



Floridablanca, Noviembre 25 de 2013

SIA-ATC-2013000789
CMF 2013 ME 1270

JCA

Doctora
LAURA EMILSE MARULANDA TOBON
AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
Av. La Esperanza entre carreras 60 y 64, Ed. Gran Estación II, piso 10 costado
occidental.
Bogotá D.C.

Ref.: Solicitud de Orientación Jurídica en la Delimitación de las Competencias de las Contralorías Territoriales y Petición Respetuosa sobre Delimitación del Triple CCC sobre las competencias de la Contraloría Municipal de Floridablanca, a partir del Origen de los Recursos.

De manera atenta y por demás respetuosa, me permito muy comedidamente y como órgano de control nuestro, solicitar muy respetuosamente una orientación jurídica referenciadora y estándar sobre la delimitación clara de la competencia de las Contralorías Municipales.

Mi solicitud aunque parece simple y clara es más compleja de lo que refleja, ya que reciente en la Contraloría de Floridablanca tuvo visita de la CGR, sobre un presunta situación de competencia sobre los recursos del Sistema General de Participación, misma que fue contestada informándole que en su momento 2011 la alcaldía de Floridablanca efectuó unidad de caja con todos los recursos produciendo los hallazgos correspondientes.

A la Contraloría General de la República, se le puso a disposición toda la documentación del caso para los fines pertinentes.

Pero de la visita sale a la luz, la reflexión jurídica que la información que nos solicita la Auditoría General de la República del Municipio de Floridablanca incluye recursos del Sistema General de Participación, de la Ley del departes y demás sobre el cual la Contraloría Municipal no tendría Competencia de Vigilancia, en los siguientes aspectos de manera puntual:

1. En la rendición de la cuenta formato 21
2. En la rendición bimensual de contratación triple CCC
3. En recomendaciones que nos hace la AGR para que ampliemos la muestra de contratación en ejercicios auditores.

Históricamente y tradicionalmente la mayoría de los informes de la auditoría no reflejan en la línea de contratación, el criterio de verificación del origen de los recursos por lo que la muestra seleccionada en ocasiones tampoco identifica tipo de presupuesto si es inversión o funcionamiento, que determine la competencia de su vigilancia.

En nuestra Contraloría estamos tratando de mejorar en este aspecto, para la vigencia 2014. No obstante implica mayor tiempo en el ejercicio auditor por la transversalidad del control.

Es así como nace la inquietud, y la obvia reflexión jurídica que las Contraloría Municipales no tenemos competencia sobre recursos de:

1. Inversión, Sistema General de Participación
2. Inversión, Recursos Ley del Deportes
3. Inversión, Regalías (formato 21)

Cra 8 No. 10-42 Torre Di Bari Casco Antiguo Floridablanca
WWW.contraloriafloridablanca.gov.co
Telef: 6199963 - 6199964

27/Nov/13
3.220

27/28/29 NOV. 2013
20

Vano . 13 enero 14 - 29 enero 14

- 
4. Recursos Ingresados por convenios con recursos cuya fuente son los anteriores
 5. Otros
 6. y no es claro si perdemos ~~competencia~~ legal cuando se realiza control de excepcional por la Contraloría General de la República

De la situación anterior se observa que la contralorías de manera particular las más pequeñas nos encontramos en un sándwich, y posiblemente en un mar de interpretaciones jurídicas, ya que de una parte se nos informa que legalmente no contamos con la competencia sobre estos recursos y de otra se nos pide rindamos información relacionada a recursos que nos son de nuestra competencia, encontrándonos entre la espada y la pared.

De esta forma, frente a la situación planteada agradecemos de manera muy respetuosa especial y particular su apoyo y orientación en términos de peticiones especiales amparadas constitucionalmente de la siguiente forma:

1. Se evalúe que la rendición de la contratación del triple CCC, que presuntamente abarca la totalidad de la contratación de una entidad, al partir del origen de los recursos la vigilancia de los mismos corresponde a varios entes de control nacional y territorial (departamental y municipal) al mismo tiempo y finalmente cada Contraloría recibe la rendición de la totalidad de la contratación, sin la posibilidad de vigilancia sólo de su competencia sobre la muestra selectiva, siendo posiblemente simples intermediarios de parte de información sobre los cuales no existe competencia de vigilancia, **para lo cual se esperaría que pudieran rendir sólo la contratación en la cual nos compete su vigilancia y no todo el universo que no podemos vigilar por ausencia de competencia**
2. En caso de que la anterior petición no prospere, **estudiar la viabilidad de incluir en el triple CCC una casilla que determine el origen de los recursos para que las contralorías podamos definir muestra sobre la base real de nuestras competencias**
3. En la rendición de la cuenta hacia la AGR, se omita la información sobre recursos que nos podemos auditar por ausencia de competencia.
4. Se pueda determinar un criterio unificado y estandarizado y orientador de la delimitación **clara de la competencia de las Contralorías, partiendo del origen de los recursos y naturaleza legales de las entidades vigiladas**
5. Se pueda orientar si cuando hay control excepcional por parte de la CGR, las Contralorías perdemos por ámbito de la ley la competencia natural que la misma norma nos ha dado para la vigencia auditada por el control excepcional y demás vigencias auditadas

Cordialmente en espera de su valioso apoyo en aras de mejorar cada día nuestra labor de control fiscal.

Cordialmente,



MARIA MARGARITA BUENO GONZALEZ
Contralora Municipal de Floridablanca

Proyecto: MMBG
Anexos: Sin anexos
Gestión Documental
Original: Dra. Laura Emilse Marulanda Tobón
Copia: Carpeta AGR

Cra 8 No. 10-42 Torre Di Bari Casco Antiguo Floridablanca
WWW.contraloriafloridablanca.gov.co
Telef: 6199963 - 6199964

27 NOV 2013

TRABAJO
210830 4044



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141100000221

Fecha: 09-01-2014

Bogotá, D.C;
110-COI-2014

φφ 03148619900

Doctora
MARIA MARGARITA BUENO GÓNZALEZ
Contralora Municipal de Floridablanca
Carrera 8 No. 10 – 42 Torre Di Bari Casco Antiguo
Florida Blanca, Santander

Asunto: Rad. No. 2013- 233-008703-2
Solicitud Orientación Jurídica

Respetada señora Contralora:

De conformidad con la solicitud de orientación jurídica elevada ante la Auditora General de la República, remitida por competencia a esta Oficina Jurídica; de manera atenta y de conformidad con lo establecido en el parágrafo del numeral 2° del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, me permito manifestarle que en razón a la importancia y complejidad del tema objeto de consulta, estaremos dando respuesta a sus inquietudes el día veintinueve (29) de enero del presente año.

Cordialmente,



CÉSAR MAURICIO RODRIGUEZ AYALA
Director Oficina Jurídica (e)

Proyectó: RAM 

NOBE 2014



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141100003481

Fecha: 29-01-2014

Bogotá, D.C;
110-201-2014

49 03397124200

SIA-2013000789

Doctora

MARIA MARGARITA BUENO GONZALEZ

Contralora Municipal de Floridablanca

Cra. 8 No. 10 – 42 Torre Di Bari Casco Antiguo Floridablanca

Floridablanca – Santander

Asunto: Respuesta consulta elevada mediante Radicado 2013-233-008703-2

Respetada señora Contralora:

De conformidad con la consulta elevada relacionada con la evaluación de la rendición de la contratación del triple CCC, en cuanto se refiere a la delimitación de las competencias de las Contralorías Territoriales a partir del origen de los recursos; de manera atenta nos permitimos referirnos al tema bajo las siguientes consideraciones jurídicas.

