



Radicado No: 20221100012951

Fecha: 25-04-2022

Bogotá,
110

Doctora
MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA
Contralora Departamental (E)
Contraloría Departamental del Tolima
despacho.contraloria@contralloriatolima.gov.co

Referencia: Concepto 110.018.2022
SIA-ATC. 012022000170
1. *Del Sistema General de Participaciones - SGP*
2. *Del Sistema General de Regalías - SGR*
3. *Del control fiscal concurrente y prevalente*

Doctora Miryam Johana:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio allegado mediante correo electrónico del 1º de marzo de 2022, el cual fue radicado en el 2 de marzo de 2022 con el número 20222330004202 y bajo el SIA-ATC. 012022000170, en el que consulta lo siguiente:

«Asunto: Solicitud concepto sobre las reglas de competencia para dar inicio a procesos de responsabilidad fiscal, donde se involucran recursos del orden nacional.

(...)

A propósito de la regulación establecida en Decreto Ley 403 de 2020 ¿existe alguna variación en las reglas de competencia concurrente establecidas en la Resolución Orgánica 5678 de 2005, de la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal sobre recursos provenientes del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (sic) en entidades territoriales?»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.



Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. Del Sistema General de Participaciones - SGP

La Constitución Política de Colombia de 1991 crea el Sistema General de Participaciones, en los siguientes términos:

«Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

(...)

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

(...)

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del <sic> metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Ley 715 de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros:

«Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del sistema general de participaciones. (...) (...)»

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. Para tal fin establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.»

El Contralor General de la República en cumplimiento de la disposición legal, expidió la Resolución Orgánica 5678 de 2005 «Resolución Orgánica por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales», regulando la vigilancia y control fiscal de estos recursos.

El Sistema General de Participaciones por disposición constitucional se encarga de la distribución de los recursos públicos para la atención de los servicios de salud, educación, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, a cargo del Estado en todos los niveles: nacional, departamental y municipal, dando prelación a la población más pobre.

La vigilancia y control fiscal de estos recursos radica en cabeza de la Contraloría General de la República en coordinación con las contralorías territoriales.

2. Del Sistema General de Regalías - SGR

La Constitución Política de Colombia de 1991 crea el sistema general de regalías en los siguientes términos:

«Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.»

Artículo 361. Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.

Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:

20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República. (Negrilla fuera de la norma)

(...)

Ley 2056 de 2020 «Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías», establece:

«Artículo 1°. Objeto. Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 y 361 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, **control**, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos, y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.» (Negrilla fuera de la norma)

«Artículo 183. Vigilancia y control fiscal y disciplinario. En desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación ejercerán el control fiscal y disciplinario, respectivamente, sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

Con el fin de alcanzar una mayor eficacia de estas funciones, el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control implementará mecanismos de acceso, metodologías y procedimientos necesarios para proveer información pertinente y oportuna a dichos organismos de control.

Parágrafo 1o. La Contraloría General de la República para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal de que trata el presente artículo, podrá contar con una planta temporal, financiada con el porcentaje de recursos asignado en el artículo 361 de la Constitución y los que se asignen de los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 2o. Prorróguese, hasta el 31 de diciembre del 2022, la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, en los mismos términos y condiciones del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, incluyendo la facultad contenida en su parágrafo segundo. Igualmente, con el propósito de efectuar los ajustes requeridos de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir, modificar, refundir o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 3o. La Procuraduría General de la Nación para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de control preventivo y disciplinario de que trata el presente artículo, podrá contar con una planta temporal financiada con el porcentaje de recursos del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que le sea asignado en la ley bienal de presupuesto del Sistema General de Regalías, conforme lo definido en la presente ley.»

El Decreto 1821 de 2020 «Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías» adicionado por el Decreto 804 de 2021, establece:

«Artículo 1.2.10.6.2.5. Coordinación en el manejo de información. Con la finalidad de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR, en desarrollo de la función administrativa, fiscal y disciplinaria que cumplen el DNP, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente, estas entidades facilitarán el acceso pertinente y oportuno a la información relacionada con la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías, obtenida en el ejercicio de sus funciones, brindando acceso a las plataformas tecnológicas disponibles que faciliten el intercambio de información.

Así mismo, semestralmente la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación informarán al DNP las actuaciones fiscales y disciplinarias adelantadas con base en la información suministrada y obtenida en los sistemas de información del DNP, en atribución de sus competencias constitucionales y legales sobre estos recursos.

La información suministrada por las entidades ejecutoras a través de los aplicativos del SGR, así como los informes de visitas de seguimiento, tendrán valor probatorio dentro de los procedimientos de carácter fiscal y disciplinario que se adelanten por los órganos de control. Así mismo, el no reporte oportuno de la información en los medios tecnológicos dispuestos para tal fin, por los responsables del registro de la información en los términos previstos en la ley 2056 de 2020 y demás normas que la

reglamenten, modifiquen o adicionen, dará lugar a las actuaciones disciplinarias y fiscales que correspondan por dicha omisión.»

