



Radicado No: 20221100041621

Fecha: 24-11-2022

Bogotá,  
110

Señor  
**JAIDER MANUEL NÚÑEZ AMARIS**  
[conoceteatimismo17@hotmail.com](mailto:conoceteatimismo17@hotmail.com)

Referencia: Concepto 110.096.2022  
SIA-ATC. 012022000857

1. *Del presupuesto de las entidades territoriales*
2. *De las fuentes endógenas y exógenas de los recursos del presupuesto territorial*
3. *De la competencia de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales*

Respetado señor Núñez,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento a través de correo electrónico del 10 de octubre de 2022, radicado en la AGR el mismo día con el número 20222330024742 y bajo el SIA-ATC. 012022000857, en el que consulta lo siguiente en relación con el artículo 4º del Decreto-Ley 403 de 2020:

- «1. ¿Debemos considerar la competencia de la vigilancia fiscal de los recursos exógenos, como exclusiva de la contraloría general, sin que bajo ninguna circunstancia puedan las contralorías territoriales adelantar proceso auditor de estos recursos, así hagan parte del presupuesto municipal y departamental una vez transferidos?
2. ¿debemos entender la prevalencia, en armonía con el principio de concurrencia (artículo 3 decreto 403), como una coexistencia de competencias entre la C. general y las Contralorías Territoriales, solo que la de aquella predomina sobre la de éstas, es decir, sino están programadas en PGA (Plan General de Auditorías) de la Contraloría General o no se adelanta actuación especial de carácter prevalente, pueden las C. Territoriales adelantar proceso fiscal sobre fuentes exógenas?
3. En este orden de ideas ¿Pueden las contralorías territoriales auditar fuentes exógenas, siempre y cuando no se adelanten actuaciones por parte de la Contraloría General?
4. ¿Para establecer indicadores de cumplimiento las contralorías territoriales, deben tener en cuenta la totalidad del presupuesto de la entidad auditada incluyendo las fuentes exógenas que son ingresadas al presupuesto, o dichos indicadores deben versar, solo sobre los recursos endógenos desestimando las fuentes exógenas?» (sic)

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, abordando los siguientes temas: i) del presupuesto de las entidades territoriales; ii) de las fuentes endógenas y exógenas de los recursos del presupuesto territorial; y iii) de las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

## 1. Del presupuesto de las entidades territoriales

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece respecto de las entidades territoriales:

«Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro

de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.»

Respecto del presupuesto de la entidad territorial departamento, establece:

«Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

5°. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

«Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.

(...)

«Artículo 308. La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.»

Y para la entidad territorial municipio, establece:

«Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)

«Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

(...)

Igualmente establece algunas normas comunes referentes al presupuesto:

«Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo,

y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.»

«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 Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

[...]

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.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

[...]

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al año del presupuesto en ejecución.»

«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.»

La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-478 del 06 de agosto de 1992, en el análisis de constitucionalidad del artículo 94 de la Ley 38 de 1989, determinó:

«Los Arts. 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias económicas a los entes descentralizados regulados en los incisos segundo y tercero del art. 182 de la Constitución derogada. El 356 trata del situado fiscal, es decir, las transferencias que la Nación hace a los Departamentos para

que estos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y salud. Las transferencias se originan en los Ingresos corrientes de la Nación, esto es, los ingresos tributarios y los no tributarios (art. 358 C.P.). Dentro de los tributarios, sobresalen los impuestos de renta y complementarios y el impuesto a las ventas, que de esta manera se redistribuirán. Es de anotar que el art. 356 tiene como aspecto innovador y beneficioso, la introducción de los criterios de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa, para la transferencia de fondos (inciso sexto del art. 356).

El art. 357 trata de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, en un porcentaje que se incrementará hasta alcanzar el 22% como mínimo. También se utilizarán los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

(...)

