

110.041.2005.

1.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Despacho del Contralor

Dra Martha Sánchez

80110 - 005

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 10-02-2005 06:32:00

Al Contestar Cite Este No.: 2005EE7825 O 1 Fol: 4 Anex: 0

ORIGEN: 61 - DESPACHO DEL CONTRALOR: HERNANDEZ GARRA AL

DESTINO: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: DRA CLARA EUGENIA

ASUNTO: 035 COMENTARIOS A LOS INFORMES PRELIMINARES CORRI

OBS: IDGL

Bogotá D.C. 10 FEB. 2005

Doctora
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Auditora General de la República
Ciudad

Apreciada doctora Clara:

11-02-05
10:10 AM
[Signature]

Hemos recibido los Informes Preliminares correspondientes a la Auditoria Especial realizada a la Contraloria General de la República, en cada una de sus Contralorias Delegadas, y que corresponde a la Fase Piloto de Prueba y Validación de la Metodología de un nuevo Sistema de Evaluación de Instituciones Superiores de Auditoría, -SEISA-, metodología preliminar en proceso de validación.

Como resultado del nuevo Sistema señalado, y revisados los pronunciamientos iniciales de la Auditoria General de la República, se aprecia que se están emitiendo juicios de valor, conceptos y presuntos hallazgos, sobre aspectos misionales de la Contraloria General de la República, tales como cuestionar la forma en que nuestra entidad realiza sus auditorias, evaluar la forma en que se prescriben los métodos de rendir y valorar la cuenta, así como objetar la naturaleza que se dio a los hallazgos encontrados.

Antes de referirme al alcance de estos pronunciamientos, debe recordarse que tanto la Contraloria General de la República, como la Auditoria General, acordaron a mediados del año 2004, esperar el resultado de la demanda de constitucionalidad presentada en contra del numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2.000, en relación a la vigilancia y control fiscal que debía ejercer el máximo órgano de control fiscal sobre la Auditoria General y el alcance del control

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

[Signature]
24-02-05

22/02/05
110.041.2005
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Boletín
de la Contraloría General de la República
Año 11, No. 1, 2004

Página 2 de 4

que debe ejercer esta entidad sobre la Contraloría General de la República y sobre las contralorías territoriales, y fue por ello que las relaciones entre las dos entidades se manejaron dentro de un ambiente de respeto mutuo, en medio de la incertidumbre que antecedió la decisión judicial.

La Contraloría General de la República siempre entendió que el pronunciamiento final por parte de la Honorable Corte Constitucional sería obligatorio para las dos entidades, y que el mismo pondría punto final a las discrepancias conceptuales existentes, incluso en el evento que la decisión fuera contraria a la posición jurídica asumida por nuestra Entidad.

Una vez proferida la sentencia C- 1176 del veinticuatro (24) de noviembre de 2.004, cuyo texto fue dado a conocer el dieciséis (16) de diciembre de 2.004, se fijó el alcance y límite para la Auditoría en su función de vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías, de conformidad con lo establecido en el artículo 274 de la Carta Política; siendo este pronunciamiento judicial lo suficientemente claro en manifestar que la función a cargo de la Auditoría no podía extenderse a la función misional de la Contraloría General ni de las Contralorías Territoriales.

De acuerdo con lo manifestado por la Corte en la Sentencia C-1176, al amparo de su atribución constitucional, la Auditoría General no puede, bajo ninguna circunstancia, convertirse en un ente superior de la Contraloría, en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues dicha atribución sólo debe restringirse a la vigilancia de la gestión fiscal que realice el Máximo Órgano de Control Fiscal.

La Corte es precisa en el sentido que tanto la Contraloría como la Auditoría tienen demarcada su competencia recíproca, única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que cada una realiza, sin que, ni la una, ni la otra, puedan invadir o entrometerse en el ejercicio de la misión constitucional, que a cada una de ellas le ha conferido la Constitución; *"por lo tanto, cada una de ellas debe establecer criterios de control fiscal que no impliquen la determinación de las funciones del otro o la intromisión en ellas"*, valga decir, que su función debe limitarse a la vigilancia y control de la gestión fiscal desplegada.

Nuestra Misión: *Procurar el buen uso de los recursos públicos*

Nuestra Visión: *Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública*

3.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Disputa del Contralor

Señora
Celia Eugenia Lopez Obregon
Auditora General de la Republica

En este sentido, como lo expresó la Corte Constitucional, la Auditoria al ejercer la función de vigilar la gestión fiscal de la Contraloria, no puede invadir ni la autonomia administrativa, presupuestal y juridica asignada al Órgano Supremo de Control Fiscal, asi como tampoco puede, bajo ninguna circunstancia, interferir en su función misional, ni en la de las Contralorias Territoriales, so pena de entenderse como una coadministración, vicio que determinó la extinción del control fiscal previo en la Carta Política de 1.991.

Así las cosas, es indiscutible que nos encontramos frente a la presencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional en sentido material, debiéndose respetar y obedecer el mandato constitucional, más aún cuando las sentencias de la Corte, en materia de revisión de constitucionalidad, son de obligatoria observancia y cumplimiento tanto por las autoridades públicas como por los particulares, sirviendo de precedente inmediato en la interpretación y aplicación de la Constitución Política.

La intromisión de la Auditoria, en el fuero interno reconocido por la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia a la Contraloria General y a las Contralorias de todo el pais, sería rechazable desde todo punto de vista. A manera de ejemplo, esa postura sería tanto como admitir el absurdo que la Contraloria General de la República cuestionara, como sujeto de vigilancia fiscal, la forma como la Corte Constitucional establece su procedimiento interno para escoger las tutelas que deben ser revisadas en su instancia; o la forma como las autoridades judiciales profieren sus providencias; igualmente, bajo el mismo esquema, se podría llegar a controvertir la función legislativa desarrollada por el Congreso de la República.

Desafortunadamente en nuestro sentir, los informes preliminares de la Auditoria General de la República, a que me refiero en esta comunicación, interfieren nuestras funciones misionales a la luz de la Sentencia C-1176 de 2004. Entendemos que ello obedece a que posiblemente los informes preliminares se empezaron a elaborar sin que se conociera aún el Fallo de la Corte.

Por lo anterior, le propongo a la señora Auditora y al cuerpo directivo de la Auditoria General de la República, que realicemos una reunión conjunta para

Nuestra Misión: *Procurar el buen uso de los recursos públicos*

Nuestra Visión: *Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública*



Docu-01
Oficina Ejecutiva de Planeación
Contraloría General de la República

1998-04-01

analizar y discutir el alcance que debe tener el Sistema de Evaluación de Instituciones Superiores de Auditoría, -SEISA-, a la luz de los nuevos criterios formulados por la Corte Constitucional; propuesta que estimo en un todo acorde con el carácter preliminar del SEISA, y su proceso de validación.

Asi mismo, en esa reunión, o en otra distinta, delimitar el alcance de la vigilancia del control fiscal por parte de la Contraloría General, en un marco de respeto mutuo y no interferencia en las competencias misionales de la Auditoría General de la República.

Desde luego, acorde con el espíritu de esta comunicación en lo relativo a la competencia de la Auditoría General de la República, la Oficina de Planeación ha consolidado las respuestas específicas preparadas por las Contralorías Delegadas, frente a las observaciones formuladas por los equipos auditores de esa entidad.

Atentamente,


ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA
Contralor General de la República

C.C. Auditores Delegados, Directores de Oficina y Gerentes Seccionales de la Auditoría General

Proyectó Oficina Jurídica



Nuestra Misión: *Procurar el buen uso de los recursos públicos*

Nuestra Visión: *Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública*

5.
64

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar cite N.U.R.: **211-2-25136**, 01/04/2005 10 26 AM
Trámite: 510 - INFORMES GENERALES

PAULA

Bogotá D.C.

S-24567 Actividad: 02 PROCESO, Folios: 2, Anexos: 7 INFORMES
Origen: 100 AUDITOR GENERAL
Destino: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

211

Doctor
ANTONIO HERNANDEZ GAMARRA
Contralor General de la República
Bogotá D.C.



AUDITORÍA GENERAL

Referencia: Informe Definitivo Auditorías Especiales a las Contralorías Delegadas, Fase Piloto de Prueba y validación –SEISA.

Respetado Doctor Hernández Gamarra:

De manera atenta, me permito remitirle el Informe Definitivo de Auditorías Especiales a las Contralorías Delegadas, Fase Piloto de Prueba y validación – SEISA 2- de la vigencia 2003, practicada a esa entidad por la Auditoría General de la República. Quiero agradecer a Usted, y por su conducto a los funcionarios de la Contraloría General de la República, la colaboración que brindaron a nuestros auditores.

La Auditoría General de la República, procedió a evaluar la calidad del control fiscal ejercido sobre los sujetos de control de su competencia por las siete (7) Contralorías Delegadas, mediante la aplicación del Sistema de Evaluación de Instituciones Superiores de Auditoría – SEISA -, adoptado mediante Resoluciones Orgánicas 005 del 14 de septiembre de 2004 y 002 del 20 de enero de 2005, de la Auditoría General de la República:

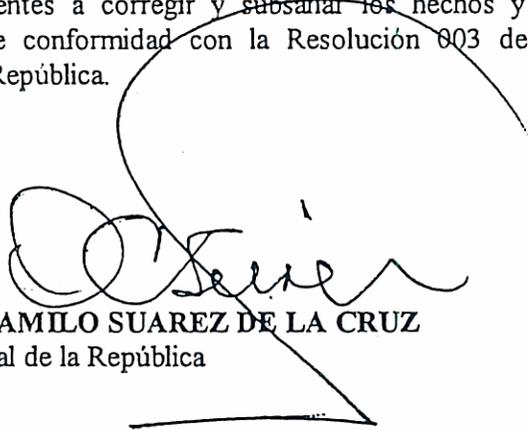
Esperamos que los resultados presentados en los informes, contribuyan al mejoramiento continuo del control ejercido por las Contralorías Delegadas y a la adecuada fiscalización de los recursos públicos. Los resultados consolidados de la evaluación realizada se consignan en el documento anexo denominado “ Informe Ejecutivo”

El informe Preliminar de la visita fue objeto de contradicción por parte de la Contraloría General de la República, y como resultado del análisis de ella se confirmaron o retiraron las observaciones.

636

Finalmente me permito manifestarle que comunicados los informes definitivos, deben proceder a remitir el respectivo Plan de Mejoramiento que contemple las medidas tendientes a corregir y subsanar los hechos y situaciones irregulares observadas, de conformidad con la Resolución 003 de 2005 de la Auditoría General de la República.

Cordialmente,



ALBERTO CAMILO SUAREZ DE LA CRUZ
Auditor General de la República

Anexo: 7 Informes de Auditoría a Contralorías Delegadas.
Informe Ejecutivo.



Handwritten initials and numbers: "F. H. 7"

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los Recursos Públicos

80110- 200

Bogotá, 15 de abril de 2005

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 15-04-2005 04:45:2
Al Contestar Cite Este No.:2005EE20347 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: 181 - DESPACHO DEL CONTRALOR/HERNANDEZ GAMARRA
DESTINO: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/DRA. PIEDAD AMP
ASUNTO: SOLICITUD PRÓRROGA DE 15 DÍAS PARA RESPONDER OFIC
OBS: DM

Doctora
PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República
Auditoría General de la República
Ciudad

 **AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**
Al contestar cite N.U.R: **211-2-26262**, 18/04/2005 03:34 PM
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
E-22904 Actividad: 07 RESPUESTA, Folios: 1, Anexos: NO
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Destino: 100 AUDITOR GENERAL

Asunto: Oficio N.U.R. 211-2-26262.

En atención al oficio del asunto, suscrito por el doctor Rafael H. Cristancho Pinto, Director de Control Fiscal, de manera atenta me permito solicitar se nos conceda prórroga de 15 días calendario, con el fin de dar la respuesta adecuada a su solicitud.

Lo anterior, tendiendo en cuenta las características y contenido del informe preliminar relacionado con la "Gestión de la Contraloría General en el Control a los Contratos de Asociación a Riesgo Compartido (Joint Venture), celebrados por TELECOM" en liquidación.

Agradecemos la atención.

Cordialmente,

Handwritten notes and signature: "3:30 pm" and "Hecho"


ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA
Contralor General

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

8.

delegada

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R.: **211-2-25136**, 21/04/2005 02:37 PM
Trámite: 510 - INFORMES GENERALES
E-22961 Actividad: 07 RESPUESTA. Folios: 3 Anexos: NO
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Destino: 100 AUDITOR GENERAL



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auditoría General de la República
CORRESPONDENCIA RECIBIDA

Fecha: 21 ABR. 2005
Hora: 2:35 pm
FIRMA

H

80110- 211
Bogotá, **21 ABR. 2005**

Doctora
PIEDAD ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General
Auditoría General de la República
Bogotá D.C.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 21-04-2005 01:38
Al Contestar Cite Este No.:2005EE21468 O 1 Fol:3 Anex:0
ORIGEN: 222 - DESPACHO DEL CONTRALOR/HERNANDEZ GAMARRA,
DESTINO: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/PIEDAD ZUÑIGA QU
ASUNTO: RESPUESTA AL INFORME DEFINITIVO 211 AUDITORIAS E
OBS:

Referencia: Respuesta al Informe Definitivo Auditorias Especiales a las Contralorías Delegadas, Fase Piloto de Prueba y validación - SEISA

Apreciada doctora Piedad:

Me permito poner en su conocimiento las siguientes apreciaciones y comentarios sobre el informe de la referencia:

Inicialmente considero de suma importancia referenciar como antecedentes los pronunciamientos que relacionados con la metodología SEISA y su aplicación se han planteado en diversas oportunidades.

Con oficio del 10 de febrero de 2005, se hicieron comentarios a los informes preliminares de las auditorías especiales practicadas con la metodología SEISA, la cual fue presentada como una Fase Piloto de Prueba y Validación. En dicho oficio, planteamos que la AGR estaba emitiendo juicios de valor, conceptos y presuntos hallazgos sobre aspectos misionales de la CGR, por cuanto, cuestionaba la forma en que nuestra entidad realiza sus auditorías y los métodos de rendir y valorar la Cuenta, así como objetaba la naturaleza que se dio a los hallazgos encontrados.

A pesar de lo anterior, observamos que el informe final no presenta modificaciones frente al preliminar, no obstante las reiteradas observaciones que la CGR realizó acerca de la visita y la metodología SEISA, y más aún, cuando el informe definitivo fue preparado y presentado con posterioridad a la Sentencia C-1176 de la Honorable Corte Constitucional.

Es mi deseo hacer mención de nuestro continuo interés de discutir el asunto que nos contrae, tal como reiteradamente he expresado en las comunicaciones de 10 y 22 de febrero de 2005, en las cuales cursé invitación para la realización de Mesas de Trabajo entre las dos Entidades para discutir el asunto que nos concierne.

Con la aplicación de la metodología SEISA se ha extendido el campo de actuación de la Auditoría a los aspectos misionales de la Contraloría General de la República, lo que por un lado, contraviene lo dispuesto en el Art. 268 de la Constitución Política de Colombia, que en su numeral 1º, establece la atribución del Contralor General de la República de prescribir los métodos y la forma de rendir



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cuenta de 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, y por otro, no guarda coherencia con la sentencia señalada, tal como ya fue expresado.

El pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional del veinticuatro de noviembre de 2004, cuyo texto fue dado a conocer el 16 de diciembre de 2004, fija el alcance y límite para la Auditoría General de la República en su función de vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, de conformidad con lo establecido en el artículo 274 de la Carta Política. Tal pronunciamiento manifiesta expresamente que la función a cargo de la AGR no puede extenderse a la función misional de la Contraloría General ni de las Contralorías territoriales.

La Corte a su vez es clara en señalar que la relación entre la AGR y la CGR debe limitarse a la vigilancia y control de la gestión fiscal que realiza el correspondiente ente vigilado, estableciendo criterios de gestión fiscal que no impliquen la determinación de las funciones del otro o la intromisión en ellas.

Los métodos y procedimientos para ejercer el control fiscal son potestativos de la CGR. El Decreto 267 de 2000, Art. 5 Funciones de la CGR, numeral 2 establece "Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución". A su vez, el artículo 34 del citado Decreto indica sobre los sistemas de planeación e instrumentos de la gestión de la vigilancia fiscal que "Los sistemas de planeación, ejecución y control de la vigilancia fiscal, los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la Contraloría General, así como las herramientas de gestión de la vigilancia fiscal, serán definidos por el Contralor General de la República".

La ley 142 de 2003 en su artículo 9° establece que "Para el ejercicio del control fiscal se *podrán* aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno..." (cursiva fuera del texto) y añade en el Artículo 19 que tales sistemas de control podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Lo cual marca una notoria diferencia con la metodología SEISA.

La aplicación de la metodología SEISA al proceso auditor de la CGR plantea un cuestionamiento sobre la materia a auditar, el alcance de las pruebas y de los mismos procedimientos aplicados por la Contraloría, sobrepasando la competencia de la AGR ya que implícitamente se estaría orientando y regulando el ejercicio del control fiscal de la CGR sobre sus sujetos auditados. Adicionalmente, contraría el carácter selectivo del control fiscal y la autonomía que sobre la materia la Constitución Política y las leyes le han asignado a la Contraloría.

Por lo expuesto, la CGR no considera viable, ni jurídicamente válido, presentar un plan de mejoramiento sobre el Informe Definitivo Auditorías Especiales, bajo el sistema SEISA. No obstante, el documento, valioso de por sí, será objeto de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

estudio detallado por parte de nuestra Oficina de Control Interno, del cual eventualmente podrán extraerse elementos útiles, que una vez validados a través de nuestro sistema de gestión de calidad, puedan ser incorporados como acciones de mejoramiento en nuestro quehacer diario.

Así las cosas, y en atención a la clara decisión jurídica de la Corte Constitucional, me permito reiterarle nuestra propuesta de adelantar en forma conjunta y previa agenda acordada, reuniones de carácter técnico tendientes a aclarar y dilucidar en forma definitiva, según las competencias, los alcances de las actuaciones de la AGR y la base jurídica de la metodología SEISA, de tal forma que las funciones atribuidas constitucionalmente a una y otra entidad puedan desarrollarse de aquí en adelante en forma expedita y armónica. Para estos efectos he dado precisas instrucciones a las Oficinas de Planeación y Control Interno, para coordinar con quien usted designe las fechas en que se llevarían a cabo estas reuniones de carácter técnico.

Atentamente,

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA
Contralor General de la República

AA

PRESENCIA RECIBIDA

10 DE JUN: 2005

D:LS

MJ

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor

FIRMA

80110-309
Bogotá Distrito Capital, 7 de junio de 2005

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar de N.U.R. 211-2-26262 09/06/2005 10:06 AM
Escriba: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
2005-06-09 09:55:33 PROCESO Folio: 1 Anexos: 00
Página: 1 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CALLE DEL REPOBLADOR DE CONTROL FISCAL

Doctor
ALVARO ELOY AYALA PÉREZ
Director de Control Fiscal
Auditoría General de la República
Ciudad

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 07-06-2005 05:25
Al Contestar Cite Este No.:2005EE31110 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: 454 - DESPACHO DEL CONTRALOR/HERNANDEZ GAMARRA,
DESTINO: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/DR. ALVARO ELOY
ASUNTO: 309. N.U.R. 211-1-26262
OBS: CPM

Asunto: N.U.R 211-1-26262

Respetado Doctor:

Me permito reiterar las apreciaciones y argumentos puestos de manifiesto ante la AGR, en los oficios del 10 y 22 de febrero y del 21 de abril de 2005, mediante los cuales planteamos: "que en los informes de las auditorías especiales practicadas con la metodología SEISA, la AGR estaba emitiendo juicios de valor, conceptos y presuntos hallazgos sobre aspectos misionales de la CGR, lo cual es contrario a lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004, que ordena expresamente que la función de la AGR no puede extenderse a la función misional de la Contraloría General ni de las Contralorías Territoriales".

A pesar de lo anterior, se nos comunica el informe definitivo de la auditoría analítica realizada a la "Gestión de la Contraloría General de la República en el control a los contratos de asociación a riesgo compartido (Joint Venture) celebrados por TELECOM", que en nuestro concepto sobrepasa la competencia a cargo de la AGR al extenderse a la función misional de la Contraloría General de la República, contrario a lo que indica la sentencia de la Corte Constitucional.

Por tanto, tal como lo expresara en los oficios antes referidos, la CGR no considera viable, ni jurídicamente válido, presentar un Plan de Mejoramiento sobre el Informe definitivo de la auditoría analítica en mención.

De otra parte nuestra Oficina de Control Interno, en cumplimiento de las precisas instrucciones impartidas en el oficio de 21 de abril de 2005, tiene coordinada una reunión para el próximo 16 de junio que contará con la participación de su digno Despacho y de funcionarios de la Alta Dirección de la CGR, ocasión propicia para aclarar y dilucidar el desarrollo de las funciones atribuidas constitucionalmente a una y otra entidad, a fin de desarrollar un trabajo expedito y armónico.

Atentamente,

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA
Contralor General de la República

Nuestra Misión: *Procurar el buen uso de los recursos públicos*

Nuestra Visión: *Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública*

12.

Evacuado 14-06-05
Reunión con Delgado
y control Fiscal

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R. 211-2-26262 10/06/2005 10:52 AM
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
126226 Actividad: 00 PROCESO Folios: 1 Anexos: 10 FOLIOS
Origen: 211 DIRECCION DE CONTROL FISCAL
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Bogotá

211

Doctora
ANA LIDA PERAFAN
Directora Oficina Jurídica
Auditoria General de la República
Ciudad

Pse:
Dr. Dairo Pinzon
Dr. Dairo Utrino
Mayo 10/2005
[Signature]



Asunto: Concepto sobre competencia de la AGR para vigilar fiscalmente a la CGR.

Apreciada doctora Ana Lida:

De manera atenta le solicito emitir un concepto jurídico tendiente a resolver los siguientes interrogantes:

1.- ¿Cuál es el límite de la competencia de la Auditoría General de la República en relación con la extensión y alcance en la evaluación de la gestión y los resultados, para ejercer la vigilancia fiscal a la Contraloría General de la República, según lo previsto en el artículo 2º y 5º del Decreto Ley 272 de 2000, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 330 de 1996 y el artículo 274 de la Constitución Política, teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia 1176 de noviembre de 2004?

2- Según el contenido de los oficios adjuntos firmados por el Señor Contralor General de la República y teniendo en cuenta lo previsto en la Resolución Orgánica N° 03 de 2005 de la AGR, ¿puede la Contraloría General de la República negarse a realizar actividades de mejoramiento, como producto de las observaciones y hallazgos detectados en el proceso auditor realizado por la Auditoria General de la República, esgrimiendo como sustento lo expresado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia 1176 de noviembre de 2004?

3.- ¿Cuál es la acción administrativa que debe asumir la Auditoria General de la República, cuando la CGR no presenta la contradicción a tres informes de auditoria analítica a la evaluación de la gestión y resultados realizados en la vigencia 2004, ni presenta los planes de mejoramiento de las acciones correctivas como producto de los hallazgos detectados?

El concepto emitido permitirá aclarar la posición de la Auditoría General de la República hacia el futuro respecto a la evaluación de la gestión fiscal de la CGR y demás sujetos de nuestra competencia.

Cordialmente,

[Signature]
ALVARO ELOY AYALA PÉREZ
Director de Control Fiscal.

Procesos
11/25

I Subelita Making

Para Archivo

13.



Al contestar cite N.U.R.: **211-2-26262**, 17/06/2005 04:55 PM
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
I-26353 Actividad: 02 PROCESO. Folios: 8, Anexos: NO
Origen: 110 OFICINA JURIDICA
Destino: 211 DIRECCION DE CONTROL FISCAL
Copia A: 210 AUDITORIA DELEGADA. PARA LA VIGILANCIA DE LA C

Bogotá, D.C., 15 de junio de 2005

PARA: **ALVARO ELOY AYALA PÉREZ**
Director de Control Fiscal

DE: **ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA**
Directora Oficina Jurídica

ASUNTO: Solicitud de concepto: auditorías analíticas, alcances y límites dentro del contexto de la aplicación de la sentencia C-1176 de 2004

REFERENCIA: NUR 211-1-26262 de 10 de junio de 2005

Apreciado doctor Ayala:

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 10 de junio del año en curso, se ha solicitado a esta Oficina emitir concepto, en relación con los siguientes interrogantes:

"1.- ¿Cuál es el límite de la competencia de la Auditoría General de la República en relación con la extensión y alcance de la evaluación de la gestión y resultados, para ejercer vigilancia fiscal a la Contraloría General de la República, según lo previsto en el artículo 2º y 5º del Decreto Ley 272 de 2000, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 330 de 1996 y el artículo 274 de la Constitución Política, teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia 1176 de noviembre de 2004?

2.- Según el contenido de los oficios adjuntos firmados por el señor Contralor General de la República y teniendo en cuenta lo previsto en la Resolución Orgánica No. 03 de 2005 de la AGR, ¿puede la Contraloría General de la República negarse a realizar actividades de mejoramiento, como producto de las observaciones y hallazgos detectados en el proceso auditor realizado por la Auditoría General de la República, esgrimiendo como sustento lo expresado por la Corte Constitucional, mediante sentencia 1176 de noviembre de 2004?

Devolver Copia Firmada

[Handwritten signature]
15.11.2005

[Handwritten notes]
17-6-05
5:00 m.

14.

3.- ¿Cuál es la acción administrativa que debe asumir la Auditoría General de la República, cuando la CGR no presenta la contradicción a tres informes de auditoría analítica a la evaluación de la gestión y resultados realizados en la vigencia 2004, ni presenta los planes de mejoramiento de las acciones correctivas como producto de los hallazgos detectados?"

2.- FUNDAMENTOS.-

En relación con el tema planteado en su consulta, es necesario realizar las siguientes precisiones conceptuales:

- 2.1.- Como es de su conocimiento, mediante sentencia C-1176 de 24 de noviembre de 2004, la Corte Constitucional reconoció la exequibilidad del numeral 8º del artículo 4º del Decreto 267 de 2000, por medio del cual se define la estructura y funcionamiento de la Contraloría General de la República. En el referido artículo, se incluía como uno de los sujetos de control de la Contraloría General, a los demás organismos autónomos de creación constitucional no mencionados expresamente y, que contaran con régimen especial. La Contraloría había entendido hasta ese momento, que en desarrollo de esa disposición era competente para ejercer el control fiscal sobre la Auditoría, desconociendo que ya existía pronunciamiento expreso en relación con el tema (Sentencia C-803 de 2003), en el que claramente se había excluido a la AGR de dicha vigilancia.
- 2.2.- Ahora bien, para entender el tema de los alcances del control fiscal encomendado a la Auditoría, es necesario remontarse a otros pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional, a través de los cuales se ha venido delineando el marco de competencias que le corresponde a la entidad, dentro del modelo de control fiscal adoptado en 1991.
- 2.3.- En primer lugar, debe hacerse mención a la sentencia C-499 de 1998, en donde al analizar el tema de la autonomía e independencia de la cual debía estar dotada la Auditoría para el ejercicio de su gestión, la Corte Constitucional precisó:

"[. . .] la Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas.

El cumplimiento de los fines del Estado (C.P., artículo 2º) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P., artículo 209),¹ implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de

¹ SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo).

que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado.

Ahora bien, atentaría contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P., artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutada por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones.

Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación.² –Resaltado y subrayado por fuera del texto-

2.4.- Posteriormente, se profiere la sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000, en la cual se analizaron varias de las atribuciones conferidas por el Decreto Ley 272 de ese año, al Auditor General de la República. Hace parte de estas facultades, la potestad de certificar la gestión de las contralorías³, respecto de la cual precisó de manera contundente:

² **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ En efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 7º del artículo 17 del Deceto 272 de febrero 22 de 2000, son“*Funciones del Auditor General de la República. [. . .] las siguientes: [. . .] 7. Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.*”

“[. . .] - La función de certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.

Considera la Corte que el numeral 7 del art. 17 del decreto que consagra dicha función se ajusta a la Constitución, por las siguientes razones:

La función de control fiscal asignada a la Auditoría comprende principalmente la de determinar responsabilidades fiscales en que pueden incurrir los funcionarios que a su vez ejercen el control fiscal en las entidades vigiladas. En ello, la Corte coincide con los argumentos de la demandante y del interviniente a favor de la Contraloría General de la República.

No obstante, que así como se prevé que **la vigilancia del control fiscal del Estado, por parte de las contralorías, incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía y la equidad (art. 267, inciso 3), también la vigilancia que sobre éstas ejerce la Auditoría debe tener el mismo alcance e intensidad.**

A juicio de la Corte, la función de la Auditoría no puede quedar reducida al examen de la simple ejecución presupuestal, sino que debe comprender adicionalmente la valoración de la gestión y los resultados de la actividad fiscal que desarrollan las contralorías.

No se trata de una coadministración, pues la función de certificación mencionada no comporta una interferencia en las funciones internas de las contralorías, simplemente constituye una manifestación deducida de la verificación y calificación acerca de la gestión y sus resultados de la actividad fiscal de las contralorías

En síntesis, si la actividad esencial de la Auditoría es la vigilancia de la gestión fiscal sobre el manejo de los bienes y recursos públicos, que es la misma que desarrollan las contralorías, resulta adecuado y proporcional a la finalidad buscada, que el legislador extraordinario haya previsto para aquélla similares atribuciones a las que se le otorgan a éstas.”⁴ –Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

De donde no queda duda que la función de vigilancia de la gestión fiscal encomendada a la Auditoría, no se limita al examen de la simple ejecución presupuestal, pues en su desarrollo también se encuentra autorizada para aplicar sistemas de control de gestión y resultados, que le permiten conceptuar sobre la eficiencia, economía y eficacia con que se ha desarrollado la actividad fiscal, lo que cubre la totalidad de actuaciones surtidas al interior de la entidad, incluidas, las misionales.

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

17

2.5.- Con anterioridad a la adopción de la sentencia C-1176 de 2004, la Corte venía reiterando esta posición; sin embargo, en un llamado “dicho de paso” u “obiter dicta”, la Corte hizo afirmaciones dentro de la parte considerativa de la sentencia, que han sido interpretadas por sus sujetos de vigilancia, como una limitante para el ejercicio de la vigilancia confiada al este organismo. A continuación, se transcribe el párrafo, que ha dado lugar a tan restrictiva interpretación:

“[. . .] Vigilancia de la gestión fiscal que realiza la Auditoría General de la República que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República bajo los mismos parámetros y condiciones que se aplican respecto de todos los sujetos de control fiscal, y que como tal, no puede considerarse interfiere la autonomía e independencia que le ha sido reconocida a aquella entidad para realizar la vigilancia de la gestión fiscal de ésta, pues tanto la Contraloría como la Auditoría tienen demarcada su competencia recíproca, única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que cada una realiza, sin que, ni la una ni la otra, puedan invadir o entrometerse en el ejercicio de la misión constitucional que a cada una de ellas le ha entregado la Constitución; por lo tanto, cada una de ellas debe establecer criterios de control fiscal que no impliquen la determinación de las funciones del otro o la intromisión en ellas.

[. . .] el ejercicio de la vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General sobre la gestión fiscal de la Auditoría, deja incólume la autonomía administrativa, presupuestal, jurídica y funcional que corresponde a ésta entidad, pues bien puede seguir ejerciendo con independencia todas las potestades y funciones inherentes a su propia organización. Queda intacta su autonomía presupuestal, pues la Auditoría podrá seguir ejecutando su presupuesto en forma independiente en cuanto a la contratación y ordenación del gasto de conformidad con la Constitución y la ley orgánica del presupuesto; y, ni el Auditor ni ningún otro servidor público de la Auditoría puede ser removido o nombrado por la Contraloría general, así como que ninguno de los actos de la Auditoría, por medio de los cuales ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría, está sometido a la aprobación, al control o a la revisión por parte de esta. Tampoco podrá la Contraloría General, interferir la labor que le corresponde ejercer a la Auditoría para la vigilancia de la gestión fiscal de ésta, la que debe ejercer aquella con plena autonomía.

Por su parte, la Auditoría, al ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría, tampoco podrá invadir la autonomía administrativa, presupuestal y jurídica asignada por la Constitución a éste organismo; así como tampoco, por no ser su superior, podrá interferir la función misional que en atención a los artículos 267 a 273 le corresponde ejercer a la Contraloría General, ni interferir tampoco la de las Contralorías territoriales, quienes actúan de conformidad con las prescripciones que sobre los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación y con las indicaciones y criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que ha determinado el Contralor General de la República, al igual que actuarán de acuerdo con las normas generales que éste funcionario profiere para armonizar los sistemas de

control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.” –se resalta y subraya por fuera del texto original-

De la transcripción hecha se desprende claramente, que tanto la Contraloría General como la Auditoría, se encuentran facultadas para evaluar la gestión fiscal de los sujetos sometidos a su vigilancia, y que, para tal efecto, pueden aplicar los diferentes sistemas de control fiscal, incluido el de gestión y resultados, siempre que en desarrollo de las labores fiscalizadoras no interfieran en el cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, pues tal actuación podría ser calificada como especie de coadministración, la cual ha quedado totalmente proscrita, dentro del modelo de control fiscal adoptado a partir de la expedición de la Carta de 1991.

Dentro de este contexto, no sería posible aceptar que la palabra “misional” pueda tener un alcance tan amplio como el que algunas autoridades han pretendido darle, para limitar la forma en que se debe llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal, pues es claro, dentro del contexto en que fue utilizada la expresión, que con ella se ha querido significar que no es dable a los organismos de control fiscal interferir con el ejercicio de la competencia atribuida a cada autoridad, ni en sus decisiones.

Ahora, desde el punto de vista de la gestión y los resultados, no sería posible desconocer que todas las actividades desarrolladas por el ente sometido a vigilancia deben ser objeto de evaluación, pues en ellas se encuentran comprometidos recursos públicos, que también se deben utilizar bajo criterios de eficiencia, eficacia y, economía.

De allí que para esta entidad sea claro, que las afirmaciones hechas en la sentencia C-1176 de 2004, ratifica lo que en oportunidades anteriores ha precisado la Corte Constitucional, sobre la prohibición a cargo de los organismos de control fiscal de coadministrar o interferir en las decisiones que corresponde adoptar a sus vigilados.

Es claro entonces, que las consideraciones hechas en la sentencia no tienen la virtualidad de modificar el contenido del inciso tercero del artículo 267 de la Carta, la Ley 42 de 1993, la 610 de 2000 ni el Decreto Ley 272 de 2000, en cuanto a la forma en que se debe desarrollar el control fiscal y, que por mandato constitucional, debe cobijar tanto la gestión como los resultados alcanzados por los responsables del manejo del erario.

2.6.- En criterio de la Oficina Jurídica, la Contraloría General de la República o cualquier otro organismo de control fiscal territorial, pueden negarse a proponer planes de mejoramiento, si las observaciones formuladas tienen por objeto

interferir en la adopción de decisiones de su exclusivo resorte o, en la forma en que debe ejercer sus competencias. De allí que en nuestros procesos auditores, resulte de fundamental importancia tener claro el límite de las atribuciones conferidas a la Auditoría, a fin de no incurrir en excesos que sirvan de fundamento a nuestros sujetos vigilados para oponerse a presentar planes de mejoramiento. Ese fue precisamente el llamado hecho por la Corte Constitucional, en la sentencia C-1176 de 24 de noviembre de 2004.

Ahora, como no se desconoce que bien puede ocurrir que las contralorías invoquen de manera injustificada la referida oposición, en esos supuestos, sería procedente dar aplicación a lo previsto en el artículo octavo de la Resolución Orgánica No. 03 de 2005, a la cual se hace alusión en su escrito, que sobre el particular establece:

“Artículo 8°. El incumplimiento, por parte de las contralorías, de los plazos señalados en la presente resolución para la presentación del plan de mejoramiento y los informes sobre el avance del mismo, constituyen omisión en la presentación de informes. El incumplimiento total o parcial del plan de mejoramiento equivale a no adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias detectadas por la Auditoría General de la República. Las situaciones descritas anteriormente darán lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley 42 de 1993.”

El funcionario de la Auditoría General de la República que incumpla cualquiera de los términos establecidos en la presente resolución, incurrirá en falta disciplinaria de conformidad con las disposiciones legales.” –Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

Se destaca que si a pesar de las sanciones impuestas, los organismos de control fiscal se ratifican en su negativa injustificada, la Auditoría podría optar por la vía de promover acción de cumplimiento, para hacer efectivo lo previsto en la Resolución Orgánica No. 003 de 2005. Esta acción constitucional se encuentra regulada por la Ley 393 de 1997 y, se promueve ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que cuenta con términos perentorios para definir el asunto.

En el evento de que decida acudirse a esta clase de acción, es preciso tener presente que como requisito de procedibilidad para su ejercicio, la ley ha establecido que se debe constituir previamente como renuente a la autoridad. Para constituir la renuencia, se debe solicitar a la autoridad llamada a darle cumplimiento al acto administrativo que lo acate, advirtiéndose expresamente, que en caso de no hacerlo, se acudirá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio de la acción de cumplimiento, concediendo un

término de diez días, al cabo de los cuales, será procedente radicar la demanda.

Sólo resta puntualizar que estas precisiones conceptuales se han realizado dentro de los parámetros establecidos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y, por tanto, no tienen carácter obligatorio, ni fuerza vinculante ante ustedes.

Cordialmente,



ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

DPA