

Sentencia C-1339/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad y materialidad

AUDITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Naturaleza jurídica

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Denominación y naturaleza

ORGANOS DE CONTROL FISCAL-Delimitación/ORGANOS DE CONTROL FISCAL-Conflicto de competencia

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Promoción de acción en conflicto de competencia

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Valoración de gestión y resultados de actividad fiscal

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Vigilancia de contralorías departamentales y distritales

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Función no rogada

AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Adopción de planta de personal

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE FUNCIONES-Precisión

Referencia: expediente D-2906

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 272 de 2000.

Actor: Rosa Inés León Guevara

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Bogotá, D.C., octubre cuatro (4) de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Rosa Inés León Guevara demandó el decreto 272 de 2000, " por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 43.905 de febrero 22 de 2000.

DECRETO NUMERO 272 DE 2000

(febrero 22)

Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 1 de la ley 573 de 2000.

DECRETA:

Capítulo I

Denominación y naturaleza, ámbito de la competencia, objetivo y funciones

Artículo 1.- Denominación y naturaleza. La auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y

presupuestal. El cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 2. Ambito 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.

Artículo 3. Misión. La Auditoría General de la República coadyuva a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.

Artículo 4. Objetivo. Ejercer la función de vigilancia de la gestión fiscal, en la modalidad más aconsejable, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

Artículo 5. Función. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo segundo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros, de conformidad con lo que para el efecto dispone este decreto.

Artículo 6. Autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal. En ejercicio de la autonomía administrativa le corresponde a la Auditoría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con los principios consagrados en la Constitución, ley y el presente decreto.

Corresponde al Auditor General suscribir en nombre y representación de la entidad los actos y contratos requeridos para el cabal cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que para el efecto realice, de acuerdo con lo dispuesto por el estatuto de contratación de la Administración Pública, por este decreto y las demás normas vigentes sobre la materia.

El Auditor representará a la entidad, judicial y extrajudicialmente, por sí mismo o a través de apoderado.

La Auditoría General de la República goza de autonomía presupuestal de conformidad con lo dispuesto sobre la materia en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Parágrafo. La Auditoría General de la República podrá contratar con empresas privadas colombianas la vigilancia de la gestión fiscal, previo concepto del Consejo de Estado sobre su conveniencia. Las cuales serán seleccionadas por concurso público de méritos, en los mismos casos determinados por la ley para la Contraloría General de la República.

Artículo 7. Recursos y bienes. El manejo de los recursos y bienes que presupuestal y contablemente le correspondan a la Auditoría General de la República estará a cargo del Auditor General, sin perjuicio de las delegaciones a que haya lugar sobre esta materia.

Parágrafo transitorio. La Contraloría General de la República transferirá a la Auditoría General de la República el dominio y posesión sobre los bienes muebles e inmuebles, incluidos once (11) parqueaderos, que actualmente utiliza esta última entidad para su funcionamiento, para lo cual se suscribirán los documentos a que haya lugar y se realizan los ajustes contables que correspondan, dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de este decreto.

Artículo 8. Presupuesto. Por virtud de su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Auditoría General de la República corresponderá a una sección del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo. Los recursos provenientes de sanciones pecuniarias impuestas por la Auditoría General de la República a sus sujetos vigilados ingresarán al Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto.

Capítulo II

Organización administrativa

Artículo 9. Organos superiores de dirección y administración. Los órganos superiores de dirección y administración son los siguientes:

Nivel central

1. Despacho del Auditor General de la República.
 - 1.2. Oficina de Planeación
 - 1.3. Oficina de Control Interno
 - 1.4. Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico
2. Despacho del Auditor Auxiliar
3. Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal
 - 3.1. Dirección de Control Fiscal
 - 3.2. Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción coactiva
4. Secretaría General
 - 4.1. Dirección de Recursos Financieros
 - 4.2. Dirección de Talento Humano
 - 4.3. Dirección de Recursos Físicos
5. Organos de Asesoría y Coordinación
 - 5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
 - 5.2. Comisión de Personal

Nivel desconcentrado

6. Gerencias Seccionales.

Artículo 10. Sede y niveles de organización. La Auditoría General de la República desarrollará sus funciones a través de un nivel central y un nivel desconcentrado. El primero tendrá su sede en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., y el segundo estará conformado por las

gerencias seccionales que se relacionan a continuación:

- Gerencia seccional I, para los departamentos de Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas y Quindío, con sede en Medellín.
- Gerencia seccional II, Para los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y San Andrés, con sede en Santafé de Bogotá D.C.
- Gerencia seccional III para los departamentos de Valle, Cauca, Nariño y Tolima, con sede en Cali.
- Gerencia seccional IV, para los departamentos de Santander, Norte de Santander, Arauca, Casanare, Vichada, Guainia y Cesar, con sede en Bucaramanga.
- Gerencia seccional V, para los departamentos de Guajira, Bolivar, Magdalena, Atlántico, Sucre y Córdoba, con sede en Barranquilla.

Gerencia seccional VI, para los departamentos de Huila, Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guaviare y Vaupés con sede en Neiva.

Parágrafo. Tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la auditoría, la vigilancia fiscal y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de vigilancia de la gestión fiscal y del adelanto del proceso de responsabilidad fiscal. Cada nivel ejerce en el ámbito de las funciones y responsabilidades establecidas en el presente decreto, en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la auditoría. Es función especial del nivel central coordinar y controlar todas las actividades de esta entidad en el ámbito nacional, incluyendo las que desarrolla el nivel desconcentrado.

Artículo 11. Reorganización de las gerencias seccionales. Con el propósito de desarrollar cabalmente la función de vigilancia de la gestión fiscal asignada, el Auditor General de la República, previo estudio y justificación, podrá fusionar, crear, suprimir, modificar la conformación de las gerencias seccionales y variar sus sedes, de acuerdo con las necesidades del servicio, costo de la gestión, importancia de los organismos vigilados, disponibilidad presupuestal, de instalaciones físicas, de personal y de equipo con que se

cuenta.

Artículo 12. Delegación y desconcentración de funciones. El Auditor General de la República, de conformidad con la ley 489 de 1998, podrá delegar sus funciones en servidores públicos de los niveles directivo y asesor, quienes le reportarán la forma y resultados de su actividad, sin perjuicio de lo establecido para estos efectos en la Ley Orgánica del Presupuesto y en la ley 80 de 1993. Así mismo, podrá desconcentrar y delegar en las gerencias seccionales el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, con sujeción a lo previsto en normas especiales.

Artículo 13. Objetivos de los órganos superiores de dirección y administración. Son objetivos de los órganos superiores de dirección y administración:

1. Despacho del Auditor General de la República. Dirigir el funcionamiento de la Auditoría General de la República y formular las políticas, planes y estrategias necesarias para el eficiente y efectivo ejercicio de las funciones que le otorga la Constitución y la ley.

2. Oficina jurídica. Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando porque se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la auditoría, así como participación en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.

3. Oficina de planeación. Asesor al Auditor General de la República en la elaboración de planes y programas y la formulación de proyectos, encaminados al logro de la misión institucional y proyectar el desarrollo organizacional acorde con dichos planes, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.

4. Oficina de control interno. Coadyuvar en la implementación del sistema de control interno del organismo y asesorar al Auditor General de la República en la evaluación permanente de la gestión de la entidad, con el objeto de alcanzar las metas propuestas, dentro de un enfoque de mejoramiento continuo, y participar en la formación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

5. Oficina de estudios especiales y apoyo técnico. Asesor al Auditor General de la República

en la ejecución de estudios técnicos sobre temas y asuntos especializados que requiera la entidad para el cumplimiento de su misión, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de este organismo.

6. Despacho del auditor auxiliar. Asistir al Auditor General de la República en la coordinación, seguimiento, orientación, evaluación y control del manejo y desarrollo de los aspectos técnicos que en ejercicio de sus funciones ejecute la auditoría, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

7. Despacho del auditor delegado para la vigilancia de la gestión fiscal. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las actividades necesarias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, de conformidad con las directrices establecidas por el Auditor General de la República y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

8. Dirección de control fiscal. Dirigir, coordinar y controlar la formulación, diseño e implantación de modelos uniformes para el ejercicio de la auditoría integral de las entidades vigiladas, y desarrollar las actividades de vigilancia de la gestión fiscal de su competencia, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

9. Dirección de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva. Dirigir, desarrollar y controlar el conjunto de actuaciones tendientes a establecer la responsabilidad fiscal de los funcionarios y exfuncionarios de los órganos de control sujetos a la vigilancia de la Auditoría General de la República; adelantar el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro que corresponda, de acuerdo con la Constitución, las leyes y las directrices impartidas por el Auditor General, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

10. Secretaría General. Dirigir y organizar las actividades requeridas para la administración del talento humano y los recursos físicos, financieros y económicos de la Auditoría General de la República, procurando niveles adecuados en términos de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos, y participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.

