la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales, "será ejercida por la Auditoría ante la Contraloría General de la República" (art. 10)<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad de esta norma, sostuvo en la sentencia C-110 de marzo 25 de 1998, lo siguiente:

"...Del simple texto del artículo 274 Superior, es claro que el constituyente no limitó, en manera alguna, la facultad que él mismo le dio al Congreso de la República, para fijar la manera de ejercer la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales, razón por la cual no se entiende por qué no hubiera podido el legislador encargar dicha tarea, en el nivel departamental, al Auditor de la Contraloría General de la República.

"(...) Como puede observarse, por el simple hecho de que el Constituyente regule directamente cierta materia, no le está vedado al legislador intervenir en ella y menos cuando, por el contrario, ha sido expresamente delegado para ello, como sucede sin lugar a duda con el inciso segundo del artículo 274 Superior, en donde se permite la regulación de la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales por el Congreso, sin limitación alguna, por lo cual es claro que no le prohibió, como equivocadamente lo sostiene el demandante, encomendarle dicha gestión al Auditor de la Contraloría General de la República".

La competencia de la Auditoría General así establecida, fue ratificada en el artículo 2 del D.E. 272 de 2000:

"Artículo 2. *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".

La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales

La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales o municipales, compete a las contralorías departamentales, conforme a lo previsto en el artículo 162 de la Ley 136 de 1994, cuyo texto dice:

"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". (negritas no son del texto)

El decreto extraordinario 272 de 2000, no le atribuyó, en el artículo 2 transcrito, competencia a la Auditoría General de la República para ejercer la vigilancia plena de la gestión fiscal de las contralorías distritales, ni municipales.

Sin embargo, en el numeral 12 del artículo 17 del citado decreto, se previó para la Auditoría una competencia excepcional para la vigilancia de la gestión fiscal de dichas contralorías, en los siguientes términos:

"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 Santa Fé de Bogotá"* (La parte en negrilla fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1339/00).

Como consecuencia de la declaración de inexecutable de las expresiones resaltadas del artículo 17 numeral 12 del decreto ley 272 de 2000 efectuada mediante la sentencia C-1339/00, la Auditoría General de la República, adquirió competencia plena para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de esas contralorías, conforme al texto de tal disposición excluidas las frases declaradas inexecutables, el cual es como sigue:

"Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales".

Así, en resumen, compete a la Auditoría General de la República:

- a. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República (inciso 1 art. 274 C.P. y art. 2 DE 272 de 2000).
- b. La vigilancia de la gestión fiscal de las "contralorías departamentales", (art. 10 L 330/96 y art. 2 DE 272 de 2000).
- c. La vigilancia de la gestión fiscal plena de las contralorías municipales y distritales (numeral 12, art. 17 D.E. 272/2000, en la forma como quedó, una vez proferida la sentencia C-1339 de 2000), función que debe cumplir "sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías departamentales". (negritas no son del texto)

¿Existe, entonces, duplicidad en las funciones atribuidas a las contralorías departamentales y a la Auditoría General de la República, respecto de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales?

Del texto vigente del numeral 12 del artículo 17 del D. 272/00, en la forma como quedó después de la supresión de las frases declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, podría pensarse que el alcance de la vigilancia encomendada a la Auditoría General sobre las contralorías municipales y distritales está restringida al control sobre "las cuentas" de éstas; se llegaría, entonces, a la conclusión de que la ley 136 de 1994, en su artículo 162 asignó a las contralorías departamentales la vigilancia ordinaria, plena y permanente de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales, en tanto que la atribución de la Auditoría General de la República, estaría reducida exclusivamente a la revisión de cuentas, conforme a los términos literales del artículo 14 de la ley 42 de 1993, esto es, a las operaciones realizadas por los responsables del erario de la contraloría territorial durante un período determinado.

Sin embargo, tal conclusión no estaría en consonancia con la doctrina sentada por la Corte Constitucional cuando determinó claramente, que el control posterior que ejerce un órgano de control no se limita a un control numérico legal sino que comprende el desarrollo de las atribuciones propias del órgano fiscalizador para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal.

En efecto, la Corte Constitucional al juzgar la constitucionalidad del artículo 63 de la ley 610 de 2000, relacionada con el alcance de la función encomendada a la Contraloría General de la República, integró la disposición de tal norma con la contenida en el artículo 26 de la ley 42 de 1993, relativo a la facultad de la Contraloría para ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre las "cuentas de cualquier entidad territorial", sin perjuicio del control ejercido por las contralorías territoriales, el cual trae expresiones similares a las declaradas inexequibles en el artículo 17 numeral 12 del decreto ley 272 de 2000.

El artículo 26 citado, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-403 de 1.999, dispone:

"La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los siguientes casos:

"a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República, o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.

2) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la Ley "

Respecto del alcance del control fiscal sobre "las cuentas", la Corte Constitucional en la sentencia C-364 de 2000, con apoyo en providencia de Sala Plena del Consejo de Estado, de fecha del 6 de junio de 2000, expresó:

"11- Con todo, podría argumentarse que la facultad conferida por la norma acusada es inconstitucional, pues desborda la autorización prevista por el artículo 267 de la Carta, ya que dicha norma únicamente establece que la Contraloría "podrá ejercer un control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial" (subrayas no originales). Según esta objeción, la disposición constitucional literalmente establece que la intervención de la Contraloría es "posterior", y que recae sobre "las cuentas", por lo que debe concluirse que se trata únicamente de un control posterior numérico legal, sin que la Carta autorice que esa intervención de la Contraloría General se extienda al desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales.

