



Radicado No: 20231100001901

Fecha: 23-01-2023

Bogotá,
110

Doctor
CIPRIANO CASTRO MEDINA
Contralor Departamental
Contraloría Departamental de Casanare
Calle 9 No. 19-58
Yopal - Casanare
contacto@contraloriacasanare.gov.co

Referencia: Concepto 110.005.2023
SIA-ATC. 012022001086

1. *De la vigilancia y el control fiscal*
2. *Del presupuesto de los departamentos: recursos endógenos y recursos exógenos*
3. *Del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos*

Respetado doctor Castro Medina:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 09-12-22 del 5 de diciembre de 2022 allegada mediante correo electrónico del 9 de diciembre de 2022 y radicado en la AGR el mismo día con el número 00000000000000¹ bajo el SIA-ATC. 012022001086, en el que consulta lo siguiente:

«Teniendo en cuenta que el artículo 4 del Decreto 403 de 2020 señala que *"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 manera atenta me permito solicitar **concepto jurídico** a su Despacho sobre si la vigilancia fiscal de los recursos originados en el denominado **"Impuesto al Transporte de Hidrocarburos"** que perciben algunos municipios, creado mediante el Decreto 1056 de 1953, es competencia de las Contralorías Territoriales; o por el contrario, si tal vigilancia le corresponde a la Contraloría General de la República

¹ Según nota de la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal «El registro se realizó sin subir el archivo ".tif" que viene de correspondencia, debido al daño reportado por esa dependencia. Con el fin de no perjudicar a los ciudadanos, ni de incumplir con los términos establecidos se procede a hacer la asignación sin dicho archivo (".tif") y diligenciando como NURs 00000000000000»

-CGR, en el contexto de lo dispuesto en la Ley 2056 de 2020.» (Negrilla y cursiva propia del texto)

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) De la vigilancia y el control fiscal; ii) Del presupuesto de los departamentos: recursos endógenos y recursos exógenos; y iii) Del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.

1. De la vigilancia y el control fiscal

La Constitución Política de Colombia establece que tanto la vigilancia como el control fiscal son una función pública:

«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. (...)»

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», define la vigilancia y el control fiscal en los siguientes términos:

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

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

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

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

Además, este cuerpo normativo establece unos principios relacionados con la gestión fiscal de los que destacamos:

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

(...)

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

(...)

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.»

La Corte Constitucional en la sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004 respecto del control fiscal, se pronunció en los siguientes términos:

«Esta Corporación ha señalado que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado[4]. En este sentido la jurisprudencia ha estimado que como el fisco o el erario público está integrado por los bienes o fondos públicos cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes etapas de recaudo o prescripción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición[5]. Por lo tanto, la vigilancia de la gestión fiscal se orienta a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales a las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contralor General, recursos, públicos y, finalmente los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen en un período determinado la meta y proyectos de la administración[6].»
(Cursiva propia del texto)

La Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI – GAT Versión 3.0 de octubre de 2022, de aplicación en las diferentes contralorías territoriales, establece:

«1.1.1 Finalidad del control

Evaluar la gestión fiscal del recurso público de las entidades vigiladas del orden territorial y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos, de tal manera que cumplan los fines esenciales del Estado.
(...)

1.1.3 Vigilancia Fiscal

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

1.1.4 Control Fiscal

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

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley.^[3]

1.1.4 Ámbito del control de las Contralorías Territoriales (sic)

Está orientado a evaluar la gestión fiscal de los entes, asuntos y temas objeto de control fiscal, a través del cumplimiento de las disposiciones normativas, de los instrumentos de planeación y de operación de todo nivel del que hacen parte, los cuales tienen asociados recursos públicos con la capacidad de crear, regular y producir bienes y/o servicios en cumplimiento de los fines del Estado.

Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial. También, 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. Lo hacen en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 403 de 2020 y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.016.2022 (radicado 20221100012531 del 21 de abril de 2022), dijo:

«De acuerdo a lo anterior se tiene que, la vigilancia fiscal es el seguimiento que se efectúa por parte del órgano de control fiscal a la gestión fiscal adelantada por las personas jurídicas o naturales que manejan o administran bienes o recursos públicos; y por control fiscal se entiende como la herramienta o el mecanismo a través del cual el organismo de control comprueba que las actividades de gestión fiscal cumplan con los principios, normatividad, políticas, planes, programas, proyectos y demás propuestos, y que con ello se cumplan los fines del Estado.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.014.2022 (radicado 20221100011811 del 08 de abril de 2022), dijo:

«El control fiscal efectuado por las contralorías territoriales se desarrolla bajo las normas de la Guía de Auditoría Territorial -GAT-, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI-, de las Normas Internacionales de Auditoría -NIA- y siguiendo los lineamientos de la Contraloría General de la República, todas ellas armonizadas a través del Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF-.