11. Dirección de recursos financieros. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración de los recursos financieros y económicos de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y

proyectos de la entidad.

12. Dirección de talento humano. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración, desarrollo y bienestar de talento humano de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

13. Dirección de recursos físicos. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración de los recursos físicos de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

Artículo 14. Del Auditor General de la República. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, el Auditor General de la República será elegido para un periodo de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración.

Artículo 15. Faltas absolutas y temporales. De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la ley 270 de 1996, corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado proveer las faltas temporales o absolutas del Auditor General de la República.

Parágrafo 1. Mientras el Consejo de Estado hace la elección correspondiente, el auditor auxiliar asumirá las funciones del Auditor General. Igualmente, asumirá tales funciones cuando se trate de faltas accidentales, entendiendo por éstas las de duración inferior o igual a un mes. Así mismo, el auditor auxiliar asumirá las funciones del auditor general en el caso de ausencia forzosa o involuntaria.

Parágrafo 2. En caso de comisiones fuera del país, el Auditor General podrá delegar en el auditor auxiliar el ejercicio de funciones indispensables para garantizar la normal prestación del servicio.

Artículo 16. Faltas temporales. Son faltas temporales del Auditor General de la República:

1. Los permisos para separarse del cargo por un periodo superior a un (1) mes;

2. Las licencias superiores a un (1) mes;
3. La incapacidad física transitoria cuando ésta supere un (1) mes;
4. La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones;
5. La suspensión provisional de la elección dispuesta por la jurisdicción contenciosa administrativa;

Parágrafo. La ausencia forzada e involuntaria también se considerará falta temporal de carácter especial, evento en el cual no habrá solución de continuidad en los derechos laborales y prestacionales del auditor titular.

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

1. Determinar las políticas, estrategias, planes programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal a él encomendada y para el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República, con base en su autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.
2. Prescribir los métodos y la forma en que sus vigilados deben rendir cuentas y determinar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, entre otros, que deberán aplicarse para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y para la evaluación del control fiscal interno.
3. Promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia.
4. Recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.
5. Solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia.
6. Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.

7. Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.

9. Constituirse por sí mismo o por intermedio de abogado, en representación de los intereses de la Nación, como sujeto procesal dentro de los procesos penales que se adelanten contra funcionarios o exfuncionarios de las entidades sometidas a su vigilancia, y contra los funcionarios o exfuncionarios de la Auditoría General de la República.

10. Llevar la representación legal de la Auditoría General de la República en todos los asuntos inherentes al desarrollo de sus funciones y suscribir los actos y contratos de la entidad.

11. 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 sobre los alcances deducidos de la misma.

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 mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

13. Adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Auditoría General de la República, en desarrollo de su autonomía.

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

15. Ordenar el gasto, sin perjuicio de las delegaciones que considere convenientes para la buena marcha de la entidad a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por el estatuto

orgánico de presupuesto.

16. Adoptar la planta de personal de la entidad de acuerdo con la viabilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proveer los empleos cumpliendo las normas sobre carrera administrativa, así como distribuir los cargos de planta global, conformar los grupos internos de trabajo, concejos y comités asesores que sean necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias y responsabilidades de la entidad, asignándoles las tareas a ejecutar.

17. Establecer y desarrollar el sistema de control interno de la Auditoría General de la República, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que lo rigen.

18. Establecer las políticas, planes, métodos y procedimientos para el desarrollo de las actividades de capacitación integral de su talento humano, coordinar programas conjuntos con los organismos sujetos a su vigilancia.

19. Requerir reportes periódicos al asesor de control interno sobre los resultados de su gestión.

20. Designar el funcionario que adelantará las investigaciones disciplinarias internas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la ley 200 de 1995.

21. Las demás que no estén expresamente relacionadas en este decreto y que sean inherentes a la naturaleza del cargo, sin perjuicio de las delegaciones a que hubiere lugar, así como, aquéllas que le sean asignadas por la Constitución y la ley.

Artículo 18. Funciones de la oficina jurídica. Son las siguientes:

2. Asesorar al Auditor General y a las dependencias de la entidad en los aspectos jurídicos que requieran para el desarrollo de las funciones encomendadas.

3. Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o requeridos por las demás dependencias del organismo.

4. Planear, organizar y dirigir todas las actividades relacionadas con el eficiente y eficaz desarrollo de las funciones asignadas a la oficina, así como para la administración del talento

humano a su cargo.

5. Atender por delegación o poder otorgado por el Auditor General los procesos judiciales en que sea parte la auditoría.

6. Proyectar y sustanciar los recursos que por la vía gubernativa corresponda resolver al Auditor General, siempre que no se refiera al normal desarrollo de las funciones de otras dependencias de este organismo.

7. Elaborar o revisar las minutas de los contratos en que sea parte la Auditoría General de la República, verificar el cumplimiento de los requisitos para su perfeccionamiento y legalización, remitir la información a los funcionarios encargados de ejercer la vigilancia de las obligaciones contractuales, informar sobre el vencimiento final de los contratos, organizar y conservar el archivo correspondiente, de conformidad con la distribución interna de funciones y los procedimientos que al respecto adopte la entidad.

8. Efectuar el seguimiento de los proyectos de ley relacionados con el ejercicio de control fiscal.

9. Realizar la compilación de jurisprudencia, doctrina, leyes, decretos y demás disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia de la Auditoría General de la República, y coordinar con las respectivas dependencias internas de este organismo la sistematización de dicha normatividad.

10. Las demás que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 19. Funciones de la oficina de planeación. Son las siguientes:

1. Asesor y orientar a la Auditoría General en la formulación y elaboración de planes estratégicos y básicos de corto, mediano y largo plazo.

2. Dirigir y coordinar todas las actividades relacionadas con la programación y seguimiento de los proyectos que emprenda la entidad, de conformidad con el plan estratégico de la auditoría.

3. Identificar y formular los proyectos de inversión de la entidad, de conformidad con los

planes y programas de mediano y largo plazo, y adelantar los trámites tendientes para la programación del presupuesto de inversión.

4. Adelantar la recopilación, procesamiento y análisis de la información producida por la entidad y por las entidades vigiladas, con el fin de crear la base necesaria para las proyecciones requeridas en el proceso de toma de decisiones.

5. Determinar pautas y directrices para la elaboración del presupuesto anual de la entidad, de conformidad con las orientaciones del Auditor General, con sujeción a la ley orgánica correspondiente y preparar el respectivo anteproyecto de presupuesto.

6. Dirigir y coordinar, con base en las orientaciones que imparta el Auditor General, las actividades necesarias para garantizar una adecuada organización y división interna del trabajo, de tal manera que todos los recursos de la Auditoría General puedan interactuar coherentemente en fusión de los objetivos y metas de la entidad.

7. Dirigir, coordinar y elaborar estudios de factibilidad económica para la puesta en marcha de nuevos proyectos, así como coordinar y participar en la elaboración de los términos de referencia de las consultorías y estudios que sean requeridos por la entidad para el cabal cumplimiento de sus funciones.

8. Elaborar e impulsar programas de modernización institucional y supervisar los relacionados con la organización, racionalización y sistematización de los métodos y procedimientos administrativos de la Auditoría General de la República.

9. Dirigir, coordinar, ejecutar y actualizar el plan de desarrollo informático de conformidad con el plan estratégico de la Auditoría General, con sus necesidades y posibilidades y teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos en esta área.

10. Identificar necesidades de sistematización de la entidad y dirigir y coordinar los procesos de análisis, diseño y desarrollo de los sistemas de información que sean requeridos.

11. Planear y coordinar con la secretaría general del organismo todos los aspectos referentes a la capacitación de los usuarios para la adecuada operación del hardware y del software.

12. Prestar asesoría y apoyo técnico a todas las dependencias de la entidad en materia de

procesamiento de información, requerimientos de software y del hardware.

13. Las demás funciones que se le asignen la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 20. Funciones de la oficina de control interno. Son las siguientes:

1. Diseñar el sistema de control interno de la Auditoría General de la República, de acuerdo con las normas vigentes que lo rigen, aplicando los principios, técnicas y demás mecanismos que garanticen el eficaz cumplimiento de las funciones del organismo y de sus objetivos.

3. Asistir al despacho del Auditor General en el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones administrativas y de vigilancia de la gestión fiscal, con el fin de evaluarlas y verificarlas, presentando el informe correspondiente.

4. Aplicar al control interno las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y cualquier otro mecanismo moderno de control que implique la mayor tecnología, eficacia y seguridad para su ejercicio.

5. Planear, dirigir y organizar el sistema de control interno y las medidas tendientes a institucionalizar el autocontrol en las actividades a cargo de las dependencias de este organismo.

6. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la auditoría general y recomendar los ajustes necesarios.

7. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin de que se obtengan los resultados esperados.

8. Mantener permanentemente informados al Auditor General y a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la organización, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento. Así mismo, velar porque se implanten las medidas recomendadas.

9. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 21. Funciones de la oficina de estudios especiales y apoyo técnico. Son las siguientes:

1. Dirigir y coordinar los estudios especializados en áreas socioeconómicas, fiscales y financieras que solicite el Auditor General de la República para llevar a cabo proyectos especiales y actuaciones específicas para el cumplimiento de la misión de la entidad.
2. Asesorar al Auditor General en el diseño de estrategias y mecanismos para adelantar estudios especiales en materia de vigilancia y control fiscal con el concurso de entidades públicas, privadas y otras organizaciones de la sociedad civil que por su naturaleza se constituyen en instancias de apoyo técnico a la labor de la Auditoría General de la República.
3. Asesor al Auditor General en la realización de estudios y análisis necesarios para coadyuvar al diseño e implantación de los indicadores de gestión que permitan evaluar los resultados de las entidades vigiladas.
4. Identificar las fuentes de información, realizar los análisis correspondientes y preparar las estadísticas y demás informes que requieran las dependencias encargadas de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal en la Auditoría General de la República para el cumplimiento de sus funciones y aquéllos otros estudios que solicite el Auditor General, para el desarrollo de los planes y programas de la entidad.
5. Identificar y diseñar acciones y estrategias en materia de cooperación técnica nacional e internacional y establecer los mecanismos necesarios para coordinar la formulación, sustentación, ejecución, seguimiento de los programas y proyectos de cooperación técnica y asistencia que se celebren con entidades publicas y privadas que ofrezcan acciones de cooperación en el ámbito nacional e internacional, de acuerdo con los lineamientos que al respecto emita el Gobierno Nacional y en particular la agencia colombiana de cooperación internacional, ACCI.
6. Participar en el estudio de reformas legales o regulaciones en materia de vigilancia y control fiscal en las cuales tenga interés la entidad, de conformidad con las directrices que al respecto imparta el Auditor General.
7. Participar en la formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos de la Auditoría General de la República.

8. Las demás que le asignen la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 22. Funciones del despacho del auditor auxiliar. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e implementar las propias del área, de forma armónica con las generales de la entidad.

2. Coordinar las actividades de las diferentes dependencias de la Auditoría General de la República, para que mantengan unidad de propósito y coherencia en el desarrollo de sus funciones y decisiones que adopte, de conformidad con las instrucciones que al efecto imparta el Auditor General.

3. Velar por el oportuno y adecuado cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Auditor General de la República a las distintas dependencias del organismo.

4. Participar en la elaboración de los informes que el Auditor General de la República debe presentar al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia, relacionados con las funciones y actividades ejecutadas.

5. Estudiar los informes periódicos que las distintas dependencias de la Auditoría General de la República deban rendir al auditor y presentar las observaciones y recomendaciones que de ese estudio se desprendan.

6. Recibir y orientar el trámite de las diferentes peticiones y solicitudes que eleven las entidades y organismos vigilados en materia de control fiscal.

7. Informar al despacho del Auditor General las determinaciones e iniciativas de los consejos, comisiones o juntas a las que le corresponda asistir por determinación de aquél.

8. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 23. Funciones de la auditoría delegada para la vigilancia de la gestión fiscal. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República.

2. Adoptar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias específicas para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, de forma armónica con las generales de la entidad.
3. Planear, organizar y dirigir todas las actividades requeridas para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos vigilados y adoptar estrategias que sean necesarias para el logro de los objetivos de la auditoría.
4. Adelantar las actuaciones administrativas sancionatorias, los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, de conformidad con la asignación de competencias y tareas internas que efectúe el Auditor General.
5. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal a través de la revisión de cuentas y los demás sistemas de control fiscal, incluida la evaluación del control fiscal interno sobre los organismos sometidos a la vigilancia de la Auditoría General de la República, de conformidad con la asignación de competencias y tareas internas que efectúe el Auditor General.
6. Coordinar la elaboración y presentación al Auditor General de las certificaciones que deba expedir sobre gestión fiscal de las entidades vigiladas por la auditoría.
7. Planear y organizar los sistemas, métodos y procedimientos que permitan impartir la orientación necesaria a la ciudadanía, de forma tal que se logren canalizar sus inquietudes, recomendaciones y reclamos en relación con el ejercicio de las funciones encomendadas a la auditoría y a los entes sujetos a su vigilancia, y darles de manera oportuna el trámite interno que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política.
8. Presentar los informes sobre la gestión adelantada en las diferentes dependencias a su cargo.
9. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 24. Funciones de la dirección de control fiscal. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e

implementar las propias del área de forma armónica con las generales de la entidad.

2. Diseñar e implantar modelos uniformes de evaluación de la gestión fiscal de las entidades vigiladas, de acuerdo con las directrices impartidas por el auditor delegado.

3. Revisar permanentemente los modelos y sistemas de evaluación y vigilancia y coadyuvar en el diseño e implantación de las reformas que se requieran para garantizar una efectiva gestión.

4. Identificar, diseñar e implantar los indicadores de gestión para evaluar los resultados de las entidades vigiladas, según las directrices que imparta el auditor delegado de conformidad con las políticas, sistemas y métodos adoptados por la Auditoría General.

5. Elaborar los contenidos y materiales necesarios para los programas de asistencia y capacitación que garanticen la uniformidad de criterios en la aplicación de los sistemas y métodos de evaluación integral de la gestión y coordinar su ejecución con la auditoría delegada y la secretaría general.

6. Proyectar las normas internas que sean requeridas para el desarrollo del ejercicio del control fiscal.

7. Proponer a la auditoría delegada planes, programas y proyectos para ser desarrollados por los grupos de vigilancia fiscal y participar activamente en su implementación y control.

8. Efectuar el seguimiento a las auditorías integrales de gestión y verificar sus resultados.

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

10. Coordinar, controlar y ejecutar las actividades relacionadas con la aplicación de los sistemas, métodos y procedimientos establecidos con el fin de canalizar las inquietudes, recomendaciones y reclamos de la ciudadanía, en relación con la vigilancia de la gestión fiscal a cargo de la auditoría y darles de manera oportuna el trámite interno que corresponda.

11. Las demás que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 25. Funciones de la dirección de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e implementar las propias del área, de forma armónica con las generales de la entidad.

2. Proponer políticas sobre investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva que debe desarrollar la Auditoría General de la República.

3. Dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

4. Organizar, diseñar e implementar sistemas y procedimientos que permitan efectuar el seguimiento detallado del proceso de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, de conformidad con las directrices que imparta el auditor delegado.

5. Adelantar las actuaciones administrativas sancionatorias, los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva de su competencia, de conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el auditor general.

6. Organizar, diseñar y mantener una base de información sobre la legislación que rige en materia de responsabilidad fiscal.

7. Las demás que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 26. Funciones de la secretaría general. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e implementar las propias del área, de forma armónica con las generales de la entidad.

2. Planear, organizar y dirigir todas las actividades relacionadas con la administración del talento humano y los recursos físicos, financieros y económicos de la entidad, de acuerdo con las directrices que imparte el Auditor General y con lo dispuesto en este decreto.

3. Presentar al Auditor General recomendaciones que sirvan de base para el establecimiento de programas de mediano y largo plazo en materia financiera, económica y de administración del talento humano.

4. Asesor al Auditor General en la formulación e implantación de objetivos, políticas, normas y procedimiento de carácter administrativo que requiera la entidad y una vez aprobados propender a su aplicación, tanto a nivel central como seccional.

5. Planear, dirigir y evaluar las ejecuciones de las políticas de administración, desarrollo y bienestar del talento humano, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan la materia.

6. Participar en la elaboración del presupuesto anual de la auditoría de acuerdo con las directrices impartidas por el Auditor General y los lineamientos generales de la oficina de planeación.

7. Planear, organizar y dirigir todas las actividades relacionadas con adquisiciones y suministros de la entidad de acuerdo con sus necesidades y de conformidad con los procedimientos internos que al respecto adopte la entidad.

8. Asesor, revisar y refrendar los actos administrativos que expida el Auditor General de la República, en los eventos que ello sea obligatorio.

9. Expedir certificaciones y autenticaciones de copias de los documentos que reposan en el archivo de la Auditoría General de la República, cuando sea del caso y notificar los actos administrativos que expida el auditor y los de su dependencia.

