



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008).

REFERENCIA: Expediente No. 110010306000200800042 00
ASUNTO: CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
ACTORES: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL GUAVIARE/
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas planteado por la Contraloría General del Guaviare frente a la Contraloría General de la República.

I.- ANTECEDENTES

El señor Daniel Gonzalez, actuando en nombre y representación de la Contraloría Departamental del Guaviare, solicita:

“PRIMERA.- Que el H. Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante sentencia de única instancia defina que la competencia para avocar el conocimiento de los hallazgos de naturaleza fiscal que involucran recursos del orden nacional, detectados por la Contraloría Departamental de Guaviare en el proceso de auditoría al plan de Desarrollo del Departamento del Guaviare, practicada en la Gobernación del Guaviare en el año 2007, corresponde a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA GUAVIARE y no a la Contraloría Departamental del Guaviare, conforme a los argumentos que se exponen en este escrito.

SEGUNDA.- Que como consecuencia de la determinación anterior el H. Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante sentencia de única instancia declare que la competencia para practicar las pruebas conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos de que tratan los hallazgos que fueron trasladados a la Contraloría General de la República – GERENCIA GUAVIARE corresponde a este organismo de control fiscal del orden nacional y no a la Contraloría Departamental del Guaviare, conforme al artículo 39 de la ley 610 de 2000.

TERCERA.- Que se desglose la actuación y se remita lo actuado por las partes a la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA GERENCIA GUAVIARE para que con base en los traslados, proceda a aperturar las correspondientes indagaciones preliminares para esclarecer cada una de las irregularidades detectadas por la Contraloría Departamental del Guaviare en los siguientes contratos:

A. Convenio interadministrativo número 175 del 19 de noviembre de 2004 celebrado entre el departamento del Guaviare y el Invias financiado con recursos del INVIAS y recursos de ECOPETROL, aportados por la Empresa en virtud del convenio Interadministrativo

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

039 de 2005, en los que la Contraloría Departamental del Guaviare detectó la inexistencia de obras pagadas, como se desprende del registro fílmico anexo en CD y en el acta de visita al sitio de la obra.

B. Contrato 233 del 21 de septiembre de 2006 suscrito entre el Gobernador del Guaviare –Jorge Alberto Pérez- y el CONSORCIO DOTACION SECRETARIA DE EDUCACION, representado por OLGA LUCIA NOVOA, cuyo objeto era la adquisición de dotaciones para el personal docente y administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Guaviare, el cual se ejecutó con recursos del Sistema General de Participaciones y el cual presenta sobrecostos.

C. Contrato de compraventa 202 del 14 de noviembre de 2006, celebrado entre el Gobernador (E) del Guaviare – Dr. MIGUEL HORACIO HERRERA y la firma PROCAMILLAS EU por valor de \$139.500.000 para la adquisición de un ambulancia terrestre para el puesto de salud de la Libertad municipio del El Retorno Departamento del Guaviare, financiado con recursos del sistema general de participaciones, y en el cual se detectaron sobrecostos por valor de \$33.992.000.

D. Contrato de suministro número SED 130 de 2005 celebrado entre el Secretario de Educación del Guaviare – Dr. FERNANDO RAMIREZ y el contratista EDGAR ROJAS DAZA por valor de \$549.848.600 para la adquisición de papelería y elementos de oficina para las instituciones educativas departamentales, financiado con recursos del sistema general de participaciones y en el cual se detectaron sobrecostos por valor de \$156.883.009.”

La Contraloría Departamental del Guaviare fundamenta su solicitud en los siguientes hechos:

- 1.- En el año 2007 la Contraloría Departamental del Guaviare en desarrollo de las funciones de control fiscal que le son propias, llevó a cabo una auditoria al plan de desarrollo del Departamento, encontrando varios hallazgos de naturaleza administrativa, penal, fiscal y disciplinaria.
- 2.- Con el objeto de que se ejerciera el derecho de réplica con relación a los hallazgos detectados, la Contraloría Departamental del Guaviare trasladó el informe preliminar al Gobernador del Departamento del Guaviare, quién presentó la réplica al informe de auditoria dentro del término concedido para tal efecto.
- 3.- Luego de estudiada dicha réplica la Contraloría Departamental elaboró el informe definitivo, con base en el cual se puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los hallazgos penales y de la Procuraduría de San José del Guaviare los hallazgos disciplinarios.
4. De oficio la Contraloría Departamental del Guaviare frente a los hallazgos fiscales adelantó las indagaciones preliminares correspondientes a aquellos casos en que el detrimento no estaba cuantificado o no se había determinado aún la identidad de los presuntos responsables fiscales.
5. En los meses de enero y febrero de 2008, la Contraloría Departamental del Guaviare trasladó los hallazgos encontrados a la Contraloría General de la República - Gerencia Guaviare por considerar que ese organismo era el competente para avocar el conocimiento de las irregularidades relacionadas con el detrimento de recursos pertenecientes a la NACION, ECOPETROL e INVIAS, en la ejecución de los contratos que se relacionan en el escrito de solicitud de definición de competencias.
5. La Contraloría General de la Republica y la Contraloría Departamental de Guaviare habían celebrado un convenio interadministrativo el 28 de mayo de

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

2007 mediante el cual convinieron que la Contraloría General de la República de manera exclusiva asumiría el control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones que maneja el Departamento del Guaviare y los municipios de ese Departamento.

6. A pesar de la existencia del convenio interadministrativo referido, en abril del 2008 la Contraloría General de la República devolvió a la Contraloría Departamental del Guaviare los hallazgos relacionados con los mencionados contratos.

7. La Contraloría Departamental del Guaviare consideró que no era la competente para seguir conociendo de los hallazgos fiscales trasladados a la Contraloría General de la República por carecer de competencia para ello y por tanto, de asumir dicho conocimiento se estaría violando el debido proceso y el principio del juez natural de los presuntos responsables fiscales.

De igual forma la Constitución y la ley reconocen autonomía administrativa tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías Departamentales, y que las irregularidades mencionadas en los hallazgos son del conocimiento de la Contraloría General de la República con base en la competencia que el artículo 39 de la ley 610 de 2000 le asigna para adelantar indagaciones preliminares.

II. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 4o. de la ley 954 del 27 de abril de 2005 *–que adiciona el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo–* corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conocer y definir los conflictos de competencias administrativas en los cuales por lo menos una de las partes es un organismo del orden nacional.

III. TRÁMITE

Por Secretaría se procedió a la fijación en lista el 15 de mayo del año en curso, por el término de tres días, con el fin de que las partes y las personas que tuvieran interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del C.C.A.

Dentro de dicho término las partes del conflicto intervinieron. La Contraloría Departamental del Guaviare adiciona su escrito inicial, afirmando que la misma Contraloría General de la República ha considerado en sus conceptos que las contralorías territoriales no son sus delegadas, pues se trata de órganos de vigilancia y control autónomos e independientes tanto administrativa como presupuestalmente y que su organización corresponde adoptarla a las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales; que en consecuencia, la Contraloría General de la República no es superior jerárquica de las contralorías territoriales.

Agrega que la Contraloría General de la República ejerce un control concurrente sobre los recursos del sistema general de participaciones y por

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

virtud de un convenio interadministrativo los hallazgos que involucran tales recursos corresponde conocerlos a la Contraloría General de la República – Gerencia Guaviare.

Por su parte, la Contraloría General de la República señaló que *“si bien es cierto que la Contraloría Departamental del Guaviare realizó auditoría especial a la Gobernación del Guaviare en el año 2007, correspondiente a las vigencias 2005 y 2006, también lo es que la Contraloría General de la República tiene claridad sobre su competencia para conocer de los hallazgos que le trasladó la Contraloría Departamental.”*

Con fundamento en su afirmación de competencia, la Contraloría General de la República consideró necesario realizar algunas precisiones que en síntesis son:

-El grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva – Gerencia Departamental Guaviare de la Contraloría General de la República, es la dependencia competente para conocer de los hallazgos 017, 018, 020, 021, y 024, los cuales fueron radicados con los números 37(017), 38(021), 39(020), 40(024), y 41(018), y asignados a los profesionales respectivos para su sustanciación, con el fin de que fueran evaluados de acuerdo a los parámetros establecidos en las Resoluciones Orgánicas 5500 y 5868 del 4 de julio de 2003 y del 6 de julio de 2007, respectivamente, proferidas por el Contralor General de la República, así como las demás disposiciones legales vigentes. Como resultado del análisis de dicho hallazgo, la Contraloría General de la República determinó que *“no existía mérito para proferir auto de apertura por la insuficiencia probatoria para acreditar la existencia de daño fiscal.”*

-El grupo de investigaciones referido, en cumplimiento de lo solicitado en los oficios de asignación y previo estudio de los documentos que soportan el hallazgo, presentó el Plan de Instrucción de los antecedentes 37(017), 38(021), 39(020), 40(024), y 41(018), concluyendo que las pruebas no cumplían los requisitos sustanciales de ley por carecer del estudio de la comparación de precios y del instrumento que les sirvió de base (constancia de la consulta en el CISE o las cotizaciones), así como por no contar con los soportes de auditoría, entre otros.

-Debido a lo expuesto, la Contraloría General solicitó a la Departamental que se fortalecieran los hallazgos con la prueba de la existencia del daño acorde con los principios de conducencia y pertinencia. La idea era que los funcionarios que desarrollaron el proceso auditor lo complementaran técnica y probatoriamente.

-Se reitera que la Contraloría General no ha desconocido su competencia, sino que para un mejor ejercicio de la Gestión Fiscal era necesario aunar esfuerzos, razón por la cual, incluso, la Contraloría General facilitó a la Contraloría Departamental el apoyo técnico de un profesional en Ingeniería Civil para que se fundamentara con un informe pericial los hallazgos referidos en este conflicto.

IV. CONSIDERACIONES

1. Advertencia preliminar

La Sala advierte que no obstante que la Contraloría General de la República en su escrito de alegatos manifiesta ser la competente para adelantar la acción fiscal, lo cual en principio daría como resultado un pronunciamiento inhibitorio por ausencia de conflicto de competencias, de todas maneras adelantará un análisis de fondo puesto que en esta ocasión el conflicto negativo de competencias recae no sobre la facultad para adelantar la acción fiscal sino sobre la competencia para desarrollar la complementación de la auditoría en los casos en los cuales ésta no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 40 y 41 de la ley 610 de 2000.

2. Competencia de la Contraloría General de la República para la vigilancia fiscal de los recursos que la Nación transfiere a la Entidades Territoriales.

La Sala reitera las consideraciones expuestas en el conflicto C-2007-00045-00 del 7 de julio de 2007, en el cual se señaló:

“a).- Marco normativo del control fiscal de la Contraloría General de la República.

El control fiscal es una función pública que ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales, las cuales vigilan la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos; dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la ley; 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 – arts. 267 y 272 de la Carta –

El desarrollo legal de los anteriores preceptos Constitucionales se encuentran en la ley 42 de 1993 en su artículo 4º:

Ley 42 de 1993 Artículo 4º.- El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley.

En lo que toca específicamente con la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, se dispuso que ella correspondería a las contralorías territoriales en donde las hubiere y que por tanto, los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerían, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Carta – ver Art. 272 ibidem - .

Expediente No. 11001030600020080004200
 CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
 PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

Esta prescripción Constitucionalmente anteriormente mencionadas fueron de igual manera desarrolladas por la ley 42 de 1993 en su artículo 65:

Artículo 65º.- Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley.

(...)

El Consejo de Estado ha dado un alcance al control que ejerce la Contraloría General de la Nación más puntual y específico con respecto a la naturaleza jurídica de los bienes. En concepto N° 1662 del 31 de agosto de 2005, autorizada la publicación con oficio del 25 de octubre de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció así:

*“El artículo 49 expresamente señala que **la competencia de la Contraloría General de la República está referida a “los fondos o bienes de la Nación”, cualquiera sea la persona pública o particular que los maneje**². El artículo 65 reitera que las contralorías departamentales, distritales y municipales “realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción”.*

Así mismo, el artículo 5º del Decreto Ley 267 de 2000³ y la Ley 136 de 1994, en el artículo 165, parágrafo 2º, se refieren a las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

La interpretación armónica de las disposiciones legales en comento con los artículos constitucionales 267 y 272, permite concluir que siempre que se trate de bienes de la Nación, la vigilancia fiscal es de competencia de la Contraloría General de la República, sea que su administración y manejo se realice por organismos y entidades nacionales o sea que se realice por entidades territoriales. En este último caso, la Sentencia C-127-02⁴ al declarar exequible el control prevalente que la norma transcrita consagra, analiza que la autonomía constitucional de los órganos de control fiscal daría lugar a un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos de la Nación que se transfieren a las entidades territoriales, pero que precisamente esa dificultad se resuelve cuando la norma en comento establece la competencia prevalente de la Contraloría General.”
 (Negrillas fuera de texto)

d).- Conclusiones

De la preceptiva jurídica que gobierna la materia, así como de los pronunciamientos reiterados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se puede establecer :

(i) La Contraloría General de la República es la encargada de vigilar a la Administración y a los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en el desarrollo de su gestión fiscal, en los términos contemplados en los artículos 267 constitucional y 49 de la Ley 42 de 1993.

² Ley 42 de 1993 Artículo 49. - La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Excepcionalmente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la presente Ley, ejercerá control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

³ Decreto Ley 267 de 2000. “por el cual se dictan normas sobre la 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”.

⁴ Sentencia C-127-02, Exp. D-3660, Norma demandada: art.5º, num.6º, Decreto ley 267/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Expediente No. 11001030600020080004200
 CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
 PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

(ii) Los recursos que se transfieran a las entidades territoriales ingresan al respectivo presupuesto de dichas entidades, pero eso no hace que pierdan su carácter nacional ni tampoco su naturaleza jurídica.

(iii) Siempre que los bienes provengan de la Nación, será competencia de la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia fiscal, bien sea que el manejo y administración corresponda a organismos y entidades nacionales o a entidades territoriales."

3. Establecimiento y determinación de las competencias y funciones, tanto en el nivel central como en el desconcentrado, por parte de la estructura orgánica de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República tiene tres grandes procesos misionales: Control Macro, Auditorías (control micro) y la Acción Fiscal, que incluye la indagación preliminar, los procesos de responsabilidad fiscal y los procesos de jurisdicción coactiva.⁶

La resolución orgánica 5500 de 2003, modificada por la 5868 de 2007, determinó la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República, distribuyéndola entre los niveles central y desconcentrado (Gerencias Departamentales).

En el nivel central existen dos dependencias: las Delegadas Sectoriales que se encargan de la auditoría y están distribuidas por sectores, y la Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva que se encarga de la acción fiscal.

En el nivel desconcentrado, las Gerencias Departamentales tienen dos grupos: el Grupo de Vigilancia Fiscal que se encarga de las auditorías y el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva que es responsable de la acción fiscal.

El numeral 1 y el párrafo 2 del artículo 10 de la resolución orgánica 5500 de 2003, fueron modificados por la 5868 de 2007 de la siguiente manera:

"Artículo 4°. *Modificar el numeral 1 y párrafo 2° del artículo 10 de la Resolución Orgánica número 5500 de 2003, los cuales en orden quedarán así:*

Las Contralorías Delegadas para la Vigilancia Fiscal Sectoriales tendrán las siguientes competencias:

1. Las Direcciones de Vigilancia Fiscal adelantarán en primera instancia las indagaciones preliminares que sean necesarias dentro del ejercicio auditor micro, o como resultado del mismo, cuando el hallazgo no cumpla con los presupuestos del párrafo 2° del presente artículo, en coordinación con la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.
 (...)

Parágrafo 2°. *Los hallazgos con incidencia fiscal y las indagaciones preliminares fiscales que se adelanten por las Contralorías Delegadas para la Vigilancia Fiscal Sectorial y los Grupos de Vigilancia Fiscal de las Gerencias Departamentales, deberán reunir los*

⁶ www.contraloriagen.gov.co

Expediente No. 11001030600020080004200
 CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
 PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

*requisitos establecidos en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000⁷ para iniciar proceso de responsabilidad fiscal; **en caso contrario, dichas actuaciones serán devueltas para que se obre de conformidad.***

La norma es clara en afirmar que cuando los hallazgos con incidencia fiscal que se adelanten por las Contralorías Delegadas para la Vigilancia Fiscal Sectorial (nivel central) y los Grupos de Vigilancia Fiscal de las Gerencias Departamentales (nivel desconcentrado) no reúnen los requisitos de los artículos 40 y 41 de la ley 610 de 2000, deben ser devueltos “*para que se obre de conformidad*”, situación que se desarrolla dentro del esquema estructural orgánico interno propio de la Contraloría General. Esto es, que de acuerdo con las reglas de competencia establecidas por los artículos 2º y 10º de la resolución 5500 de 2003, la devolución opera a nivel interno.

No obstante lo anterior, la resolución orgánica 5678 de 2005 por medio de la cual se reglamenta el sistema de vigilancia especial al sistema general de participaciones por parte de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, señala:

“CAPITULO II

De las competencias para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal al Sistema General de Participaciones

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

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

⁷ *“ARTICULO 40. APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.*

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

PARAGRAFO. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal.

ARTICULO 41. REQUISITOS DEL AUTO DE APERTURA. El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:

- 1. Competencia del funcionario de conocimiento.*
- 2. Fundamentos de hecho.*
- 3. Fundamentos de derecho.*
- 4. Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.*
- 5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.*
- 6. Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.*
- 7. Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.*
- 8. Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales.*
- 9. Orden de notificar a los presuntos responsables esta decisión.”*

Expediente No. 11001030600020080004200
 CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
 PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

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

Nótese cómo para el caso de las acciones de vigilancia y control fiscal al sistema general de participaciones, la resolución transcrita permite que por competencia concurrente se coordine la ejecución de los procesos de auditoría, tal como lo consagran los artículos 9 y 10 de la mencionada resolución.

En efecto, dicen las mencionadas disposiciones:

“CAPITULO III

De la metodología, herramientas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, reportes e informes

Artículo 9º. *Plan general de auditoría. Para garantizar la adecuada coordinación en la ejecución de los procesos auditores, una vez la Contraloría General de la República establezca los lineamientos que aplicará para fijar su Plan General de Auditoría para la vigencia fiscal respectiva y defina las entidades territoriales y los recursos del Sistema General de Participaciones que auditará, las dará a conocer a las contralorías territoriales, las cuales, al programar y diseñar su Plan de Auditoría o sus actividades de vigilancia y control fiscal para la vigencia fiscal inmediatamente siguiente, deberán tenerlas en cuenta para no duplicar procesos. A su vez, las contralorías territoriales informarán a la Contraloría General de la República acerca de los procesos de auditoría que decidan iniciar.”*

“Artículo 10. *Metodología, herramientas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal. Con el fin de armonizar los métodos y procedimientos de control a los recursos del Sistema General de Participaciones, alcanzar la mayor integralidad de las auditorías a tales recursos y facilitar la orientación del control fiscal hacia el mejoramiento continuo de las entidades territoriales en el manejo de las transferencias de que trata la presente Resolución, los procesos auditores se realizarán de acuerdo con lo establecido en la Guía de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República para la Modalidad Especial, lo determinado en las resoluciones orgánicas sobre Rendición de Cuenta e Informes y la Reglamentación de la metodología de los Planes de Mejoramiento.”*

Adicionalmente, el artículo 5º de la resolución orgánica No. 5868 de 2007, dispone:

“ARTICULO QUINTO.- Adicionar al artículo 10º de la Resolución Orgánica 5500 de 2000, el parágrafo 3º, del siguiente contenido:

Parágrafo 3º. El criterio jurídico sobre los elementos de la responsabilidad fiscal expresado por las dependencias que conforman la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a nivel central y desconcentrado, para la devolución de los hallazgos fiscales producto del ejercicio de auditoría e indagaciones preliminares fiscales, prevalecerá sobre el contenido del hallazgo de auditoría.”

El sistema de concurrencia hace que las Contralorías Departamentales puedan adelantar la auditoría sobre el manejo de recursos que llegan al Departamento provenientes del sistema general de participaciones.

Por tanto, cuando la auditoría que realizan las contralorías territoriales no reúna los requisitos de los artículos 40 y 41 de la ley 610 de 2000, y recaiga sobre recursos que hagan parte del Sistema General de Participaciones, al darse la

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

competencia concurrente entre el nivel central y las contralorías territoriales, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a nivel central y desconcentrado, puede proceder a su devolución, teniendo en cuenta que su criterio jurídico prevalecerá sobre el contenido del hallazgo de auditoría.

4. Caso Concreto

En el caso objeto de estudio, “*en atención a la grave crisis que afronta la Contraloría Departamental de Guaviare*”, entre la Contraloría General de la República – Gerencia Guaviare y la Contraloría Departamental del Guaviare, se realizó un convenio el 28 de mayo de 2007, el cual consta en el “*Acta de Reunión celebrada entre la Contraloría General de la República Seccional Guaviare y la Contraloría Departamental del Guaviare*”, visible a folio 41 del cuaderno dos, en el que se acordó lo siguiente:

“4. Que en lo concerniente a la auditoría que actualmente viene adelantando la Contraloría Departamental del Guaviare a la Gobernación del Guaviare, vigencia 2005-2006, la Contraloría Territorial continuará con el proceso auditor referido, con la siguiente salvedad, si eventualmente se advierten hallazgos relacionados con irregularidades concernientes a recursos del Sistema General de Participaciones y/o transferencias los mismos serán trasladados a la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental del Guaviare para lo de su competencia.”

El acuerdo transcrito permite a la Contraloría Departamental trasladar a la Contraloría General de la República – Gerencia del Guaviare los hallazgos relacionados con irregularidades concernientes al manejo de recursos del sistema general de participaciones o transferencias, siendo necesario que dicha auditoría cumpla con los requisitos de ley, razón por la cual es responsabilidad de la Contraloría Departamental introducir las correcciones o complementaciones que sean necesarias para la consolidación del hallazgo.

Así, la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental Guaviare efectuará el **control fiscal** sobre los recursos provenientes del sistema general de participaciones y/o transferencias (control concurrente) girados a la Gobernación del Guaviare, una vez los hallazgos encontrados por las auditorías adelantadas por el Grupo de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Departamental del Guaviare, sean fortalecidos en los términos solicitados.

Los hallazgos de auditoría que según el criterio de la Contraloría General de la Nación deben complementarse, corresponden a los siguientes contratos:

A. Convenio interadministrativo número 175 del 19 de noviembre de 2004 celebrado entre el departamento del Guaviare y el Inviás financiado con recursos del INVIAS y recursos de ECOPETROL, aportados por la Empresa en virtud del convenio Interadministrativo 039 de 2005, en los que la Contraloría Departamental del Guaviare detectó, según ella lo afirma, la inexistencia de obras pagadas, como se desprende del registro fílmico anexo en CD y en el acta de visita al sitio de la obra.

B. Contrato 233 del 21 de septiembre de 2006 suscrito entre el Gobernador del Guaviare –Jorge Alberto Pérez- y el CONSORCIO DOTACION SECRETARIA

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

DE EDUCACION, representado por OLGA LUCIA NOVOA, cuyo objeto era la adquisición de dotaciones para el personal docente y administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Guaviare, el cual se ejecutó con recursos del Sistema General de Participaciones y que, según la Contraloría Departamental, presenta sobrecostos.

C. Contrato de compraventa 202 del 14 de noviembre de 2006, celebrado entre el Gobernador (E) del Guaviare – Dr. MIGUEL HORACIO HERRERA y la firma PROCAMILLAS EU por valor de \$139.500.000 para la adquisición de un ambulancia terrestre para el puesto de salud de la Libertad municipio de El Retorno Departamento del Guaviare, financiado con recursos del sistema general de participaciones, y en el cual, afirma la Contraloría Departamental, se detectaron sobrecostos por valor de \$33.992.000.

D. Contrato de suministro número SED 130 de 2005 celebrado entre el Secretario de Educación del Guaviare – Dr. FERNANDO RAMIREZ y el contratista EDGAR ROJAS DAZA por valor de \$549.848.600 para la adquisición de papelería y elementos de oficina para las instituciones educativas departamentales, financiado con recursos del sistema general de participaciones y en el que, según el informe de auditoría, se detectaron sobrecostos por valor de \$156.883.009.”

Los hallazgos de auditoría encontrados en los contratos relacionados en los literales B, C y D, los cuales fueron financiados con recursos del sistema general de participaciones, deben ser complementados por la Contraloría Departamental del Guaviare.

No ocurre lo mismo en el caso del convenio interadministrativo número 175 del 19 de noviembre de 2004 celebrado entre el departamento del Guaviare y el Inviás financiado con recursos del INVIAS y recursos de ECOPETROL, aportados por la Empresa en virtud del convenio Interadministrativo 039 de 2005, dado que estos recursos son del orden nacional, sobre los cuales según se indicó la competencia es solo de la Contraloría General de la República, razón por la cual la complementación de la auditoría debe ser realizada por la Delegada Sectorial respectiva.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARESE que es competencia del Grupo de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Departamental del Guaviare el perfeccionamiento de la auditoría de los siguientes contratos:

-Contrato 233 del 21 de septiembre de 2006 suscrito entre el Gobernador del Guaviare –Jorge Alberto Pérez- y el CONSORCIO DOTACION SECRETARIA DE EDUCACION, representado por OLGA LUCIA NOVOA, cuyo objeto era la

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

adquisición de dotaciones para el personal docente y administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Guaviare, el cual se ejecutó con recursos del Sistema General de Participaciones y que según la auditoría, presenta sobrecostos.

-Contrato de compraventa 202 del 14 de noviembre de 2006, celebrado entre el Gobernador (E) del Guaviare – Dr. MIGUEL HORACIO HERRERA y la firma PROCAMILLAS EU por valor de \$139.500.000 para la adquisición de un ambulancia terrestre para el puesto de salud de la Libertad municipio de El Retorno Departamento del Guaviare, financiado con recursos del sistema general de participaciones, y en el cual, según la auditoría, se detectaron sobrecostos por valor de \$33.992.000.

-Contrato de suministro número SED 130 de 2005 celebrado entre el Secretario de Educación del Guaviare – Dr. FERNANDO RAMIREZ y el contratista EDGAR ROJAS DAZA por valor de \$549.848.600 para la adquisición de papelería y elementos de oficina para las instituciones educativas departamentales, financiado con recursos del sistema general de participaciones y en el que, según afirma la Contraloría Departamental, se detectaron sobrecostos por valor de \$156.883.009.”

SEGUNDO: DECLARESE que es competencia de la Delegada Sectorial respectiva de la Contraloría General de la República el perfeccionamiento de la auditoría del Convenio interadministrativo número 175 del 19 de noviembre de 2004 celebrado entre el departamento del Guaviare y el Inviás financiado con recursos del INVIAS y recursos de ECOPETROL, aportados por la Empresa en virtud del convenio Interadministrativo 039 de 2005, en los que la Contraloría Departamental del Guaviare detectó la inexistencia de obras pagadas, como se desprende del registro fílmico anexo en CD y en el acta de visita al sitio de la obra.

COMUNIQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Expediente No. 11001030600020080004200
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Contraloría Departamental del Guaviare/ Contraloría General de la República

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala