

CGR-OJ- 156 - 2022  
80112 -

Contraloría General de la República :: SGD 19-08-2022 12:03  
Al Contestar Cite Este No.: 2022EE0141932 Fol:7 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 60112-OFICINA JURÍDICA / LUIS FELIPE MURGUERTIO SICARD  
DESTINO PAULA ANDREA ORTEGA ESCOBAR  
ASUNTO CONCEPTO  
OBS

2022EE0141932



Bogotá D.C.,

Señora  
**PAULA ANDREA ORTEGA ESCOBAR**  
[paortega85@gmail.com](mailto:paortega85@gmail.com)

Referencia: Respuesta a su oficio radicado con SIGEDOC 2022ER0105357  
Tema: FUNCIÓN PÚBLICA DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL -  
CONTROL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO – SEGUIMIENTO  
PERMANENTE DEL RECURSO PÚBLICO

Respetada Señora:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia, la cual procedemos a responder a continuación:

### 1. Antecedente.

Mediante su oficio, formula la siguiente consulta jurídica:

“... 1. ¿La Vigilancia fiscal y el control concomitante y preventivo, son lo mismo? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una y otra figura, en qué momento se realiza cada una de ellas, ¿cuál es su finalidad, y cuál es su impacto de cara a la protección de los recursos públicos?

2. En caso de que la respuesta anterior indique que la vigilancia fiscal y el control preventivo y concomitante son diferentes, a quien compete el ejercicio de la Vigilancia fiscal ¿A la Contraloría General de la República o también puede ser ejercida por las contralorías Territoriales?

3. En caso de que las Contralorías Territoriales puedan ejercer vigilancia fiscal, a través de que mecanismos se realizaría dicho ejercicio, necesariamente debe acudir a los sistemas de la vigilancia y control fiscal, conforme al artículo 45 del Decreto 403 de 2019, y a los principios del control fiscal, que implican una planeación previa y sustentada en el conocimiento y riesgos del sujeto vigilado, o por el contrario, no se exige planeación alguna y simplemente se activa la vigilancia fiscal en cualquier momento de manera oficiosa, en atención a hechos noticiosos, o temas mediáticos de ciudad.

4. La actuación de las contralorías Territoriales frente a una denuncia ciudadana, regulada en los artículos 68,69 y 70 de la Ley 1757 de 2015, ¿puede entenderse como ejercicio de Vigilancia Fiscal?

5. En caso de que las Contralorías Territoriales puedan ejercer vigilancia fiscal, ha definido la Contraloría General de la República, alguna directriz respecto a como (sic) debe hacerse y entenderse dicha vigilancia.?"

## **2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*<sup>2</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*<sup>3</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>4</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*<sup>5</sup> y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*<sup>6</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>7</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

<sup>1</sup> Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

### **3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.**

En conceptos CGR-OJ-014-2021, bajo radicado SIGEDOC 2021EE0012467 de fecha 02 de febrero de 2021 y CGR-OJ-184-2020, bajo radicado 2020IE0072042 de fecha 11 de noviembre de 2020, se abordó el tema de la vigilancia y el control fiscal concomitante y preventivo, así como del seguimiento permanente al recurso público y de las competencias para su ejercicio, cuya argumentación dada su pertinencia será retomada en el presente concepto.

### **4. Consideraciones jurídicas.**

#### **4.1. Problema Jurídico.**

La consulta plantea como problemas jurídicos a analizar: ¿cuál es la diferencia entre vigilancia fiscal, la vigilancia permanente del recurso público y el control concomitante y preventivo?

#### **4.2. Función pública de vigilancia y control fiscal.**

El artículo 267 constitucional, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, señala que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

A su vez el artículo 272 constitucional, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, luego de disponer que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República, y que la vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales, señala que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad.

En ese orden, el artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, le otorga al Contralor General de la República las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo

de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados<sup>8</sup>.

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la ley.

### 4.3. Vigilancia fiscal y control fiscal.

Respecto de la existencia de definiciones que ubican la diferenciación de momentos propios de la función pública de vigilancia y control fiscal, se cuenta con la definición legal establecida por el artículo 2 del Decreto Ley 403 de 2020, en el cual se explica:

**“ARTÍCULO 2. Definiciones.** Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

---

<sup>8</sup> Atribución que corresponde al control concomitante y preventivo, exclusivo de la Contraloría General de la República previsto en el artículo 267 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019.

**Vigilancia fiscal.** Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. **Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control,** sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, **así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.**

**Control fiscal.** Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, **con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.**

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley.”