SINTESIS DE LA CONSULTA

1. *Se evalúe que la rendición de la contratación del triple CCC, que presuntamente abarca la totalidad de la contratación de una entidad, al partir del origen de los recursos la vigilancia de los mismos corresponde a varios entes de control nacional y territorial (departamental y municipal) al mismo tiempo y finalmente cada Contraloría recibe la rendición de la totalidad de la contratación, sin la posibilidad de vigilancia sólo de su competencia sobre la muestra selectiva, siendo posiblemente simples intermediarios de parte de información sobre los cuales no existe competencia de vigilancia, para lo cual se esperaba que pudieran rendir sólo la contratación en la cual nos compete su vigilancia y no todo el universo que no podemos vigilar por ausencia de competencia*
2. *En caso de que la anterior petición no prospere, estudiar la viabilidad de incluir en el triple CCC una casilla que determine el origen de los recursos para que las contralorías podamos definir muestra sobre la base real de nuestras competencias*
3. *En la rendición de la cuenta hacia la AGR, se omita la información sobre recursos que no podemos auditar por ausencia de competencia.*
4. *Se pueda determinar un criterio unificado y estandarizado y orientador de la limitación clara de la competencia de las Contralorías, partiendo del origen de los recursos y naturaleza legales de las entidades vigiladas*
5. *Se pueda orientar si cuando hay control excepcional por parte de la CGR, las Contralorías perdemos por ámbito de la ley la competencia natural que la misma norma no ha dado para la vigencia auditada por el control excepcional y*

*31-01-2014
M.M.*

30 ENE 2014

demás vigencias auditadas

• **CONSIDERACION PRELIMINAR**

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, éste ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que adelantamos un control posterior y selectivo de su gestión fiscal. Por lo tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas, que puedan llegar posteriormente a ser objeto de vigilancia, ya que en la medida en la que los controladores resultaren involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda la legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función, razón más que suficiente para emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto.

• **CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURIDICA**

Sobre los numerales 1 °, 2° y 3° contenidos en su consulta, esta Oficina Jurídica considera procedente precisar que mediante CARTA CONJUNTA No. 001 de 2013, suscrita por la Presidenta del Consejo Nacional de Contralorías, el Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales y el Presidente del Consejo Nacional de Contralorías, en virtud del principio constitucional de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado (C.P. art. 113) y con el propósito de optimizar los reportes por parte de los sujetos de control en aras del fortalecimiento de la vigilancia y control a la contratación de las entidades territoriales, se acordó efectuar una compilación, evaluación y remisión de toda la información en materia de contratación, a efectos de elaborar indicadores de monitoreo que permitan evaluar de manera bimensual la información reportada por las contralorías del país.

En este sentido, la información que la Auditoría General de la República requiere en sus formatos de rendición de cuenta apuntan a contar con una información veraz, íntegra y oportuna sobre la contratación pública efectuada por las entidades territoriales con el objeto de velar por óptimo manejo de los recursos públicos que la población colombiana requiere con suma urgencia.

En este orden de ideas, la AGR considera que conforme al citado principio de colaboración armónica que debe existir entre las distintas entidades del Estado, aún con mayor razón entre las que ejercen competencias en materia de control fiscal por la importancia del adecuado manejo de los recursos públicos, las contralorías territoriales pueden y deben seguir colaborando con el suministro de esa información integral, la cual al momento del análisis necesariamente debe tenerse en cuenta la competencia y el origen de los recursos por usted expuestos.

En relación con los numerales 4° y 5° de su consulta, debemos manifestar sobre las competencias de las contralorías departamentales y municipales, partiendo del origen de

cuad

los recursos y naturaleza de las entidades vigiladas, lo siguiente:

El artículo 3° de la Ley 42 de 1993 establece que son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo 2°.

El artículo 272 de la Constitución Política establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

Sobre la competencia para el ejercicio del control fiscal se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado en concepto 1007 de 1997, bajo los siguientes términos:

"La competencia para ejercer el control de la gestión fiscal está distribuida entre las Contralorías General de la República, departamentales, distritales y municipales donde haya contralorías, con base en los criterios consignados en la Constitución Política (Artículos 267 a 272), que la Sala identificó, en el concepto 1007 de 1997, en los siguientes términos:

"a) Según la pertenencia de los fondos o bienes. Conforme al inciso 1° del artículo 267 de la Constitución Política corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de los fondos o bienes de la nación.

b) Según el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado. El artículo 272 de la Constitución dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías corresponde a éstas y a las contralorías departamentales incumbe la de los municipios que carezcan de dicho órgano de control, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

c) Según el arbitrio legislativo. Los artículos 267 y 272 de la Constitución prevén que la ley, esto es, el legislador determine los casos especiales en que la vigilancia de la contraloría se puede realizar por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Concejo de Estado. Así mismo, se defiere a la ley la fijación de los casos excepcionales en los que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial."

En concordancia con lo anterior, en el concepto 1662 de 2005, emitido por esta Sala, se sostuvo:

"La competencia de la Contraloría General está dada con referencia a los bienes objeto de la vigilancia fiscal en tanto sean de la Nación, la competencia de las contralorías territoriales está referida al sujeto pasivo de la función fiscal, esto es la entidad territorial, y además está circunscrita al ámbito de su jurisdicción, en las voces del artículo 272, inciso sexto, ibidem (...)" así:

"los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal." (Subraya la Sala)." (...)

Cuervo

"(...) Se tiene entonces que la competencia de las contralorías territoriales, determinada constitucionalmente por la "jurisdicción", queda fijada respecto de las entidades que integran la estructura central y descentralizada de la administración del departamento, distrito o municipio que delimita territorialmente esa jurisdicción, y respecto de los bienes de esas mismas entidades (...)"

(...)

En el orden territorial, son sujetos de control fiscal los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y los particulares que administren o manejen bienes o fondos del departamento (art. 3°).

Por su parte, el artículo 65 ibídem, prevé que "Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley".

De conformidad con lo expuesto, la competencia de las contralorías del orden territorial se encuentra determinada en el ámbito de su jurisdicción a aquellas entidades que hacen parte de la estructura administrativa del orden departamental o municipal y a los particulares que manejen fondos o bienes que pertenezcan a alguno de estos órdenes.

Al respecto debe señalarse que el artículo 89 de la Ley 715 de 2001 puntualiza que el control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República y que para tal fin ésta establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-403 de 1999, al examinar la constitucionalidad de los literales a) y b) del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, trató el tema de la competencia concurrente, por cuanto participan tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales, el cual debe ser coordinado, al señalar: *"(...) se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración (...)"*.

De otra parte, el numeral 6° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000 concreta que corresponde a la Contraloría General de la República ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales.

Cabe precisar que mediante Sentencia C-127 de 2002, la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del numeral 6° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000, señalando:

"(...) De esta suerte, con fundamento en los artículos 272 y 267 de la Constitución, tanto las contralorías de las entidades territoriales como la Contraloría General de la República pueden ejercer el control de la gestión fiscal cuando manejan o administran fondos o bienes de origen nacional.

Carpe

(...) Así, se impone entonces una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 267, inciso primero, 272 y 286 de la Carta, de la cual se desprende como conclusión la existencia de una competencia concurrente para desechar la pretendida competencia privativa sobre el control de la gestión fiscal en este caso y, en tal virtud, ha de aceptarse que no pueden ejercerse simultáneamente esas funciones por la Contraloría Territorial y la Contraloría General de la República. (...) no encuentra entonces la Corte que resulte inexecutable lo dispuesto por el artículo 5° numeral sexto del Decreto Ley 267 de 2000, como quiera que bien puede el legislador establecer competencias prevalentes, como lo hizo en este caso y en nada se vulnera norma alguna de la Constitución cuando para este efecto ordena que exista coordinación entre las actividades que cumplan para la vigilancia de la gestión fiscal tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales" (...).

En el marco de las competencias concurrente de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, y prevalente de la primera respecto de las segundas, para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, se requiere de un Sistema Especial de Vigilancia que facilite su debida coordinación, haciéndose necesario disponer de una metodología aplicable para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, en aras al logro de la eficiencia y eficacia de la función de vigilancia y control fiscal, sobre la base de competencias delimitadas.

Ahora bien, en el evento que la Contraloría General de la República decida asumir las diferentes acciones de vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la adopción del Plan General de Auditoría, deberá comunicarlo oportunamente a la contraloría territorial correspondiente para que se abstenga de hacer lo propio.

Sobre la pérdida de competencia de la contraloría cuando hay control excepcional por parte de la CGR, consideramos pertinente referirnos en primer término al artículo 267 de la Carta que expresa:

"El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la república, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

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

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. **En los casos excepcionales, previstos en la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial...**" (la Subraya y resaltado fuera de texto)*

Observamos que el inciso tercero de la citada norma establece el control excepcional que ejerce en forma posterior la Contraloría General de la República sobre cuantas de las entidades territoriales. El citado precepto constitucional fue desarrollado por la Ley 42 de 1993 en su artículo 26, y dispuso:

“ARTÍCULO 26.- La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los siguientes casos:

- a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y*
- b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley”*

En relación con el ejercicio del control fiscal de los Recursos del Sistema General de Participaciones y Regalías, teniendo en cuenta que éstos son recursos de propiedad de la Nación cedidos a los municipios, es preciso señalar que el mismo es ejercido de manera prevalente por la Contraloría General de la República en coordinación con las contralorías territoriales. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 Superior y al numeral 6° del artículo 5° del Decreto 267 de 2000, que expresa:

“Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

(...)

6. Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales”.

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la exequibilidad de la precitada norma, expresó en Sentencia C- 127 de 2002, lo siguiente:

“(…) De esta suerte, con fundamento en los artículos 272 y 267 de la Constitución, tanto las contralorías de las entidades territoriales como la Contraloría General de la República pueden ejercer el control de la gestión fiscal cuando se manejan o administran fondos o bienes de origen nacional. (...) Así, se impone una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículo 267, inciso primero, 272 y 286 de la Carta, de la cual se desprende como conclusión la existencia de una competencia concurrente para desechar la pretendida competencia privativa sobre el control de la gestión fiscal en este caso y, en tal virtud, ha de aceptarse que no pueden ejercerse simultáneamente esas funciones por la Contraloría Territorial y la Contraloría General de la República (...) no encuentra entonces la Corte que resulte inexecutable lo dispuesto por el artículo 5° numeral sexto del decreto-ley 267 de 2000, como quiera que bien puede el legislador establecer competencias prevalentes, como lo hizo en este caso y en nada se vulnera norma alguna de la Constitución cuando para este efecto ordena que exista coordinación entre las actividades que cumplan para la vigilancia de la gestión fiscal tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales (...).

En cuanto se refiere al control excepcional como modalidad del control fiscal, éste ha sido ampliamente estudiado por la Corte Constitucional, para concluir que el mismo es una expresión de la Unidad que se predica del Estado Colombiano y que en la medida en que

su procedencia es excepcional y con unos requisitos establecidos en la ley, no afectan la descentralización ni la autonomía establecida en la Constitución Política para las entidades territoriales.

La Corte Constitucional en sentencia C- 364 de 2001, sobre el control excepcional y la autonomía de las entidades territoriales, expresó:

"(...) 4- Como regla general, de conformidad con el artículo 272 de la Carta, la función de control fiscal a nivel departamental, distrital y municipal le corresponde a las entidades territoriales; y en la definición del margen de autonomía con el cual éstas habrán de contar, es una cuestión que la constitución defiere al legislador. Sin embargo, tal y como lo señaló la sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Carta estableció una aserie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales".

Al mismo tiempo, no se debe perder de vista que la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales tiene cierto límites, ya que su existencia se desenvuelve en el marco de un Estado Unitario; por ello, su actividad se debe armonizar con la de las demás entidades, órganos y autoridades estatales. Ya tiene establecido la Corte que "los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que éste les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes" (Sentencia C-373/97, M.P. Fabio Morón Díaz).

5- El equilibrio entre los principios de autonomía y de unidad implica que la ley puede obviamente regular las cuestiones vinculadas a un interés nacional, pero no debe vulnerar el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales, y en particular debe respetar "los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses". Por ello, en desarrollo de estos principios, la Corte tiene bien establecido que la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según que se trate de dineros que provienen de fuentes propias de las entidades territoriales (recursos endógenos). Así, es obvio que en relación con recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención de la ley es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales se vería vulnerada. En cambio, la ley puede regular más intensamente la forma de utilización de los recursos territoriales exógenos.

6- La aplicación de los anteriores criterios al control fiscal explica que la Contraloría General de la República tenga facultades amplias para ejercer control sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales, mientras que su intervención en relación con los recursos endógenos debe ser excepcional, tal y como lo dispone el artículo 267 de la Carta. Por ello, la mencionada sentencia C-403 de 1999 dijo al respecto:

"existe un control concurrente de nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la Administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la

administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”

7- En este sentido, el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, ya que en tanto órgano superior del control fiscal del estado, 2no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del estado (art. 2, C.P.9” (Sentencia C-403/99, ibídem).

Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el Constituyente (C.P. art. 1°). Es el Legislador quien está llamado a efectuar la coordinación que debe existir entre las competencias ordinarias de tales entidades, y el control excepcional de la Contraloría General. Y precisamente en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, efectuó esa distribución de competencias.

8- Observa la Corte, en este caso, que el desarrollo legislativo del canon 267 Superior respeta lo dispuesto en la Constitución, por las siguientes razones: En primer lugar, esa intervención persigue finalidades legítimas, no sólo porque desarrolla una posibilidad explícitamente autorizada por la Carta (C.P. art. 267), sino además porque pretende evitar que se dilapiden los recursos estatales, en aquellos eventos en que pueda dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad. En segundo lugar, la ley señala hipótesis verdaderamente excepcionales en las cuales podrá ejercer sus competencias la Contraloría General de la República sobre los recursos propios de las entidades territoriales: (i) cuando así lo solicite el gobierno de la respectiva entidad, una comisión permanente del congreso, o la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; y (ii) cuando así lo solicite la ciudadanía, por medio de los mecanismos legales de participación.

Finalmente, se trata de hipótesis que reflejan directamente el principio constitucional de participación (C.P. arts. 1° y 3°), ya que buscan consultar la voluntad de la ciudadanía para justificar la actuación de una entidad nacional, bien sea a través de las corporaciones y funcionarios de elección popular, o directamente, por medio de los mecanismos de participación que otorga la ley. Por ello la intervención de la Contraloría General en estos casos no desconoce la autonomía territorial, ya que es proporcionada al fin perseguido por la ley y por la propia Constitución, como es proteger la idoneidad de la función de control fiscal, para salvaguardar de esa manera los recursos públicos.”

Así las cosas, no hay lugar a duda que el ejercicio del control excepcional ampliamente abordado en el fallo precitado, da lugar a un desplazamiento de competencia para el ejercicio de la labor auditora o para el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal que de allí se pueda derivar, el cual pasa a ser ejercido por la Contraloría General de la República, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los literales a) y b) de la Ley 42 de 1993, en aras de garantizar la salvaguarda de los dineros públicos, cuando está afectada la idoneidad e imparcialidad del control fiscal en el orden territorial. *CCBO*

Cabe reseñar que para valorar la admisión del control excepcional, dicha solicitud debe contener las razones y fundamentos por los cuales se duda de la imparcialidad y/o idoneidad del ente de control territorial para que sea procedente aplicar dicha figura, conforme a lo dispuesto en la Sentencia C- 364 de 2001.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta, recordando que la misma se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante. *WDR*

Cordialmente,


CESAR MAURICIO RODRIGUEZ AYALA
Director Oficina Jurídica

Proyectó: RAM *RAM*