Otra fuente de ingresos la proporcionan las regalías que produce la explotación de recursos naturales no renovables. El art. 360 reconoce el derecho que tienen los Departamentos y Municipios donde tiene lugar tal explotación, a una participación en esas regalías. Igualmente tienen derecho las demás entidades territoriales a participar en esos ingresos, por la vía de su participación en el fondo nacional de regalías, que reglamentará el Congreso (art. 361). Se trata de una medida de equidad que nivela y mejora la situación de entidades territoriales pobres en recursos naturales.»

El Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», establece

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

**Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción.** El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide registrará el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, artículo 94, Ley 179 de 1994, artículo 52). (Negrilla fuera de la norma)

## 2. De las fuentes endógenas y exógenas de los recursos del presupuesto territorial

La Corte Constitucional en multiplicidad de sentencias (C-219/97, C-495/98, C-720/99, C-897/99, C-1112/01, C-533/05, C-903/11, C-615/13, C-262/15, C-155/16, C-130/18, C-254/20, entre otras) se ha pronunciado respecto de los recursos de financiación de las entidades territoriales, distinguiéndolos de acuerdo con su fuente como exógenos y endógenos, así como señalando los criterios para determinar si son unos u otros. Para el presente concepto, traemos a colación la primera y última providencia relacionada:

Sentencia C-219 del 24 de abril de 1997:

«22. Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.

[...]

El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena. En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. art. 338). En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad. Sin embargo, la regla no es similar en el caso inverso. Efectivamente, no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.»

#### Sentencia C-254 del 22 de julio de 2020:

96. En este sentido, en jurisprudencia reciente la Sala Plena ha reiterado que cuando se está ante la autonomía financiera de las entidades territoriales, debe diferenciarse entre las fuentes exógenas y endógenas de financiación, para efectos de determinar el grado de injerencia que sobre ellas tiene el legislador. De esta manera, se tiene que se está ante fuentes exógenas cuando los recursos provienen de fuentes externas de financiación, como el Sistema General de Participaciones, el SGR y los recursos transferidos a título de cofinanciación[94]. Para estos casos, el legislador cuenta con amplias facultades de intervención. Por su parte, se está ante recursos endógenos cuando son ingresos que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción, en virtud de decisiones políticas de la administración, como los rendimientos que provienen de bienes de propiedad exclusiva de la entidad territorial y las rentas tributarias propias, como el impuesto de alumbrado público[95].

La Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en el Concepto Unificador No. 3, concluyó respecto de los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales:



1. La Corte Constitucional ha desarrollado una serie de criterios que pueden ser utilizados como herramienta para distinguir el carácter endógeno o exógeno de las rentas territoriales. Estos criterios son: El criterio formal, orgánico y material. Siendo el primero de aplicación prevalente y los demás únicamente de carácter subsidiario.
2. No existe un manejo unificado de los criterios necesarios para determinar la naturaleza endógena o exógena de una renta. En efecto, en múltiples sentencias la Corte ha señalado la prevalencia del criterio orgánico, pero en otras ha afirmado que este puede resultar insuficiente o que no es capaz de brindar una total certeza sobre la titularidad del tributo. Un ejemplo concreto de esta complejidad se da en el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, en el que desde el criterio formal éste impuesto es distrital -Ley 223 de 1995- pero la Corte Constitucional lo ha considerado nacional desde el punto de vista orgánico, tal como ya se ha señalado.

Este manejo poco sistemático se agudiza aún más cuando se analiza la interpretación dada por otras autoridades como la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a los criterios estudiados. A diferencia de la Corte Constitucional, la DAF considera que el criterio al que se debe dar una aplicación prevalente es el formal, habida cuenta de que en materia tributaria es el Legislador el primer sujeto facultado para definir, entre otros elementos, el sujeto titular de una renta.

### 3. De las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 267 de modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», determina la competencia de la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la República y en el artículo 272 modificado por el artículo 4º del mencionado Acto Legislativo, la correspondiente a las contralorías territoriales, en los siguientes términos:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

(...)

Los controladores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.  
[...]

De la disposición del artículo 267 se tiene que por regla general, la competencia en materia de vigilancia y control fiscal es de la CGR siendo éste el órgano de control fiscal que ejerce la función pública de vigilancia y control fiscal de los recursos públicos independientemente del origen de los mismos, así como también se tiene que la ley determinaría teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el ejercicio de estas competencias entre las diferentes contralorías: nacional y territoriales. De la disposición del artículo 272 se obtiene que las contralorías territoriales cuentan con una competencia concurrente con la CGR en la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales, la cual sería igualmente regulada por la ley.

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» en su Título II establece las competencias tanto de la Contraloría General de la República como de las contralorías territoriales. Respecto de las competencias de éstas últimas, establece:

«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.»

La competencia concurrente la establece en el artículo 7º, así:

«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.»

En cuanto a los mecanismos mediante los cuales se ejercería la competencia prevalente por parte de la Contraloría General de la República, el Decreto-Ley 403 de 2020 estableció:

«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.»

Cada uno de estos mecanismos se encuentra definidos y reglamentados en dicho cuerpo normativo así: a) artículo 7º, b) artículo 8 a 11; c) artículos 12 a 16; d) artículo 17; e) artículos 18 a 21; f) artículos 22 a 28; y g) artículo 29.

Este Decreto-Ley también determina la concurrencia y la prevalencia como principios de la vigilancia y el control fiscal, definiéndolos así:

«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.

{...}

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.

{...}»

Respecto de la competencia concurrente, la Corte Constitucional en la sentencia C-403 del de 1999,

dijo:

«Entonces, 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, 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.»

Esta alta Corte en la sentencia C-364 del 02 de abril de 2001 respecto de la competencia del control fiscal de los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales, estableció:

«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 la definición del margen de autonomía con el cual éstas habrán de contar, es una cuestión que la Constitución defiere al Legislador.(...)»

(...)

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. (...)»

(...)

7- En ese 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, "no 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.)" (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 (CP art. 1º). 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.»

En cuanto a la anterior jurisprudencia, es necesario aclarar que con la expedición del Decreto-Ley 403 de 2020, la competencia de la Contraloría General de la República respecto de los recursos endógenos de las entidades territoriales, dejó de ser excepcional para ser concurrente con el órgano de control territorial respectivo.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 6º del Decreto-Ley 403 establece un límite a la competencia prevalente de la CGR sobre la competencia de las contralorías territoriales, al establecer que ella no

implica el «vaciamiento de la competencia» de éstas, es decir, que el desplazamiento que debe efectuar la territorial a favor de la General, no puede afectar el núcleo esencial de la competencia otorgada por la Constitución y la ley, no es absoluta, total ni permanente, sino que es para el caso específico, de manera transitoria y debidamente justificada.

En cuanto al tema del vaciamiento de competencias, la Corte Constitucional en la sentencia C-105 del 6 de marzo de 2013, estableció:

«En la medida en que la Carta Política reconoce tanto el Estado unitario como la autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación ha identificado una serie de pautas para establecer los casos en que se desconoce el núcleo fundamental de alguno de estos principios y, en particular, para identificar los casos de vaciamiento de las competencias de las entidades territoriales.

Así, se ha desarrollado lo que puede denominarse como un “test de vaciamiento”, que comprende las siguientes reglas:

- En primer lugar, se produce un vaciamiento de competencias cuando el órgano del ente territorial pierde el control y el direccionamiento de la actividad administrativa que originalmente detenta por atribución constitucional o legal[21]. Así, existe una relación directamente proporcional entre la pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales y el vaciamiento de sus atribuciones.
- En segundo lugar, el análisis de vaciamiento debe estar encaminado a determinar si la limitación en las facultades y atribuciones del órgano territorial, repercute en el objeto institucional de la entidad[22]. A mayor restricción, mayor vaciamiento.
- Finalmente, la evaluación no solo debe estar encaminada a definir el nivel de restricción en las competencias de las autoridades públicas, sino también su justificación y razonabilidad. En este sentido, el desplazamiento o traslado de funciones puede tener mayor amplitud en cuanto responda a necesidades o a finalidades constitucionalmente legítimas[23].»

Pautas que la misma Corte Constitucional denomina como «test de vaciamiento de competencias» y que el Consejo de Estado ha recogido en sus sentencias, tal como se observa en la sentencia del 9 de diciembre de 2019 dentro de la radicación 11001-03-25-000-2015-01089-00(4824-15) y (0001-16), proferida por Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la dijo:

«Ahora bien, para determinar los casos en que en las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales se desconoce el núcleo esencial del principio de autonomía que rige para estas últimas, la jurisprudencia constitucional ha estructurado lo que se conoce como un test de vaciamiento de competencias[75].

El primer paso para realizar dicha evaluación consiste en identificar si el ente territorial ha sido despojado del control y manejo de la actividad administrativa que por disposición constitucional o legal le compete. Ahora bien, la pérdida del poder de direccionamiento propio de la entidad no basta para

predicar un vaciamiento de competencias pues, en segundo lugar, será necesario establecer si la limitación impuesta al órgano respectivo tiene alguna repercusión en su objeto institucional y, por último, tendrá que definirse si el desplazamiento de funciones goza de justificación y razonabilidad, pues en caso de que se advierta que obedece a necesidades o finalidades constitucionalmente legítimas, la restricción resultará admisible.»

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 990 del 24 de septiembre de 1997, ratificado en el concepto 1007 del 1º de octubre de 1997, respecto de la competencia de los órganos de control fiscal, dijo:

«La competencia para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal está distribuida entre las contralorías General de la República, departamentales, distritales y municipales, con base en varios criterios consignados en la Constitución Política y desarrollados en la ley. Esos criterios pueden resumirse en:

1. Según la pertenencia de los fondos o bienes. Conforme al inciso 1º 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.
2. 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.
3. 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 Consejo 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.

{...}

Por administración nacional, se entiende según la misma ley, los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración en el nivel nacional, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que manejen recursos del Estado en lo relacionado con éstos.

En el orden territorial, pertenecen a la administración departamental o municipal los organismos que integran la estructura del respectivo nivel y las entidades del correspondiente orden enumeradas en el párrafo anterior.

El criterio para asignar la competencia de la vigilancia de la gestión fiscal, fundamentado en el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado; esto es, nacional, departamental y municipal, parte del supuesto de que las entidades y organismos públicos están adscritos a los mismos niveles. Sin embargo,

la Constitución Política prevé otras entidades territoriales, como son los territorios indígenas, y defiere a la ley la potestad de darles el carácter de tales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la misma y de la ley.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.71.2020 (radicado 20201100038391 del 24 de diciembre de 2020) -el cual se transcribe *in extenso* por su relevancia-, dijo respecto de las competencias en materia de vigilancia y control fiscal:

«De acuerdo al primer inciso de la norma transcrita [art. 4º DL 403/20], respecto de los recursos endógenos, es decir los recursos propios, y de los provenientes de contribuciones parafiscales de las entidades territoriales, su vigilancia y control corresponden a las contralorías territoriales de forma concurrente con la CGR, entendiéndose por concurrente, una competencia compartida, tal como lo indica el Decreto-Ley 403 de 2020 en los principios de la vigilancia y el control fiscal:

[Transcribe artículo 3º literal e]

El inciso segundo del artículo 4º de la norma transcrita anteriormente, establece la competencia prevalente de la CGR sobre los recursos transferidos y/o cedidos por la nación a las entidades territoriales, es decir, de los recursos exógenos, entendiéndose como prevalente, que la competencia de la CGR prima sobre la competencia de la contraloría territorial, esto igualmente atendiendo el principio determinado en el literal o) del artículo 3º *ibidem*:

[Transcribe artículo 3º literal o]

El aparte resaltado en negrilla nos indica que las competencias de la CGR primarán sobre las de las contralorías territoriales, es decir, que la competencia de la CGR tiene primacía sobre la competencia de las territoriales. Tener primacía quiere decir, que tiene prelación, que es superior, tal como se desprende de la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Primar:

Del fr. primer.

1. tr. Conceder primacía a algo.
2. intr. Prevaler, predominar, sobresalir.

Primacia:

Del b. lat. *primatia*, y este der. del lat. *primas*, -*ātis* 'primero, principal'.

1. f. Superioridad, ventaja o excelencia que algo tiene con respecto a otra cosa de su especie.
2. f. Dignidad o empleo de primado.

De la norma y la gramática anotada, podemos observar que la competencia prevalente no es sinónimo de competencia absoluta o exclusiva, en este caso de la CGR, sino que coexiste la competencia de la CGR con la competencia de las contralorías territoriales, solamente que la de aquella predomina sobre la de éstas, no la excluye per se.

El mismo texto del principio normativo, nos trae dicha coexistencia al establecer que si la contraloría territorial ha iniciado el control fiscal respectivo (tiene competencia) y si la CGR decide intervenir, la

territorial se debe apartar para que esta continúe ejerciendo su competencia (la desplaza); entendiéndose que si la CGR no decide intervenir, la territorial está habilitada para continuar hasta el final el ejercicio de control fiscal iniciado. Obsérvese que la competencia la pierde la contraloría territorial, solamente si la CGR decide intervenir en dicho control fiscal iniciado, conservándola en caso contrario.

Esta coexistencia también la vemos reflejada en otro aparte de cuerpo normativo relacionado, como es el inciso segundo in fine del artículo 4º, al establecer que para que la CGR ejerza esta competencia (prevalente) debe hacerlo bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, que la misma norma nos los define así:

(...)

Esta competencia prevalente o de primacía o de predominio de la CGR sobre la de las contralorías territoriales, se materializa o ejerce sólo de acuerdo a los mecanismos que la misma norma trae de manera explícita en el artículo 6º, así:

(...)

Cada uno de estos mecanismos se encuentran descritos y reglamentados en la norma ibídem. Para efectos del presente concepto, nos ocuparemos del mecanismo del literal g) Fuero de atracción, el cual se encuentra reglamentado en el Capítulo VIII del Título II del Decreto-Ley 403 de 2020.

Este fuero de atracción se establece por la confluencia de las fuentes de los recursos de financiación que sean objeto de la vigilancia y control fiscal (recursos endógenos o propios y recursos exógenos o transferidos por la Nación), determinando el artículo 29:

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:

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.

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.

El literal a) se refiere a la prevalencia de la CGR sobre las contralorías territoriales y el literal b) se refiere a la prevalencia entre las contralorías territoriales.

En el caso del literal a) que es el que nos interesa en el presente concepto, es claro que en aquellos objetos (entiéndase: sujetos, procesos, contratos, etc., que sean objeto de la vigilancia y el control fiscal

a realizar) cuya financiación mayoritaria (superior al 50%) provenga de la nación, la competencia que prima es la de la CGR.

El párrafo deja a salvo de esta reglamentación, a aquellas actuaciones en que por mandato legal son de competencia prevalente de la CGR, tales como son la vigilancia y el control fiscal de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (artículo 89 de la Ley 715 de 2001, corregido por el artículo 1º del Decreto 2978 de 2002), del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (artículo 95 de la Ley 1523 de 2012), del Sistema General de Regalías (artículo 152 de la Ley 1530 de 2012), recursos de las Regiones de Administración y Planificación - RAP y de la Región Entidad Territorial - RET (artículo 12 de la Ley 1962 de 2019), entre otras, así:

