



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., 30 de agosto de 2023

Número único: 11001 03 06 000 2023 000108 00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Contraloría General de la República - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca y Contraloría Municipal de Popayán

Asunto: autoridad competente para conocer de una denuncia ciudadana por un presunto detrimento patrimonial.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en ejercicio de la competencia conferida por el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y de la función prevista en el artículo 112 numeral 10 del mismo cuerpo normativo, normas respectivamente modificadas por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la documentación recibida y en la información verificada en el SECOP², se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto³:

1. Con radicado núm. 2022ER0041443 del 22 de marzo de 2022, fue recibida en la Contraloría General de la República (en adelante CGR) -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca una denuncia ciudadana anónima para que se investigara:

[...] el presunto detrimento patrimonial por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Territorial Cauca, por la contratación aproximada de 80 contratistas que hasta el momento no están ejerciendo sus labores para lo que fueron contratados y están recibiendo sus pagos. Este personal fue contratado para dar cumplimiento

¹ Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

² Sistema Electrónico Para la Contratación Pública <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>.

³ Lo relatado en este acápite se extrae de los documentos allegados al expediente del conflicto que reposa en SAMAI, y de la información consultada en el SECOP.

al CONVENIO [sic] INTERADMINISTRATIVO No. 2020180002169 7⁴ del 21 de diciembre de 2020, entre el Municipio de Popayán y el IGAC.

Este convenio [sic] se encuentra suspendido desde el pasado 29 de diciembre de 2021, razón por la cual este personal no han [sic] podido ejercer sus labores. [...].

2. Mediante requerimiento sin fecha con radicado núm. 2022EE0067165, la CGR -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca- solicitó a la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán información respecto del contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7, suscrito para «realizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en las áreas urbana y rural en sus componentes físico, jurídico y económico del municipio de Popayán», entre el municipio de Popayán y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), por valor de \$9.600.909.827 MCTE.

Dentro de las peticiones de la CGR -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca se resaltan las siguientes:

[...].

2-Certificar la fuente de los recursos asignados por la Administración Municipal para la celebración y ejecución del Convenio [sic] Interadministrativo No. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020 entre el Municipio de Popayán y el IGAC, incluyendo las adiciones hasta la fecha y relacionando los respectivos certificados de Disponibilidad Presupuestal expedidos, con los códigos y nombres de los rubros del presupuesto del gasto, cuantías comprometidas, y los datos de los certificados del registro presupuestal; y datos de la cuenta bancaria pagadora para dicho convenio(sic). [...]

3-Certificar el estado actual del Convenio(sic).

[...].

3. Para atender la citada solicitud, la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán, con Oficio núm. 20221300169901 del 28 de abril de 2022, remitió información y documentos del «contrato interadministrativo» núm. 2020180002169-7 a la CGR - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca. Sin embargo, para dicha contraloría, la documentación recibida no fue suficiente para esclarecer puntos relevantes y determinar la competencia.

⁴ El derecho de petición, mediante el cual, se presentó la denuncia de la referencia, refiere la celebración de un convenio interadministrativo. Sin embargo, al revisar el SECOP se advierte que (radicado núm. 2020180002169-7), se trata de un contrato interadministrativo entre el municipio de Popayán y el IGAC, suscrito en la modalidad de contratación directa, conforme al literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, la CGR-Gerencia Departamental Colegiada del Cauca- hizo un nuevo requerimiento con radicado 2022EE0080990, en el que solicitó a la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán:

- i)* Certificar el origen de los recursos con los cuales se financió el contrato interadministrativo, esto es, si corresponden a recursos propios del municipio de Popayán, o provienen de fuentes del orden nacional.
- ii)* Aclarar si los recursos del balance de la vigencia 2019, que se encontraban en la cuenta del encargo fiduciario núm. 16-2326, corresponden a fuentes propias del municipio de Popayán o a recursos de la Nación.

5. En respuesta del 16 de mayo de 2022, con radicado núm. 20222351388094, la señora María Stella Carvajal Losada, profesional universitaria grado 2, adscrita a la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán, indicó:

Como profesional especializada del área financiera [d]el Municipio de Popayán certifico que los recursos con los que se financió el contrato interadministrativo N° 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020, son recursos propios del grupo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Municipio de Popayán. [Subrayas de la Sala].

En ese mismo escrito, también anotó lo que a continuación se transcribe:

Los recursos que se encontraban en el encargo fiduciario N° 16-2326 con los cuales se financió parte del Convenio [sic] Interadministrativo N° 202018000216-7 son recursos propios del Municipio de Popayán, puesto que este encargo se alimenta del 5% de los ingresos de libre destinación.

Es preciso aclara[r] que el convenio [sic] interadministrativo no fue financiado en su totalidad con recursos de este encargo 16-326, tal como consta en la certificación enviada a usted con radicado 20221350149623 del 25 de abril de 2022, no obstante, todos los recursos de financiación del convenio [sic] son recursos propios del municipio de Popayán. [Subrayas de la Sala].

Además, envió a la CGR- Gerencia Departamental Colegiada del Cauca varios documentos, entre los cuales, se destacan los siguientes:

- i)* Certificado de disponibilidad presupuestal núm. 2021.CEN.01.1461 del 19 de abril de 2021, por valor de \$4.500.000.000 M/CTE, emitido por el jefe de Presupuesto del municipio de Popayán.
- ii)* Certificado de disponibilidad presupuestal núm. 2021.CEN.01.1463 del 19 de abril de 2021, por valor de \$ 3.206.509.827 M/CTE emitido por el jefe de Presupuesto del municipio de Popayán.
- iii)* Identificación de los registros de disponibilidad presupuestal, de la siguiente forma:

RDP N°	NIT	BENEFICIARIO	VALOR
2020.CEN.01.5222	899.999.004	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.	\$1.894.400.000
2021.CEN.01.1312	899.999.004	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.	\$3.206.509.827
2021.CEN.01.1311	899.999.004	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.	\$4.500.000.000
		TOTAL	\$9.600.909.827

Fuente: Tomado de la página 67 del documento 03 Trámite 036-202220230227_15310896, contenido en el expediente del CCA 110010306000202300108 que reposa en SAMAI.

iv) Oficio, con radicado 2022135019871 del 16 de mayo de 2022⁵, en el cual se discriminaron los certificados presupuestales emitidos por la Alcaldía de Popayán, indicando el origen de los recursos de los señalados certificados de disponibilidad presupuestal, como se ve a continuación:

CDP N°	CODIGO DEL RUBRO	NOMBRE DEL RUBRO	VALOR	FUENTE
2020. CEN.01.43 56	0101.2.51.8104.64.23210009	RB-FC-EF-16-2623 ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	\$1.894.400.0 00	RECURSOS DE BALANCE ENCARGO 16-2623 RECURSOS PROPIOS DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN (ICLD).
2021. CEN.01.14 63	2.3.2.02.02.008.05.0406016.83 421	VFO_RB_FC_S2020_SERVI CIO DE TOPOGRAFIA Y SUPERFICIE	\$3.206.509.8 27	RECURSOS DE BALANCE SUPERAVIT 2020 RECURSOS PROPIOS DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN (ICLD).
2021. CEN.01.14 61	2.3.2.02.02.008.01.0406016.83 421	VFO_SERVICIO DE TOPOGRAFIA Y SUPERFICIE	\$4.500.000.0 00	INGRESOS CORRIENTE S DE LIBRE DESTINACIO N DE LA VIGENCIA 2021 (ICLD).
		TOTAL	\$9.600.909.8 27	

Fuente: Tomado de la página 8 del documento 03 Trámite 036-202220230227_15310896, que reposa en el expediente del CCA 110010306000202300108 que reposa en SAMAI.

⁵ El citado documento fue emitido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán, para dar respuesta a la solicitud de certificación de denuncias ciudadanas núm. 2022-23513880194 incoada por la CGR -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca-.

v) Facturas emitidas por el IGAC para cobrar servicios prestados en favor del municipio de Popayán⁶.

vi) Actas de pagos parciales⁷ realizados por la Alcaldía de Popayán, en favor del IGAC, en virtud, del contrato interadministrativo referido:

Radicado	Fecha de radicación	Periodo que comprende	Valor del pago	Fecha de aprobación
20211340017990	09-02-20	29-12-20 - 31-12-20	1.824.172.867	24-02-21
20211340232133	05-08-21	01-02-21 - 31-07-21	3.360.318.439	27-08-21
20221130377172	10-11-22	11-05-22 - 31-10-22	1.440.136.474	13-12-22
20221130397872	23-11-22	01-11-22 - 30-11-22	1.440.136.474	16-12-22

Fuente: Original de información extraída de los documentos del Contrato Interadministrativo núm. 2020180002169-7 que reposa en SECOP.

6. De los documentos allegados con las repuestas emitidas por la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán, la CGR -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca-, mediante escrito con radicado núm. 2022EE0090928 del 25 de mayo de 2022, concluyó que la financiación de la totalidad del contrato interadministrativo citado se realizó con recursos propios del municipio de Popayán.

En consecuencia, consideró que no le correspondía conocer ni dar respuesta al asunto de la referencia, y que tal actuación debía ser adelantada por la Contraloría Municipal de Popayán (en adelante CMP), por lo cual remitió la denuncia a dicha autoridad para que asumiera el conocimiento y trámite de la investigación.

7. Recibido el expediente, la CMP emitió el Oficio PC-818 del 9 de junio de 2022, en el cual solicitó a la Alcaldía municipal de Popayán, entre otras cosas, «información relacionada con los contratos que se relacionan en el anexo adjunto, que suscribió el IGAC durante la ejecución del Convenio(sic) No. 2020180002169-7 y su estado actual».

8. En atención a la anterior petición, la Alcaldía municipal de Popayán, mediante Oficio núm. 20221900245551 del 13 de junio de 2022, solicitó al IGAC la información de los contratos suscritos por dicha entidad para la ejecución del contrato interadministrativo referenciado.

⁶ Ver en el apartado denominado *ejecución del contrato* en SECOP, en el siguiente link <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1610221&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true> y en el archivo 4_110010306000202300108004EXPEDIENTEDIGI20230330055822 del expediente del conflicto 2023-108 que reposa en SAMAI.

⁷ Información extraída del apartado *ejecución del contrato* en SECOP, en el siguiente link <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1610221&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true> y en el archivo 4_110010306000202300108004EXPEDIENTEDIGI20230330055822 del expediente del conflicto 2023-108 que reposa en SAMAI.

Además, la alcaldía, mediante los escritos PC-899 y PC-930 del 5 y 12 de julio de 2022, respectivamente, solicitó al IGAC certificar el origen de los recursos de los contratos celebrados para el cumplimiento del contrato interadministrativo mencionado, e indicar si eran propios del IGAC, o si provenían de fuentes de origen nacional o municipal.

9. El IGAC, mediante escrito del 19 de julio de 2022, manifestó los recursos de los contratos de prestación de servicios celebrados para el cumplimiento del contrato interadministrativo referenciado eran propios de esa entidad, como se transcribe a continuación:

En atención al requerimiento mediante oficios No. PC-899 de fecha 05 de julio de 2022 y PC-930 de fecha 12 de julio de 2022 allegados por correo electrónico, por la cual [sic] solicitan certificar el origen de los recursos de los contratos relacionados en el oficio No. PC-889; me permito informar que pertenecen a recursos propios, para sustentar la información se adjuntan los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que corresponde a cada contrato.

Junto con dicha respuesta, remitió los siguientes documentos a la Alcaldía de Popayán: *i)* relación de los contratos suscritos entre la nombrada alcaldía y el IGAC, y *ii)* enlaces de acceso al SECOP, para la verificación del proceso adelantado en cada contrato⁸.

11. Con base en dicha información, la CMP, mediante el Oficio PC-1057 del 8 de agosto de 2022, devolvió el asunto a la CGR - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, al considerar que esa era la autoridad competente para resolverlo, dadas las siguientes razones:

i) Que el IGAC informó los recursos utilizados para financiar los ochenta contratos eran propios de dicha entidad.

ii) Que, de acuerdo con el Decreto 846 de 2021, el patrimonio y los recursos del IGAC están constituidos por los aportes que recibe del Presupuesto Nacional.

12. Mediante el Oficio 80191 de agosto de 2022, la CGR -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca- reiteró su falta de competencia para tramitar la denuncia.

13. En consecuencia, con el Oficio 0176 del 27 de febrero de 2023, la Contraloría Municipal de Popayán formuló ante la Sala de Consulta y Servicio Civil un conflicto

⁸ A esta Corporación fueron enviados en el expediente del presente conflicto, 80 CDP en formato PDF, referentes a contratos celebrados por el IGAC para adelantar la «Prestación de servicios personales para realizar actividades de apoyo operativo del proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán Cauca», para la actividad general de «ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE INFORMACIÓN CATASTRAL -». Ver en el archivo 4_110010306000202300108004EXPEDIENTEDIGI20230330055822 del expediente del conflicto 2023-108 que reposa en SAMAI.

negativo de competencia administrativa entre esa entidad y la Contraloría General de la República -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca-.

ACTUACIÓN PROCESAL⁹

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 101 en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.

Obra constancia secretarial del 13 de abril de 2023, en el sentido de que se informó del presente conflicto a la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca y a la Contraloría municipal de Popayán.

Así como a las autoridades que podrían tener interés o participación en el trámite: Instituto geográfico Agustín Codazzi (IGAC) - Territorial Cauca, Municipio de Popayán y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En ese mismo informe secretarial, obra constancia de que, durante la fijación del edicto, la Contraloría Municipal de Popayán y la Contraloría General de la República -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca- presentaron consideraciones, mientras que las demás autoridades interesadas guardaron silencio.

El 25 de mayo de 2023, la consejera ponente emitió auto para mejor proveer con la finalidad de obtener información y documentos relevantes para resolver el asunto.

Mediante informe secretarial del 7 de junio de 2023, la Secretaría de la Sala informó al despacho que las autoridades requeridas guardaron silencio. Por lo anterior mediante Auto del 22 de junio de 2023, la consejera ponente, reiteró la solicitud a la Alcaldía de Popayán y al IGAC.

En informe secretarial del 6 de junio de 2023, consta que el IGAC remitió respuesta a las peticiones del citado auto, mientras que, la Alcaldía de Popayán guardó silencio.

II. ARGUMENTOS DE LAS PARTES¹⁰

1. Contraloría Municipal de Popayán

En escrito DC-0312 del 30 de marzo de 2023, manifestó que, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto

⁹ La información que se señala en este acápite reposa en el expediente del conflicto núm. 1100103060002023000108 en SAMAI.

¹⁰ La información que se anota en este acápite reposa en el expediente del conflicto núm. 110010306000202300108 en SAMAI.

Legislativo 4 de 2019, la Contraloría General de la República tiene asignada la función de vigilancia y control fiscal, entre otros, de todo tipo de recursos públicos.

Señaló que el artículo 4 del Decreto Ley 403 de 2020, reguló el ámbito de competencia de las contralorías territoriales, y dispuso que, a dichas entidades les corresponde la vigilancia y control fiscal de los recursos endógenos de las autoridades territoriales dentro de su jurisdicción.

Indicó que, la denuncia ciudadana que originó el presente conflicto de competencia administrativa versa sobre la ejecución de varios contratos de prestación de servicios suscritos por el IGAC, con ocasión del desarrollo del contrato interadministrativo 2020180002169-7 celebrado entre el Municipio de Popayán y dicho instituto.

En esa línea, sostuvo que en atención a lo establecido en el Decreto 846 de 2021, el IGAC es una entidad del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio independiente, este último, conforme con el artículo 8 del citado decreto, está compuesto, entre otros, por aportes que recibe del presupuesto nacional y del producto de la venta de bienes y servicios y de las utilidades de sus propios recursos.

Insistió en que, el IGAC afirmó que los recursos que utilizó para la celebración de los contratos de prestación de servicios cuestionados en la denuncia de marras, correspondían a recursos propios de dicho instituto, en consecuencia, concluyó que, los dineros utilizados para celebrar los contratos de prestación de servicios no eran endógenos del municipio de Popayán por lo que la vigilancia y control de los mismos escapan al ámbito de competencia de dicha contraloría.

2. Contraloría General de la República

Presentó un recuento de las normas que distribuyen las competencias de la CGR - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca y las contralorías territoriales, y concluyó:

- 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 de 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.).

Explicó que, con fundamento en esas disposiciones y las certificaciones allegadas por la Alcaldía municipal de Popayán, los recursos materia de la denuncia ciudadana corresponden a recursos propios del municipio de Popayán, por lo que es la CMP la competente para conocer la denuncia.

3. Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC

Mediante Oficio del 5 de junio de 2023, con radicado núm.2607DTCAU-0011207-EE-001, señaló que, los 80 contratos de los que versa la denuncia que originó el presente conflicto se suscribieron agrupados en 11 objetos contractuales generales para todos los perfiles¹¹ y adjuntó tabla de Excel en la que detalló de cada uno, fecha de inicio, fecha de finalización, forma de pago, número de CDP, recursos para el pago, y la fuente de dichos recursos propios de dicha entidad.

Además, adjuntó certificación del 4 de julio de 2023, emitida por la Subdirección Administrativa y Financiera de dicha entidad en la que indica:

Que de acuerdo con los registros presupuestales que reposan en la entidad, los recursos correspondientes a los 80 contratos en mención corresponden a recurso 20, fuente propios, cuya naturaleza son ingresos corrientes, que según el literal c) del artículo 70 de la ley 489 de 1998 establece como una de las características de los establecimientos públicos: *'c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales,*

¹¹ Los perfiles contratados, de acuerdo, a la información facilitada por el IGAC fueron:

- Prestación de servicios profesionales para el seguimiento y control de las actividades del proyecto de gestión catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios profesionales para realizar socializaciones requeridas en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios de apoyo a la gestión desarrollada en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios personales para realizar actividades de apoyo operativo del proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios personales para la depuración y análisis registral en las bases de información catastrales en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios para realizar el control de calidad de los productos geográficos, alfanuméricos y documentales generados en los procesos de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios técnicos de apoyo al seguimiento, planeación y gestión del reconocimiento predial en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios profesionales para la edición, depuración y consolidación de los productos cartográficos requeridos para el componente geográfico de los procesos de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios personales para actividades de digitalización y generación de productos resultantes del proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación personales para realizar actividades de reconocimiento predial en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.
- Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como reconecedor predial y atención de requerimientos administrativos y judiciales en el proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán, Cauca.

ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes."

Que de acuerdo a la información anterior los recursos percibidos de este recurso corresponden a la venta de bienes y servicios dando cumplimiento de las funciones y fines de la entidad. [Cursiva del original y subrayas de la Sala].

En la misma fecha la Subdirección Administrativa y Financiera del IGAC, certificó que:

Conforme con la información reportada en los extractos bancarios y recaudos registrados en el aplicativo SIIF -Nación, las transferencias realizadas correspondientes al Contrato Interadministrativo número 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020, suscrito entre el Municipio de Popayán y el IGAC, con el objeto de "realizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en las áreas urbana y rural en sus componentes físico, jurídico y económico del municipio de Popayán" fueron recibidas en las siguientes fechas:

Valor Neto	Fecha Transferencia	Banco IGAC	Cuenta No.
1.824.172.867	01 marzo 2021	Popular	160000287
3.009.083.626	01 septiembre 2021	Davivienda	11990017
70.227.133	01 septiembre 2021	Davivienda	11990017
2.211.291.621	21 diciembre 2022	Davivienda	11990017
585.477.620	21 diciembre 2022	Davivienda	11990017

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Reiteración¹²

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que en su título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», y en su Capítulo I, de las «reglas generales»¹³ prevé en el artículo 39, modificado por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021:

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

¹² Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2022-00080 C.P. María del Pilar Bahamón Falla y Decisión del 26 de enero de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2021-00145 M.P. María del Pilar Bahamón Falla.

¹³ Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...].

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es 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. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...].

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, el cual es: el conocimiento y solución de fondo de la denuncia ciudadana anónima para investigar un presunto detrimento patrimonial en el municipio de Popayán, por la contratación aproximada de ochenta personas, con el objeto de dar cumplimiento al contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020, entre el Municipio de Popayán y el IGAC. Que, a juicio del denunciante, no están ejerciendo las labores para las que fueron contratados y están recibiendo sus pagos.

ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación;

Tanto la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, como la Contraloría Territorial de Popayán negaron tener la competencia para conocer del asunto.

iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como se evidencia en los antecedentes, este conflicto de competencias fue planteado entre, la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, organismo que forma parte del orden nacional, y la Contraloría Municipal de Popayán, entidad del orden territorial.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra reunidas todas las exigencias que la habilitan para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias administrativas planteado.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁴.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración Previa

El artículo 39 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2011, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las autoridades frente a las cuales se dirime la competencia.

¹⁴ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Las eventuales alusiones que se haga a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, si así corresponde, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

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

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para conocer y resolver de fondo la denuncia ciudadana anónima en contra del IGAC por el presunto detrimento patrimonial en la celebración de 80 contratos de prestación de servicios para el cumplimiento del Contrato Interadministrativo núm. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020, celebrado entre dicha entidad y el municipio de Popayán.

Sobre el particular, la CMP negó su competencia por considerar que, los recursos con los que se hicieron los contratos sobre los que versa la citada denuncia, no son endógenos del municipio de Popayán, sino que pertenecen al IGAC, entidad que tiene patrimonio independiente conformado, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 846 de 2021, entre otros, por aportes que recibe del presupuesto nacional.

Por su parte, la CGR - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca manifestó que, los recursos que financiaron los contratos de prestación de servicios cuestionados en la denuncia son todos propios de ese municipio.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

- i)* Las competencias constitucionales de los órganos encargados de controlar la gestión fiscal. Reiteración
- ii)* Régimen jurídico de los contratos interadministrativos.
- iii)* Naturaleza jurídica, funciones y conformación del presupuesto del IGAC.
- iv)* El caso concreto.

Previo a realizar el análisis normativo que aplica al caso particular, el despacho ponente verificó en la plataforma SECOP¹⁵, la documentación contenida respecto del contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de

¹⁵ Información publicada en el siguiente link:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1610221&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

2020, suscrito entre el Municipio de Popayán y el IGAC, encontrando la siguiente documentación relevante para dirimir el presente conflicto:

i) Propuesta técnica y económica, de noviembre de 2020, presentada por el IGAC a la Alcaldía de Popayán con el modelo de operación de la gestión catastral multipropósito para aplicar en la actualización del catastro de la zona urbana y rural de Popayán, indicando las fases del procedimiento, tareas a realizar, cronograma de actividades, productos a entregar, entre otros. Indica que costo total de la ejecución de dicho proyecto sería \$9.600.909.827.

ii) Certificado de disponibilidad presupuestal con radicado núm. 2020.CEN.01.4356, del 17 de noviembre de 2020, por valor de \$ 1.894.400.000,00, emitido por el jefe de presupuesto de la Alcaldía de Popayán:

CÓDIGO		DESCRIPCIÓN	VALOR
0101.2.51.8104.64.2321009		RB-FONDOS COMUNES - RB-FC-EF-16-2623-ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	\$ 1.894.400.000,00
TOTAL :			\$ 1.894.400.000,00

POMELO MURILLO ARNOLD WILSON
JEFE DE PRESUPUESTO

iii) Acuerdo núm. 29 del 26 de noviembre de 2020, emitido por el Concejo municipal de Popayán, mediante el cual, autoriza al alcalde de dicho municipio, a adquirir obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias y excepcionales para la vigencia 2021, por un valor total de \$17.147.018.755, dentro de los cuales, se encontraban los gastos por conceptos de servicios de topografía y superficie por montos de \$3.302.902.229 y \$4.500.000.000.

iv) Certificados de viabilidad técnica y sectorial, del proyecto de implementación del catastro multipropósito en Popayán, emitidas por la Alcaldía de ese municipio el 5 de noviembre de 2020, que señalan como estructura financiera en pesos para la ejecución del proyecto la siguiente:

-Vigencia 2020: inversión directa del municipio por \$ 1.894.400.000.

-Vigencia 2021: inversión directa del municipio por \$ 7.802.902.229.

vi) Resolución núm. 20201000077084 del 4 de diciembre de 2020, por la cual, se justifica la contratación directa a través de la causal de contrato interadministrativo entre el municipio de Popayán y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

vii) Estudios previos del contrato interadministrativo entre el municipio de Popayán y el IGAC, del 27 de noviembre de 2020, los cuales indican, entre otras cosas, lo siguiente: i) objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar, iv) valor del contrato y forma de pago.

viii) Contrato interadministrativo entre el municipio de Popayán y el IGAC, el cual se rige por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas aplicables.

De los considerandos del contrato interadministrativo se destaca lo siguiente:

-Que el municipio de Popayán solicitó al IGAC la cotización de los servicios de actualización catastral.

-Que el IGAC presentó propuesta técnica y económica para la prestación del servicio público catastral para la actualización de las zonas urbana y rural del Municipio de Popayán.

- Que el Municipio de Popayán emitió la Resolución núm. 20201000077084 del 4 de diciembre de 2020, en la que justificó la procedencia de la contratación directa para la celebración del contrato interadministrativo de la referencia.

-Que, dentro del presupuesto para la vigencia fiscal del 2020, existió disponibilidad parcial de recursos para amparar las obligaciones derivadas del contrato núm. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020, además, el Concejo Municipal de Popayán mediante Acuerdo núm. 29 del 26 de noviembre de 2020, aprobó la constitución de vigencias futuras para la vigencia fiscal 2021, para «autorizar al Alcalde del Municipio del Municipio de Popayán para suscribir los contratos requeridos para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar PAE y el Contrato de Actualización Catastral del Municipio de Popayán».

Del clausulado del contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7 del 21 de diciembre de 2020 se resalta y transcribe lo siguiente:

Cláusula Primera: el contratista se obliga para con el municipio de Popayán a realizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en las áreas urbana y rural en sus componentes físico, jurídico y económico del municipio de Popayán.
[...]

Cláusula Segunda-obligaciones de las partes:
[...].

2.2. Obligaciones del municipio:
[...].

2. Pagar el servicio efectivamente prestado, una vez cumpla con los requisitos exigidos tanto operacionales, administrativos y tributarios para cada uno de los pagos relacionados en el contrato. [...].

Cláusula cuarta: valor y forma de pago: El valor estimado del presente contrato es de \$9.600.909.827 IVA incluido, el cual incluye los costos directos e indirectos asociados al cabal cumplimiento del contrato, así como las estampillas, impuestos, administración, gastos de aplicación de protocolos de bioseguridad y demás emolumentos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto contractual. [...].

Cláusula octava: disponibilidad presupuestal: El valor del contrato está soportado en la disponibilidad presupuestal núm.2020.CEN.01.4356 del 17 de noviembre de 2020, por valor de (\$1.894.400.000), y en el Acuerdo No. 29 del 26 de noviembre de 2020 «Por el cual se autorizan vigencias futuras ordinarias y excepcionales para la vigencia 2021 y se dictan otras disposiciones», por valor de (\$7.802.902.229), vigencia futura de la cual se afecta la suma de (\$7.706.509.827).

ix) Informes de cumplimiento del 31 de marzo de 2021 y del 3 de mayo de 2021, emitidos por el IGAC, en los que refieren las actividades adelantadas respecto del contrato de actualización catastral multipropósito que celebró con la Alcaldía de Popayán, con el objeto de certificar su desempeño y desarrollo de actividades para hacer los cobros respectivos a la citada alcaldía.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado.

5.1. La competencia en materia de control fiscal. Reiteración¹⁶

El marco de las competencias en materia de control fiscal se encuentra en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política. La primera de las normas citadas dispone que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República y que recae sobre la Administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Asimismo, el tercer inciso del citado precepto establece que «en los casos excepcionales, previstos por la ley», la Contraloría puede ejercer un control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

En el Artículo 267 de la Carta Política, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 4 de 2019, se indica que:

La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

¹⁶ La normativa expuesta en este acápite se extrajo de la decisión núm. 110010306000202200246 aprobada el 28 de febrero de 2023 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

[...].

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

A su turno el artículo 268 señala las atribuciones que tiene el contralor general de la República, de las cuales, se destacan las siguientes:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

[...].

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

[...].

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

[...].

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

[...].

El artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo núm. 4.º de 2019¹⁷, señala que «la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos,

¹⁷ Acto Legislativo 4 de 2019 (septiembre 18) «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal». **ARTÍCULO 4.º. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:**

ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

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

[...].

distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva». 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 [...]».

Dentro de ese marco constitucional, diversas normas legales y con fuerza de ley han regulado la competencia de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales. El Decreto Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal» en el artículo 2.º define el control fiscal así

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

El mismo artículo 2.º dispone que el control fiscal será ejercido «por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia». (Resaltado de la Sala)

En forma posterior, el artículo 4.º del reseñado Decreto 403 delimita el ámbito de competencia de las contralorías territoriales, así:

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

De la anterior disposición se evidencia que a la Contraloría General de la República le corresponde la vigilancia y el control fiscal de la administración y de

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

los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, mientras que las contralorías territoriales son competentes cuando:

- i) La vigilancia y el control de la gestión fiscal recaiga sobre el departamento, distrito, municipio y demás entidades del orden territorial de jurisdicción de la respectiva contraloría.
- ii) Que se trate de recursos endógenos y parafiscales del respectivo orden territorial.

En todo caso corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejerce bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El Decreto 405 de 2020¹⁸ en el artículo 4¹⁹, establece la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, la cual se organiza en nivel central y nivel desconcentrado. En el nivel desconcentrado se encuentran las Gerencias Departamentales Colegiadas las cuales fueron creadas con el propósito de que la Contraloría General de la República hiciera presencia en todo el territorio nacional, para el cumplimiento de sus funciones de control fiscal, prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y control de la gestión pública en el territorio asignado²⁰.

5.2. Régimen jurídico de los contratos interadministrativos

De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, se observa que:

[...] La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

El contrato interadministrativo, es una expresión de la modalidad de contratación directa que ostenta el Estado.

Dicho contrato, se define como el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los

¹⁸ Decreto 405 de 16 de marzo de 2020 «Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República».

¹⁹ El art. 4 del Decreto 405 de 2020 modifica el artículo 11 del Decreto-ley 267 de 2000, modificado por el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 1° y 11 de la Ley 1807 de 2016, el artículo 1° del Decreto-ley 888 de 2017, y al artículo 1° del Decreto-ley 2037 de 2019

²⁰<https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/gerencias-departamentales-colegiadas>

contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales²¹.

En este, existen prestaciones recíprocas pues cada una de las partes asume una obligación a favor de la otra, para una será la prestación de un servicio, la transferencia de un bien, entre otros; mientras que, para la otra será el pago de una remuneración, lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato²². (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado deben cumplir con lo siguiente:

ARTÍCULO 41.- *Del Perfeccionamiento del Contrato.* Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

En esa misma línea en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, que modifica el inciso 2.º y el párrafo 1.º del artículo 41 de la Ley 80, se ordena lo siguiente:

[...].

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

PARÁGRAFO 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.

Así las cosas, se entiende que, para que un contrato interadministrativo exista deben presentarse los siguientes elementos:

- i) Acuerdo sobre el objeto.
- ii) Contraprestación.
- iii) Que conste por escrito.

²¹ Concepto C-227 del 7 de abril 2020, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente.

²² Concepto del Ministerio del Trabajo, mediante el cual, emite acuerdo para el proceso gestión de contratación procedimiento contratación directa celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, contratos y/o interadministrativos, convenios de cooperación y/o asociación y cartas, del 13 de mayo de 2014.

Sobre las características del contrato interadministrativo, la Sección Tercera de esta Corporación²³ indica que:

i) Constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales.

ii) Tienen como fuente la autonomía contractual.

iii) Son contratos nominados puesto que están determinados en la ley.

iv) Son contratos atípicos desde la perspectiva legal, dado que, se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo, compra venta, arrendamiento, mandato, entre otros.

v) La normativa que, en principio, les aplica es la contenida en el Estatuto General de Contratación, en atención a que, las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio.

vi) Dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles.

vii) Persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas.

viii) La acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.

En conclusión, los contratos interadministrativos se caracterizan por los sujetos que intervienen y por la modalidad de selección que la ley permite aplicar para su celebración.

5.4. Naturaleza jurídica, funciones y conformación del presupuesto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Mediante el Decreto Legislativo 290 de 1957²⁴, modificado por el Decreto 846 de 2021²⁵, se crea el IGAC con el objetivo de organizar la explotación agropecuaria en la zona rural de Colombia y, con ello²⁶: (i) Mejorar en la producción de artículos de primera necesidad que permitieran elevar el nivel de vida de los colombianos; (ii)

²³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Radicado núm. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17.860).

²⁴ Decreto Legislativo 290 de 1957 (noviembre 8) «Por el cual se dictan normas para el fomento agropecuario».

²⁵ Decreto 846 de 2021 (julio 29) «por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi».

²⁶ Conclusiones tomadas del considerando del Decreto Legislativo 290 de 1957.

Reducir la importación de materias primas derivadas de la agricultura y la ganadería desde el exterior; y (iii) Aumentar la producción agrícola y ganadera en el país.

Se constituye como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para cumplir con los siguientes objetivos²⁷:

- i)* Cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República de Colombia.
- ii)* Ejercer como máxima autoridad catastral nacional.
- iii)* Formular y ejecutar políticas y planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro, geodesia y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
- iv)* Prestar por excepción el servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

En el artículo 4 del citado Decreto 486 de 2021 se enlistan las funciones que ostenta el IGAC, de las cuales, se resaltan las siguientes:

1. Ejercer como autoridad en materia geográfica, geodésica, cartográfica, catastral y agrológica nacional.
[...].
4. Prestador por excepción del servicio público de catastro, en el territorio nacional donde no exista un gestor catastral habilitado.
[...].
9. Trabajar de manera armonizada y de acuerdo con la normatividad vigente con las entidades nacionales que intervienen en la política de catastro multipropósito, con el fin de garantizar el intercambio de información y la interoperabilidad de los sistemas de información.

Respecto del patrimonio y recursos de dicha autoridad, en el artículo 8 del mencionado decreto, se indica lo siguiente:

- [...]. El patrimonio y los recursos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi estarán constituidos por:
1. Los aportes que reciba del Presupuesto Nacional.

²⁷ Ver en el artículo 3 del Decreto 846 de 2021.

2. Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posee y los que adquiera en el futuro.
3. El producto de la venta de bienes y servicios y las utilidades de sus recursos propios. [Subrayas de la Sala].
4. Los aportes y donaciones que hagan al Instituto personas naturales o jurídicas y los ingresos obtenidos por cualquier otro concepto.
5. Los derechos de propiedad intelectual.

De lo anterior, se destaca que el IGAC es una entidad del orden nacional, que cuenta con patrimonio propio, este último, conformado por varias fuentes, entre ellas, el producto de la venta de bienes y servicios y las utilidades de sus recursos propios.

Así las cosas, se concluye que el IGAC presta los servicios en materia geográfica, geodésica, cartográfica, catastral y agrológica nacional cuando son requeridos por entidades del orden nacional o privado, lo cual, genera un beneficio o rentabilidad en favor de dicha entidad, que entra a conformar su propio presupuesto.

5.5. Caso concreto

De acuerdo con los documentos allegados al expediente, la Sala advierte lo siguiente:

1. Entre la Alcaldía de Popayán y el IGAC se celebró el contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7, con el objeto de «realizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en las áreas urbana y rural en sus componentes físico, jurídico y económico del municipio de Popayán», a través de la figura de contratación directa.
2. Que el valor del contrato fue de \$9.600.909.827 MCTE.
3. Que el citado contrato interadministrativo se financió con recursos propios de la Alcaldía de Popayán.
4. Que, se encuentra en el expediente certificación emitida por el IGAC respecto de los pagos recibidos por la Alcaldía de Popayán por los servicios prestados por dicha entidad para el cumplimiento del contrato interadministrativo de la referencia.
5. Que, reposan en el expediente actas de pagos parciales²⁸ realizadas por la Alcaldía de Popayán al IGAC por concepto del contrato para: realizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en las áreas urbana y rural en sus componentes físico, jurídico y económico del municipio de Popayán.

²⁸ Ver en el archivo 4_110010306000202300108004EXPEDIENTEDIGI20230330055822 del expediente del conflicto 2023-108 que reposa en SAMAI.

6. Que, para dar cumplimiento a las tareas y actividades del citado contrato, el IGAC, celebró 80 contratos de prestación de servicios, «para realizar actividades de apoyo operativo del proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán Cauca»²⁹.

7. Que, de acuerdo con lo informado por el IGAC los 80 contratos de prestación de servicios se suscribieron con el objeto exclusivo del cumplimiento del contrato interadministrativo de la referencia. Dichos contratos, se agruparon en 11 objetos generales de acuerdo con los perfiles que se necesitaban para desarrollar las actividades requeridas para la actualización catastral multipropósito.

8. Que, en los CDP de los 80 contratos, se observa que el gasto ocasionado y que se debe pagar a los contratistas es por concepto de: «ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE INFORMACIÓN CATASTRAL -»³⁰.

9. Que, reposa en el expediente documento emitido por el IGAC en el que certifica que la fuente de los recursos con los cuales se pagaron los 80 contratos eran propios, producto de la venta de bienes y servicios.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que la autoridad llamada a resolver la denuncia por un presunto detrimento patrimonial en la celebración de 80 contratos de prestación de servicios suscritos por el IGAC, para dar cumplimiento al contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7, del 21 de diciembre de 2020, celebrado entre dicha entidad y el Municipio de Popayán, es la Contraloría General de la República- Gerencia Departamental Colegiada del Cauca por cuanto:

Los recursos cuya vigilancia se solicita en la denuncia son los pagados en la celebración de los 80 contratos que suscribió el IGAC para apoyo operativo del proceso de actualización catastral multipropósito en el municipio de Popayán Cauca.

El patrimonio del IGAC, se conforma entre otros conceptos, por el producto de la venta de bienes y servicios y las utilidades de sus recursos propios.

Precisamente el contrato que se celebró con la Alcaldía es un negocio jurídico, a partir del cual, recibió una contraprestación por la venta de sus servicios de actualización catastral.

Las transferencias realizadas por la Alcaldía de Popayán al IGAC, constituyen el pago respectivo por el servicio prestado por el IGAC. En consecuencia, una vez el IGAC recibió los pagos por parte de la Alcaldía, estos ingresaron de forma inmediata a su patrimonio, por el concepto «venta de bienes y servicios dando cumplimiento

²⁹Esta información consta en los CDP emitidos por el IGAC, respecto de los 80 contratos que celebró dicha entidad y que fueron allegados al expediente del conflicto con radicado núm. 110010306000202300108.

³⁰ *Ibidem*.

de las funciones y fines de la entidad», por lo que los recursos con que se pagaron los 80 contratos que celebró el IGAC, pertenecían a dicha entidad.

Entonces, como quiera que, el IGAC es una entidad del orden central y su presupuesto se conforma por recursos de naturaleza nacional, corresponde a la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca adelantar la investigación fiscal, a que haya lugar, con ocasión de la denuncia anónima presentada en contra de ese instituto, de conformidad con los artículos 267 y 268 de la Constitución Política. Igualmente dado que los 80 contratos fueron celebrados en su totalidad con recursos de origen nacional, pertenecientes al IGAC, el presunto detrimento patrimonial fue en contra de recursos de naturaleza nacional.

Se reitera que los recursos vigilados no son de la Alcaldía de Popayán porque los adquirió el IGAC como contraprestación de los servicios que ofreció a dicha alcaldía, con ocasión del contrato interadministrativo de actualización catastral multipropósito en ese municipio.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Contraloría General de la República -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca- para conocer y resolver de fondo la denuncia anónima, en contra del IGAC, por un presunto detrimento patrimonial, con ocasión de la celebración de ochenta contratos de prestación de servicios para el cumplimiento del contrato interadministrativo núm. 2020180002169-7, del 21 de diciembre de 2020, celebrado entre el municipio de Popayán y el IGAC.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Contraloría General de la República -Gerencia Departamental Colegiada del Cauca-, para el fin señalado en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Contraloría Municipal de Popayán, a la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Alcaldía de Popayán.

CUARTO: ADVERTIR que los términos legales a los que esté sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3.º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La presente 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

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN
FALLA**
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.