A pesar de que el anterior reparo parece fundarse en el tenor literal del artículo 267 superior, la Corte considera que no es de recibo, por cuanto esa hermenéutica se basa en una interpretación aislada de la expresión "control posterior sobre cuentas", que desconoce la regulación general del control fiscal en la Constitución. Así, es claro, como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, que la Carta de 1991 buscó ampliar y racionalizar el ejercicio del control fiscal. Por ello el inciso tercero del artículo 267, que precisamente prevé la intervención excepcional de la Contraloría en las cuentas de las entidades territoriales, señala claramente que la "vigilancia de 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". Por tal razón, esta Corte ha indicado que "con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales"<sup>3</sup>.

"Conforme a lo anterior, es claro que debe entenderse que el control posterior de la Contraloría General sobre las cuentas de las entidades territoriales, si bien es posterior y excepcional, no se limita únicamente a ser un control numérico legal sino que comprende el desarrollo de las

atribuciones propias de la Contraloría para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal".<sup>4</sup>

Atendiendo, entonces, este criterio de la Corte Constitucional, debe concluirse que hoy existe competencia concurrente de la Auditoría General de la República y de las contralorías departamentales respecto del control fiscal de las contralorías distritales y municipales, ya que en ambos casos, según la interpretación constitucional sobre el alcance del control posterior de cuentas, en la norma está comprendido el ejercicio integral de la vigilancia fiscal.

Con todo, debe señalar la Sala, que aunque la norma analizada expresamente dispone que la Auditoría General cumple la función de control sobre la gestión fiscal en los distritos y municipios, "sin perjuicio" de la competencia atribuida a las contralorías departamentales, en caso de que se llegue a presentar una colisión de competencias entre los dos órganos de control, existe la acción contencioso administrativa de definición de conflictos de competencias administrativas previsto en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo.

Alcance de la función de vigilancia de la gestión fiscal a cargo de la Auditoría General de la República.

Como antes se indicó, la función de vigilancia que cumple la Auditoría General de la República, es de la misma naturaleza, comprende el mismo objeto y tiene el mismo alcance que la función de vigilancia sobre la gestión fiscal de las autoridades administrativas que cumple la Contraloría General de la República.

Sobre el alcance de la función de vigilancia de la gestión fiscal de las entidades contraloras, han sido varios los pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

En concepto número 848 de julio 31 de 1.996, dijo esta Sala:

"1.1 Gestión Fiscal. Gestión significa: acción y efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar tiene, entre otras acepciones, la de "ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes". Fiscal es lo que se refiere al fisco y por éste se entiende lo relativo al erario, al tesoro público o la hacienda pública.

"Hacienda pública, según el diccionario jurídico de Cabanellas, es el "cúmulo o conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional".

"Con fundamento en la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, la Corte Constitucional señala en relación con el concepto de gestión fiscal, los siguientes criterios:

"...el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

"Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración (Ley 42 de 1993, arts. 8 a 13)". Sentencia C - 529 de 1993.

"Gestión fiscal es, entonces, el conjunto de actividades económico - jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de este y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado (...).

"1.2 Sistemas de control fiscal. El control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, en forma posterior y selectiva, en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, con sujeción a los principios, sistemas y procedimientos que establece la ley. Esta autoriza que la vigilancia se realice por personas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

"Igualmente, las contralorías departamentales, distritales y municipales cumplen la misma función en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares, en esos niveles.

"Los principios que orientan la vigilancia de la gestión fiscal son: la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad, la valoración de los costos ambientales y la periodicidad.

"Los sistemas de control son: el financiero, el de legalidad, el de gestión, el de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Adicionalmente, la Contraloría General de la República puede adoptar otros sistemas que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad o recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado. Los sistemas de control pueden aplicarse en forma individual, combinada o total (...)."

Respecto de la función de control fiscal ejercida por la Auditoría, la Corte Constitucional en la sentencia C- 1339 de 2000 expresó:

"La función de control fiscal asignada a la Auditoría comprende principalmente la de determinar responsabilidades fiscales en que pueden incurrir los funcionarios que a su vez ejercen el control fiscal en las entidades vigiladas. En ello, la Corte coincide con los argumentos de la demandante y del interviniente a favor de la Contraloría General de la República.

"No obstante, que así como se prevé que la vigilancia del control fiscal del Estado, por parte de las contralorías, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía y la equidad (art. 267, inciso 3), también la vigilancia que sobre éstas ejerce la Auditoría debe tener el mismo alcance e intensidad.

"A juicio de la Corte, la función de la Auditoría no puede quedar reducida al examen de la simple ejecución presupuestal, sino que debe comprender adicionalmente la valoración de la gestión y los resultados de la actividad fiscal que desarrollan las contralorías (...).

"En síntesis, si la actividad esencial de la Auditoría es la vigilancia de la gestión fiscal sobre el manejo de los bienes y recursos públicos, que es la misma que desarrollan las contralorías, resulta adecuado y proporcional a la finalidad buscada, que el legislador extraordinario haya previsto para aquélla similares atribuciones a las que se le otorgan a éstas (...).

"Debe entenderse, que al autorizar la norma subexamine 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 aquélla reprochable, dada la circunstancia de 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.

"Y ello debe ser así, si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo.

"No obstante, que el inciso 2 del art. 274 de la Constitución establece que es facultad del legislador determinar la manera en que debe ejercerse la aludida vigilancia, éste no puede actuar en forma arbitraria en la precisión de los términos en que ella debe realizarse, dado que debe consultar el sentido de la finalidad constitucional que se persigue con aquélla, que ya ha quedado delimitada". (Destaca la Sala con negrilla).

En la sentencia C-840 de 2001, agregó la Corte Constitucional:

"En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados. Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto la efectiva realización de los planes y programas de orden socio-económico, a tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas. Por esto mismo, a título de corolario se podría agregar que: el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata entonces de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes "completos" pero inertes.

"1. Naturaleza y sentido del concepto de Gestión Fiscal.

"Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal en los siguientes términos:

"Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

"Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

"Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in sólido o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares<sup>5</sup>, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.

Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata (...)"

2.1 En la primera pregunta formulada en la consulta a la Sala se indaga concretamente, si con el control que la Auditoría General de la República ejerce respecto de la revisión de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías territoriales, se trata de medir la gestión y resultados de la actividad que la vigilada cumple, o si, por el contrario, su finalidad es servir de instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente a manera de control disciplinario.

Sea lo primero mencionar que el control de gestión y el control disciplinario constituyen tipos de control que apuntan hacia objetivos muy diferentes. En efecto, por el primero se busca medir la eficiencia y eficacia de la gestión cumplida por un organismo estatal, esto es, se trata de realizar una valoración de la actividades desplegadas y de los logros obtenidos en ejercicio de la función atribuida y la utilización de los recursos asignados; busca este control la valoración integral de la gestión, incluidos los aspectos positivos de la misma, los logros alcanzados, así como aquellos aspectos negativos que se establezcan; a través del segundo se busca analizar la conducta individual del funcionario responsable del cumplimiento de determinadas funciones y calificarlo de conformidad con las disposiciones disciplinarias preexistentes.

Así, siendo de naturaleza diferente y teniendo objetivos disímiles, bien puede ocurrir que, como resultado del control de gestión, se concluya que ésta fue inadecuada, pero no por ello necesariamente debe existir una conducta reprochable del funcionario respectivo, o viceversa, que el resultado de la gestión sea excelente a pesar de lo cual puede establecerse la existencia de falta disciplinaria en el funcionario; o pueden ser concurrentes.

Como quedó establecido, a la Auditoría General de la República le fue asignada por la Constitución y por la ley, la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías, nacional, departamentales y municipales.

Ahora bien, para responder el interrogante formulado, debe mencionarse, de una parte, que la ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, expresamente dispone que el procedimiento en ella establecido es aplicable a la Auditoría General de la República (art. 62); y, de otra, que la ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero, 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; y, por control selectivo, 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 (art.5)<sup>6</sup>.

Sobre la definición del linder o límite del ejercicio del control fiscal establecido en la ley, el tratadista CARLOS ALBERTO ATEHORTUA RIOS, expone en su libro "inhabilidades, control y responsabilidad en la contratación estatal" (págs. 170 y ss):

"El objeto del control fiscal.

"Constitucionalmente la gestión fiscal incluye el control financiero, el de gestión y el de resultados y su objeto está íntimamente dirigido a vigilar la eficiente gestión de las entidades estatales y la de los particulares que administran recursos estatales, garantizando que tanto en el recaudo de sus recursos como el gasto e inversión de los mismos, se actúe de manera que se obtengan los mejores resultados para la sociedad y para la administración" (...)

"Criterios de la responsabilidad fiscal.

"Son criterios rectores del control fiscal, garantizar en las actividades que adelanta la administración, la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, criterios establecidos en el artículo 267 de la Constitución Política. Estos criterios de control fiscal, tienen relación directa con los establecidos en el artículo 209 de la Carta como fundamentos de la actuación administrativa y han sido desarrollados en la ley 42 de 1993. (subrayas y negrillas fuera de texto).

"En relación con los principios y sistemas del control fiscal, establece el artículo 8 de la ley 42.

"Artículo 8 - La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, que en igualdad de condiciones los bienes y servicios se obtengan al menor costo, que sus resultados se logren DE MANERA OPORTUNA Y GUARDEN RELACIÓN CON SUS OBJETIVOS Y METAS.

"Así mismo, que permita adelantar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

"La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplen con los objetivos previstos por la administración."

"Sistemas de control fiscal

"Para el cumplimiento del objeto del control y cumplir adecuadamente los fines del mismo, la ley 42, en desarrollo de los preceptos constitucionales, establece que pueden utilizarse como sistemas de control los siguientes:

1. El financiero
2. El de gestión.
3. El de resultados.
4. El de legalidad.
5. El de revisión de cuentas.
6. El de evaluación del control interno.

"Todos teniendo en cuenta claramente que el control es posterior y de carácter selectivo. En los términos del artículo 5 de la ley 42, "...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 selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en desarrollo del control fiscal."

"El control financiero.

" De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 42, el control financiero es el examen que se realiza con base en las normas de Auditoria de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron se observaron y cumplieron normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.(...)

"El control de gestión.

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la ley, el control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinando mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública, el desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como los beneficiarios de su actividad. (...)

"El control de resultados.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la ley 42, el control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.(...)

"La labor de control que compete a las contralorías en estos casos, está íntimamente vinculada a la que de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación le compete realizar a los organismos de planeación según lo disponen los artículos 29 y 42 de la ley 152 de 1994 (...)

"El control de legalidad.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la ley 42, el control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad, PARA ESTABLECER QUE SE HAYAN REALIZADO CONFORME A LAS NORMAS QUE LE SON APLICABLES.

"Una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, deberá asumir que el control de legalidad que se realiza por los organismos de control fiscal no es genérico y universal y SOLO ESTA REFERIDO A LA "GESTIÓN FISCAL", pues de lo contrario, se invadirían órbitas propias del control judicial sobre los actos, es decir, sobre la labor del juez administrativo y de los organismos con competencias disciplinarias y aún de la propia administración.

"El control de revisión de cuentas.

"Tal como lo establece el artículo 14 de la ley 42, la revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a

establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones (...)." (Negrillas y mayúsculas no son del texto).

De lo hasta aquí expuesto, es necesario concluir que la vigilancia de la gestión fiscal cumplida por la Auditoría General, está limitada por las funciones específicas que a ella le asignan las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, las cuales establecen los diferentes sistemas de control y el procedimiento aplicable en los procesos de responsabilidad fiscal, sin que tal competencia de la Auditoría General de la República pueda constituirse en instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente, ni a través de ella se puede ejercer control disciplinario.

La Auditoría General de la República tiene, entonces, competencia para:

- a. ejercer la vigilancia de la gestión fiscal respecto de los bienes y recursos asignados a las contralorías territoriales; y,
- b. ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre la actividad de las contralorías vigiladas, esto es, sobre los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías vigiladas, en orden a establecer la eficiencia, la economía y la eficacia en el desempeño de las funciones a ellas asignadas, incluyendo como conclusión del mismo, el análisis del recaudo efectuado (art. 268, numeral 5 de la C.N.).

Tales funciones de control, deberán ser ejercidas de acuerdo con las políticas, método, forma de rendir cuentas y criterios para la evaluación financiera, de gestión y de resultados determinados por el Auditor, según lo prevé el artículo 5 del decreto ley 272 de 2000, conforme a los controles que le autoriza la ley 42 de 1993, especialmente por los definidos en los artículos 8 a 19; estas atribuciones no son ni pueden convertirse en una instancia de revisión de los procesos de responsabilidad adelantados por las contralorías vigiladas; así, debe decirse claramente, que carece la Auditoría de competencia para modificar, revocar o confirmar las decisiones de éstas; tampoco tiene competencia para ejercer vigilancia de la gestión fiscal sobre los bienes y recursos de las entidades administrativas territoriales, función que corresponde a las contralorías departamentales, distritales o municipales y, de forma excepcional, a la Contraloría General de la República, conforme al régimen constitucional y legal.

Para el efecto, debe considerarse que las contralorías como órganos de vigilancia y control de la gestión fiscal, son dependencias de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, las cuales desarrollan esencialmente dos tipos de actividades: las funciones administrativas inherentes a su propia organización y las de vigilancia y control fiscal, de acuerdo a lo previsto por el artículo 267 constitucional.

Las atribuciones reguladas por las leyes 610 de 2000 y 42 de 1993, se refieren, en primer lugar, a las funciones inherentes a su propia organización en cuanto "a la administración de los recursos públicos" dentro de la autonomía administrativa y presupuestal a que tiene derecho la entidad vigilada; ello es así porque en la definición de control de gestión que trae la ley 42 de 1993 así se establece.

En relación con las funciones de vigilancia y control desarrolladas por las contralorías territoriales, el control de resultado que a la Auditoría le está atribuido, está enmarcado también respecto de la administración que la contraloría hace de los bienes y recursos que a ésta le hayan sido otorgados.

La vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Auditoría General de la República, tampoco puede estar orientada a efectuar controles sobre la legalidad o juicio de validez de la actuación administrativa de la contraloría vigilada, porque tal competencia es de la jurisdicción contencioso administrativa. El control de legalidad que ejerce se refiere a la comprobación o verificación de las actuaciones financieras, administrativas, económicas o de otra índole que siempre estará referida al manejo de los bienes, rentas y recursos de la contraloría vigilada a fin de que se realicen conforme a las normas que le sean aplicables.

Por ello, el control de legalidad que le corresponde efectuar a la Auditoría General de la República, está claramente limitado a la verificación de las normas aplicables en la administración del patrimonio público, en cuanto a la utilización del mismo en el cumplimiento de las funciones atribuidas a las entidades por ella vigiladas, sin que pueda hacerse extensivo al control de legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas vigiladas por las contralorías Nacional, departamentales y municipales; tampoco se extiende al control de legalidad que compete constitucionalmente a la jurisdicción contencioso administrativa.

Los controles de gestión y de resultados, según las definiciones de la ley 42 de 1993, comprenden el examen de eficiencia y eficacia y el logro de objetivos; implica por lo mismo, la capacidad para revisar *a posteriori* y de manera selectiva, las actuaciones de las contralorías territoriales para establecer si dichos principios, que son mandatos constitucionales, se cumplen en la entidad vigilada; por ello, la revisión de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por estas contralorías es necesaria, pero, naturalmente, desde la perspectiva de los controles de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, no de instancia de revisión de las decisiones adoptadas.

Debe decirse, de otra parte, que si la vigilancia de la gestión fiscal encomendada a la Auditoría comprendiera la revisión de TODA la actuación de la contraloría vigilada, el control dejaría de ser selectivo, como lo ordena la Constitución Política.

Tampoco puede entenderse que la vigilancia de la gestión fiscal se considere como un control disciplinario, pues, como antes se indicó, aquélla y este último difieren en cuanto a la naturaleza, objeto y régimen jurídico y porque la ley señala que dichas funciones son autónomas y se ejercen de manera independiente de cualquiera otra, según lo determinan los artículos 7 de la ley 42 de 1993, 2 de la ley 200 de 1995 y 2 de la ley 734 de 2002<sup>7</sup>, y porque el control disciplinario de los servidores públicos no corresponde a la Auditoría General de la República, sino a la Procuraduría General de la Nación y a otros funcionarios competentes, conforme al ordenamiento constitucional y legal.

2.2 Con la segunda de las preguntas formuladas, se busca precisar si la Auditoría General de la República puede acceder a todos los expedientes de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la entidad vigilada, con el fin de verificar el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa, o si esta verificación podría configurar usurpación de funciones o creación de

revisiones e instancias de control que la ley no prevé.

Es preciso señalar que el control administrativo establecido por la ley para proteger el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa en los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías territoriales, se debe ejercer, inicialmente, por la misma autoridad que profirió el acto y, si a ello hubiere lugar, por su superior jerárquico, a través de la interposición de los recursos procedentes por la vía gubernativa.

