



Jorge Ernesto Salamanca Cortes
Concejal de Bogotá D.C.

Bogotá, septiembre 14 de 2005

Doctora
PIEDAD ZUÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República
Carrera 10 No. 17-18 Piso 9
Ciudad

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cito N.U.R. 100-1-29106 13/09/2005 09:24 PM
Trámite: 465 - DERECHO DE PETICION DE INTERES GENERAL OF
C-27097 Actividad: 01 INICIO Folios: 2 Anexos: NO
Origen: CONCEJAL DE BOGOTA
Destino: 100 AUDITOR GENERAL

Referencia: DERECHO DE PETICION

Respetada Doctora Piedad:

En ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 23 de la Constitución Nacional, el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo y las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, elevo ante usted el siguiente derecho de petición:

Como Concejal de Bogotá y en ejercicio del control político, es del mayor interés contar con los resultados de la evaluación integral que ejerce esa entidad, como ente de control fiscal de segundo nivel, a las Contralorías Territoriales para determinar si estas cumplen con el Control Macro de las Finanzas Públicas. Por lo anterior es importante conocer el resultado de la evaluación del ejercicio de control fiscal que adelanta esa entidad sobre la Contraloría de Bogotá, en los temas relacionados con las finanzas públicas, las inversiones financieras y la deuda pública de la ciudad, por las vigencias fiscales 2003 y 2004 a 31 de diciembre. Por ésta razón cordialmente solicito a usted se sirva dar respuesta a las siguientes preguntas:

- a. Resultado de la evaluación del control fiscal macro a la Deuda Pública de Bogotá y sus indicadores de ley.
- b. Resultado de la evaluación del control fiscal macro a los Estados Financieros Consolidados del Distrito Capital.
- c. Resultados de la evaluación del control fiscal macro a la ejecución de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo de Bogotá sin Indiferencia.

Calle 34 No. 27-36. Oficina 404, Teléfonos 208 82 66 / 208 82 67
Conmutador 208 82 10 Ext: 414 / 424 Fax: 208 82 67

JM
14/09/05
4:12pm



Jorge Ernesto Salamanca Cortes
Concejal de Bogotá D.C.

- d. Resultados de la evaluación al control fiscal macro a la ejecución activa y pasiva del presupuesto de Bogotá.
- e. Resultados de la evaluación al control fiscal macro, a el Plan Anual de Caja y su ejecución mensual.
- f. Resultados de la evaluación al control fiscal macro al Balance del Tesoro.

Cordialmente solicito a usted se sirva hacerme llegar la anterior información a la mayor brevedad.

Atentamente,

JORGE ERNESTO SALAMANCA CORTÉS
Concejal



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestador dire N.U.P. 100-1-29106 03/10/2005 11:31 AM
Trámite: 485 - DERECHO DE PETICION DE INTERES GENERAL O P
S-27855 Actividad: 07 RESPUESTA, Folios: 10 Anexos: LO ANUNCI
Origen: 119 OFICINA JURIDICA
Destino: JORGE SALAMANCA CORTES
Copia: 210 AUDITORIA DELEGADA PARA LA REGULACION DE LA
PRINCIPAL

9

110.062.2005

Copia

Bogotá, D.C., 3 de octubre de 2005
O.J.110-335

Doctor
JORGE SALAMANCA CORTÉS
Calle 34 No. 27-36 Oficina 404
Concejo de Bogotá
Bogotá, D.C.



Ref. Derecho de petición elevado mediante oficio de radicación NUR 100-1-29106 de 14 de septiembre de 2005

En el oficio de la referencia, se ha solicitado a esta entidad informar sobre el resultado arrojado por la evaluación integral practicada sobre la Contraloría Distrital de Bogotá, en particular, sobre la forma en que se cumple el control macro sobre las finanzas públicas, durante las vigencias 2003-2004, precisando:

- a. Resultado de evaluación del control fiscal macro a la Deuda Pública de Bogotá y sus indicadores de ley.
- b. Resultado de la evaluación del control fiscal macro a los Estados Financieros Consolidados del Distrito Capital.
- c. Resultados de la evaluación del control fiscal macro a la ejecución de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo de Bogotá sin Indiferencia.
- d. Resultados de la evaluación al control fiscal macro a la ejecución activa y pasiva del presupuesto de Bogotá.
- e. Resultados de la evaluación al control fiscal macro, a el Plan Anual de Caja y su ejecución mensual.
- f. Resultados de la evaluación al control fiscal macro al Balance del Tesoro."

Según se informado en la comunicación, la solicitud elevada se presenta en ejercicio del derecho de petición regulado por el artículo 23 de la Constitución

Handwritten notes and signatures:
Arce
3/10-05
Jorge Salamanca Cortés
10/10/05

Política¹, del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo² y del Decreto 1421 de 1993 y, los datos relacionados, se requieren con el objeto de ejercer el control político atribuido al Concejo de Bogotá.

Frente a la solicitud elevada por usted, este Despacho considera necesario formular algunas precisiones conceptuales, en relación con los alcances del ejercicio del control fiscal encomendado a la Auditoría General de la República por el artículo 274 de la Constitución Política, la Ley 330 de 1996 y, el Decreto 272 de 2000:

1º.- Debido a que un solo artículo de la Constitución Política hace alusión a la figura del Auditor General de la República, ha sido la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional la encargada de establecer los alcances de la vigilancia que sobre la gestión fiscal de las contralorías, se le ha confiado y, enmarcarla dentro del modelo de control fiscal adoptado en 1991.

Como necesario referente, se debe hacer alusión a la sentencia C-499 de 1998, en donde al analizar el tema de la autonomía e independencia de la

¹ “**Artículo 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

² “**CAPITULO II. DEL DERECHO DE PETICION EN INTERES GENERAL. ARTICULO 5o. PETICIONES ESCRITAS Y VERBALES.** Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio. Las escritas deberán contener, por lo menos: 1. La designación de la autoridad a la que se dirigen. 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección. 3. El objeto de la petición. 4. Las razones en que se apoya. 5. La relación de documentos que se acompañan. 6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso. Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta. Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes. A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario.”

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),³ 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 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 períodos 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

³ SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo).

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.⁴ –Resaltado y subrayado por fuera del texto-

Con posterioridad 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, dentro de las cuales se encuentra incluida la potestad de certificar la gestión de las contralorías⁵, respecto de la cual precisó de manera contundente:

[. . .] - 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.

⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ En efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 7º del artículo 17 del Decreto 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.*”

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.*⁶ –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 del organismo de control, incluidas, las misionales.

Esta posición ha sido objeto de continuos cuestionamientos por parte de nuestros sujetos de vigilancia, para lo cual han servido como “fundamento”, afirmaciones hechas al margen del estudio de constitucionalidad del numeral 8º, del artículo 4º del Decreto Ley 267 de 2000, que define la estructura y funciones de la Contraloría General de la República, en donde la alta Corporación afirmó:

“[. . .] 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

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

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-

Sin embargo, para esta entidad es claro, que en este pronunciamiento se reitera la posición fijada por la Corte desde hace varios años, en el sentido de 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.

- 2.- En sentencias C-529 y C-534 de 1993, la Corte Constitucional destacó los cambios introducidos al modelo de control fiscal del país, haciendo especial énfasis en el compromiso que le asiste a las contralorías, de ir más allá del análisis formal de las cifras que reflejan la ejecución de los recursos públicos y adentrarse en la evaluación del grado de eficiencia, eficacia, economía y equidad, con que se han aplicado por parte de los responsables, no sólo en la actividad externa de la entidad dirigida hacia la comunidad, sino adicionalmente en la interna, que también se encuentra financiada con recursos públicos, cuya utilización debe ser racional y realizarse dentro del marco de los principios ya mencionados.

Lo anterior teniendo en cuenta, que el Estado colombiano se ha autoproclamado como un Estado social de derecho y, dentro de este esquema, es importante que los recursos públicos, se encuentren debidamente salvaguardados y que su aplicación realmente se dirija a la satisfacción de las necesidades de los colombianos, en particular de aquellos que siempre se han visto excluidos de la participación de los beneficios que genera el crecimiento económico del país, es decir, de los sectores más pobres de la población.

En las definiciones dadas tanto por el legislador, como la jurisprudencia, **el concepto de gestión fiscal engloba la totalidad de actuaciones que se realizan en las entidades públicas, financiadas con recursos públicos y cuya aplicación debe responder a criterios de eficiencia, eficacia y economía y estar enmarcadas dentro de planes que definan metas, proyectos y programas sujetos a verificación.**

Esto explica que dentro del desarrollo dado por el legislador a los sistemas de control que pueden ser aplicados por las contralorías, se haya hecho énfasis en el denominado por la Carta como "sistema de control de gestión y resultados" (artículo 267 C.P.) y que el legislador ha definido en forma independiente en los siguientes términos:

"[. . .] Artículo 12.- El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la

identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Artículo 13.- *El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.”*

De las normas transcritas se desprende, que estas modalidades de evaluación recaen sobre la gestión globalmente considerada, que es desarrollada por los responsables del recurso público, por lo que, no escapa a este tipo de evaluación, ninguna de las actividades desarrolladas al interior por los sujetos de vigilancia, toda vez que ello permite determinar, si en la actividad desplegada y financiada con recursos del Estado, o se ha dado observancia a principios de eficiencia y eficacia, se ha realizado la misión y visión de la entidad objeto de evaluación y, finalmente, sí dentro del período objeto de análisis, las autoridades han dado cumplimiento a sus programas, metas y proyectos.

- 3.- No obstante lo anterior, no se puede desconocer, que conforme a lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política “[. . .] *Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.*” y, de acuerdo con lo definido en el artículo 5º de la Ley 42 de 1993, “*Sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*”:

“[. . .] Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.”

Lo que significa, que a pesar de que ninguna actividad ejecutada por el sujeto de vigilancia queda excluida del control fiscal, los organismos de control fiscal, deben aplicar criterios de selectividad para efectos de

revisar aquellas que representen riesgo de pérdida, o afectación para el patrimonio público.

- 4.- Hasta la fecha, los registros, informes y análisis macro de las finanzas del Distrito Capital, realizados por la Contraloría de Bogotá, en desarrollo de las funciones que le han sido conferidas en la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y, la Ley 136 de 1994, no han generado ningún tipo de alarma y, por ello, no han sido incluidos en los mapas de riesgo que elabora la Dirección de Control Fiscal, razón por la cual, la Auditoría General de la República no cuenta con “resultados de evaluación integral”, en relación con los aspectos a los cuales se refiere su consulta.

Obviamente, lo anterior no significa, que hacia futuro no se puedan incluir como materia de labores de auditoría, de existir conocimiento de riesgos que puedan afectar o incidir en el patrimonio de la Contraloría Distrital, como consecuencia de una ostensible e indebida ejecución de dichas actividades o, de una indebida gestión que amerite pronunciamiento desde el punto de vista de la eficacia, la economía, eficiencia y, demás principios que rigen la gestión fiscal.

- 5.- Sería conveniente que esa Honorable Corporación remitiera solicitud a la Auditoría ante la Contraloría de Bogotá, entidad de carácter especial creada por el artículo 105 del Decreto 1421 de 1993⁷, a la que se le ha confiado el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría Distrital. Lo anterior con el objeto de establecer, si dentro de las actividades de auditoría por ella desplegada, han sido objeto de análisis los aspectos planteados en su consulta, toda vez que la Auditoría General de la República comparte con el referido organismo, el ejercicio del control fiscal sobre la Contraloría Distrital.

Sólo resta reiterar que estas precisiones conceptuales se han realizado dentro de los parámetros establecidos por el artículo 25 del Código Contencioso

⁷ Este artículo, en lo pertinente, establece: “**Artículo 105. Titularidad y naturaleza del control fiscal.** La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital. [. . .] La vigilancia de la gestión fiscal de la contraloría se ejercerá por quien designe el tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito.”



18

Administrativo y, por tanto, no tienen carácter obligatorio, ni fuerza vinculante ante ustedes.

Atentamente,

ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

c.c. **Dr. Rafael Cubillos Peña**
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Dr. Luis Remberto Negrete Ortiz
Director de Control Fiscal

Grupo de participación ciudadana
Auditoría General de la República

Anexo: Lo anunciado

DPA