La Contraloría General de la República en cumplimiento del mandato legal y por autorización de la misma ley, ejerce la vigilancia y el control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías, por medio de la planta temporal creada por el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2022 por el parágrafo 2º del artículo 138 de la Ley 2056 de 2020.

3. Del control fiscal concurrente y prevalente

El Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», determina:

«Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(...)

e) Concurrencia: En virtud de este principio, la Contraloría General de la República comparte la competencia de la vigilancia y control fiscal sobre los sujetos y objetos de control fiscal de las contralorías territoriales en los términos definidos por la ley.

f) Coordinación. En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal.

(...)

o) Prevalencia. En virtud de este principio, las competencias de la Contraloría General de la República primarán respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el presente Decreto Ley y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Decreto Ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República.

(...)

«Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la

vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.»

«Artículo 6. Del ejercicio prevalente de la vigilancia y control fiscal. La prevalencia en la vigilancia y el control fiscal de los departamentos, distritos y municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control de las contralorías territoriales, por parte de la Contraloría General de la República, se ejercerá conforme a los siguientes mecanismos:

- a) Vigilancia fiscal concurrente integral o selectiva, transitoria o permanente.
- b) Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal.
- c) Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF-.
- d) Acciones conjuntas y coordinadas entre contralorías.
- e) Intervención funcional de oficio.
- f) Intervención funcional excepcional.
- g) Fuero de atracción.
- h) Los demás que determine el Contralor General de la República, bajo criterios de necesidad, pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y especialidad, sin que, en ningún caso, implique el vaciamiento de competencias de las contralorías territoriales.

Parágrafo. El ejercicio de los mecanismos establecidos en el presente artículo podrá ejercerse en cualquier tiempo desplazando las competencias de la contraloría territorial hacia la Contraloría General de la República cuando corresponda, sin que ello implique el vaciamiento de las competencias de aquella.»

«Artículo 7. De la vigilancia fiscal concurrente. La Contraloría General de la República podrá ejercer vigilancia de la gestión fiscal a los sujetos u objetos de control de las contralorías territoriales, de manera permanente o transitoria, integral o selectiva en los términos que defina el Contralor General de la República.»

De la normatividad transcrita, podemos concluir que la competencia concurrente para la vigilancia y control fiscal se produce cuando la competencia es compartida entre la Contraloría General de la República y la contraloría territorial; en tanto que la competencia prevalente es la que tiene la Contraloría General de la República para adelantar la vigilancia y control fiscal sobre todo recurso público en cualquier nivel administrativo: nacional o territorial, extendiéndose a los recursos endógenos de competencia de las contralorías territoriales, en virtud del reformado artículo 267 de la Constitución Política.

En la Resolución Orgánica 5678 de 2005 de la CGR, se establece:

«Artículo 29. Definición. El Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones está constituido por: la Contraloría General de la República, las contralorías Territoriales y sus competencias prevalente y concurrente, respectivamente; los procesos de articulación; los métodos prescritos; los procedimientos establecidos; y los sistemas de información; que bajo la coordinación de la Contraloría General de la República, se establezcan para el ejercicio de la vigilancia y control

fiscal al manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones.»

«Artículo 3º. Sujetos de vigilancia y control fiscal. (...)»

La competencia de la Contraloría General de la República está circunscrita a la vigilancia y control fiscal sobre los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales; y la de las contralorías territoriales se circunscribe al ámbito de su respectiva jurisdicción.»

«Artículo 5º. Competencia concurrente. La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales concurren en la competencia para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal al Sistema General de Participaciones; sin perjuicio del control, seguimiento y verificación del uso legal que de estos recursos recae constitucional y legalmente en la Contraloría General de la República.

Parágrafo 1º. Entiéndase por concurrencia, la atribución de que gozan tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales para la vigilancia y control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, sin que la misma pueda interpretarse como la simultaneidad en su ejercicio, para lo cual se establecerán los procedimientos de coordinación previstos en la presente Resolución.

Parágrafo 2º. Al asumir las Contralorías Territoriales, por vía de la competencia concurrente, el ejercicio de las acciones de vigilancia y control fiscal al Sistema General de Participaciones en el Ente Territorial de su jurisdicción, estarán en el deber legal de realizar los diferentes reportes e informes periódicos que disponga la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de esta Resolución.»

«Artículo 6º. Competencia prevalente. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para avocar las acciones de vigilancia y control fiscal a los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, respecto de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en el ámbito de su jurisdicción; conforme a las reglas que bajo criterios de coordinación se establecen en esta Resolución.

Parágrafo. En ejercicio de esta competencia, la Contraloría General de la República podrá asumir las diferentes acciones de vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la adopción de su Plan General de Auditoría para cada vigencia; el cual será comunicado en oportunidad a la Contraloría Territorial correspondiente, para que se abstenga de hacer lo propio.»

«Artículo 8º. Integralidad de las acciones de vigilancia y control Fiscal. Independientemente de la competencia que se asuma, bien sea por la Contraloría General de la República en forma prevalente o por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en forma concurrente, ésta debe ser integral y plena, es decir, una vez dispuesto y en ejecución el Proceso Auditor por la Contraloría correspondiente - conforme a las reglas establecidas en esta Resolución - deberán adelantarse por el mismo Órgano de Control las acciones de vigilancia y control fiscal que de éste deriven, incluido el seguimiento al respectivo plan de mejoramiento.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en este artículo, las contralorías territoriales que ejerzan la competencia prevista en el artículo cuarto que antecede, estarán en la obligación frente a la Contraloría General de la República de realizar, en los términos que para ello se establezcan, los reportes periódicos que se requieran para efectos de su seguimiento.»

El Decreto-Ley 403 de 2020 establece:

«Artículo 29. Fuero de atracción por cofinanciación. Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de diferentes contralorías, se seguirán las siguientes reglas de competencia:

a) Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de contralorías territoriales y la Contraloría General de la República, esta última ejercerá de manera prevalente la competencia en caso de que los recursos del orden nacional sean superiores al 50% de la financiación total, en caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal.

b) Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de diferentes contralorías territoriales, tendrá competencia prevalente aquella de la jurisdicción que tenga mayor participación en la financiación total, en caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará sin perjuicio de las demás actuaciones prevalentes que se ejerzan por parte de la Contraloría General de la República.»

La norma transcrita hace referencia a unas reglas para dirimir la competencia de las contralorías cuando el objeto de la vigilancia y control fiscal se encuentra financiado por fuentes de competencia de dos o más contralorías, estableciendo la prevalencia del control por parte de la Contraloría General de la República en el caso del literal a) cuando el 50% o más de los recursos provienen del orden nacional.

El ejercicio de la competencia concurrente debe hacer de manera coordinada entre la Contraloría General de la República y la contraloría territorial correspondiente, lo cual se materializa a través del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal en los términos de los artículos 8, 9 y 10 del Decreto-Ley 403 de 2020.

El ejercicio de la competencia prevalente por parte de la Contraloría General de la República se materializa a través de los mecanismos establecidos en el artículo 6º del Decreto-Ley 403 de 2020 y descritos de manera puntual en dicho cuerpo normativo. Esta competencia prevalente implica el desplazamiento de la competencia de la contraloría territorial en favor de la Contraloría General de la República sobre el ejercicio de control que ésta haya iniciado; en tanto que, si la territorial no ha iniciado el ejercicio, simplemente se debe abstener de iniciarlo o actuar en él.

Este desplazamiento de competencia abarca no solo el ejercicio como tal, sino las demás actuaciones que de él se desprendan o que vengan en curso relacionadas con éste según lo establecido en el inciso segundo del artículo 9 en concordancia con el literal c) del artículo 20, el artículo 21, el literal c) del artículo 26, el literal c) del artículo 27 y el artículo 28 del Decreto-Ley 403 de 2022.

Respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, la competencia prevalente de la Contraloría General de la República se ejerce de acuerdo con la norma especial, esto es la lo estipulado en la Ley 715 de 2001 y la Resolución Orgánica 5678 de 2005 de la CGR, en virtud de lo establecido en el inciso segundo a del artículo 4 del Decreto-Ley 403 de 2020:

«Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. (...)

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (Negrilla fuera de la norma)»

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) El Sistema General de Participaciones se encarga de la distribución de los recursos públicos para la atención de los servicios de salud, educación, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, a nivel nacional, departamental y municipal.

La vigilancia y control fiscal de estos recursos radica en cabeza de la Contraloría General de la República en concurrencia con las contralorías territoriales.

- ii) La Contraloría General de la República ejerce la vigilancia y el control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías, por medio de la planta temporal en la Ley 1942 de 2018 prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2022 por el parágrafo 2º del artículo 138 de la Ley 2056 de 2020.
- iii) El Acto Legislativo 4 de 2019, amplió las competencias de la Contraloría General de la República y le otorgó la competencia **prevalente** del ejercicio de vigilancia y control fiscal **sobre todo recurso público en cualquier nivel administrativo: nacional o territorial.**
- iv) La competencia concurrente para la vigilancia y control fiscal es aquella compartida entre la Contraloría General de la República y la contraloría territorial, es decir, que no es excluyente y que puede ser ejercida por uno u otro organismo de control. Para su ejercicio es necesario acudir a mecanismos de coordinación
- v) La competencia prevalente es la primacía o preferencia que tiene la Contraloría General

de la República para adelantar la vigilancia y control fiscal sobre **todo** recurso público en cualquier nivel administrativo: nacional o territorial, en virtud del reformado artículo 267 de la Constitución Política.

- vi) En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 4º del Decreto-Ley 403 de 2020, las normas aplicables respecto de la competencia en la vigilancia y el control fiscal de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones por parte de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales es la Ley 715 de 2001 y la Resolución Orgánica 5678 de 2005 de la CGR

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'**» (Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

«Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

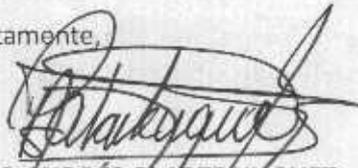
(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...))»

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 2ad6bd01 También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		22/04/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		25/04/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		25/04/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.