10. Las demás que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 27. Funciones de la dirección de recursos financieros. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación de planes, políticas y procedimientos de carácter financiero que requiera la entidad, de conformidad con las normas presupuestales, fiscales y demás aplicables.

2. Participar en la elaboración del presupuesto anual de la auditoría de acuerdo con la

Constitución y las leyes, siendo las directrices impartidas por el secretario general y los lineamientos generales de la oficina de planeación.

3. Dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con el proceso contable y presupuestal de la entidad, cumpliendo las normas que rigen estas materias y preparar los documentos que deban presentarse ante la Dirección General de Presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y demás organismos competentes.

4. Manejar y controlar el movimiento de las cuentas bancarias que la Auditoría General de la República posea y rendir los informes tanto internos como externos a que haya lugar.

5. Elaborar, en coordinación con la secretaría general, el programa anual de caja, conforme a los planes y programas adoptados por la Auditoría, con sujeción a las normas aplicables.

6. Proponer a la secretaría general los cambios que se estimen convenientes para mejorar la gestión financiera, presupuestal y administrativa de la Auditoría General de la República.

7. Mantener contacto directo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y demás entidades relacionadas con la gestión presupuestal y financiera de la auditoría.

8. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 28. Funciones de la dirección de talento humano. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación de políticas, planes y programas relacionados con el manejo del talento humano de la entidad.

2. Administrar el talento humano y velar por su desarrollo laboral en la entidad, de acuerdo con los lineamientos y políticas fijadas en el plan estratégico.

3. Asesorar a la secretaría general en la planeación y puesta en marcha de las políticas de administración, desarrollo, bienestar y seguridad del talento humano de la entidad y velar por su estricto cumplimiento, tanto a nivel central como desconcentrado.

4. Planear, dirigir y supervisar el desarrollo de los procesos de reclutamiento, selección,

inducción, entrenamiento y capacitación del talento humano de la entidad, de acuerdo con la normatividad que rige la materia, así como, adelantar las actividades relacionadas con la contratación de servicios de acuerdo con la distribución o delegación interna de funciones y los procedimientos que al respecto adopte la entidad, verificar el cumplimiento de los requisitos para su perfeccionamiento y legalización, remitir la información a los funcionarios encargados de ejercer la vigilancia de las obligaciones contractuales, informar sobre el vencimiento final de los contratos a cargo de su dependencia, organizar y conservar el archivo correspondiente.

5. Coordinar, controlar y desarrollar las actividades de registro de personal, liquidación de salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad.

6. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las actividades y programas de bienestar de los funcionarios de la entidad.

7. Coordinar la elaboración y ejecución de los planes de capacitación y entrenamiento, de manera que se ajusten a las necesidades de la entidad y que propendan por el desarrollo de su talento humano.

8. Dirigir, organizar y programar actividades tendientes a promover y mejorar el clima laboral de la entidad.

9. Desarrollar planes y programas de motivación que coadyuven al aumento de la productividad, sentido de pertenencia y compromiso con la entidad.

10. Dirigir y coordinar las actividades requeridas para la vinculación de personal mediante concursos, efectuar el control y seguimiento de las actividades de manera que se cumpla las normas y procedimientos que rigen la materia.

11. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 29. Funciones de la dirección de recursos físicos. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e implementar las de su área de forma armónica con las generales de la entidad.

2. Programar y tramitar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el cabal funcionamiento de la Auditoría General de la República así como, las referentes a la administración del servicio de apoyo logístico y operativo de la entidad y sus gerencias seccionales, procurando niveles adecuados en términos de calidad, cantidad, oportunidad y eficiencia.

3. Participar en la formulación de los procedimientos requeridos para el cumplimiento de las funciones propias del área y verificar su cabal cumplimiento.

4. Elaborar el plan de compras requerido para el adecuado funcionamiento de la Auditoría General de la República, en coordinación con la secretaría general, de conformidad con las normas que rigen la materia y las directrices impartidas por el Auditor General.

5. Adelantar las actividades necesarias para la organización, manejo y custodia del archivo general de la auditoría, dando cumplimiento a las normas expedidas por el Archivo General de la Nación.

6. Programar, dirigir y coordinar los procesos de licitación y contratación de bienes y servicios de acuerdo con la distribución o delegación interna de funciones y los procedimientos que al respecto adopte la entidad, verificar el cumplimiento de los requisitos para su perfeccionamiento y legalización, remitir la información a los funcionarios encargados de ejercer la vigilancia de las obligaciones contractuales, informar sobre el vencimiento final de los contratos a cargo de su dependencia, organizar y conservar el archivo correspondiente.

7. Programar, dirigir y coordinar el almacenamiento y custodia de bienes, de conformidad con las instrucciones que imparte el secretario general y según los procedimientos internos que al respecto adopte la entidad.

8. Atender oportunamente los requerimientos de bienes y servicios que efectúen los servidores públicos de la entidad para cumplir adecuadamente sus funciones.

9. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

Artículo 30. Funciones del comité de coordinación del sistema del control interno. Son las siguientes:

1. Recomendar pautas para la determinación, implantación, adaptación, complementación y mejoramiento permanente del sistema de control interno de la entidad de conformidad con las normas vigentes.
2. Estudiar y revisar la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad dentro de las políticas y planes, así como recomendar las acciones necesarias.
3. Asesorar al Auditor General en la definición de planes estratégicos y en la evaluación del estado de cumplimiento de las metas y objetivos allí propuestos.
4. Recomendar prioridades para la adopción, adaptación, adecuado funcionamiento y optimización de los sistemas de información gerencial, estadístico, financiero, de planeación y de evaluación de procesos, así como para la utilización de indicadores de gestión general y por áreas.
5. Estudiar y revisar la evaluación al cumplimiento de los planes, sistemas de control y seguridad interna y los resultados obtenidos por las dependencias de la entidad.
6. Revisar el estado de ejecución de los objetivos, políticas, planes, metas y funciones que corresponden a cada una de las dependencias de la entidad.
7. Coordinar con las dependencias de la entidad el mejor cumplimiento de sus funciones y actividades.
8. Presentar a consideración del auditor general propuestas de modificación a las normas sobre control interno vigente en la entidad.
9. Reglamentar el funcionamiento de los distintos subcomités de coordinación del sistema de control interno que se organicen.
10. Las demás que le sean asignadas por la ley o el reglamento.

Artículo 31. Funciones de la comisión de personal. Son las siguientes:

1. Vigilar que los procesos de selección y evaluación del desempeño laboral se realicen conforme a lo establecido en las normas y procedimientos legales.

2. Nombrar los peritos que sean necesarios para resolver las reclamaciones que le sean presentadas.
3. Solicitar al auditor general excluir de la lista de elegibles a las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con la violación a las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa.
4. Conocer, en única instancia, de las reclamaciones presentadas por los participantes en un proceso de selección por inconformidad con los puntajes obtenidos en las pruebas.
5. Conocer en primera instancia, de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo ordenar su suspensión y o dejarlos sin efecto total o parcialmente, siempre y cuando no se haya producido el nombramiento en periodo de prueba.
6. Conocer, en segunda instancia de las decisiones adoptadas por el secretario general, o quien haga sus veces, sobre las reclamaciones que formulen los aspirantes no admitidos a un concurso y solicitar al auditor general la inclusión de aquéllos aspirantes que por error hayan sido excluidos de la lista de admitidos a un proceso de selección.
7. Emitir concepto no vinculante previo a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del empleado de carrera que haya obtenido una calificación de servicios no satisfactoria.
8. Conocer, en primer instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.
9. Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados de carrera por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales.
10. Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa.
11. Participar en la elaboración del plan anual de capacitación y vigilar su ejecución.

12. las demás que le sean asignadas por la ley o el reglamento.

Artículo 32. Funciones de las gerencias seccionales. Son las siguientes:

1. Participar en la formulación y adopción de planes, políticas y programas para el desarrollo de las funciones de la Auditoría General de la República, así como diseñar e implementar las propias del área, de forma armónica con las generales de la entidad.

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

3. Responder ante el auditor delegado por la vigilancia de la gestión fiscal de su competencia.

4. Tramitar las actuaciones administrativas sancionatorias, los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva de su competencia, de conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el auditor general.

5. Elaborar los informes sobre la vigilancia de la gestión fiscal efectuada a las entidades sujetas a ella, de conformidad con las directrices impartidas por la auditoría delegada.

6. Atender las quejas y reclamos que formule la ciudadanía en su jurisdicción y darle el trámite correspondiente, de conformidad con las políticas y directrices adoptadas por la Auditoría General.

7. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las funciones administrativas, de conformidad con las instrucciones impartidas por el secretario general, las delegaciones que para el efecto expida el Auditor General y de acuerdo con los procedimientos internos que adopte la entidad.

8. Las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley o el reglamento.

CAPITULO III

Disposiciones generales.

Artículo 33. Incorporación a la planta. La incorporación de los funcionarios a la planta adoptada con base en las facultades contenidas en este decreto se efectuará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de su publicación, tiempo durante el cual los servidores públicos vinculados a la auditoría con anterioridad a dicha fecha continuarán desempeñando las funciones asignadas y devengando los salarios correspondientes a dicha vinculación. Dentro de este término podrán efectuarse incorporaciones parciales.

Artículo 34. Artículo transitorio. La Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, suscribirán, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de promulgación de este decreto, un convenio en el cual se determinarán los procedimientos de entrega de información, documentos y demás actividades relacionadas con los diferentes procesos administrativos asumidos por la Auditoría General, de forma tal que no se cause traumatismo alguno en el desarrollo de sus funciones.

Artículo 35.- Las menciones que hagan las normas que continúen vigentes a la Auditoría ante la Contraloría General de la República o a su Auditoría Externa, se entenderán referidas a la Auditoría General de la República.

Artículo 36. Vigencias y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias en especial las contenidas en las leyes 42 y 106 de 1993.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C.; a 22 de febrero de 2000.

III. LA DEMANDA.

La actora en su demanda, acusa en su totalidad el decreto 272 de 2000 y, además, formula cargos concretos de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 17, numerales 3-7-12-16 y 21 y 35, por considerar que se violan los artículos 6, 113, 121, 122, 150 numeral 10 y 274 de la Constitución Política. Las razones que invoca para solicitar su inexecutable, pueden ser

resumidas de la siguiente manera:

a) La creación de nuevo órgano del Estado. Cargo general contra el decreto 272/2000 y, en particular, contra el art. 1º.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 274 de la C.P., la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República debe ser ejercida por un auditor. En consonancia con ello, los artículos 81 a 88 de la ley 106 de 1993, regularon, la naturaleza, el objetivo y las funciones que debía cumplir la Auditoría.

La ley 573 de 2000 le confirió al Presidente de la República expresas facultades extraordinarias para “determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría”. No obstante, el decreto 272 de 2000, fue utilizado con alcances diferentes a lo que le permitía la referida ley, porque no se limitó a señalar la organización y funcionamiento de la auditoría de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución, sino que amplió sus competencias a asuntos no previstos en ésta, al crear un nuevo órgano del Estado. Basta con mirar la organización administrativa de la auditoría, para apreciar la magnitud de la nueva institución: “Auditor General”, “Auditor Auxiliar”, “Gerencias Seccionales”.

Según el texto del art. 274 de la Constitución, el auditor debe contar con autonomía y con el personal de apoyo necesarios para el cumplimiento de las funciones a su cargo; pero de esta norma no se infiere que se autorice la creación de una organización nueva como condición para garantizar la independencia de un controlador frente a su controlado.

“Sin duda la independencia del controlador frente a su controlador no la da tener a su disposición una institución propia, sino la responsabilidad con que el mismo ejerza su cargo y el régimen de responsabilidades del mismo y del personal a su cargo. Así lo demuestra el ordenamiento jurídico en numerosos ejemplos al definir las funciones de los revisores fiscales, de los responsables del control interno y de los auditores internos y externos de numerosas instituciones públicas o de interés público; sin que ello implique la creación de nuevos órganos”.

Las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo fueron excedidas con la expedición del Decreto 272 de 2000 porque es evidente que de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 1º de La Ley 573 de 2000, el presidente podía expedir normas con fuerza de ley

para “determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996”.

No obstante lo anterior, el Decreto 272 de 2000, no sólo determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, sino que también se encarga de desarrollar y de ampliar sus competencias, en relación con asuntos que no le estaban atribuidos y que resultan ajenos al propósito institucional definido por la norma constitucional.

c) Cargo general contra el decreto 272/2000, y particular contra el art. 35 de la misma norma. Denominación de la entidad.

La expresión que el decreto en referencia emplea para denominar al auditor, como “Auditoría General de la República”, implica un cambio sustancial en el nombre de la institución.

El nombre de Auditoría General de la República, parece indicar que dicha institución es la que se encarga de auditar “a los organismos del Estado que conforman la República” siendo que dichas funciones están a la cabeza de la Contraloría General de la República.

Los principios de legalidad y de seguridad jurídica del Estado Social de Derecho, exigen que normas de inferior categoría se promulguen con estricta sujeción a lo que las normas de superior jerarquía establecen respecto de una institución. Por lo tanto no es posible cambiar las denominaciones que la Constitución ha señalado en relación con un determinado ente o institución.

Conforme a lo anterior, por exceder el alcance de las facultades extraordinarias los artículos 1º y 35 y todas las demás disposiciones del Decreto 272 de 2000, en donde se denomine a la Auditoría Externa como Auditoría General de la República, deben ser declarados inexecutable.

d) Conflictos de competencia. Cargo contra el numeral 3 del artículo 17 del decreto ley 272/2000.

La Constitución le encomienda al Auditor la función de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General y de las contralorías territoriales en los casos que lo autorice la ley, mas no la función de vigilar que éstas cumplan las funciones que le han sido encomendadas. Así, lo que se vigila es el manejo y la destinación que los entes vigilados le dan al patrimonio

público, no la forma en que se cumplen las labores para las cuales se destinan los recursos vigilados.

El numeral 3 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, le permite a la “Auditoría Externa” entrar a valorar o tener interés en los conflictos de competencia que existan entre entidades sometidas a su vigilancia. Conflictos de competencia que tendrán origen en el cumplimiento de sus funciones y no en la gestión fiscal que éstas le den a su patrimonio.

El numeral 3º del artículo 17 del Decreto 272 de 2000 debe ser declarado inexecutable, por cuanto el auditor carece de interés y de facultades para conocer de los conflictos de competencia de entidades sometidas a su vigilancia. Además, las atribuciones que dicha norma le confieren exceden el alcance de las facultades extraordinarias.

e) Certificaciones de gestión. Cargo contra el numeral 7 del art. 17 del decreto 272/2000.

El artículo 274 de la C.P. le encomienda al auditor la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. La responsabilidad fiscal se establece individualmente frente a las personas a las que se les atribuyan conductas lesivas para el patrimonio del Estado.

Por tal razón, no puede el Auditor entrar a certificar la gestión y los resultados de la Contraloría General de la República, como si de todo el órgano público se pudiera predicar responsabilidades de carácter fiscal, haciendo caso omiso de sus agentes considerados individualmente.

“Si las auditorias o informes que procura el Auditor Externo se desprende la ocurrencia de hechos irregulares, debe éste iniciar los procesos fiscales (investigaciones y juicios) necesarios para individualizar las responsabilidades a que haya lugar y resarcir los daños que pueda haber sufrido el patrimonio de la Contraloría General de la República”.

El numeral 7º del artículo 17 del decreto 272 de 2000 debe ser declarado inexecutable, por cuanto le corresponde al Auditor vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la Nación, sin que tenga competencia para entrar a certificar sobre el cumplimiento de las labores que le corresponden autónomamente a ésta.

f) El control excepcional. Cargo contra el numeral 12 del art. 17 del decreto 272/2000.

El numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, le otorga al Auditor la capacidad de ejercer un control excepcional sobre las cuentas territoriales asignadas a las respectivas contralorías, sin que exista autorización constitucional para ello.

En materia de control excepcional de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las competencias se encuentran definidas y es incuestionable que esta figura es una facultad en cabeza de la Contraloría General de la República y es ella quien puede controlar la gestión fiscal de los recursos territoriales, aún cuando estos hayan sido destinados a constituir el patrimonio de las respectivas contralorías departamentales. Así lo confirma el inciso 3º del artículo 267 de la C.P.

El numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, excede el alcance de las facultades extraordinarias por:

- Ampliar el ámbito de competencias del Auditor Externo
- Desconocer que el control excepcional sobre las contralorías distritales y municipales es una competencia constitucionalmente radicada en cabeza del Contralor General de la República.

g) La planta de personal. Cargo contra el numeral 16 del art. 17 del decreto 272/2000.

El numeral 16 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, deber ser declarado inexecutable, porque autoriza al Auditor para adoptar la planta de personal de la Auditoría, lo cual es una materia de reserva legislativa.

La Constitución Política al referirse al Auditor, a diferencia de lo que ocurre en las tres ramas del poder público, no consagró en su favor la facultad de crear, modificar o suprimir los cargos de su dependencia. Razón por la cual dicha competencia está en cabeza del Congreso de la República.

Así las cosas, no puede el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas, autorizar que otros organismos o funcionarios del Estado ejerzan funciones que la misma Constitución ha reservado para la autoridad legislativa ordinaria.

h) Funciones no consagradas. Cargo contra el numeral 21 del art. 17 del decreto 272/2000.

La norma acusada viola los arts. 122 y 123 de la Constitución, en la medida en que ningún servidor público puede realizar funciones que no le han sido asignadas expresamente por la ley o el reglamento.

“En este orden de ideas, el numeral 21 del art. 17 del decreto 272 del 2000 no le puede permitir al Auditor Externo realizar labores que no estén relacionadas en el mismo decreto ley anotado o en otras disposiciones normativas. Si de la naturaleza del cargo del Auditor Externo se desprenden funciones propias del cargo debe ser la misma Constitución o la ley la que las consagren, sin permitirle al servidor público una discrecionalidad tal que haga inocuo el principio de legalidad inherente a toda función pública”.

Conforme a lo anterior la mencionada norma debe ser declarada inexecutable por no determinar en forma clara y expresa cuales son las funciones que le autoriza a desarrollar al Auditor.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Contraloría General de la República.

El Director de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República interviene para coadyuvar la solicitud de inexecutable de la norma acusada, con argumentos que, en esencia, reproducen los cargos de inconstitucionalidad formulados por la actora. No obstante, se estima conveniente resumir los siguientes apartes de dicha intervención:

La Auditoría Externa anteriormente formó parte de la Contraloría General de la República. Inicialmente la Ley 106 de 1993 creó lo que se denominó “La auditoría de la Contraloría General de la República” dando así desarrollo al artículo 274 de la C.P.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-499/98, le reconoció a lo que por ley constituía una dependencia institucional, autonomía administrativa, jurídica y presupuestal para la gestión de las funciones a su cargo.

Los decretos 272 y 273 de 2000 terminan por crear un nuevo órgano del Estado.

Resulta contrario a toda lógica administrativa que para garantizar la transparencia y autonomía del actuar de un auditor externo se le tenga que crear una organización paralela a aquella que tiene a su cargo vigilar.

El Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias con las cuales el Congreso lo revistió para “determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa”.

Los decretos 272 y 273 de 2000 promulgados al amparo de las facultades extraordinarias, no se limitaron estrictamente a la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República. En efecto: i) se creó un nuevo órgano; ii) se ampliaron las competencias públicas de la institución (que son las que se consagran en los numerales 3, 7 y 12 del artículo 17 del decreto demandado); iii) la denominación que ha recibido la Auditoría Externa, presenta problemas fruto de un nombre que no atiende con exactitud las labores que le competen al órgano anotado; iv) de acuerdo con la normatividad vigente, a la Auditoría Externa le compete vigilar la gestión fiscal de las contralorías, mientras que a la Contraloría General de la República le corresponde vigilar ordinariamente la gestión fiscal de cualquier organismo de la Nación y, excepcionalmente, de cualquier ente u organismo de nivel territorial. Así quien audita a la República es la Contraloría General de la República y no la Auditoría Externa cuya labor se limita a la Contraloría General y a las contralorías departamentales.

Permitir que la Auditoría tome partido en los conflictos de competencia de los organismos sometidos a su vigilancia no se limita meramente a vigilar la gestión fiscal de los mismos. Al contrario, implica un abuso de poder en el cual un organismo de vigilancia fiscal opina cuando puede un organismo vigilado cumplir las labores a su cargo; es decir someter las funciones propias de una entidad al visto bueno o a la aprobación de otra.

En ejercicio de la función señalada en el numeral 7 del artículo 17 del decreto acusado, la Auditoría ya no se limita a vigilar la gestión fiscal institucional, sino que opina, recomienda y critica la forma en que la Contraloría ejerce sus funciones; en un tipo de coadministración, por lo que la Contraloría era criticada en épocas de control previo y que ahora la Carta Política ha proscrito.

La función de control excepcional sobre entidades territoriales, incluyendo los municipios, es una actividad que la Carta ha radicado en cabeza de la Contraloría General de la República, no del Auditor.

2. Auditoría General de la República.

El Auditor General de la República interviene en este proceso en defensa de las normas causadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

La Corte Constitucional en la sentencia C-499 de 1998 admitió que quienes ejercen el control fiscal externo, lo hacen a través de un órgano de carácter técnico, investido de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica. Contrario a lo expresado en la demanda, desde el punto de vista constitucional, la Auditoría fue concebida como un órgano nuevo del Estado, independiente de la Contraloría General de la República.

Por las anteriores consideraciones el cargo es infundado, ya que existe cosa juzgada constitucional en relación con la definición realizada por la Corte sobre el punto referente a la autonomía de la Auditoría General de la República.

En cuanto al cargo contra el artículo 35 del decreto 272 de 2000, considera que la Carta Política define en forma clara el diferente alcance de los órganos de control fiscal y que por ello la denominación de la Auditoría General de la República, que se hace en el decreto parcialmente acusado y particularmente en el artículo 35, en nada se opone a la Carta Política ya que las funciones de la Auditoría y de la Contraloría están perfectamente delimitadas en la Constitución.

En relación con los conflictos de competencia de que trata el numeral 3 del artículo 17 del decreto acusado, considera el interviniente que el precepto demandado se refiere a los conflictos de competencia que se susciten entre entidades sometidas a su vigilancia, sin que con ello se tengan potestad para resolver el conflicto. Por el contrario la función asignada es la de promover las acciones pertinentes, para que se resuelvan los conflictos de competencia entre las entidades vigiladas por la Auditoría, lo cual en ningún momento implica el conocimiento y decisión de los mismos.

La certificación de la gestión y resultados a que alude el numeral 7 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, hace parte de la función de vigilancia que ejerce la Auditoría sobre la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos del artículo 274 de la C.P., y del artículo 10 de la ley 330 de 1996.

En lo atinente al control excepcional, manifiesta que el inciso segundo del artículo 274 de la C.P. establece que “la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”, por lo que bien podría el decreto acusado, asignar competencia en forma excepcional al Auditor General, para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre las cuentas de las contralorías distritales y municipales.

Desconoce la actora la decisión de la Corte Constitucional, que reconoce de manera categórica la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Auditoría General de la República, consagrada en la sentencia C-499 de 1998, mediante la cual se declaró inexecutable la adscripción de la Auditoría a la Contraloría General de la República y se reconoció la independencia de aquella.

De ahí que la norma acusada del numeral 16 del art. 17, no vulnera precepto alguno, cuando en desarrollo de dicha autonomía se faculta al Auditor para adoptar la planta de personal de la entidad, de acuerdo, desde luego, con la viabilidad presupuestal certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El numeral 21 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, es un desarrollo del artículo 274 de la Constitución, según el cual la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría se ejercerá por el Auditor General, de manera que lo que es inherente a dicha función puede ser realizado por la Auditoría General de la República en virtud del mandato superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación solicita que se declaren executable los artículos 1, 6 y 17-12, 35, executable con condicionamiento al art. 17-7, e inexecutable los numerales 3, 16 y 21 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, de acuerdo con los siguientes argumentos:

En cuanto al numeral 3º del artículo 17 del decreto 272 de 2000, considera el Procurador que si bien la norma respeta los lineamientos de la ley de facultades, en el sentido de que se

ocupa de asignar una función que la Ley 330 de 1996 no reglamentó, viola el artículo 274 de la Carta, por cuanto la misma no tiene relación con la vigilancia que encargó el constituyente al Auditor. Se trata más bien de un mecanismo que pretende solucionar las divergencias que puedan presentarse entre la Contraloría General de la República y las demás contralorías, respecto de su competencia en los diferentes ámbitos.

Es la ley quien debe ocuparse de desarrollar las competencias para promover las diferentes acciones ante lo contencioso administrativo y facultar a los interesados, para controvertir los diferentes actos expedidos por las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones, pero no puede, en este caso el legislador extraordinario facultar a un órgano que constitucionalmente tiene otra función definida, para desarrollar otras que no son de su naturaleza.

La norma demandada, vulnera lo previsto en el numeral 12 del artículo 268 de la Carta, ya que es al Contralor a quien compete dictar las normas generales que armonicen los sistemas de control fiscal en los diferentes niveles de la administración.

Los numerales 7º y 12 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, se limitan a desarrollar funciones que tienen que ver, con las que la Carta le asigna al Auditor, es decir de vigilancia fiscal, respecto de la Contraloría General y de otras contralorías.

No obstante, la función contenida en el numeral 7º, sobre la certificación de la gestión de entidades sometidas a su vigilancia, advierte el procurador que la función asignada al Auditor, se aviene a la Constitución, siempre y cuando se entienda que la certificación que expide está basada exclusivamente en el resultado de las investigaciones que haya promovido ante las autoridades competentes, como consecuencia del ejercicio de su función de vigilancia de la gestión fiscal.

En relación con el contenido del numeral 12 del artículo 17 del decreto acusado, manifiesta que la ley, conforme lo dispuso la sentencia C-110 de 1998, puede extender como en ese caso lo hizo, la vigilancia de la gestión fiscal a las contralorías departamentales, distritales y municipales, pues el inciso segundo del artículo 274 de la Carta, persigue garantizar el control fiscal aún sobre los órganos fiscalizadores del Estado. Por esta razón, ni excede las facultades concedidas ni infringe los postulados constitucionales que rigen el control fiscal.

En lo concerniente al cargo contra el artículo 35 del decreto 272 de 2000, considera el

procurador que la simple nomenclatura de un cargo no es argumento que por sí solo baste para predicar su inconstitucionalidad, es necesario entonces, examinar las funciones con el fin de determinar si éstas exceden o no los parámetros constitucionales. En ese orden de ideas, el artículo 35 del decreto acusado, se ajusta a los postulados de la Carta.

Considera la vista fiscal que para adelantar el control de constitucionalidad sobre el artículo 1º del Decreto 272 de 2000, es conveniente integrar la unidad normativa con el artículo 6º ib., que alude a la autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.

En cuanto a los conceptos de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica aplicados a la auditoría, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-499 de 1998.

Estima el procurador que el artículo 1º del decreto 272 de 2000 se ajusta a la Constitución, toda vez que la función de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre las Contralorías General y departamental, se asigna a una entidad que es la Auditoría General de la Nación, y estará a cargo y será ejecutada por un Auditor, tal como lo establece el artículo 274 de la C.P.

En cuanto al numeral 16 del artículo 17 del decreto 272 de 2000, considera el procurador que no se aviene al texto Constitucional, que las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, se utilicen para habilitar a un funcionario diferente y de manera indefinida, para expedir la planta de personal correspondiente a la entidad, como ocurrió en este caso, razón por la cual solicita declara su inconstitucionalidad.

El numeral 21 del artículo 17 del decreto acusado también es inconstitucional, ya que no basta con predicar que una función es inherente a un cargo, para habilitar su ejercicio, sino que debe ser la Constitución, la ley o el reglamento los que se ocupen de desarrollarlo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. El problema jurídico planteado.

Conforme a los cargos de la demanda, las intervenciones registradas dentro del proceso y el concepto del Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte establecer si el Presidente de la República se excedió en el uso de las facultades extraordinarias concedidas por la ley 573 de 2000, y si las funciones otorgadas a la Auditoría General de la República y

al Auditor, son extrañas o contrarías a las que, según la Constitución, puede asignárseles, en su carácter de órganos de control fiscal de las entidades que en el orden nacional y territorial ejercen a su vez la misión de vigilancia fiscal de los sujetos que manejan bienes y recursos públicos.

2. Solución al problema.

2.1. En virtud del art. 1º de la ley 573/2000 se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, en el término de 15 días contados a partir de su publicación, que ocurrió el día 8 de febrero de 2000, se procediera a:

“2. Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la ley 330 de 1996”.

2.2. Mediante el decreto 272/2000, que fue publicado en el Diario Oficial No. 43.905 del 22 de febrero del mismo año, el Gobierno Nacional hizo uso de las referidas facultades. En tal virtud, atendiendo al término señalado para el ejercicio de las mencionadas facultades, considera la Corte que las facultades fueron utilizadas dentro del límite temporal previsto por el legislador. Por lo tanto, desde la perspectiva analizada el decreto en cuestión se ajusta a la Constitución.

2.3. En lo que atañe con el cargo formulado por la actora en cuanto a que el Gobierno al dictar el decreto acusado, se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas, considera la Corte que es necesario establecer si aquél en su condición de legislador extraordinario respetó o no los condicionamientos que le fueron señalados por la ley habilitante. A ello procede de la siguiente manera:

Las facultades que le fueron otorgadas al Gobierno lo autorizaban para determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa General de la República, en lo no previsto en la ley 330/96. Al examinar esta ley, que constituye un desarrollo parcial del art. 308 de la Constitución Política¹, se observa que la única referencia a la vigilancia de la gestión fiscal por la Auditoría se encuentra en el art. 10, que dice:

“Vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales. La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales será ejercida por la Auditoría ante la Contraloría

General de la República”.

Lo anterior indica que, con excepción de la referida atribución de funciones, el Gobierno podía ocuparse de regular la materia para la cual fue habilitado por la ley.

Las atribuciones mencionadas, en consecuencia, facultaban al Ejecutivo para definir la naturaleza jurídica de la Auditoría, sus objetivos, diseñar su estructura administrativa, identificar los órganos que la integran, establecer sus funciones, y arreglar, disponer u organizar los medios materiales y personales necesarios para alcanzar sus finalidades.

En cumplimiento de los cometidos asignados, el Gobierno reguló dentro del decreto 272/2000 (arts. 1 a 36) lo relativo a la denominación, naturaleza jurídica, ámbito de competencias, objetivo y funciones de la Auditoría, y la organización administrativa, incluida en ésta la designación de los órganos de dirección, administración y operación, y sus funciones, la sede y sus niveles funcionales.

A juicio de la Corte, el Gobierno no excedió el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el legislador. Por consiguiente, por este aspecto el decreto 272/2000 será declarado exequible.

2.4. En lo que concierne a los cargos concretos de inconstitucionalidad que formula la actora contra los artículos 1º, 17, numerales 3, 7, 12, 16 y 21, y 35 de dicho decreto, la Corte procede a pronunciarse de la siguiente manera:

a) Específicamente en la sentencia C-499/982, la Corte, al analizar la constitucionalidad del art. 81 de la ley 106/93 y siguiendo la jurisprudencia de la Corporación sobre el control fiscal y la autonomía de los órganos que lo ejercen, se refirió extensamente a la naturaleza jurídica de la Auditoría de la Contraloría General de la República, en los siguientes términos:

“La vigilancia fiscal, conforme a la norma constitucional antes citada, se realiza mediante un control financiero, de gestión y de resultados enmarcado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”.

“Esta Corporación ha señalado que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.”³ En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal

hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición.⁴ A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión “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.”⁵

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.⁶ De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley.⁷ En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el “establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.”⁸

“4. Para cumplir a cabalidad con las misiones que la Constitución Política le ha asignado (C.P., artículos 267 y 268), la Contraloría General de la República requiere de los recursos y bienes públicos necesarios para su funcionamiento eficiente. Por estos motivos, esta entidad ha sido incluida en la ley orgánica del presupuesto como uno de los órganos que conforman el presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996, artículo 3°). De este modo, la Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas”.

“El cumplimiento de los fines del Estado (C.P., artículo 2º) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P., artículo 209),⁹ implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado”.

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

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

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

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

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

“Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto¹¹ o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.¹²”

“Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste.¹³”

b) En relación con el cargo según el cual el art. 1º crea un nuevo órgano, no previsto por el art. 274 de la Constitución, al señalar que la Auditoría General de la República es un organismo encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Corte considera que no le asiste razón al demandante.

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

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

Por lo anterior, el art. 1º del decreto 272/2000 será declarado exequible.

c) En cuanto al art. 35 del decreto 272/2000, en donde se establece que las menciones que hagan las normas que continúen vigentes a la Auditoría ante la Contraloría General de la República o a su auditoría externa, se entenderán referidas a la Auditoría General de la República, sobre el cual la censura emplea los mismos razonamientos hechos en torno a la inconstitucionalidad del art. 1º, la Corte se remite a lo expresado en la letra anterior. En consecuencia, esta norma será declarada exequible.

d) En relación con los cargos formulados contra distintos numerales del art. 17, (funciones del Auditor General de la República) dada la diversidad de materias que ellos regulan, la Corte analizará a continuación la preceptiva de cada uno de dichos numerales, en los siguientes términos:

- La función de promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencias que se susciten entre las entidades sometidas a su vigilancia:

No obstante que, por regla general las competencias de las autoridades administrativas y, desde luego, las que ejercen los órganos de control fiscal, están delimitadas por la Constitución y la ley, el ejercicio de aquéllas puede dar origen a discrepancias en torno a quien es el titular de una determinada atribución y el competente, por consiguiente, para adoptar una concreta determinación. Se presenta de este modo un conflicto de competencias que naturalmente no pueden resolver los órganos enfrentados, sino un órgano dotado de la autoridad y la correspondiente autonomía e independencia para resolver el conflicto.

En nuestro sistema jurídico la facultad para dirimir los conflictos de competencia ha sido confiada a los órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Según el art. 88 C.C.A. los conflictos de competencia administrativos se promoverán de oficio o a solicitud de parte, conforme al procedimiento que en dicha norma se regula.

La norma acusada solamente habilita como sujeto procesal a la Auditoría para promover ante el órgano competente la acción pertinente para que éste proceda a resolver el correspondiente conflicto de competencia entre las entidades sometidas a su control. En manera alguna, aquélla le atribuye a la Auditoría la facultad para desatar el conflicto.

Se justifica la referida atribución en cabeza de la Auditoría, en la medida en que ella constituye una función complementaria a la del ejercicio del control fiscal que sobre las contralorías se le ha asignado, que se adecua a la necesidad de asegurar y realizar el principio de eficiencia a que alude el art. 209 de la Constitución, impulsando la pronta solución de dichos conflictos. La no intervención de la Auditoría en estos asuntos, podría dilatar su solución, y afectar el buen servicio y la eficiencia de los organismos vigilados por ésta.

En tales circunstancias, la norma no viola ninguna norma de la Constitución y será declarada exequible.

- La función de certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.

Considera la Corte que el numeral 7 del art. 17 del decreto que consagra dicha función se ajusta a la Constitución, por las siguientes razones:

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.

No se trata de una coadministración, pues la función de certificación mencionada no comporta una interferencia en las funciones internas de las contralorías, simplemente constituye una manifestación deducida de la verificación y calificación acerca de la gestión y sus resultados de la actividad fiscal de 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.

En virtud de lo anterior, se declarará exequible la norma acusada.

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

La Corte en la sentencia C-110/9814 se pronunció sobre la exequibilidad del art. 10 de la ley 330/96, que atribuyó la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales a la Auditoría ante la Contraloría General de la República, con fundamento en los siguientes argumentos:

“... 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”.

“Ahora, ¿por qué la función del Auditor, a que se refiere el inciso primero del artículo 274 constitucional, no es taxativa como lo supone el actor? Pues por la sencilla razón, ya expresada por el representante del Ministerio de Hacienda, de que dicha norma no pretende regular las atribuciones del Auditor, sino establecer la forma en que se vigilará la gestión fiscal de las contralorías en los diferentes niveles territoriales, a saber: a nivel nacional, por el Auditor de la Contraloría General de la República, y a nivel seccional y local (departamentos, distritos y municipios), en la forma que disponga la ley”.

(.....)

“En efecto, el demandante pretende llegar a una supuesta intención del Constituyente que, vale decir, no se deriva ni de la ubicación del artículo 274 dentro de la Carta Política, ni de la materia que regula, vista sistemáticamente y menos de su texto, el cual claramente encarga al legislador, como antes quedó sentado, la forma de llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales, distritales y municipales. Además, si bien es cierto que el artículo 113 Superior, establece la división de las distintas competencias de los órganos estatales, la verdad es que de ella no se puede sacar la conclusión a que llega el demandante, en el sentido de que cuando el Constituyente determina funciones para ciertos funcionarios u órganos, éstas deben entenderse taxativas y, por ende, vedada la intervención del legislador para regularlas”.

Ciertamente el inciso 1 del art. 274 establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por el Auditor; pero en el inciso siguiente se establece que “la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”. Por lo tanto, no es inconstitucional que el legislador asigne al mismo órgano especializado que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de dicha contraloría, la vigilancia de los órganos que realizan idéntica función a nivel departamental, distrital y municipal.

Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta 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.

Conforme con lo anterior, a juicio de la Corte, lo que sí carece de respaldo constitucional es que la norma acusada disponga que la vigilancia de los organismos de control fiscal territorial se ejerza a solicitud de terceros, que desde luego pueden estar o no interesados en dicho control, como es el caso de los gobiernos departamental, distrital y municipal o las comisiones permanentes del Congreso o de las asambleas o concejos o los ciudadanos, en razón de que la vigilancia de la gestión fiscal por el Auditor, sea que se ejerza ante la Contraloría General de la República o frente a los organismos de control fiscal territorial, no puede ser facultativa, es decir, no puede ser una función rogada o que dependa de la voluntad de terceros, sino indispensable y obligatoria por el notorio interés público que ella

envuelve.

No resulta tampoco razonable, por los argumentos antes expuestos, que se exima de control a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá.

Por las razones expuestas, se declarará exequible el numeral 12 del art. 17 del decreto 2000 salvo las expresiones: “en forma excepcional” y “previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

- Las funciones para adoptar la planta de personal, proveer los empleos, distribuir los cargos, conformar grupos internos de trabajo y concejos y comités asesores.

La facultad que se atribuye al Auditor para adoptar la planta de personal, es algo consustancial con la autonomía jurídica y administrativa que se predica de todo órgano de control. Pero podría agregarse que, según el art. 150-23 de la Constitución corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, de suerte que no resulta extraño que el legislador al regular la función fiscal de la Auditoría le haya confiado la mencionada competencia al Auditor.

Por lo demás, como lo expresó la Corte en la sentencia C-272/96 los diferentes aspectos que comprende el tema de la función pública en la Constitución, necesariamente se vinculan con la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración y, se agrega, tanto de la activa como de la pasiva o de control. Ello se confirma con lo que igualmente expresó la Corte en la sentencia C-299/9415, en la cual se dijo:

“En sentido general, la estructura y funcionamiento de la administración comprende no sólo la identificación de los organismos que la integran sino la regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, como los relativos al manejo y vinculación de los recursos humanos al servicio de tales organismos, su régimen salarial y disciplinario, el sistema de prestaciones a que tienen derecho los empleados públicos y los trabajadores oficiales, así como los medios materiales (recursos económicos y físicos), requeridos para el desarrollo de su acción”.

En lo que atañe con las previsiones normativas relativas a la provisión de empleos, la distribución de cargos, la conformación de grupos internos de trabajo, consejos y comités asesores, que sean necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias de la Auditoría, estima la Corte que funciones de esta estirpe en cabeza del Auditor, responden igualmente a la autonomía jurídica, administrativa y funcional que le es propia a dicho organismo. Pero debe tenerse en cuenta que la conformación de grupos internos de trabajo, no debe entenderse como atribución en cabeza del Auditor para modificar la estructura administrativa interna, ni mucho menos la planta de personal, omitiendo los requisitos de ley.

En consecuencia, se declarará exequible el numeral 16 del art. 17 del decreto 272/2000.

- La asignación de funciones genéricas al Auditor.

El numeral 21 del art. 17 prevé que además de las funciones expresamente asignadas al Auditor, este funcionario puede cumplir “Las demás que no estén expresamente relacionadas en este decreto y que sean inherentes a la naturaleza del cargo, sin perjuicio de las delegaciones a que hubiere lugar, así como, aquellas que le sean asignadas por la Constitución y la ley”.

Estima la Corte, que el principio de legalidad exige la precisión de las funciones que deben desarrollar los servidores públicos al servicio del Estado, para efectos de poderles exigir las consiguientes responsabilidades (arts. 6, 121, 122 y 123, inciso 2 C.P.). Por lo tanto resulta contrario a la Constitución la asignación genérica de competencias que se hace a la Auditoría en dicha norma. Por ello, ésta será declarada inexecutable.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el decreto 272 de 2000, en cuanto no hubo exceso en el

ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al Gobierno, según la ley 573 de 2000, salvo lo que se dispone en los ordinales TERCERO y CUARTO de la parte resolutive de esta sentencia.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLES los arts. 1º y 17, numerales 3, 7, y 16, así como el art. 35 del decreto 272 de 2000.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE el numeral 12 del art. 17, salvo las expresiones “en forma excepcional” y “previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá “ que se declaran INEXEQUIBLES.

CUARTO. Declarar INEXEQUIBLE el numeral 21 del art. 17 del decreto 272 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Apropiaciones departamentales para honorarios de los diputados y gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías departamentales.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 C-132/93 MP. José Gregorio Hernández Galindo. En este mismo sentido, véanse, las C-534/93 MP. Fabio Morón Díaz; C-167/95 MP. Fabio Morón Díaz y C-374/95 MP. Antonio Barrera Carbonell.

4 C-529/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Véanse, también, las C-586/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo y C-570/97 MP. Carlos Gaviria Díaz.

5 C-529/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 C-132/93 MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-374/95 MP. Antonio Barrera Carbonell; C-534/93 MP. Fabio Morón Díaz; SC-167/95 MP. Fabio Morón Díaz; C-586/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo; C-100/96 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

8 C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

9 C-586/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo.

10 C-100/96 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

11 C-592/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-192/97 MP. Alejandro Martínez Caballero;
C-283/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-315/97 MP. Hernando Herrera Vergara.

13 T-006/94 MP. Vladimiro Naranjo Mesa; C-283/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 M.P. Fabio Morón Díaz

15 M.P. Antonio Barrera Carbonell