Como controles externos en orden a garantizar los citados derechos de defensa y del debido proceso, la constitución y la ley señalaron a las autoridades judiciales como las competentes para ello, así: la jurisdicción constitucional, la cual debe actuar ante el ejercicio de la acción de tutela y la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se interponga la acción de nulidad y restablecimiento. Los anteriores son los mecanismos de protección de los mencionados derechos previstos en la constitución y en la ley y, por tanto, tales controles escapan a la competencia de la Auditoría General de la República; consecuencia obligada de no tener asignada dicha función, es que su actuación en este campo podría configurar usurpación de funciones o creación de revisiones o instancias de control del proceso que la ley no prevé, en los términos de la segunda pregunta de la consulta.

2.3 Para responder la tercera de las preguntas formuladas, debe decirse que la Auditoría General de la República, es competente, en el cumplimiento de su función de vigilancia de la gestión de las contralorías territoriales, para acceder a cualquier proceso de responsabilidad fiscal, como órgano de control que es; sin embargo, conviene precisar que, por mandato superior, tal función, como se ha reiterado, es posterior y selectiva, lo cual necesariamente indica que se ejerce cuando el ente vigilado ha culminado su función, ha adoptado las decisiones pertinentes, y se realiza en forma muestral, sobre el conjunto de la documentación existente, pero no respecto de todos y cada uno de los procesos, sino apenas sobre una muestra representativa de los mismos, con el fin de verificar la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal de la contraloría en relación con los objetivos y planes de la vigilada; por lo mismo, no puede ser de carácter individual, ni se puede ejercer sobre todos y cada uno de los expedientes de responsabilidad fiscal que se adelanten o hayan adelantado en la respectiva contraloría.

Pero, además, debe señalar la Sala que, cuando la Auditoría ejerce su función de revisión o debe solicitar información a una de las entidades por ella vigiladas, el alcance de dicha solicitud, está íntimamente ligado con la relevancia de la misma en orden a cumplir la finalidad de su función. Así, sólo podrá requerir aquella información que esté relacionada con el cumplimiento de las funciones que le han sido constitucional y legalmente atribuídas, en el entendido que debe existir un vínculo directo entre los datos, su extensión y detalle, y la cuestión materia de análisis que justifica la solicitud; consecuentemente, la información así obtenida debe ser utilizada para los fines autorizados por la ley.

Pero la calificación de la relevancia de la información no la puede hacer el funcionario del organismo vigilado; su oposición al cumplimiento de la orden de entregar información podría acarrearle sanción por desacato. El control sobre la legitimidad de la solicitud solamente podrá ejercerse por las autoridades determinadas por la constitución y la ley para ejercer el control de legalidad de las actuaciones administrativas, esto es, por la jurisdicción contencioso administrativa.

Respecto de los límites de las funciones dadas por la ley a los servidores públicos, debe tenerse presente que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, manda el artículo 60. de la Constitución Política, imponiendo el cerco o marco normativo de la actuación administrativa.

Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, prescribe el artículo 121 de la Carta; y concordantemente, dispone el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...). El artículo 123 constitucional remata el concepto de legalidad inmerso en la función pública, fijando a los funcionarios la finalidad de las funciones a su cargo e imponiéndoles su conformidad con la Constitución y la ley. Así lo dispone el segundo inciso del artículo 123 mencionado, al establecer que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento.

Constituyen las normas mencionadas la esencia misma del Estado de Derecho: El principio de legalidad que rige toda manifestación del poder público. Así, el ejercicio del poder jurídico de la administración estará siempre sujeto al imperio de la ley que determina los límites de su actuación en protección de los legítimos derechos de los administrados. Por ello, será legítima la actuación administrativa, en cuanto y en tanto, ella se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional previamente definido por el legislador, y estará viciada dicha actuación, cuando ella desborde la órbita normativa cuya observancia le impone el Constituyente.

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 (...), dispone el artículo 209 de la Carta al formular los principios que gobiernan los actos de la administración. Y el artículo 29 de la Carta Fundamental impone a la administración la obligación de seguir el debido proceso en todas sus actuaciones y de mantener a toda costa, la prevalencia del derecho sustancial: Este y ningún otro puede ser la única justificación de la forma procesal o procedimental.

Así las cosas, la función administrativa encuentra el fundamento de su ejercicio y la razón jurídica que justifica la imperatividad y coercibilidad de sus decisiones, en el precepto legal que le sirve de causa y que predetermina la finalidad de su actuación. Cuando ello no ocurre, la misma ley señala los efectos jurídicos de la omisión o extralimitación funcional de la administración y despoja a los actos que en tal virtud sean expedidos, de las potestades propias de los actos administrativos -imperio y ejecutabilidad- para sancionarlos con la nulidad que retrotrae sus efectos y restituye a la juridicidad el ordenamiento lesionado.

Los funcionarios de las contralorías sujetas a la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, tienen el deber legal de contribuir al ejercicio de la función pública de la Auditoría General de la República, so pena que la Auditoría en aplicación de los artículos 100 y 101 de la ley 42 de 1993, sancione al funcionario que obstaculice la investigación o actuación, no rinda el informe exigido o no lo haga en la forma por ella establecida; por ello, considera la Sala que el funcionario objeto de investigación no puede solamente suministrar "datos estadísticos" como lo expresa la consulta, porque éste no puede delimitar el conocimiento del órgano de la vigilancia fiscal y porque el Auditor General de la República, por disposición con fuerza de ley, tiene como función propia "*solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia*", conforme al artículo 17 numeral 5 del decreto 272 de 2000.

El carácter obligatorio de la solicitud de información hecha por la Auditoría, dado por el legislador extraordinario, no permite al destinatario de la petición oponerse y la "información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia", tampoco le otorgan facultades discrecionales a la contraloría vigilada para determinar la importancia de la información solicitada.

### 3. Reserva de la información.

En la consulta, numeral 4, se pregunta si por el hecho de que la ley y la Resolución Orgánica N° 02 de julio 31 de 2001, imponen a la Auditoría General el deber de guardar reserva sobre la información obtenida en el ejercicio del control fiscal, se puede deducir que justamente por ello dicha Auditoría tiene la facultad de conocer los pormenores de todos los procesos.

Sobre la reserva de la información, la ley 610 de 2000 estableció:

*"Artículo 20. Reserva y expedición de copias. Las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal son reservadas hasta su culminación. En consecuencia, hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios o administrativos (...)(Las expresiones transcritas en negrilla fueron declaradas inexecutable<sup>8</sup> en la sentencia C-477/01).*

*"Los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial.*

La Corte Constitucional mediante sentencia C-477 del 9 de mayo de 2001, declaró executable el artículo 20 transcrito,

*"bajo el entendido que la reserva a que se refiere deberá levantarse tan pronto se practiquen efectivamente las pruebas a que haya lugar, y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica"<sup>9</sup>.*

La Resolución 026 de julio 31 de 2001 de la Auditoría General de la República, dispone:

*"Artículo 13. Reserva. La indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal son reservados hasta la culminación del término probatorio. Ningún funcionario puede suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales a terceros de las diligencias practicadas, salvo que las solicite autoridad competente para investigar y conocer los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios.*

*"La persona investigada fiscalmente tiene derecho a que se le expida copia de la actuación, para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, pero estará obligada a guardar reserva.*

*"La Auditoría General de la República guardará el carácter reservado de las informaciones obtenidas en el ejercicio del control de la gestión fiscal que realiza a los entes vigilados" (destaca la Sala con negrilla).*

De acuerdo con lo previsto por la ley 610 de 2000, la resolución transcrita y la sentencia de la Corte Constitucional, la Sala entiende que la reserva de toda indagación preliminar adelantada por el órgano vigilado y de los procesos de responsabilidad fiscal efectuados por las contralorías, no es oponible a la Auditoría General de la República, en su condición de autoridad competente para adelantar la función controladora como actuación administrativa, esto es, el control de la gestión fiscal de aquellas; pero debe decirse que tal facultad de conocer dichas actuaciones no proviene de la Resolución 026 transcrita, sino del aparte final del primer inciso del artículo 20 de la ley 610 de 2000 antes citado; por tanto, es el legislador el que le confiere a la Auditoría General la facultad de conocer, sin que le sea oponible reserva, las mencionadas actuaciones de las contralorías.

Ahora bien, la Sala estima conveniente hacer una diferenciación sobre el alcance de la reserva que le ha sido impuesta; es claro, pues surge de la función misma y de la ley, que en relación con los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la propia Auditoría General de la República respecto de servidores de las contralorías sujetas a su control, le corresponde guardar la reserva en los términos de la ley y la reglamentación contenida en la resolución aludida, hasta el momento en que, de acuerdo con la determinación de la Corte Constitucional, se levanta dicha reserva.

Pero, respecto de los procesos de responsabilidad fiscal que adelantan las contralorías sujetas a su vigilancia, siendo que la función de la Auditoría es posterior y selectiva y, de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional, la reserva se levanta cuando aún no se ha tomado decisión en dichos procesos (al término del período probatorio), resulta claro que cuando la Auditoría entra a revisar unos de tales procesos la reserva ya se ha levantado y, por lo mismo, no es posible que se le imponga deber de guardar reserva.

Con todo, si por vía de la solicitud de información y en ejercicio de sus funciones, pudiere llegar a tener conocimiento de actuaciones, hechos o circunstancias sometidos a reserva, debe ella, del mismo modo, cumplirla y observarla.

De otra parte, debe llamarse la atención respecto del hecho de que el deber de la Auditoría General de la República prevista por el legislador y en la resolución citada, de guardar reserva no está limitada solamente a la información procedente del contenido en los procesos de responsabilidad fiscal por ella adelantados o conocidos, sino en general, se refiere a la obligación del sigilo en el manejo de toda la información que por razón de sus funciones conozca y que por disposición legal tenga reserva a fin de evitar que, por su conducto, se produzca la divulgación de temas cobijados y protegidos por tal reserva legal, so pena de incurrir en la responsabilidad que de su incumplimiento se derive.

#### 4. Control interno

En el numeral 5 de la consulta, se pregunta si puede la Auditoría general revisar y emitir conceptos de fondo sobre los procesos de responsabilidad fiscal que se adelantan en las contralorías municipales, o respecto de los procesos que adelantan las oficinas de control interno disciplinario de las mismas.

Sobre la primera parte de la pregunta la Sala se remite a lo que antes expresó sobre la inexistencia de facultad o atribución alguna de la Auditoría General, para emitir conceptos o realizar revisiones de las decisiones adoptadas por las contralorías vigiladas, pues no puede actuar como autoridad de instancia para modificar, revocar, cambiar u opinar sobre tales decisiones, adoptadas en ejercicio de su propia atribución por los organismos vigilados.

Ahora bien, el control interno o autocontrol de la administración pública en todos sus órdenes, según lo prevén los artículos 209 y 269 superiores, y al que como una de sus características el legislador le asigna la de ser parte integrante de los sistemas contables, financieros y operacionales de la respectiva contraloría, conforme lo determina la ley de control interno - 87 de 1993-, en su artículo 3 literal a), le corresponde como uno de los objetivos la protección de los recursos de la contraloría, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 2º literal a) ibidem.

La Auditoría General de la República tiene competencia para efectuar la evaluación respecto del control interno ejercido sobre las actuaciones de las contralorías sujetas a su control, de acuerdo con el artículo 18 de la ley 42 de 1993; tal función puede desarrollarse mediante el examen de los procesos que se adelantan por parte de la oficina de control interno de las contralorías vigiladas; sin embargo, al revisar y evaluar el ejercicio del control interno de cada contraloría, no puede emitir conceptos de fondo sobre los procesos que se adelantan por parte de la oficina de control interno disciplinario de las mismas entidades.

De otra parte, en ejercicio de esta función de evaluación, también está cobijada la Auditoría General con el deber de guardar reserva sobre los asuntos que conozca, tal como lo disponen las leyes 190 de 1.995, art. 33; 200 de 1.995, art. 48 y 734 de 2002, arts.67, 76 y 95.

Al citado organismo, de conformidad con el artículo 18 de la ley 42 de 1993, no le corresponde la función de ejercer control interno de las contralorías vigiladas, sino solamente le está atribuida la función de "evaluar" los resultados de tal control que le compete a la propia entidad. Dicha función puede desarrollarse mediante el examen de los procesos que se adelantan por parte de la oficina de control interno fiscal de las contralorías vigiladas, para efectuar una evaluación de la labor que ellas desarrollan; por consiguiente, se trata también de una perspectiva general o global para evaluar el control, no del análisis y crítica de cada uno de los expedientes, ni del control de legalidad de las actuaciones cumplidas.

Con base en las consideraciones y análisis antes efectuados, la Sala responde a cada una de las preguntas formuladas, así:

1. El límite de las funciones de la Auditoría General de la República, respecto de la revisión de cualquier proceso de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías sujetas a su control, está previsto en las competencias que le asigna el legislador especialmente en los artículos 9 a 19 de la ley 42 de 1993. Su objeto es la protección del patrimonio público asignado a la contraloría vigilada, mediante la evaluación de la gestión fiscal cumplida por ella; por consiguiente, no le corresponde ser instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente a manera de control jerárquico, de legalidad o disciplinario, pues, dichas funciones corresponden, por disposición constitucional, a la jurisdicción contencioso administrativa, a la Procuraduría General de la Nación o a la contraloría vigilada, en su condición de nominadora, sobre las actuaciones de sus funcionarios, todo sin perjuicio del cumplimiento del deber legal de denunciar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos o de faltas disciplinarias y de los cuales tenga conocimiento en razón de sus funciones.

2. La Auditoría General de la República, puede en ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías nacional, departamentales, distritales y municipales, acceder a los expedientes contentivos de los procesos de responsabilidad fiscal, observando el carácter posterior y selectivo impuesto constitucional y legalmente.

El control del cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa de los inculpados, no está comprendido dentro del objeto del control fiscal; la protección de dichos derechos corresponde bien a los superiores jerárquicos, a través de la definición de los recursos en la vía gubernativa, o a las autoridades judiciales mediante las acciones de tutela o contencioso administrativas, sin perjuicio de que la violación de aquellos incida negativamente en la gestión fiscal de las contralorías vigiladas.

Así, de acuerdo con el texto legal, es claro que a la Auditoría General no se le podrá oponer la reserva sobre las indagaciones preliminares adelantadas por los organismos vigilados. Sin embargo, debe observarse que, dada la naturaleza del control, posterior y selectivo, es natural que, cuando se ejerza corrientemente su función por la Auditoría, la reserva ya se haya levantado, pues de acuerdo con la Corte Constitucional, ella termina una vez practicadas las pruebas en el proceso por responsabilidad fiscal.

procesos de responsabilidad fiscal y, además, solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de ellas, sobre el desarrollo de aquellos procesos seleccionados, ya que la reserva prevista en la ley 610 de 2000 no le es oponible, por cuanto ella no se extiende a las autoridades competentes para adelantar actuaciones de control administrativo, como lo es el desarrollado por dicho organismo y conforme a sus atribuciones legales previstas en el artículo 17 numeral 5 del decreto ley 272 de 2000.

Si el funcionario del organismo vigilado no rinde el informe, o no lo hace en la forma y oportunidad exigidos, u obstaculiza las investigaciones y actuaciones que adelanta la Auditoría, dentro de la órbita de su competencia, ésta puede adelantarle proceso administrativo sancionatorio por esa causa, de acuerdo con lo prescrito por los artículos 100 y 101 de la ley 42 de 1993.

Así, el deber de guardar reserva sobre la información obtenida en el ejercicio del control fiscal, prevista en la ley 610 de 2000, artículo 20, y en la resolución Orgánica No 026 de julio 31 de 2001, no le es oponible a la Auditoría General, en su calidad de autoridad competente para adelantar la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías sujetas a su control.

5. La Auditoría General de la República tiene competencia para ejercer vigilancia de la gestión fiscal (comprendida en ella tanto la vigilancia sobre los recursos asignados y sobre las cuentas de las contralorías distritales y municipales, como sobre los procesos de responsabilidad fiscal por ellas adelantados y el recaudo de las sumas deducidas a cargo de los responsables); por consiguiente, puede ejercer control posterior, selectivo o muestral, de los procesos de responsabilidad fiscal que se adelantan en esas contralorías.

La evaluación del desempeño del control interno de dichas contralorías es parte integrante de la vigilancia de la gestión fiscal, conforme a la definición del artículo 18 de la ley 42 de 1993, sin que en el ejercicio de tal atribución pueda excederse a fin de emitir concepto de fondo sobre tales procesos.

En desarrollo y cumplimiento de sus funciones estará obligada a guardar la reserva sobre todo aquello que por ley la tenga.

Por la Secretaría transcribese al Señor Ministro del Interior y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Gaceta Constitucional número 127, página 21 del 10 de octubre de 1.991

2 LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, TANGARIFE TORRES Marcel, "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ¿ Origen, evolución y vigencia-, Tomo 3, 1ª edición, 1996, Publicación conjunta de Biblioteca Jurídica DIKE, Ediciones Rosaristas y de la Pontificia Universidad Javeriana, pág. 1065.

3 En desarrollo de dicha norma, el legislador estatutario estableció la función de las salas plenas de los tribunales administrativos de elegir el Auditor ante la contraloría departamental según lo previó el artículo 41 numeral 6º de la ley 270 de 1996, norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-037/96, por considerar que tal disposición era competencia del legislador ordinario y no del estatutario.

4 El proyecto que concluyó como la ley 330 de 1996, inicialmente establecía que el auditor para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales fuera elegido por la asamblea departamental, determinaba la estructura de la auditoría y los impedimentos. Respecto de la forma de la vigilancia de la gestión fiscal, señaló que sería de conformidad con los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal señalados por la Constitución y la ley (art.10 a 14) Gaceta del Congreso Nro. 178 del 15 de mayo de 1996, pág. 39.

5 Sentencia C-167 de 1995.

6 C-364 de 2001, exp. D-3182.

7 Tal como ocurre en relación con los empleados de las empresas de servicios públicos mixtas; y de las empresas de servicios públicos privadas que incorporen aportes estatales. (arts. 14, numerales 6 y 7, y 41 de la ley 142/94).

8 Para la jurisprudencia constitucional esta definición de control selectivo equivale a manifestar que no se ejercerá control posterior sobre todas las actuaciones de la administración, sino que se hará sobre un muestreo que a la postre determinará el resultado de la evaluación fiscal correspondiente (Sentencia C-068 de 1993 de la Corte Constitucional).

9 La ley 734 sancionada el 5 de febrero de 2002, " por el cual se expide el Código Disciplinario Único", entra a regir tres meses después de su sanción (art. 224).

10 La ley 190 de 1995 en el artículo 33 estableció la reserva de las investigaciones preliminares, los pliegos, autos de cargos y los descargos, de los procesos de responsabilidad fiscal, norma que fue declarada executable en la sentencia C-038 del 5 de febrero de 1996 condicionado a que la reserva se levantará tan pronto se practiquen las pruebas decretadas en la oportunidad legal, y en todo caso, una vez expire el término señalado en la ley para la investigación. Esta disposición no se analiza en la consulta sub examine, bajo el entendido que el artículo 20 de la ley 610 de 2000, es norma especial y posterior en los procesos de responsabilidad fiscal.

11 Gaceta Constitucional número 127, página 21 del 10 de octubre de 1.991

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, TANGARIFE TORRES Marcel, "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ¿ Origen, evolución y vigencia-, Tomo 3, 1ª edición, 1996, Publicación conjunta de Biblioteca Jurídica DIKE, Ediciones Rosaristas y de la Pontificia Universidad Javeriana, pág. 1065.

En desarrollo de dicha norma, el legislador estatutario estableció la función de las salas plenas de los tribunales administrativos de elegir el Auditor ante la contraloría departamental según lo previó el artículo 41 numeral 6º de la ley 270 de 1996, norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-037/96, por considerar que tal disposición era competencia del legislador ordinario y no del estatutario.

El proyecto que concluyó como la ley 330 de 1996, inicialmente establecía que el auditor para la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales fuera elegido por la asamblea departamental, determinaba la estructura de la auditoría y los impedimentos. Respecto de la forma de la vigilancia de la gestión fiscal, señaló que sería de conformidad con los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal señalados por la Constitución y la ley (art.10 a 14) Gaceta del Congreso Nro. 178 del 15 de mayo de 1996, pág. 39.

Sentencia C-167 de 1995.

C-364 de 2001, exp. D-3182.

Tal como ocurre en relación con los empleados de las empresas de servicios públicos mixtas; y de las empresas de servicios públicos privadas que incorporen aportes estatales. (arts. 14, numerales 6 y 7, y 41 de la ley 142/94).

Para la jurisprudencia constitucional esta definición de control selectivo equivale a manifestar que no se ejercerá control posterior sobre todas las actuaciones de la administración, sino que se hará sobre un muestreo que a la postre determinará el resultado de la evaluación fiscal correspondiente (Sentencia C-068 de 1993 de la Corte Constitucional).

La ley 734 sancionada el 5 de febrero de 2002, " por el cual se expide el Código Disciplinario Único", entra a regir tres meses después de su sanción (art. 224).

La ley 190 de 1995 en el artículo 33 estableció la reserva de las investigaciones preliminares, los pliegos, autos de cargos y los descargos, de los procesos de responsabilidad fiscal, norma que fue declarada executable en la sentencia C-038 del 5 de febrero de 1996 condicionado a que la reserva se levantará tan pronto se practiquen las pruebas decretadas en la oportunidad legal, y en todo caso, una vez expire el término señalado en la ley para la investigación. Esta disposición no se analiza en la consulta sub examine, bajo el entendido que el artículo 20 de la ley 610 de 2000, es norma especial y posterior en los procesos de responsabilidad fiscal.

Este fallo reitera el criterio sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-038/96, sobre el alcance de la reserva en los procesos disciplinarios prevista en el artículo 33 de la Ley 190 de 1995, la cual fue analizada por esta Sala en la consulta Nro.1284 de 2000.

Este fallo reitera el criterio sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-038/96, sobre el alcance de la reserva en los procesos disciplinarios prevista en el artículo 33 de la Ley 190 de 1995, la cual fue analizada por esta Sala en la consulta Nro.1284 de 2000.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-09 17:50:20*