Este control fiscal, tal como lo anota la GAT, tiene por objeto la evaluación de la gestión fiscal adelantada por los administradores en el manejo de los fondos, bienes y/o recursos públicos y así determinar si los resultados obtenidos cumplen con los principios de la vigilancia fiscal y con ello con los fines del Estado.»

En cuanto a la competencia en la función de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, se tiene:

El artículo 267 de La Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 4 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», establece la competencia de la Contraloría General de la República así:

«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. (...)»

Y en cuanto a la competencia de las contralorías territoriales determina en su artículo 272 modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019, determina:

«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. (...)»

El Decreto-Ley 403 de 2020 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.

2. Del presupuesto de los departamentos: recursos endógenos y recursos exógenos

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

«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.

(...)»

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.

(...))»

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.

(...))»

La Corte Constitucional en múltiples sentencias 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 las siguientes providencias:

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].»

De igual forma en Concepto 110.109.2022 (Radicado 20221100045911 del 29 de diciembre de 2022) emitido por este Despacho se manifestó:

«Las entidades territoriales derivan su presupuesto de recursos provenientes de sus propios ingresos, los cuales se denominan recursos endógenos (dentro de los cuales se encuentran los provenientes de impuestos, tasas y contribuciones locales), y de recursos girados o transferidos por la Nación, llamados exógenos (dentro de los cuales se encuentran los provenientes del Sistema General de Participaciones, los provenientes del Sistema General de Regalías y los provenientes de cofinanciación de proyectos).

6. Conclusiones:

- iv) El presupuesto de ingresos de la entidad territorial departamento, está constituido por los recursos exógenos y los recursos endógenos, siendo los exógenos aquellos provenientes de fuentes externas a dicha entidad territorial tales como las transferencias de la Nación, rentas cedidas, cofinanciación, transferencia por regalías, etc.; y los endógenos o llamados recursos propios que son aquellos provenientes de rentas tributarias propias, de la explotación de bienes de su propiedad, etc. Así se observa, que los recursos privados no pueden ser parte del presupuesto de la entidad territorial.»

3. Del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos

El artículo 52 del Decreto 1056 de 1953 «Por el cual se expide el Código de Petróleos», establece:

«Artículo 52. El impuesto de transporte sobre todos los oleoductos que se construyan a partir del día 7 de octubre de 1952 y con sujeción a las disposiciones del presente Código, será del seis por ciento (6%) del valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto. De este impuesto quedan exceptuados los oleoductos de uso privado para el servicio exclusivo de explotaciones de petróleo de propiedad particular; pero en caso de que éstos transporten petróleo de terceros en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 47 del presente Código, se causará el impuesto establecido en este artículo, pero sólo sobre el volumen de petróleo transportado a dichos terceros.

Para los oleoductos que se construyan con destino al transporte del petróleo que puedan hallarse al Este o Sureste de la cima de la Cordillera Oriental este impuesto será sólo del cuarto por ciento (4%).

El impuesto de transporte por oleoducto se cobrará por trimestres vencidos.»

Este artículo fue reglamentado por el Decreto 924 de 1991 «Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 52 del Decreto 1056 de 1953», en el que se establece entre otras disposiciones:

«Artículo 1º. Los contribuyentes obligados a pagar el impuesto de transporte por oleoducto establecido por el artículo 52 del Decreto 1056 de 1953 deberán consignar en la Tesorería General de la Nación el monto de dicho impuesto y enviar la respectiva constancia a la división de fiscalización del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto o resolución que ordena el pago.

Parágrafo. Si el contribuyente obligado no efectúa el pago dentro del término fijado, se enviará inmediatamente la respectiva cuenta de cobro o la resolución que ordena el pago, a las divisiones de ejecuciones fiscales de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su cargo.»

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

«Artículo 185. Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos. El impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, será cedido a las entidades territoriales.

Este se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso. El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje.

El recaudo y pago de este impuesto será realizado por los operadores de los mencionados ductos, observando los criterios generales que establezca el Ministerio de Minas y Energía para llevar a cabo dichas labores.

Las entidades beneficiarias de los recursos de impuesto de transporte ejecutarán los recursos provenientes del impuesto de transporte, en proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable, respetando los principios de publicidad, transparencia y selección objetiva.

Parágrafo. El impuesto de transporte de aquellos tramos de oleoductos y gasoductos que atraviesen únicamente la jurisdicción de municipios productores de hidrocarburos, será distribuido entre los municipios no productores de hidrocarburos del mismo departamento cuyas jurisdicciones sean atravesadas por otros tramos de oleoductos o gasoductos, en proporción a su longitud.

En caso de que el tramo de oleoducto o gasoducto se encuentre en jurisdicción de dos o más departamentos, el impuesto de transporte obtenido se distribuirá en proporción a la longitud de los ductos que atraviesen la jurisdicción de los municipios no productores de hidrocarburos de dichos departamentos.

Si en los respectivos departamentos no existen otros tramos de oleoductos o gasoductos, el impuesto de transporte será distribuido, de manera igualitaria, entre los municipios no productores de hidrocarburos de estos departamentos.»

En cuanto a los recursos provenientes de las regalías, la mencionada Ley 2056 de 2020, establece:

«Artículo 188. Vigencia disposiciones de distribución regalías. Las regalías que se perciban por cualquier concepto previsto en las normas vigentes serán ingresos corrientes del Sistema General de Regalías y se distribuirán según lo establecido en el artículo 361 de la Constitución Política.»

La Constitución Política de Colombia determina en el artículo 361:

«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 adelante 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 (...)

(...)

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.

(...)

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos(...)

(...)

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo. En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, como lo dispone el porcentaje de inversión regional establecido en este artículo.

(...)

La Ley 2056 de 2020 también establece el control fiscal y su financiación sobre a los recursos del Sistema de Regalías, así:

«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 1°. 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 2°. 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.

(...)

«Artículo 167. Financiación del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control. Para el ejercicio de las funciones de seguimiento, evaluación y control, se asignará 1 punto porcentual de los recursos del Sistema General de Regalías, asignados así:

El 0.5 puntos porcentuales corresponderá a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus funciones, conforme el artículo 361 de la Constitución Política.

(...)

Obsérvese que la ley solo establece el control fiscal y la asignación de recursos a la Contraloría

General de la República, lo cual conduce a determinar que no previó este control fiscal por parte de las contralorías territoriales.

De conformidad con la normativa anotada, los recursos del impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos hacen parte del Sistema Nacional de Regalías siendo rentas cedidas las cuales ingresan a los presupuestos de las entidades territoriales correspondientes a través de las transferencias de la Nación en los términos y porcentajes establecidos por la ley, siendo por lo tanto recursos exógenos de dichas entidades territoriales cuya vigilancia y control fiscal se encuentra asignada por el legislador de manera prevalente a la Contraloría General de la República.

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente, la AGR ratifica lo contenido en los conceptos relacionados y concluye lo siguiente:

- i) Los departamentos derivan su presupuesto de ingresos de los recursos endógenos o propios (fuentes tributarias propias, recursos de explotación de bienes de su propiedad, entre otros) y de ingresos exógenos o provenientes de rentas nacionales (transferencias, rentas cedidas, participación en regalías, recursos de cofinanciación, entre otros).
- ii) La vigilancia y control fiscal que realizan las contralorías territoriales se predica respecto de los recursos endógenos de la respectiva entidad territorial y sus entidades; en tanto que la vigilancia y control fiscal de los recursos exógenos, es competencia prevalente de la Contraloría General de la República.
- iii) Los recursos provenientes del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos son recursos del Sistema General de Regalías, por lo tanto son recursos exógenos de las entidades territoriales, los cuales son vigilados y controlados fiscalmente por la Contraloría General de la República.

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:

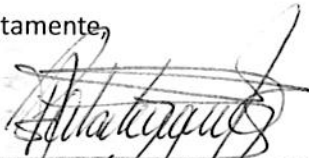
«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes 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 consultados 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 fjimenez@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 f7baaac8. 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		17/01/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		20/01/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		20/01/2023

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.