#### **4.4. Vigilancia de la gestión fiscal - seguimiento permanente al recurso público.**

De otra parte, el inciso 4º del artículo 267 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, desarrolla algunos aspectos de la vigilancia fiscal en el siguiente sentido:

**“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público,** sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información **por parte de los órganos de control fiscal,** y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.”  
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

A partir del texto constitucional, se colige que, en el marco del control posterior y selectivo, los órganos de control fiscal, ejercen la vigilancia de la gestión de fiscal de los recursos públicos de su competencia, para lo cual la Constitución les ha habilitado realizar seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva para el acceso a la información.

Siendo del caso precisar que, en atención del principio del efecto útil de las normas constitucionales, se trata de un mecanismo diferente del seguimiento permanente al

recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo previsto en el inciso 2º del artículo 267 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, que fue reglado en los artículos 56 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-140 de 2020<sup>9</sup>.

En relación con el efecto útil de las normas la Corte Constitucional en Sentencia C-499 de 1998<sup>10</sup> ha señalado:

“Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexecutable pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones -de executable condicionada y de inexecutable- serían, en la práctica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. **Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre.**” (Negrilla fuera de texto)

#### 4.5. Control fiscal concomitante y preventivo.

Recuérdese que a partir del Acto Legislativo 04 de 2019 se reforman los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política para fortalecer el régimen constitucional y legal de la vigilancia y el control fiscal, incorporando entre otros, en el artículo 267 constitucional el control concomitante y preventivo, exclusivo de la Contraloría General de la República como complemento al control posterior y selectivo para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

En ese contexto, el inciso 2º del artículo 267 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 instituyó el seguimiento permanente al recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo, el cual fue reglado en los artículos 56 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-140 de 2020<sup>11</sup>.

Dicha cláusula constitucional establece que el control concomitante y preventivo no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno.

Conforme a lo anterior, en el artículo 55 del Decreto Ley 403 de 2020 se estableció que la finalidad del control fiscal concomitante y preventivo es la defensa y protección

<sup>9</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>10</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

del patrimonio público a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, de manera que permita evaluar un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada y eventualmente advertir sobre la posible ocurrencia de daños al patrimonio público.

El artículo 56 del Decreto Ley 403 de 2020, señala que la vigilancia y seguimiento permanente de los bienes, fondos y recursos públicos en el marco del control concomitante y preventivo se realizará en tiempo real y oportuno a través del acceso a la información y el acompañamiento a la gestión fiscal en todas sus etapas o ciclos de manera presencial o mediante el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de observar a los sujetos de control mientras estos realizan sus procesos o toman sus decisiones, sin que la Contraloría General de la República pueda interferir en aquellos o tener injerencia en estas, de conformidad con los mecanismos y ejercicios definidos en el siguiente capítulo.

Por su parte, en el artículo 57 de esta normativa, se enuncian algunos de los mecanismos por medio de los cuales podrá realizarse el seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a saber:

- a) Acceso y análisis de la información;
- b) Articulación con el Control Social;
- c) Articulación con el Control Interno;
- d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión;
- e) Acciones de especial seguimiento;
- f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, y
- g) Las demás que determine el Contralor General de la República.

Estos mecanismos estarán a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI-, las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República.

Así mismo, el artículo 58 describe la metodología aplicable para el seguimiento permanente al recurso público, el cual se desarrolla con mayor precisión en la Resolución Reglamentaria Organizacional 0762-2020, expedida por el Contralor General de la República, que reglamenta la función y sus metodologías<sup>12</sup>, desarrollando la asignación de funciones dentro de las dependencias competentes.

Por su parte, el artículo 67 *ibidem*, establece que “[e]l ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo se manifestará mediante la emisión de una advertencia

---

<sup>12</sup> El párrafo 1º del artículo 58 del Decreto Ley 403 de 2020 señala para tal fin que “[e]l Contralor General de la República expedirá los reglamentos que estime necesarios para desarrollar la metodología aplicable al seguimiento permanente al recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo”.



sobre el evento o riesgo identificado, con sustento en los ejercicios de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público. Cuando el evento o riesgo impacte a más de una entidad u objeto de control, podrá emitirse una advertencia general”, facultad que es exclusiva del Contralor General de la República de conformidad con el parágrafo del citado artículo.

Ahora bien, el artículo 95 de este Decreto Ley, determina que la finalidad del procesamiento de la información por parte de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata será producir informes de analítica de datos sobre hechos constitutivos de presunto daño fiscal, de búsqueda selectiva en bases de datos, de analítica predictiva y prospectiva, y otros reportes e insumos, con el propósito de hacer más eficientes las funciones de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Contralor General de la República expidió la Resolución Reglamentaria Organizacional 0762-2020 *“Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República”*, en la cual se estableció que el despliegue de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público en el marco del control concomitante y preventivo.

#### **4.6. A sus preguntas se responde:**

**4.6.1.** *“1. ¿La Vigilancia fiscal y el control concomitante y preventivo, son lo mismo? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una y otra figura, en qué momento se realiza cada una de ellas, ¿cuál es su finalidad, y cuál es su impacto de cara a la protección de los recursos públicos?”*

*2. En caso de que la respuesta anterior indique que la vigilancia fiscal y el control preventivo y concomitante son diferentes, a quien compete el ejercicio de la Vigilancia fiscal ¿A la Contraloría General de la República o también puede ser ejercida por las contralorías Territoriales?”*

La función pública de vigilancia fiscal no es igual al control concomitante y preventivo, ahora bien; tanto la vigilancia como el control fiscal son ejercidos de manera ordinaria por las contralorías territoriales y por la CGR en el marco del control posterior y selectivo, en tanto que, la coordinación y ejercicio de la vigilancia y el control fiscal ejercidos en el marco del control concomitante y preventivo le corresponden exclusivamente al Contralor General de la República.

Para identificar cada una de estas figuras, su finalidad de cara a la protección de los recursos públicos, así como sus diferencias, lo propio es remitirse a los conceptos de carácter legal, previstos en los artículos 2, 54 y 55 del Decreto Ley 403 de 2020, que al punto establecen:

“ARTÍCULO 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Vigilancia fiscal. Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

(...)

ARTÍCULO 54. Control fiscal concomitante y preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes.

El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República.

ARTÍCULO 55. Finalidad del control fiscal concomitante y preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo tiene por finalidad garantizar la defensa y protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, que permita evaluar un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada y eventualmente advertir sobre la posible ocurrencia de daños al patrimonio público.”

Conceptos sobre los cuales puede ampliar su análisis a través de la lectura de pronunciamientos de la Corte Constitucional, como la Sentencia C-140 de 2020.

**4.6.2.** *“3. En caso de que las Contralorías Territoriales puedan ejercer vigilancia fiscal, a través de que mecanismos se realizaría dicho ejercicio, necesariamente debe acudir a los sistemas de la vigilancia y control fiscal, conforme al artículo 45 del Decreto 403 de 2019, y a los principios del control fiscal, que implican una planeación previa y sustentada en el conocimiento y riesgos del sujeto vigilado, o por el contrario, no se exige planeación alguna y simplemente se activa la vigilancia fiscal en cualquier momento de manera oficiosa, en atención a hechos noticiosos, o temas mediáticos de ciudad.*

*4. La actuación de las contralorías Territoriales frente a una denuncia ciudadana, regulada en los artículos 68,69 y 70 de la Ley 1757 de 2015, ¿puede entenderse como ejercicio de Vigilancia Fiscal?”*

En relación con la vigilancia y control fiscal de competencia de las contralorías territoriales, los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, entre otros aspectos disponen que:

La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, correspondiendo a la ley reglamentar el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Así, la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad.

El inciso 4º del artículo 267 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece que: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.” (Subrayas fuera de texto)

Artículos 267 y 272 constitucionales a partir de los cuales se colige que, en el marco del control posterior y selectivo, los órganos de control fiscal incluidas las contralorías territoriales, ejercen la vigilancia de la gestión de fiscal de los recursos públicos de su competencia, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley.

Respecto de los sistemas de control reglados en los artículos 45 a 52 del Decreto Ley 403 de 2020, estos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-237 de 2022, de acuerdo a lo informado a través del Comunicado de Prensa No. 21 del 29 y 30 de junio de 2022<sup>13</sup>, donde la Corte consideró necesario

---

<sup>13</sup> Disponible el 6 de julio de 2022.

declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 9 a 18 y 21 de la Ley 42 de 1993, los cuales habían sido derogados por el artículo 166 del Decreto 403 de 2020<sup>14</sup>. Por lo cual a partir del momento en que surte efecto lo dispuesto en la Sentencia C-237 de 2022, dada la inexequibilidad de los artículos 45 a 52 del Decreto Ley 403 de 2020, corresponde a los órganos de control fiscal aplicar por reviviscencia los sistemas de control reglados en los artículos 9 a 18 y 21 de la Ley 42 de 1993.

De otra parte, la función pública de vigilancia y control fiscal es de carácter oficioso, es decir si una contraloría tiene conocimiento de hechos que pudieran constituir daño y/o responsabilidad fiscal, debe iniciar cualquiera de las actuaciones de vigilancia y control fiscal legalmente previstas para su respectivo análisis, como puede ser la actuación especial de fiscalización enunciado en el artículo 76 del Decreto Ley 403 de 2020, el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias de control fiscal previsto en los artículos 68,69 y 70 de la Ley 1757 de 2015 que modifican la Ley 850 de 2003, la indagación preliminar del artículo 39 Ley 610 de 2000, o dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal según corresponda, ello sin perjuicio de la continuidad o modificación de las actividades de control que establezca cada órgano de control fiscal en su respectivo plan de vigilancia y control fiscal.

**4.6.3.** *“5. En caso de que las Contralorías Territoriales puedan ejercer vigilancia fiscal, ha definido la Contraloría General de la República, alguna directriz respecto a como (sic) debe hacerse y entenderse dicha vigilancia.?”*

Conforme lo dispone el artículo 272 constitucional, las contralorías territoriales son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, correspondiendo a la ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

En ese orden, el Decreto Ley 403 de 2020 determina como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF- servir como instancia de gestión sistémica del control fiscal a nivel nacional, que incremente el desempeño y los resultados de los órganos de control fiscal que lo integran, a través de la armonización de los sistemas de control fiscal, la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal, permitiendo la medición y optimización de los recursos de sus entidades integrantes, la obtención de resultados con valor público, y el

---

<sup>14</sup> En la Sentencia C-237 de 2022, con el Comunicado de Prensa No. 21 del 29 y 30 de junio de 2022, respecto de los efectos de la inexequibilidad y la reviviscencia de los sistemas de control reglados en la Ley 42 de 1993 señala que:

*“3. Las disposiciones demandadas no implementaron nuevos sistemas de vigilancia y control fiscal. Estas disposiciones únicamente reprodujeron en lo esencial los artículos 9 a 18 y 21 de la Ley 42 de 1993, los cuales preveían los sistemas de control y vigilancia fiscal aplicables al control posterior y selectivo. En criterio de la Sala, estos sistemas tenían por objeto examinar, aplicando diferentes metodologías, conductas ya ejecutadas por los sujetos de control, no prevenir el daño fiscal ni garantizar la defensa y protección del patrimonio público.*

*Efectos de la sentencia en el tiempo. La Sala Plena aclaró que, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, la decisión de inexequibilidad tendría efectos inmediatos y hacia el futuro. Así mismo, para evitar un vacío en relación los sistemas aplicables a la vigilancia y el control fiscal, lo cual afectaría la protección del patrimonio público, la Corte consideró necesario declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 9 a 18 y 21 de la Ley 42 de 1993, los cuales habían sido derogados por el artículo 166 del Decreto 403 de 2020 derogados.”* (Negritillas fuera de texto)

cumplimiento de las finalidades del control fiscal, promoviendo el control social y la articulación con el control interno.

Así, en el marco del SINACOF- el artículo 130 de la Ley 1474 de 2011, previó que la Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales, facilitara una metodología para el proceso auditor en el nivel territorial, desarrollándose la “Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI”, ultima versión del año 2019, que puede consultar en el enlace: <https://www.contraloria.gov.co/en/control-fiscal/control-fiscal-micro-proceso-auditor/sinacof/guia-de-auditoria-territorial>

No obstante, tendrá que revisarse el modo en que dicha guía fue adoptada por cada contraloría territorial.

## 5. Conclusiones.

La función pública de vigilancia fiscal no es igual al control concomitante y preventivo, en tanto que la vigilancia y el control fiscal son ejercidos de manera ordinaria por las contralorías territoriales y por la CGR en el marco del control posterior y selectivo, mientras que, la coordinación y ejercicio de la vigilancia y el control fiscal ejercidos en el marco del control concomitante y preventivo le corresponden exclusivamente al Contralor General de la República.

Luego, para identificar cada una de estas figuras, su finalidad de cara a la protección de los recursos públicos, así como sus diferencias, lo propio es remitirse a los conceptos de carácter legal que las regulan, establecidos en los artículos 2, 54 y 55 del Decreto Ley 403 de 2020.

Cordialmente,-



**LUIS FELIPE MURGUEITIO SICARD**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacaneme  
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas  
N.R. SIGEDOC 2022ER0105357  
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos