

110.007.2005.

A.



**CONTRALORÍA DISTRITAL
DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C.**

DESPACHO DEL CONTRALOR

Cartagena, 14 de febrero de 2005

Auditoría General de la
República
RECIBIDO
FEB - 14-05
3:25 PM

Doctor
ALVARO AGUILAR BOLAÑOS
Gerente Seccional V
Auditoría General de la República
Calle 76 No. 54-11
Edificio World Trade Center
Barranquilla

006-C.D. Feb 14/05

Atentamente nos dirigimos a Usted con el objeto nos aclare si la Contraloría Distrital de Cartagena está obligada a rendir cuenta ante la Contraloría Departamental de Bolívar.

Esto debido a que al dirigimos a esa Contraloría, nos han pedido que sean ustedes quienes resuelvan este interrogante, dado que estamos rindiendo a dos (2) entes de control.

Agradeciendo su oportuna respuesta,

EDUARDO VILLALBA BUSTILLO
Contralor Distrital de Cartagena de Indias

Proveetó: Candelaria M. Hernandez Herrera
P.C. Dirección Administrativa y Financiera

Evacuado 18 Feb / 05

2.



OF. AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cto INUR. 217-3-25498 16/02/2005 02:00 PM
Trámite: 435 - CONCEPTO
E-03955 Actividad: 01 JUICIO, Folio: 1, Anexo: 1 FOLIO
Origen: 217 GERENCIA SECCIONAL V (BARRANQUILLA)
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

MEMORANDO INTERNO

Barranquilla. **15 FEB. 2005**

217

PARA: AMPARO QUINTERO ARTURO
Directora Oficina Jurídica AGR

DE: ALVARO RAFAEL AGUILAR BOLAÑO
GERENTE SECCIONAL V

REFERENCIA: Solicitud de concepto.

*Doris
15/18/05
Feb 18/05*

Apreciada Doctora:

Mediante la presente, remito a usted el oficio de fecha 14 de Febrero del año en curso, emanado de la Contraloría Distrital de Cartagena, en donde solicita se emita un concepto en el sentido de aclarar si la Contraloría Diatrital de Cartagena esta obligada a rendir cuenta ante la Contraloría Departamental de Bolívar.

Lo anterior por ser de su competencia.

Cordialmente.

[Handwritten signature of Alvaro Rafael Aguilar Bolaño]
ALVARO RAFAEL AGUILAR BOLAÑO
GERENTE SECCIONAL V

Anexo. Lo anunciado.

Jemv

ps

110.007.2005 3.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cita N.U.R. 217-3-25498 21/02/05 10:49 AM
Trenite 435 - CONCEPTO
S-23444 Actividad: 07 RESPUESTA, Folios: 8 Anexos: 00
Origen: 110 OFICINA JURIDICA
Destino: CONTRALORIA DISTRITAL DE CARTAGENA
Copia A: 217 OFICINA SECCION LIBRERIA QUILLA

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2005

11137965 21/02/05

Doctor
EDUARDO VILLALBA BUSTILLO
Contralor Distrital de Cartagena
Centro Calle de los Siete Infantes No. 9-45
Cartagena, Bolivar

Ref.- NUR 217-3-25498 de 15 de febrero de 2005

Solicitud de concepto: rendición de cuentas por parte de contralorías distritales y municipales

Apreciado Doctor,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas a esta entidad, en el oficio de la referencia.

1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de fecha 14 de febrero manifiesta que en la actualidad esa entidad se encuentra rindiendo cuentas ante la Contraloría Departamental de Bolivar y ante la Auditoría General de la República, razón por cual se ha solicitado aclarar, si la Contraloría Distrital de Cartagena está obligada a rendir cuenta ante el organismo de control fiscal del nivel departamental.

2.- FUNDAMENTOS.-

Para efectos de absolver las inquietudes planteadas por usted, se considera necesario formular las siguientes precisiones conceptuales:

- 1 Con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991¹ y como una forma de dar desarrollo al principio de descentralización territorial en el país, se reconoció a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, la cual debe ser ejercida dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Esta autonomía se manifiesta en el

¹ Dicho proceso se venía decantando desde 1983.

reconocimiento del derecho a gobernarse por autoridades propias, el ejercicio de las competencias que les corresponden, el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la administración de los recursos asignados para la atención de los servicios a su cargo, entre otros, tal y como lo indica el artículo 286 constitucional.

Así mismo, el Constituyente de 1991, con el objeto de fortalecer la descentralización territorial, previó que la vigilancia que se debe ejercer sobre el destino dado a los recursos generados y administrados por las entidades territoriales en principio esté a cargo de organismos de control fiscal creados por los respectivos entes y, por excepción, en cabeza de la Contraloría General de la República, en los precisos términos establecidos por el legislador (artículo 267, el cual se debe leer en concordancia con lo establecido en el artículo 272 de la Carta).

Es de resaltarse que la Honorable Corte Constitucional ha tenido oportunidad de precisar los alcances del ejercicio del control fiscal a cargo de estos organismos indicando que, respecto de los recursos endógenos de las entidades territoriales la competencia ordinaria radica en la contraloría respectiva y tal función excepcional en la Contraloría General de la República. Tratándose de recursos exógenos (los que provienen de la Nación, por ejemplo), la competencia ordinaria la comparten la contraloría departamental, municipal o distrital con la Contraloría General, que puede en cualquier momento, de manera prevalente, ejercer la vigilancia sobre la gestión fiscal realizada con tales recursos sin necesidad de motivar su acto o de que medie solicitud alguna de autoridad distinta o de un grupo de ciudadanos².

A este marco de competencias se le conoce jurisprudencial y doctrinariamente como primer nivel de control fiscal, que se encuentra complementado por la vigilancia de la gestión fiscal que se ejerce sobre las contralorías de los diferentes niveles territoriales³ con miras a

² En este sentido se pueden consultar las sentencias proferidas por la Corte Constitucional: T-525 de 16 de octubre de 1997. Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara; Sentencia C-364 de 2 de abril de 2001. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett.; Sentencia C-366 de 2 de abril de 2001. Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra y C-290 de 23 de abril de 20002, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

fortalecer la actuación de los organismos de control fiscal. En esta materia, el constituyente defirió al legislador la definición de la forma en que se desarrollaría la vigilancia de la gestión fiscal sobre dichos organismos y por ello, en el artículo 274 de la Carta se lee:

“Artículo 274.- La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido por períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La Ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.”

- 2.- En desarrollo de lo previsto en esta norma, la Ley 136 de 1994 “[p]or la cual se dictan norma tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, estableció, en su artículo 162, que

“La vigilancia de la gestión fiscal en las Contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente Contraloría departamental.

La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos en la Ley.”

A partir de lo cual se entendió, que el ejercicio del control fiscal de segundo nivel asignado por el Constituyente, en principio, a la Auditoría General frente a la Contraloría General de la República, sería ejercido, en el orden municipal, por las contralorías departamentales y en el orden departamental su vigilancia correspondería a la Auditoría General de la República (artículo 10^o de la Ley 330 de 1996), concebida en la Ley 106 de 1993, como una dependencia más de la Contraloría General de la República. De tal suerte que, a la luz de esas disposiciones, correspondía a la Auditoría General de la República la vigilancia de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales y, a las contralorías departamentales, la vigilancia de las contralorías distritales y municipales.

- 3.- Con posterioridad, y luego de que fuera declarado inexecutable el Decreto-Ley 1143 de 1999, se expide el Decreto-Ley 272 de 2000, mediante el cual se determinó la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, siguiendo los lineamientos

⁴ Esta norma fue declarada executable por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 25 de marzo de 1998. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

establecidos en las sentencia C-499 de 1998 proferida por la Corte Constitucional, en la cual se fijaron los alcances de la autonomía reconocida constitucionalmente a la referida entidad, así como los supuestos que se deben observar para que dicho principio se haga efectivo.

Se estableció que “[l]a Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.” En virtud de lo anterior, el ámbito de competencia fijado por el artículo 2º del citado Decreto Ley 272 comprendía la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, así como el ejercicio del control fiscal excepcional en las contralorías distritales y municipales (numeral 12 del artículo 17).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que posteriormente la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1339 de 2000, declaró la inexecutable de algunas expresiones del numeral 12 del artículo 17 relacionadas con el carácter excepcional del control fiscal confiado a la AGR sobre las contralorías distritales y municipales, precisando que:

“[. . .] Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquella reprochable, dada la circunstancia de que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.

Y ello debe ser así, si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo.

No obstante, que el inciso 2 del art. 274 de la Constitución establece que es facultad del legislador determinar la manera en que debe ejercerse la aludida vigilancia, éste no puede actuar en forma arbitraria en la precisión de los términos en que ella debe realizarse, dado que debe consultar el

sentido de la finalidad constitucional que se persigue con aquélla, que ya ha quedado delimitada.

Conforme con lo anterior, a juicio de la Corte, lo que sí carece de respaldo constitucional es que la norma acusada disponga que la vigilancia de los organismos de control fiscal territorial se ejerza a solicitud de terceros, que desde luego pueden estar o no interesados en dicho control, como es el caso de los gobiernos departamental, distrital y municipal o las comisiones permanentes del Congreso o de las asambleas o concejos o los ciudadanos, en razón de que la vigilancia de la gestión fiscal por el Auditor, sea que se ejerza ante la Contraloría General de la República o frente a los organismos de control fiscal territorial, no puede ser facultativa, es decir, no puede ser una función rogada o que dependa de la voluntad de terceros, sino indispensable y obligatoria por el notorio interés público que ella envuelve.

No resulta tampoco razonable, por los argumentos antes expuestos, que se exima de control a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá.

Por las razones expuestas, se declarará exequible el numeral 12 del art. 17 del decreto 2000 salvo las expresiones: "en forma excepcional" y "previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

Como consecuencia de este pronunciamiento, el texto del numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 17.- Funciones del Auditor General de la República.- Son las siguientes:

[. . .] 12.- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías departamentales."

Obviamente, el pronunciamiento de la Corte permitió que la Auditoría General de la República desarrollara, como atribución ordinaria, competencias antes no previstas frente a las contralorías distritales y municipales, sin perjuicio del control fiscal que les corresponde a las contralorías departamentales en términos de lo previsto por la Ley 136 de 1994.

- 4.- En relación con los alcances del control fiscal ejercido por las contralorías departamentales y la Auditoría General de la República

sobre las contralorías distritales, esta Oficina ha tenido oportunidad de pronunciarse, indicando, entre otras cosas:

"[. . .] De allí se colige que el legislador extraordinario no pretendió variar la función de las contralorías departamentales con relación a la gestión fiscal de las municipales, sino complementarla y robustecerla con la vigilancia sobre las cuentas de estas contralorías por parte de la Auditoría General y con la que ésta última realiza frente a las Contralorías Departamentales. Por lo tanto, es concepto de esta dependencia que la función de la Auditoría General es concurrente con la asignada a las contralorías departamentales en relación con la vigilancia de la gestión fiscal sobre las cuentas de las contralorías distritales y municipales.

De este modo, las contralorías departamentales continúan ejerciendo el control fiscal sobre la gestión fiscal ejecutada por las contralorías distritales y municipales en los términos señalados en la Constitución Política, la Ley y las demás disposiciones que reglamentan este control; la Auditoría General de la República ejerce, de manera ordinaria, la vigilancia sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, para lo cual está en el deber de solicitar directamente con las contralorías departamentales, que ejercen el control utilizando la amplia gama de sistemas para tal fin. De allí se desprenden las diversas facultades en cuanto a la revisión de cuentas concierne (sanciones por su no presentación, por ejemplo).⁵

- 5.- Estas consideraciones permiten inferir que en la actualidad el control fiscal que compete ejercer a la Auditoría General de la República también procede frente a las Contralorías Municipales y Distritales, sin perjuicio de la vigilancia que le compete a la respectiva Contraloría Departamental; en su ejercicio, la AGR se encuentra facultada para

⁵ AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, OFICINA JURÍDICA. Concepto de fecha 6 de septiembre de 2001. Respuesta a consulta elevada por la Contraloría Municipal de Sincelejo. Sobre el control fiscal a las contralorías municipales. El resaltado y subrayado no corresponden al texto original del concepto.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto No. 1.392 de 28 de febrero de 2002, en el que, con ponencia de la Dra. Susana Montes de Echeverri, se precisó: "[. . .] Atendiendo, entonces, este criterio de la Corte Constitucional, debe concluirse que hoy existe competencia concurrente de la Auditoría General de la República y de las contralorías departamentales respecto del control fiscal de las contralorías distritales y municipales, ya que en ambos casos, según la interpretación constitucional sobre el alcance del control posterior de cuentas, en la norma está comprendido el ejercicio integral de la vigilancia fiscal. [. . .] la función que cumple la Auditoría General de la República, es de la misma naturaleza, comprende el mismo objeto y tiene el mismo alcance que la función de vigilancia sobre la gestión fiscal de las autoridades administrativas que cumple la Contraloría General de la República."

solicitar la información requerida para el análisis de la gestión fiscal y emitir pronunciamientos frente a la gestión evaluada, en la misma forma y con el mismo grado de intensidad en que lo hace la Contraloría General de la República respecto de las entidades sujetas a su control.

La autonomía reconocida a las contralorías departamentales para el ejercicio de la función fiscalizadora a su cargo, excluye cualquier tipo de participación de esta entidad en el desarrollo de las funciones que le han sido encomendadas a los referidos organismos. La autonomía conlleva capacidad de decisión y de ejercicio de la función encomendada, sin ninguna clase de ingerencia, participación o intervención de ningún otro organismo o entidad; su reconocimiento conlleva facultad para actuar y decidir autónomamente, dentro del marco de la Constitución y de la Ley, sin sujeción a ninguna clase de parámetros externos distintos de los señalados por el propio ordenamiento jurídico.

- 6.- De acuerdo con lo anterior es claro, que tratándose de contralorías distritales y municipales existe un control concurrente, más no excluyente, ejercido tanto por la Auditoría General, como por las contralorías departamentales, siendo procedente la rendición de cuentas ante los dos organismos.

El control fiscal que compete ejercer a la Auditoría General de la República procede frente a las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio de la vigilancia que realice la respectiva Contraloría Departamental y, en su ejercicio, se encuentra facultada para solicitar la información requerida para el análisis de la gestión fiscal y adelantar todas las demás actuaciones.

De allí que sea posible afirmar que a partir del pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1339 de 2000, la Auditoría General de la República ejerce de manera ordinaria la vigilancia sobre la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales, función que se desarrolla en forma concurrente con las contralorías departamentales, con quienes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, debe coordinar las labores de control fiscal a su cargo.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y con base en la información que ha sido suministrada por usted a este Despacho.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,



AMPARO QUINTERO ARTURO
Jefe Oficina Jurídica

c.c. Dr. Alvaro Rafael Aguilar Bolaño
Gerente Seccional V

DPA