{...}

#### 4. Conclusiones

- i) La competencia general de la vigilancia y control fiscal de cualquier tipo de recursos públicos, está en cabeza de la Contraloría General de la República.
- ii) La vigilancia y el control fiscal a las entidades territoriales corresponden a las contralorías territoriales de manera concurrente con la Contraloría General de la República respecto de los recursos endógenos o propios de dichas entidades territoriales; y de manera prevalente a la CGR respecto de los recursos exógenos o transferidos por la nación a dichas entidades territoriales.
- iii) La Contraloría General de la República ejerce competencia prevalente, superior o de primacía sobre la de las contralorías territoriales entre otros casos, en aquel en que los recursos de financiación del sujetos y/o objeto de control fiscal, provengan en más del 50% de transferencias de la nación.
- iv) El ejercicio de la competencia prevalente de la Contraloría General de la República sobre la competencia de las contralorías territoriales, se da bajo los parámetros de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad.
- v) El ejercicio de la competencia prevalente por parte de la Contraloría General de la República no se da per se, sino que debe mediar una decisión de intervención en el respectivo ejercicio de control de acuerdo a los mecanismos que la misma ley (Decreto-Ley 403 de 2020) ha establecido.
- vi) De no existir decisión expresa de intervención por parte de la Contraloría General de la República en los términos de los mecanismos legales establecidos, la contraloría territorial conserva su competencia para la vigilancia y el control fiscal respectivo, hasta su culminación, dejando a salvo que si en el transcurso del ejercicio fiscal adelantado la Contraloría General de la República decide la intervención, la territorial se debe apartar para que ella asuma dicho control.
- vii) Para el ejercicio de la competencia prevalente de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República sobre recursos transferidos a las entidades territoriales por la Nación establecida por mandato legal, no es susceptible la aplicación de las disposiciones del artículo 29 del Decreto-Ley 403 de 2020, tal como lo determina el párrafo del mismo.
- viii) El ejercicio de la competencia prevalente de la CGR sobre las contralorías territoriales, no puede conllevar el vaciamiento de la competencia de éstas.
- ix) Las actuaciones fiscales (auditorías) adelantadas por las contralorías territoriales sobre los objetos de control fiscal relacionados en el literal a) del artículo 29 del Decreto-Ley 403 de 2020 antes de la entrada en vigencia de éste, tienen plena validez al haberse ejecutado bajo normatividad anterior plenamente válida y vigente.
- x) Las actuaciones fiscales (auditorías) que se encontraban en curso al momento de la entrada en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020 (16 de marzo de 2020), adelantadas por las contralorías territoriales sobre los objetos de control fiscal relacionados en el literal a) del artículo 29 del Decreto-Ley 403 de 2020, deberán culminarse por éstas, siempre y cuando no haya

pronunciamiento expreso de la CGR en cada una de ellas para asumir su competencia prevalente, caso en el cual la contraloría territorial deberá apartarse del conocimiento.»

Posición jurídica ratificada en los conceptos 110.057.2021 (Radicado 20211100027071 del 27 de agosto de 2021) y 110.076.2021 (Radicado 20211100035181 del 14 de octubre de 2021).

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto CGR-OJ-0113-2020 (2020IE0046864 del 06 de agosto de 2020), dijo:

«En esta medida, el artículo 272 de la Constitución Política, determina que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. En consecuencia, los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

**En consecuencia, en el marco de la ampliación de la competencia, la concurrencia es aplicable respecto de todos los recursos públicos que se ejecutan por parte de las entidades territoriales, bien sean endógenos o exógenos.**

(...)

Así las cosas, se desarrollan en el Decreto Ley las competencias concurrentes y acciones conjuntas entre contralorías y la forma en que la Contraloría General de la República realiza el control prevalente y preferente sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Aunado a lo anterior, las contralorías podrán adelantar Acciones Conjuntas[13] y coordinadas de vigilancia y control fiscal cuando el sujeto, objeto o actividad de control lo amerite, con el fin de potenciar la vigilancia y control fiscal a practicar. El Contralor General de la República definirá los criterios, procedimientos y metodologías aplicables.» (Negrilla fuera del texto)

Posición jurídica que ya había determinado en el concepto CGR-OJ-0033-2019 (2019EE0027666 2-03-2019), así:

«No obstante, es cierto que existe un control concurrente entre éste ente de control y las contralorías territoriales, pero el mismo se limita a aquellos recursos transferidos por la Nación a los departamentos, distritos y municipios en virtud de lo ordenado por la Constitución, cuando establece la participación de éstos, en los ingresos corrientes de aquella (artículos 356 y 357).

**Es decir, que de tratarse de recursos de fuente exógena (transferidos por la Nación), habrá concurrencia entre la Contraloría General de la República y la territorial, para efectuar el control fiscal frente a los mismos.»** (Negrilla fuera del texto)

La Contraloría General de la República mediante Resolución Organizacional OGZ - 783 de 2021 «Por la cual se definen los criterios y procedimientos para adelantar acciones conjuntas y coordinadas»

entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales», entre otras disposiciones, estableció:

«ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN. Se entiende por acción conjunta y coordinada, la vigilancia y control fiscal que se realiza en forma mancomunada y simultánea por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, en el marco del control posterior y selectivo, mediante la suma de capacidades, recursos y propósitos comunes, respecto de objetos de vigilancia y control fiscal en los que se encuentren involucrados recursos endógenos de las entidades territoriales o en los cuales exista cofinanciación entre aquellos y recursos del orden nacional independientemente del porcentaje de su participación.

En atención a las acciones conjuntas y coordinadas, podrán realizarse auditorías, actuaciones especiales de fiscalización y demás ejercicios de control posterior y selectivo que resulten pertinentes, hasta antes del inicio de la etapa de planeación, de conformidad con lo establecido en las guías de auditoría, metodologías y procedimientos vigentes emitidos por la Contraloría General de la República, como manifestación de la prevalencia de esta respecto de las contralorías territoriales.

PARÁGRAFO. Las acciones conjuntas y coordinadas, se efectúan en el marco del control fiscal posterior y selectivo, teniendo en cuenta que el control fiscal concomitante y preventivo es de competencia exclusiva de la Contraloría General de la República.»

La 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» en el inciso 7º del artículo 89, corregido por el artículo 1º del Decreto 2978 de 2002 «por el cual se corrige un yerro de la 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», establece respecto del control fiscal de los recursos del SGP (recursos exógenos de las entidades territoriales):

«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.

{...}»

«Artículo 97. Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones. En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

{...}

Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual.»

La Contraloría General de la República teniendo en consideración, entre otras, el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, 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», estableciendo:

«ARTÍCULO 3º. SUJETOS DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL. Son sujetos de vigilancia y control fiscal del Sistema de Vigilancia Especial de la Contraloría General de la República y contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, las entidades territoriales que reciben y manejan recursos transferidos por la Nación correspondientes al Sistema General de Participaciones.

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 recaee 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.»

#### 4. Conclusiones

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

- i) Las entidades territoriales derivan su presupuesto de recursos provenientes de sus propios ingresos, los cuales se denominan recursos endógenos, y de recursos girados o transferidos por la Nación, llamados exógenos
- ii) Para establecer la competencia en la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la República o de la contraloría territorial, es imprescindible establecer el origen de los fondos, bienes o valores objeto de vigilancia.
- iii) La competencia para la vigilancia y control fiscal de los recursos propios -endógenos- de la entidad territorial, corresponde a la contraloría territorial respectiva de manera concurrente con la Contraloría General de la República; en tanto que dicha función pública sobre los recursos transferidos por la Nación corresponde a la Contraloría General de la República de forma prevalente.
- iv) La competencia concurrente significa una competencia compartida entre los dos órganos de control fiscal, es decir, que no obstante ser competencia prima facie de la contraloría territorial, la CGR puede asumir competencia dichos recursos de manera integral o selectiva y transitoria o permanentemente según lo defina el Contralor General de la República.
- v) La competencia prevalente comporta la primacía de la CGR sobre la contraloría territorial, es decir, que es superior, se impone sobre la de aquella; no obstante, no excluye la competencia de la contraloría territorial en el entendido que la CGR solo podrá hacer uso de esta competencia prevalente mediante los mecanismos establecidos en el artículo 6º del Decreto-Ley 403 de 2020 y de no hacerlo podrá la contraloría territorial ejercer la función de vigilancia y control fiscal.

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

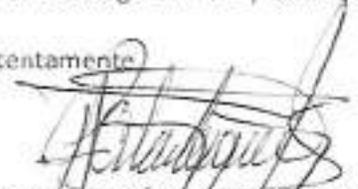
Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«[...] 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)

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](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto: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](http://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 703051c9. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente

  
**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUÉT**  
Director Oficina Jurídica

Anex: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Cadón		15/11/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		15/11/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		15/11/2022

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 prescribimos para la firma.