

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Contraloría General departamental del Cauca y la Contraloría General de la República / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Definición / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Finalidad y características

El artículo 1° de la Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas realizadas por las contralorías con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares, cuando, en el ejercicio de la gestión fiscal, o con ocasión de esta, causen un daño al patrimonio del Estado, por acción u omisión, en forma dolosa o culposa. Asimismo, el artículo 4° *ibidem* señala que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Dicho proceso tiene varios propósitos, entre otros: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar el acatamiento a los principios de transparencia y moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo, inversión y uso de los bienes y recursos públicos, y (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración en la realización de los fines del Estado. Los procesos de responsabilidad fiscal, tanto en el procedimiento ordinario como en el verbal, en virtud de su naturaleza, tienen varias características relevantes, de las cuales merece la pena destacar: (i) son netamente administrativos; (ii) son esencialmente indemnizatorios o resarcitorios, y no sancionatorios, pues buscan obtener el pago de una indemnización pecuniaria por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal; (iii) están regulados en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como la Ley 1474 de 2011, y (iv) deben observar, en su desarrollo, las garantías sustanciales y procesales propias de las actuaciones administrativas

FUENTE FORMAL: LEY 610 DE 2000 – ARTÍCULO 1 / LEY 1474 DE 2011

CONTROL FISCAL DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL – Competencia / CONTROL FISCAL - Competencia concurrente

La Sala ha indicado, en oportunidades anteriores, con base en los artículos 267 a 274 de la Carta Política, que a la Contraloría General de la República le corresponde vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que “manejen fondos o bienes de la Nación” (artículos 267 y 268), mientras que a las contralorías territoriales les compete esa función, pero en relación con la gestión fiscal cumplida en los territorios de su jurisdicción (artículo 272), ya sea con recursos propios de las entidades territoriales o con fondos transferidos por la Nación. Esta distribución de competencias, en todo caso, debe entenderse sin perjuicio del control prevalente que se otorga a la Contraloría General de la República, cuando se trata de recursos de origen nacional entregados a dichas entidades, así como del control excepcional que puede ejercer el mismo órgano, cuando se trata de recursos de fuente local o endógena

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 267 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 268 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 272 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 274

NOTA DE RELATORÍA: Respecto a la función fiscal conferida constitucionalmente a la Contraloría General de la República ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflictos Nos. 110010306000-20130019700 del 13 de junio de 2013, 110010306000201300426 del 15 de

octubre de 2013, 110010306000201400220 del 29 de mayo de 2015 y 11001030600020150009300 del 22 de octubre de 2015, entre otros

RECURSOS FINANCIEROS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Clases / CONTROL FISCAL SOBRE RECURSOS ENDÓGENOS – Competencia / CONTROL FISCAL SOBRE RECURSOS EXÓGENOS – Competencia

[L]as entidades territoriales pueden tener dos clases de recursos financieros, en atención a su fuente u origen: (i) aquellos que son generados por las propias entidades en ejercicio de su potestad impositiva (tributos) o de otras fuentes (precios públicos, recursos de capital, etc.), los que se denominan *recursos endógenos*, y (ii) aquellos que les son transferidos a las entidades territoriales (incluyendo, entre otros, los asignados por el Sistema General de Participaciones y por el Sistema General de Regalías), los cuales se denominan, en consecuencia, *recursos exógenos* o de fuente exógena. En relación con los primeros, la Corte señala claramente que la competencia para su control fiscal corresponde a la respectiva contraloría territorial (departamental o, según el caso, distrital o municipal), a menos que la Contraloría General de la República decida hacer uso del control excepcional que le otorga el inciso tercero del artículo 267 de la Carta Política, con sujeción a la ley. Con respecto a la segunda clase de recursos (exógenos), la Corte Constitucional señala que, por ser también dineros de las entidades territoriales, pero transferidos por la Nación para objetivos o fines específicos (educación, salud, etc.), la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen una competencia concurrente, con la posibilidad, para la primera, de ejercer dicha función de forma prevalente, cuando lo estime necesario

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 267

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00002-00(C)

Actor: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL DEL CAUCA

Asunto: Control fiscal, competencias concurrentes. Recursos del tesoro nacional. Proceso de responsabilidad fiscal N° 47-17

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas surgido entre la Contraloría General del departamento del Cauca y la Contraloría

General de la República, en relación con el proceso de responsabilidad fiscal N° 47-17.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de junio de 2015, el Instituto Departamental de Deportes del Cauca, Indeportes Cauca, y la Fundación Redes celebraron el “convenio de asociación” N° 055, con el objeto de desarrollar actividades lúdico-recreativas con la población de adultos mayores y de la primera infancia del departamento del Cauca (folios 52 a 58 del expediente del proceso de responsabilidad fiscal).

2. El citado contrato se suscribió en desarrollo de un convenio interadministrativo celebrado previamente, el 29 de abril de 2015, entre Indeportes Cauca y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, Coldeportes, en virtud del cual las dos entidades se obligaron a “[a]unar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto denominado ‘RECREACIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, ADOLESCENCIA, JUVENTUD DISCAPACITADA, ADULTO MAYOR EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA’”. Para estos efectos, Coldeportes se obligó a aportar la suma de \$60.000.000 e Indeportes Cauca, la cantidad de \$90.800.000, para un total de \$150.800.000 (cláusula segunda). (Folios 172 a 177 ídem).

3. Por su parte, el valor del contrato derivado, suscrito ente Indeportes Cauca y la Fundación Redes ascendió a la suma de cuarenta y seis millones quinientos noventa mil pesos (\$46.590.000), de los cuales Indeportes Cauca se obligó a entregar \$43.140.000 y la Fundación Redes, \$3.450.000, en especie (folios 43 y 54 del expediente citado).

4. Para garantizar la ejecución de dicho convenio, se constituyó una póliza de seguro de cumplimiento con la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. (folio 58 ídem).

5. El 19 de octubre de 2015, el ordenador del gasto de la entidad contratante, el supervisor del contrato y el contratista firmaron el acta de liquidación del convenio N° 055 (folios 49 a 51 del mismo expediente).

6. El 2 de junio de 2017, con el memorando N° 00388, el Director Técnico de Auditorías y Control Fiscal Participativo de la Contraloría General del Cauca remitió a la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la misma entidad el hallazgo fiscal N° 58 del 31 de mayo de 2017, detectado dentro de la auditoría gubernamental, modalidad especial, vigencia 2015, realizada a Indeportes Cauca. Dicho hallazgo recaía sobre presuntas irregularidades en la ejecución del convenio 055 de 2015. (Folios 141 a 142 del expediente citado).

7. Como consecuencia de este hallazgo, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca, mediante el auto N° 45 del 1 de noviembre de 2017, abrió el proceso de responsabilidad fiscal N° PRF-47-17 contra Ana Bolena García Ricardo, en su condición de exgerente de Indeportes, Manuel Velásquez Sierra, como exsupervisor del contrato, y a la Fundación Redes, como contratista. En la misma decisión se vinculó a la Aseguradora Solidaria de Colombia y a La Previsora S.A.

Compañía de Seguros, como terceros civilmente responsables (folios 146 a 154 del referido expediente).

8. Posteriormente, con el auto N° 8 del 20 de junio de 2018, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca resolvió decretar la nulidad de todo lo actuado en el proceso de responsabilidad fiscal, a partir del auto de apertura N° 45 de 2017, y ordenó remitir el expediente a la Gerencia Departamental del Cauca de la Contraloría General de la República, al considerar que:

“... en atención a que el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES es una entidad del orden Nacional (sic), compete la vigilancia de los recursos por este manejados a Contraloría General de la República.

Adicionalmente, en el caso de autos no es posible deslindar o delimitar la inversión de los recursos aportados por el Departamento del Cauca de los invertidos por COLDEPORTES en la financiación No. 055 de 22 de junio de 2015, se considera de acuerdo a las certificaciones citadas previamente, que la Contraloría General del Cauca, carece de competencia para conocer de las presuntas irregularidades establecidas en la ejecución del Convenio de Asociación No. 055 de 22 de junio de 2015 suscrito entre (el) Instituto Departamental del Deporte del Cauca “INDEPORTES CAUCA” y la Fundación REDES.

*Corroborado que efectivamente, en virtud del Convenio Interadministrativo No. 358 de 29-04-2015, COLDEPORTES financió con recursos del **Presupuesto General de la Nación** más del 50% del Convenio de Asociación No. 055 de 22 de Junio (sic) de 2015... se hace necesario que la Contraloría General de la República decida sobre la competencia prevalente que sobre estos recursos ejerce, en consonancia con, (sic) las normas constitucionales y las leyes que regulan la responsabilidad fiscal, a fin de no generar vicios que puedan afectar el proceso” (folios 388 a 392 del mismo expediente).*

9. En cumplimiento de lo dispuesto en dicho auto, el expediente respectivo (contenido en un CD) fue remitido a la Contraloría General de la República el 2 de junio de 2017 (folios 1 a 3 ídem).

10. En virtud de lo anterior, la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Cauca, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimir el conflicto negativo de competencias surgido entre ese órgano de control y la Contraloría General del Cauca, para determinar cuál de las dos autoridades debe seguir conociendo del proceso de responsabilidad fiscal N° PRF-47-17 (folios 1 a 9 del cuaderno principal).

II. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 11).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto a la Contraloría General de la República, oficina principal y Gerencia Departamental de Cauca; a la Contraloría General del Cauca; a la Fundación Redes; a Coldeportes; a las compañías de

seguros Aseguradora Soldaría de Colombia y La Previsora S.A.; a la señora Ana Bolena García, a su apoderada, la abogada Nelly Yolanda Ortiz, y al señor Manuel Velásquez Sierra (folios 12 a 14).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Ninguna de las partes intervinientes presentó alegatos o consideraciones dentro de la presente actuación. Sin embargo, la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Cauca, en el escrito con el que plantea el conflicto de competencias, expone lo siguiente:

En primer lugar, realiza un recuento de los hechos que dieron origen al presente conflicto y manifiesta que, en su criterio, de conformidad con el principio de concurrencia en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia de los recursos nacionales que son transferidos a las entidades territoriales, la autoridad competente para continuar con el proceso de responsabilidad fiscal PRF 47-17 es la Contraloría General del Cauca.

Menciona que, según el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública asignada a la Contraloría General de la República, mediante la cual vigila la gestión fiscal de los recursos de origen nacional que sean administrados por cualquier entidad, órgano u organismo público e, incluso, por particulares.

Recuerda que el artículo 272 de Carta Política señala que *“la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a ésta y se ejercerá de forma posterior y selectiva”*, y que la misma disposición agrega que *“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...”*.

Señala que el inciso 2° del artículo 4 de la Ley 42 de 1993 dispone que el control fiscal *“será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales... conforme a los procedimiento, sistemas y principios que se establecen en la presente ley”*.

Continúa exponiendo que el inciso 7° del artículo 128 de la Ley 1774 de 2001 estatuye que, *“[p]ara la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas...”*.

Relata que la Resolución Orgánica No. 5678 de 2015, expedida por el Contralor General de la República, *“[p]or 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”*, establece, en el artículo 5°, lo relativo a la competencia concurrente para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal de esta clase de recursos:

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

En relación con el caso concreto, recuerda que el hallazgo fiscal que dio lugar al proceso de responsabilidad fiscal N° RPF-47-17 se originó en la función de vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría General del Cauca sobre Indeportes Cauca, entidad descentralizada del orden departamental, dentro de la auditoría gubernamental, modalidad especial, vigencia 2015, en la cual encontró presuntas irregularidades en la ejecución del convenio 055 del 22 de junio de 2015.

Adicionalmente, afirma que la Contraloría del Cauca no comunicó a la Contraloría General de la República el inicio del ejercicio auditor, por lo que no existió coordinación previa entre los dos órganos de control. De esto infiere, además, que la Contraloría General del Cauca se adjudicó, de manera autónoma, el conocimiento de la auditoría y del proceso de responsabilidad fiscal derivado de aquella.

Finalmente, concluye que, *“para el caso de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones”*, la competencia para su vigilancia y control es concurrente ente la contraloría territorial y la Contraloría General de la República, y no exclusiva de esta última, por lo que, cuando la contraloría local asume inicialmente el conocimiento del asunto, debe continuar con el trámite hasta su culminación, a menos que la Contraloría General de la República decida ejercer su potestad prevalente e intervenir en la actuación.

A este respecto, menciona que la Contraloría General de la República no ha adelantado ningún procedimiento o trámite para aplicar el control prevalente y desplazar a la Contraloría General del Cauca en este caso, por lo que dicha contraloría sigue siendo competente para tramitar y fallar el proceso de responsabilidad fiscal.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y

*territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
(...)”.*

Con base en las normas transcritas, la competencia de la Sala para decidir de fondo los conflictos negativos o positivos de competencias se configura cuando: (i) dos o más organismos o entidades nacionales, o nacionales y territoriales, o territoriales que no estén comprendidos en la jurisdicción de un solo tribunal administrativo, (ii) niegan o reclaman competencia, (iii) para conocer de un determinado asunto, (iv) de naturaleza administrativa.

De acuerdo con los antecedentes, el presente conflicto de competencias administrativas se ha trabado entre una autoridad del orden nacional, la Contraloría General de la República, y otra del nivel territorial, la Contraloría General del Cauca. Igualmente, se trata de un asunto administrativo de carácter concreto, consistente en establecer cuál de las dos autoridades en conflicto es la competente para conocer del proceso de responsabilidad fiscal N° PRF-47-17.

Por lo anterior, se concluye que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

2. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6°), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que se decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*¹. El artículo 21 *ibidem* (sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al*

¹ 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, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.” Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que “[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.”

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia, no corren los términos a los que están sujetos las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

3. Problema jurídico

En el presente conflicto se discute cuál es la autoridad (Contraloría General de la República o Contraloría General del Cauca) a la que compete conocer del proceso de responsabilidad fiscal N° 47-17, originado en las presuntas irregularidades en la ejecución del “convenio de asociación” N° 055 del 22 de junio 2015, suscrito ente Indeportes Cauca y la Fundación Redes, y cuya fuente de financiación fueron recursos derivados de un convenio celebrado entre Indeportes y una entidad del orden nacional (Coldeportes).

Así las cosas, para solucionar el problema jurídico planteado, se abordarán los siguientes temas: i) el proceso de responsabilidad fiscal: definición, finalidad y características; ii) competencias en materia de control fiscal sobre los recursos de origen nacional transferidos, a cualquier título, a las entidades territoriales, y (iii) la solución del caso concreto.

4. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para iniciar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o del derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se haga a los aspectos fácticos y jurídicos propios del caso concreto, serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar las situaciones de hecho y de derecho sobre las cuales ha de adoptar la decisión de fondo que considere procedente.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente.

5. Análisis del conflicto planteado

5.1. El proceso de responsabilidad fiscal: definición, finalidad y características

El artículo 1° de la Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas realizadas por las contralorías con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares, cuando, en el ejercicio de la gestión fiscal, o con ocasión de esta, causen un daño al patrimonio del Estado, por acción u omisión, en forma dolosa o culposa.

Asimismo, el artículo 4° *ibidem* señala que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Dicho proceso tiene varios propósitos, entre otros: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar el acatamiento a los principios de transparencia y moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo, inversión y uso de los bienes y recursos públicos, y (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración en la realización de los fines del Estado.

Los procesos de responsabilidad fiscal, tanto en el procedimiento ordinario como en el verbal, en virtud de su naturaleza, tienen varias características relevantes, de las cuales merece la pena destacar: (i) son netamente administrativos; (ii) son esencialmente indemnizatorios o resarcitorios, y no sancionatorios, pues buscan obtener el pago de una indemnización pecuniaria por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal; (iii) están regulados en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como la Ley 1474 de 2011, y (iv) deben observar, en su desarrollo, las garantías sustanciales y procesales propias de las actuaciones administrativas.

Por otro lado, es menester recordar que cualquier tipo de actuación judicial o administrativa en el Estado de Derecho debe estar guiada por el acatamiento al principio del debido proceso. Lo anterior implica que en el proceso de responsabilidad fiscal se deben respetar las garantías sustanciales y procesales básicas que integran ese derecho: legalidad, juez natural (autoridad administrativa competente), presunción de inocencia, derecho de defensa (derecho a ser oído e intervenir en el proceso, directamente o por medio de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a interponer recursos contra la decisión condenatoria o sancionatoria, salvo las excepciones legales, etc.), y a no ser investigado dos veces por el mismo hecho, entre otras.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-620 de 1996², se pronunció en los siguientes términos:

“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones

² Corte Constitucional, sentencia SU-620 del 13 de noviembre de 1996, expediente T-84714.

administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”

Por lo tanto, en todo proceso de responsabilidad fiscal es necesario establecer con claridad cuál es el “juez natural” para investigar y determinar, eventualmente, la responsabilidad de los involucrados; es decir, determinar claramente la autoridad a la que la Constitución Política y la ley han otorgado esa competencia.

5.2 Competencias en materia de control fiscal de los recursos de origen nacional transferidos, a cualquier título, a las entidades territoriales. Competencias concurrentes

La Sala ha indicado, en oportunidades anteriores³, con base en los artículos 267 a 274 de la Carta Política, que a la Contraloría General de la República le corresponde vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que “manejen fondos o bienes de la Nación” (artículos 267 y 268), mientras que a las contralorías territoriales les compete esa función, pero en relación con la gestión fiscal cumplida en los territorios de su jurisdicción (artículo 272), ya sea con recursos propios de las entidades territoriales o con fondos transferidos por la Nación.

Esta distribución de competencias, en todo caso, debe entenderse sin perjuicio del control prevalente que se otorga a la Contraloría General de la República, cuando se trata de recursos de origen nacional entregados a dichas entidades, así como del control excepcional que puede ejercer el mismo órgano, cuando se trata de recursos de fuente local o endógena (artículo 267, inciso tercero). Las normas citadas señalan, en lo pertinente:

“Artículo 267: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.”

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

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflictos Nos. 110010306000-20130019700 del 13 de junio de 2013, 110010306000201300426 del 15 de octubre de 2013, 110010306000201400220 del 29 de mayo de 2015 y 11001030600020150009300 del 22 de octubre de 2015, entre otros.

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

Artículo 272: La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. (...)" (se resalta).

A este respecto, es importante señalar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-127 de 2002⁴, al examinar la constitucionalidad del numeral 6º del artículo 5º del Decreto Ley 267 de 2000⁵, manifestó:

"...cada una de las entidades territoriales tiene recursos propios y, además, los que provienen de su participación en los nacionales, cuyo origen en consecuencia, es claramente diferenciable y distinto.

Tanto con los unos como con los otros, en la órbita de su competencia, se realizan por las entidades territoriales los actos propios de la gestión pública con arreglo a la normatividad vigente y para alcanzar los fines que al Estado le asigna el artículo 2º de la Carta, pues estos no son exclusivos de las autoridades nacionales.

Siendo ello así, corresponde a las Contralorías del orden Territorial en cumplimiento y desarrollo del artículo 272 de la Carta y desde un punto de vista orgánico, la vigilancia de la gestión fiscal que cada una de las entidades territoriales adelante en su respectiva jurisdicción.

Con todo, como las entidades territoriales participan de los ingresos nacionales en la forma prevenida en la Constitución y la Ley, nada se opone a que la Contraloría General de la República desde el punto de vista material, ejerza el control fiscal sobre los fondos o bienes de la Nación que les sean transferidos a aquellas a cualquier título, como quiera que el artículo 267 de la Carta, sin distingo alguno atribuye a la Contraloría General de la República esa vigilancia.

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

Sin embargo, es claro que el ejercicio simultáneo del control fiscal por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales en relación con la gestión

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-127 de febrero de 2002, expediente D-3660.

⁵ "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones". El artículo 5, numeral 6º, de este decreto dispone:

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

(...)

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

(...)" (Se destaca).

pública que se cumple por las entidades territoriales, constituiría una innecesaria duplicidad de funciones, que además de multiplicar su costo en nada contribuiría a la eficacia, ni a la eficiencia y celeridad de la función administrativa, por lo que se impone admitir que la Constitución no puede ser interpretada para conducir a ese resultado.

Por otra parte, no resulta admisible una interpretación según la cual cuando se trate de la administración y manejo de fondos o bienes de origen nacional la Contraloría General de la República ejerza de modo privativo, exclusivo y excluyente, el control y la vigilancia de la gestión fiscal aun cuando esos fondos o bienes hubieren sido transferidos por la Nación a las entidades territoriales, pues ello equivaldría a ignorar la existencia del artículo 272 de la Carta, como si existiera tan sólo el artículo 267, inciso primero de la misma. Y, del mismo modo, resulta igualmente inadmisibles la interpretación contraria, que llevaría entonces a aceptar que transferidos fondos o bienes de la Nación a las entidades territoriales, en la vigilancia de la gestión fiscal de estas no podría tener ninguna competencia la Contraloría General de la República.

Así, se impone entonces una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 267, inciso primero, 272 y 286 de la Carta, de la cual se desprende como conclusión la existencia de una competencia concurrente, para desechar la pretendida competencia privativa sobre el control de la gestión fiscal en este caso y, en tal virtud, ha de aceptarse que no pueden ejercerse simultáneamente esas funciones por la Contraloría Territorial y la Contraloría General de la República. Es pues, claro que el fundamento de la exequibilidad de la norma acusada no lo es el control excepcional sino, en forma directa, el que se desprende de los artículos 267 inciso primero, 272 y 286 de la Carta...". (Subrayas ajenas al texto original).

En el mismo sentido, la Corte, en la sentencia C-403 de 1999⁶, había señalado:

"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.

Así las cosas, se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación." (Subrayamos).

Como se observa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional parte de que las entidades territoriales pueden tener dos clases de recursos financieros, en atención a su fuente u origen: (i) aquellos que son generados por las propias entidades en ejercicio de su potestad impositiva (tributos) o de otras fuentes (precios públicos, recursos de capital, etc.), los que se denominan *recursos endógenos*, y (ii) aquellos que les son transferidos a las entidades territoriales (incluyendo, entre otros, los asignados por el Sistema General de Participaciones y por el Sistema General de Regalías), los cuales se denominan, en consecuencia, *recursos exógenos* o de fuente exógena.

En relación con los primeros, la Corte señala claramente que la competencia para su control fiscal corresponde a la respectiva contraloría territorial (departamental o,

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 403 del 2 de junio de 1999, expediente D-2324.

según el caso, distrital o municipal), a menos que la Contraloría General de la República decida hacer uso del control excepcional que le otorga el inciso tercero del artículo 267 de la Carta Política, con sujeción a la ley.

Con respecto a la segunda clase de recursos (exógenos), la Corte Constitucional señala que, por ser también dineros de las entidades territoriales, pero transferidos por la Nación para objetivos o fines específicos (educación, salud, etc.), la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen una competencia concurrente, con la posibilidad, para la primera, de ejercer dicha función de forma prevalente, cuando lo estime necesario.

Con la misma orientación, la Sala de Consulta ha concluido lo siguiente:

“a. A la Contraloría General de la República le compete, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, ejercer el control sobre la gestión fiscal de las entidades y órganos públicos del orden nacional, inclusive aquellos de carácter autónomo (en la medida en que realicen gestión fiscal), así como sobre los particulares y las demás entidades públicas que administren o manejen bienes o fondos de la Nación.

b. El control sobre la gestión fiscal que realicen las entidades territoriales y sus descentralizadas compete a las respectivas contralorías locales, con la precisión de que el control fiscal en los municipios corresponde, en principio, a las contralorías departamentales, salvo lo que disponga la ley sobre las contralorías municipales (artículo 272, inciso 2º de la C.P.).

c. Sin perjuicio de lo anterior, la Contraloría General de la República puede ejercer, en forma excepcional, el control fiscal sobre los bienes y recursos propios de cualquier entidad territorial (artículo 267, inciso 3º de la Carta).

d. Respecto de los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, a cualquier título, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen una competencia concurrente, es decir, que cualquiera de ellas puede ejercer, en principio, el control fiscal. Sin embargo, la competencia de la Contraloría General de la República es prevalente, lo cual implica, a juicio de la Sala, que una vez iniciada una actuación por la Contraloría General, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso, y por el contrario, si después de empezada una investigación o proceso por la contraloría territorial, la Contraloría General de la República decide intervenir, su efectiva participación desplaza a la contraloría territorial. Este tipo de control prevalente es diferente del control excepcional mencionado en el punto anterior.

e. Cuando las competencias de control fiscal de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son concurrentes, dispone la Constitución y la ley que la primera pueda ejercer el control en forma prevalente. Dada la naturaleza potestativa de esta función, la Contraloría General de la República no puede ser obligada a ejercerlo, y mal podrían las contralorías territoriales exigirle que lo haga.”⁷ (Se resalta, en esta ocasión).

La Sala reitera, en el presente conflicto, las conclusiones que se acaban de transcribir.

6. El caso concreto

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias administrativas N° 11001030600020130042600 del 15 de octubre de 2013.

El presente conflicto se suscita entre la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental del Cauca, y la Contraloría General del departamento del Cauca, órganos que niegan su competencia para continuar con el trámite del proceso de responsabilidad fiscal N° PRF-47-17.

Para resolver, la Sala encuentra que:

La apertura del proceso fiscal fue ordenada por el ente de control territorial, con fundamento en las posibles irregularidades presentadas en la ejecución del “convenio de asociación” N° 055 del 22 de junio de 2015, suscrito entre Indeportes Cauca y la Fundación Redes, en razón a que el Grupo Auditor de la Contraloría General del Cauca determinó la existencia de un hallazgo fiscal, que implicaría un presunto daño patrimonial para Indeportes Cauca.

No obstante, en el auto N° 08 del 20 de junio de 2018, la Contraloría General del Cauca determinó que los recursos que se comprometieron para la financiación del “convenio de asociación” N° 055 de 2015 comprendían, en más del 50%, fondos provenientes del Presupuesto General de la Nación, por tratarse de sumas de dinero aportadas por Coldeportes (departamento administrativo del orden nacional), en desarrollo del convenio interadministrativo N° 558 de 2015, celebrado con Indeportes Cauca (folio 391 del expediente del proceso de responsabilidad fiscal).

Por esta razón, la Contraloría General del Cauca declaró la nulidad del proceso de responsabilidad fiscal PRF-47 de 2017, que ella misma había iniciado, y remitió el expediente a la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental del Cauca, bajo la consideración de que esta era la autoridad competente.

En el caso concreto, se evidencia que los recursos utilizados para ejecutar el “convenio de asociación” N° 055 de 2015, suscrito entre Indeportes Cauca y la Fundación Redes, provienen, en parte, de Coldeportes (organismo del orden nacional) y, en parte, del departamento del Cauca, tal como lo certificó la gerente de Indeportes, en constancia del 16 de noviembre de 2017 (folio 171):

NO. CDP⁸	FECHA EXPEDICIÓN	CONCEPTO	FUENTE DE FINANCIACIÓN	VALOR
2015-0510	11-06-2015	Contratar las actividades de adquisición de la implementación para el Desarrollo del Programa Recreación a la Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud.	Aportes de Coldeportes – Convenio Interadministrativo No. 358-29-04-2015.	\$10.000.000
2015-0511	11-06-2015	Contratar las actividades de realización del evento Encuentro Departamental para Personas Mayores de los Municipios del Departamento del Cauca.	Aportes de la Gobernación del Departamento – Contrato Interadministrativo No. 537 de 2015	\$16.800.000
2015-0516	11-06-2015	Contratar las actividades de realización del evento Encuentro Departamental para Personas Mayores de los Municipios del Departamento del Cauca.	Aportes de Coldeportes – Convenio Interadministrativo No. 358-29-04-2015	\$16.340.000

⁸ Certificado de disponibilidad presupuestal.

		Contrapartida de la Fundación	Aporte en especie (bienes y/o servicios).	\$3.450.000
		TOTAL		\$46.590.000

A su vez, los recursos aportados por Coldeportes, en cumplimiento del convenio interadministrativo 358 de 2015, provienen del Tesoro Nacional y formaban parte del Presupuesto General de la Nación, tal como se afirma en la certificación emitida por el Profesional Especializado con Funciones de Coordinador de Gestión Financiera y Presupuestal de Coldeportes, fechada el 23 de abril de 2018 (folio 380 del expediente del proceso de responsabilidad fiscal).

Ahora bien, en el auto mediante el cual se declaró la nulidad del proceso de responsabilidad fiscal, dictado por la Contraloría General del Cauca, se reconoce que, a pesar de lo indicado en las certificaciones señaladas, *“no es posible deslindar o delimitar la inversión de los recursos aportados por el Departamento del Cauca de los invertidos por Coldeportes en la financiación No. 055 del 22 de junio de 2015”*.

Lo anterior obedece a que el presunto detrimento patrimonial detectado por la contraloría territorial asciende a la suma de **\$15.600.000** y tenía que ver con el pago del precio de unas camisetas, cuya entrega efectiva a sus beneficiarios no fue demostrada.

En consecuencia, tal como se infiere del cuadro transcrito arriba (tomado de la certificación emitida por Indeportes), dicha suma pudo haber sido pagada, en su totalidad, con recursos aportados por Coldeportes (partidas una y/o tres, CDP Nos. 2015-0510 y 2015-0516); o exclusivamente con recursos departamentales (partida dos, CDP 2015-0511), o también de forma combinada, es decir, con parte de los recursos entregados por Coldeportes (partidas una y tres) y parte de los recursos aportados por el departamento (partida dos).

A pesar de dicha incertidumbre, la Contraloría del Cauca consideró que no era competente para seguir conociendo del proceso de responsabilidad fiscal, y que la competencia recaía exclusivamente en la Contraloría General de la República.

La Sala, por el contrario, observa que en ninguna de las tres hipótesis mencionadas, la Contraloría General del Cauca perdió la competencia para seguir conociendo del proceso de responsabilidad fiscal, tal como se explica a continuación:

- (i) En primer lugar, si el presunto detrimento patrimonial se presentó con recursos aportados exclusivamente por Coldeportes, se trataría de dineros del orden nacional (incorporados en el Presupuesto General de la Nación⁹), que fueron transferidos a una entidad descentralizada del orden territorial (Indeportes Cauca) para ser invertidos en la respectiva entidad territorial (departamento del Cauca). En este caso, entonces, conforme a las normas y los criterios jurisprudenciales y doctrinales referidos, la competencia para el control fiscal y, por lo tanto, para llevar a cabo el proceso de responsabilidad fiscal, sería

⁹ Vale la pena recordar que, conforme al artículo 3º del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), el *“presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional...”*. Asimismo, según el artículo 11, literal b), del mismo estatuto, el *“Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones”* (que forma parte del Presupuesto General de la Nación) incorpora *“las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa... los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (...)”*. (Resaltamos).

concurrente entre la Contraloría del Cauca y la Contraloría General de la República, con la facultad prevalente para esta última de intervenir, cuando lo considere necesario;

- (ii) En el segundo caso, es decir, si los recursos aparentemente malgastados provenían solamente del departamento del Cauca, es evidente que la competencia corresponde exclusivamente a la respectiva contraloría territorial, a menos que la Contraloría General de la Nación decidiera intervenir, en ejercicio del control excepcional previsto en el tercer inciso del artículo 267 de la Constitución;
- (iii) Y en la tercera hipótesis, esto es, si el presunto detrimento patrimonial involucró recursos de origen nacional (aportados por Coldeportes) y fondos del orden departamental, la competencia para el control fiscal sería concurrente entre las dos contralorías, en términos similares a los explicados en el numeral primero.

Como se aprecia, en ninguna de las tres hipótesis, la Contraloría General del Cauca perdió la competencia para seguir conociendo del proceso de responsabilidad fiscal que ella misma inició, por lo cual no podía remitir el expediente a la Contraloría General de la República y, menos aún, declarar la nulidad del proceso.

La determinación exacta sobre el origen de los recursos involucrados en el presunto detrimento fiscal solo sería relevante, en este caso, si la Contraloría General de la República decidiera (i) ejercer su control prevalente, o (ii) ejercer el control excepcional, según corresponda, y avocar, en ambas situaciones, el conocimiento del proceso de responsabilidad fiscal, nada de lo cual ha sucedido.

Por lo anterior, con base en el ordenamiento jurídico y en los reiterados pronunciamientos de la Sala sobre este tema¹⁰, se concluye que, como la Contraloría General de la República no ha ejercido, en el caso concreto, su competencia prevalente ni el control excepcional y, en cambio, la Contraloría General del Cauca abrió al proceso de responsabilidad fiscal, mediante el auto N° 45 del 1 de noviembre de 2017, y lo venía tramitando, la competencia para seguir conociendo de dicho proceso le corresponde a la contraloría departamental.

7. Sobre la declaratoria de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal N° PRF 47-17

Mediante auto N° 08 del 20 de junio de 2018, la Contraloría General del Cauca declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF 47-17, desde el auto de apertura N° 45 del 1 de noviembre de 2017, con fundamento en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, el cual prevé, como una de las causales de nulidad, "*la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar*", en el entendido de que la competencia para tramitar dicho proceso correspondía a la Contraloría General de la República.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisiones del 15 de octubre de 2013, rad. No. 11001 03 06 000 2013 00432 00, del 17 de marzo de 2016, rad. No. 11001 03 06 000 2015 00196 00, del 15 de diciembre de 2016, rad. No. 11001 03 06 000 2016 00086 00, del 17 de mayo de 2017, rad. No. 1001-03-06-000-2017-00040-00, y del 22 de mayo de 2017, rad. No. 11001-03-06-000-2017-00039-00.

A este respecto, la Sala observa que, si bien es cierto que el artículo citado establece, como una de las causales de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal, la falta de competencia, en este caso específico la declaratoria de nulidad efectuada por la Contraloría General del Cauca resultó equivocada y, además, precipitada, por las razones que se expresan a continuación:

i) Como quedó expuesto, la Contraloría General del Cauca tenía y tiene la competencia para iniciar, tramitar y fallar el proceso de responsabilidad fiscal, siempre que la Contraloría General de la República no hubiera decidido expresamente avocar el conocimiento de la investigación o no hubiese actuado efectivamente en la misma, nada de lo cual ocurrió dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° PRF 47-17.

Esta decisión resulta más cuestionable aún, en el presente caso, dado que la contraloría territorial ni siquiera tenía certeza de que los recursos involucrados en el presunto detrimento fiscal provinieran exclusiva o parcialmente del departamento del Cauca, como ya se explicó.

ii) La decisión de la Contraloría General del Cauca fue precipitada, ya que fue adoptada, precisamente, antes de que la Contraloría General de la República hubiera manifestado su intención de hacer uso del poder prevalente o de haber tomado el conocimiento del asunto, y, desde luego, antes de que se hubiera propuesto y resuelto el presente conflicto de competencias administrativas.

En efecto, la Sala llama la atención sobre el hecho de que, en el mismo auto en el que se declaró la nulidad del proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría del Cauca manifestó que *“se hace necesario que la Contraloría General de la República decida sobre la competencia prevalente que sobre estos recursos ejerce...”*. Sin embargo, antes de que el órgano de control fiscal nacional pudiera pronunciarse, o adoptar alguna decisión al respecto (lo cual era imposible en ese momento), la contraloría territorial decidió, por su propia cuenta, que la competencia no era suya, sino de la Contraloría General de la República, exclusivamente.

Por otra parte, al resolver la Sala que la competente para continuar el proceso de responsabilidad fiscal es de la Contraloría General del Cauca, como se hace en esta decisión, la declaratoria de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal efectuada anticipadamente por ese órgano de control hace que se pierda un tiempo considerable en el trámite de dicha actuación, en contra del principio de eficacia, establecido en el artículo 3, numeral 11¹¹, del CPACA, el cual es aplicable en el proceso de responsabilidad fiscal, en consonancia con lo dispuesto en los

¹¹ Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.”

artículos 209¹² de la Constitución Política y 2¹³ de la Ley 610 de 2000, lo que puede afectar, en últimas, la debida protección de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, la Sala ordenará que se remita el expediente a la Contraloría General del Cauca, para que siga conociendo del proceso de responsabilidad fiscal N° 47-17, relacionado con las presuntas irregularidades halladas en la ejecución del convenio N° 055 del 22 de junio de 2015, sin perjuicio de que la Contraloría General de la República, en ejercicio de su competencia prevalente o del control excepcional, según el caso, pueda intervenir y asumir el proceso en cualquier momento, si lo considera necesario o conveniente, conforme a lo explicado.

Finalmente, la Sala exhorta a la Contraloría General del Cauca para que tramite, con la mayor celeridad, eficacia y eficiencia posibles, el proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de evitar que opere la caducidad de la acción fiscal (5 años) o la prescripción de la responsabilidad correspondiente (5 años), conforme a lo previsto en el artículo 9¹⁴ de la Ley 610 de 2000.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Contraloría General del Cauca para continuar conociendo del proceso de responsabilidad fiscal N° 47-17, relacionado con la ejecución del “convenio de asociación” N° 55 del 22 de junio de 2015, suscrito entre el Instituto Departamental de Deportes del Cauca, Indeportes Cauca, y la Fundación Redes.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Contraloría General del Cauca, para que continúe la actuación administrativa correspondiente de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental del Cauca; a la Contraloría General del Cauca; a Indeportes Cauca; a la Fundación Redes; a Coldeportes; a La Previsora

¹² Artículo 209 de la Constitución Política de 1991. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

¹³ Artículo 2 de la Ley 610 de 2000. Principios orientadores de la acción fiscal. “En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.”

¹⁴ “Artículo 9o. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.

S.A. Compañía de Seguros; a la Aseguradora Solidaria de Colombia; a la señora Ana Bolena García, a su apoderada, la abogada Nelly Yolanda Ortiz, y al señor Manuel Velásquez Sierra.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala