

CJ.110022.2006 313



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
N.º de contacto: 214-2-30832
Teléfono: 443-0174 (línea gratuita en Bogotá)
CALLE 140 N.º 10-100, BOGOTÁ, D.C.
CALLE 140 N.º 10-100, BOGOTÁ, D.C.

MEMORANDO INTERNO

Marzo 23 / 2006.
Dra.
Doris Peraza
[Signature]

Bogotá D.C.
211

PARA: Dra. ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica.

DE: JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II

REFERENCIA: Solicitud alcance sentencia C-1176/04
N.U.R : 214-2-30832
N.U.R : 100-1-31938

Apreciada doctora:

Cordialmente remito a su despacho, copia del oficio enviado por el doctor JUAN CARLOS MEDINA OVALLE, Contralor de Cundinamarca, en donde hace los mismos planteamiento sobre la Sentencia C-1176/04, que realiza el Director de Investigaciones de la citada Contraloría, oficio este que fue remitido a jurídica con N.U.R-214-2-30832, de fecha 22 de marzo de 2006, lo anterior para que la Dirección Jurídica, se pronuncie en forma conjunta sobre las dos solicitudes. y manifieste la posición Institucional de la Auditoria General de la República, respecto del citado tema, ya que el próximo 28 de marzo del presente año, iniciamos una Auditoria Integral a la mencionada Contraloría.

Agradezco su especial atención y colaboración en este asunto.

Atentamente,

[Signature]
JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II
ANEXO: (6) folios.

[Signature]
23-3-06
3:13 PM



MEMORANDO INTERNO

Devolver Copia Firmada

Bogotá D.C.
211

PARA: Dra. ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica.

DE: JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II

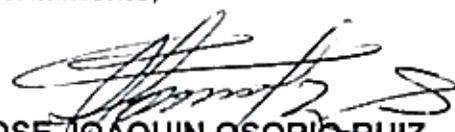
REFERENCIA: Solicitud alcance sentencia C-1176/04
N.U.R : 214-2-30832

Apreciada doctora:

Cordialmente remito a su despacho, copia del oficio enviado por el Director de Investigaciones de la Contraloría de Cundinamarca, en donde plantea el alcance de la Sentencia de la referencia, pues según su interpretación la gestión desarrollada al recibir los hallazgos y el trámite que le da a los mismos no es gestión fiscal, por lo tanto no estaría sujeto a nuestra competencia y no sería objeto de auditoría. Por lo anterior, solicitamos la posición Institucional de la Auditoria General de la República, ya que el proximo 28 de marzo del presente año, iniciamos una Auditoria Integral a la mencionada Contraloría.

Agradezco su especial atención y colaboración en este asunto.

Atentamente,


JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II
ANEXO: (2) folios.


22-3-06



5315

23 FEB. 2006

MEMORANDO INTERNO

100-047

PARA: JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional Cundinamarca

DE: PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República

REFERENCIA: NUR -100-1-31938

Para lo de su competencia.

PAZ

PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República

*23/02/06
SPQR*

afs.

PROSISTIC
ANEXO 006

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



№ - 2261

CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA 0010

RECEIVED
CONSEJO DE FISCALIA
FEB 21 2 27 PM '06

Bogotá, D.C., 20 de febrero de 2006

Doctora
PIEDAD AMPARO ZUÑIGA QUINTERO
AUDITORA GENERAL DE LA REPUBLICA
Ciudad.

Respetada Doctora Piedad Amparo:

Con el fin de que sea considerado en el ejercicio auditor que despliega ese ente de Control a las Contralorías Departamentales y Municipales, y conciente de la importancia que reviste el Control Fiscal para las mismas, presento las siguientes consideraciones, basadas en la Ley que fundamenta las competencias Constitucionales y legales de la Auditoria General de la Republica, así como el planteamiento Jurisprudencial vigente sobre el tema concreto:

En primer lugar se hace necesario precisar que la Auditoría General de la República tras efectuar la vigilancia de la gestión fiscal a la vigencia 2004 de la Contraloría de Cundinamarca, en desarrollo de la Resolución Orgánica 03 de 2005, "Por la cual se dictan normas sobre planes de mejoramiento de las Contralorías" formuló observaciones de carácter disciplinario, frente a las cuales en cumplimiento de lo dispuesto por dicho ente, la Contraloría de Cundinamarca presentó el correspondiente Plan de Mejoramiento, ajustado a los requerimientos que en dicho acto se hacen, tales como presentarlo en el formato anexo, dentro de los términos estipulados y con el contenido exigido.

No obstante, la A.G.R. a través del Gerente Seccional II, consideró necesario realizar algunos "ajustes" que permitan que el mismo "genere resultados, con responsables específicos y de medición graduable", ajustes que la Contraloría de Cundinamarca admitirá con la específica finalidad de propender por un eficiente ejercicio del control fiscal a su cargo, en el entendido que las funciones de la Auditoría deben enmarcarse dentro de los lineamientos en los que ejerce su competencia la Contraloría General de la República, frente a las entidades por ella vigiladas.

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA 0010

El artículo 274 Constitucional encomienda a un Auditor la función de **vigilancia de la gestión fiscal** a la Contraloría General de la República y a las territoriales en los casos que autorice la ley. En desarrollo de esta disposición se profirió el Decreto – Ley 272 de 2000, mediante el cual se organizó la Auditoría General de la República y se establecieron sus funciones, disponiéndose en cabeza suya el ejercicio de la vigilancia antes mencionada.

Ahora bien, La Ley 610 de 2000 en su artículo 3º. define expresamente qué es gestión fiscal, entendiéndose por tal "... el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realicen los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales", control que ha de ejercerse por expresa disposición constitucional, de manera posterior y selectiva y atendiendo los principios consagrados para su ejercicio por la Ley 42 de 1993.

Se delimita entonces claramente la competencia de la Auditoría General de la Republica en cuanto hace al control fiscal que la misma efectúa tanto a la Contraloría General de la República, como a las Contralorías territoriales, competencia que se encuentra desarrollada y determinada por la Corte Constitucional mediante la sentencia **Sentencia C-1176 de 2004 en la cual expresamente sentó el planteamiento**, que la competencia de la Auditoría General frente a los sujetos de control, es única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que éstos realizan, sin que se pueda incluir en este ejercicio la misión constitucional que a ellas corresponde.

Significa lo anterior que la facultad de la Auditoría sólo llega hasta la vigilancia de la forma en que las Contralorías administran los recursos que le son asignados, no incluyéndose en ésta, la labor misional encomendada por la Constitución a las

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA 0010

Contralorías. Es decir, que la Auditoría General de la República no puede con fundamento en la facultad a ella otorgada por el artículo 274 constitucional, exceder los mencionados límites.

Dice la Corte: "Por su parte, la Auditoría al ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría, tampoco podrá invadir la autonomía; así como tampoco, por no ser 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 las formas 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 C.P. art. 268-1, 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 C.P. art. 268-12". (Se resalta y subraya)

Con anterioridad a este pronunciamiento de la Corte, el Consejo de Estado en concepto de fecha febrero 28 de 2002, señaló que la vigilancia de la gestión fiscal cumplida por la A.G.R. está limitada por las funciones específicas que le han sido asignadas en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000. Tal y como lo expone el concepto, el objeto de esta vigilancia "... es la protección del patrimonio público asignado a la contraloría vigilada, mediante la evaluación de la gestión fiscal por ella cumplida...."

En igual sentido y después de realizado un ejercicio auditor por parte de la entidad que usted representa, el señor Contralor de la República en escrito SO110-0239 fechado 10 de julio de 2003, manifestó al respecto:

(...)

"De las anteriores citas pueden extraerse las siguientes conclusiones: i) el control administrativo de la decisiones adoptadas por las contralorías, en los términos vistos, se debe ejercer por la misma autoridad, es decir, la contraloría respectiva;

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA 0010

ii) los mecanismos de protección de los derechos prevén controles que escapan a la competencia de la Auditoría General de la República, su actuación en este campo podría constituir usurpación de funciones, y iii) se ha reiterado que la función de la Auditoría General de la República es posterior y selectiva, lo cual necesariamente indica que se ejerce cuando el ente vigilado ha culminado su función, y ha adoptado las decisiones pertinentes"

Así las cosas, consideramos que la Auditoria practicada a este ente de control para la vigencia de 2004, excedió los limites de sus facultades, toda vez que analizando detenidamente las observaciones formuladas en relación con la labor desempeñada por las dependencias misionales, se concluye que las mismas se refieren a la misión de la Contraloría General de Cundinamarca, cual es el ejercicio del control fiscal en el Departamento, dispuesto por la Carta Política.

Por lo anterior y en razón a que los procesos misionales de este ente de control no deben hacer parte del ejercicio auditor realizado por ese ente, queremos solicitar se reconsidere el alcance del proceso auditor desarrollado por parte de la AGR a esta Contraloría, no sin antes observar que esta Contraloría ha sido y será siempre respetuosa tanto de su competencia, como de sus sugerencias, por lo que hemos tomado sus observaciones como una herramienta de mejoramiento continuo en la que la Contraloría de Cundinamarca está empeñada, más no consideramos deban ser objeto de investigación o sanción por las razones ya expuestas.

Convencido de la importancia desarrollar un trabajo coordinado y armónico, espero que estos planteamientos sean acogidos en bienestar del control fiscal nacional.

Atentamente,

Juan Carlos Medina Ovalle
JUAN CARLOS MEDINA OVALLE
Contralor de Cundinamarca

C.C. Contralor General de la Nación – Dr. Antonio Hernández Gamarra
Contralores Territoriales



MEMORANDO INTERNO

4070 22/2003.

Bogotá D.C.
211

PARA: Dra. ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica.

Dra. Ana Lyda Peraffán Cabrera
[Handwritten signature]

DE: JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II

REFERENCIA: Solicitud alcance sentencia C-1176/04
N.U.R : 214-2-30832

Apreciada doctora:

Cordialmente remito a su despacho, copia del oficio enviado por el Director de Investigaciones de la Contraloría de Cundinamarca, en donde plantea el alcance de la Sentencia de la referencia, pues según su interpretación la gestión desarrollada al recibir los hallazgos y el trámite que le da a los mismos no es gestión fiscal, por lo tanto no estaría sujeto a nuestra competencia y no sería objeto de auditoría. Por lo anterior, solicitamos la posición Institucional de la Auditoría General de la República, ya que el próximo 28 de marzo del presente año, iniciamos una Auditoría Integral a la mencionada Contraloría.

Agradezco su especial atención y colaboración en este asunto.

Atentamente,

[Handwritten signature of Jose Joaquin Osorio Ruiz]

JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II
ANEXO: (2) folios.

[Handwritten note]
22-3-06
4:55 pm
CP



DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA

DIRECCION DE INVESTIGACIONES

Bogotá, D.C., 17 de marzo de 2006

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Número de Oficio: 214-2-30832
Trámite: 045 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
E 2006 - Entrada de SOLICITUD Folio 1 Anexo 110
Oficina: CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA
Pya

Doctor
JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II – Cundinamarca
AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Ciudad.-

Ref. Solicitud alcance sentencia C – 1176/04

Respetado doctor Osorio.

Para dar respuesta a su oficio N.U.R: 214-2-30832, mediante el cual solicita información en medio magnético respecto de los hallazgos fiscales que han sido trasladados a esta Dirección, para verificar la gestión adelantada por la misma frente a aquellos, de manera atenta solicito a usted precisar los alcances que fijó la sentencia C-1176/04, proferida por la honorable Corte Constitucional y cuál la posición jurídica de ese ente de Control frente a la misma.

Si bien en el pasado este Despacho ha permitido a la Auditoría General de la República tener acceso a cierta información y ha sido respetuosa en el ejercicio de su función, no menos cierto es, en mi criterio jurídico, que dicha sentencia fijó, acorde con las normas Constitucionales, el marco de competencia bajo el cual la Auditoría debe ejercer su función, que entre otros, le impide invadir el ejercicio misional de la Contraloría.

En ese sentido, fue muy clara la Corte Constitucional, en señalar que la vigilancia se ejerce única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que se desarrolla por el ente controlado, de manera que surgen dos interrogantes a saber, uno, si la Dirección de Investigaciones al recibir los hallazgos y el trámite que le da a los mismos está desarrollando algún tipo de gestión fiscal o está simplemente cumpliendo una función?, y dos, si lo que se ejerce por la Dirección de Investigaciones hace o no hace parte de la misión constitucional asignada, en este caso, a la Contraloría de Cundinamarca?

En criterio de esta Dirección, es perfectamente claro que en ejercicio de nuestra función no estamos desarrollando ningún tipo de gestión fiscal, y en segundo lugar, no hay el más mínimo asomo de duda que estamos desarrollando una misión constitucional, por lo que con la solicitud de la información requerida se estaría desconociendo los alcances de la sentencia aludida.

"EL AUTOCONTROL Y LA AUSTERIDAD UN COMPROMISO DE TODOS"

Calle 49 No. 13 – 33 Bogotá D.C.
PBX 3394460 Fax 2856345 Línea Transparente 01-800-09-10086
Sitio web: www.contraloriadecundinamarca.gov.co

Precisión
de la
información

Bogotá D.C.

Doctor
MANUEL AUGUSTO MARIN CERON
Director Operativo de Investigaciones
Contraloria Departamental de Cundinamarca
Calle 49 N° 13-33
Ciudad

Devolver Copia Firmada



ASUNTO: Requerimiento de información

Respetado Doctor Marin:

Con el fin de complementar la información pertinente a la auditoria realizada por esta entidad, a la gestión adelantada por la dirección de investigaciones, sobre los traslados de hallazgos fiscales remitidos por las direcciones de control Departamental y Municipal; me permito solicitarle que el cuadro de hallazgos de 2005 actualizado al 16 de Diciembre, el cual fue remitido en medio fisico el pasado 10 de Enero, sea suministrado a esta gerencia en medio magnético.

Esta información deberá ser remitida a la Auditoria General de la República Cr 10° N° 17-18 piso 9, en el término de 2 días contados a partir del recibo de esta comunicación.

Cordialmente,


JOSE JOAQUIN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II - Cundinamarca
Proyección: yrg

RECIBO
REQUISICION
MAR 15 11 43 AM '06
CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA
1001747



110.022.1006

Bogotá, D.C., de marzo de 2006

Devolver Copia Firmada

PARA: JOSÉ JOAQUÍN OSORIO RUIZ
Gerente Seccional II (Cundinamarca)

Marzo 31 / 2006

DE: ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

Devuelto
Hf.

ASUNTO: Solicitud de concepto: alcance de la sentencia C-1176 de 2004

REFERENCIA: NUR 214-2-30832 de 22 y 23 de marzo de 2006

Apreciado doctor Osorio:

En sus comunicaciones allegadas a este Despacho, se ha solicitado a la Dirección Jurídica, definir la posición institucional fijada en relación con los alcances de la sentencia C-1176 de 2004, teniendo en cuenta que el trabajo auditor desarrollado por esa Gerencia Seccional, ha sido objeto de cuestionamiento en lo relacionado con el seguimiento hecho sobre los hallazgos y trámite dado a los mismos, por parte de la Contraloría de Cundinamarca, por ser considerados aspectos eminentemente misionales.

Así mismo se anexan fotocopias de las comunicaciones, una del 20 de febrero de 2006, dirigida a la Auditora y suscrita por el Contralor de Cundinamarca, y otra, de fecha 17 de marzo, dirigida al Gerente Seccional de Cundinamarca y suscrita por el Director Operativo de la Dirección de Investigaciones, de la Contraloría de Cundinamarca.

En la primera de ellas, manifiesta el señor Contralor de Cundinamarca, que el control fiscal confiado a la Auditoría General de la República, sólo "[i]lega hasta la vigilancia de la forma en que las Contralorías administran los recursos que le son asignados, no incluyéndose en ésta, la labor misional encomendada por la Constitución a las Contralorías. Es decir, que la Auditoría . . . no puede con fundamento en la facultad a ella otorgada por el artículo 274 constitucional, exceder los mencionados límites.", citando para ello algunos apartes de la sentencia C-1176 de 2004, de lo precisado por el Consejo de Estado en el concepto de 28 de febrero de 2002 y, de la carta

Recibi:
Diana Patricia Jurica
4.15 Pm
31-03-06.

Control para generar confianza

dirigida por el Contralor General de la República a esta Entidad, de fecha 10 de julio de 2003; lo que lo llevó a concluir, que el proceso auditor ejercido sobre sus cuentas, había excedido el límite fijado a la Auditoría, y que las observaciones efectuadas por ésta, se tendrían en cuenta tan sólo como parte del proceso de mejoramiento continuo llevado a cabo en ese organismo.

En la segunda comunicación, dirigida a la Gerencia Seccional II, el Director Operativo de la Dirección de Investigaciones, de la Contraloría de Cundinamarca, ante la solicitud que se le formulara para que remitiera en medio magnético, información que hacía parte de la cuenta, manifestó su oposición indicando que, se trataba de datos relacionados con la actividad misional del organismo de control y, que conforme a los parámetros fijados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-1176 de 2004, no estaba en el deber de suministrar, al no estar vinculada con actos de gestión fiscal.

2.- ANÁLISIS JURÍDICO.-

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 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-

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

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

2.4.- Posteriormente, se profirió 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:

[. . .] - 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

³ En efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 7° 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."

atribuciones a las que se le otorgan a éstas." -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.

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 alta Corporación 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 o 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

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

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-

Del texto transcrito, se desprende claramente que, tanto la Contraloría General como la Auditoría General de la república, 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, sin lugar a equívocos, las afirmaciones contenidas en la sentencia C-1176 de 2004, ratifican 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 evidente 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 Política, la Ley 42 de 1993, la Ley 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.

Además, debe recordarse que por disposición del artículo 8º de la Ley 42 de 1993 –vigente-:

"[. . .] La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. [. . .]"

El texto de la norma es claro, e invita a realizar auditorías integrales y hacer evaluaciones globales sobre la gestión desarrollada, pues no de otra forma se podría verificar, si los responsables del manejo de los recursos públicos han dirigido sus actuaciones al cumplimiento de los cometidos estatales y, son buenos administradores de los recursos públicos puestos a su disposición, finalidad perseguida por la norma, y que cuenta con pleno respaldo en la Constitución.

Por ello, el énfasis del control fiscal ya no puede recaer en forma exclusiva sobre el cumplimiento de la norma y, la existencia física de recursos. Por el contrario, en la actualidad la vigilancia de la gestión va mucho más allá y, presta especial importancia a los resultados globales de la gestión administrativa, pues se entiende que con ocasión de la implementación del modelo de Estado social de derecho, el mayor compromiso adquirido por las autoridades, las obliga a optimizar los recursos y a obtener beneficios de la actividad desplegada.

Dentro de este contexto, no se podría desconocer que la Auditoría, en ejercicio del control fiscal de segundo nivel, se encuentra facultada para analizar la

gestión y resultados de las contralorías, sin que escape a su campo de evaluación, ninguna de las actividades en que se traduce la gestión fiscal, pues es claro que existe afectación del patrimonio público, no sólo cuando se presentan pérdidas, mermas o deterioros de los fondos o bienes públicos, sino adicionalmente, cuando las actividades que se financian con cargo a esos recursos, se realizan con desconocimiento de los principios de eficacia, economía y eficiencia.

- 2.6.-Razón por la cual, la Auditoría General de la República, al igual que los demás organismos de control fiscal del país, en ejercicio del control fiscal que le ha sido encomendado, aplica el sistema de control de gestión y resultados y, analiza si las actuaciones desarrolladas por las contralorías, que se encuentran financiadas con recursos públicos, se han llevado a cabo, en términos de eficiencia, economía y eficacia. De esa labor no escapan los procesos de responsabilidad fiscal, la ejecución de auditorías y, en general, las actividades misionales que desarrollan los referidos organismos, pero el análisis se circunscribe exclusivamente, a la verificación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que se han desarrollado.

En aplicación de este sistema de control fiscal se han podido detectar dilaciones procesales, desconocimiento de términos, operancia de caducidades y prescripciones que impiden recuperar el valor de los detrimentos ocasionados al erario público, entre otros, lo que ha sido objeto de observaciones que propenden por el mejoramiento de la gestión de las contralorías territoriales y, que se ha visto reflejado en los informes de auditoría, que produce la AGR.

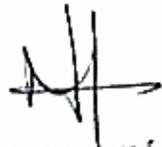
Ahora bien, la revisión de la legalidad o el análisis disciplinario al cual deben ser sometidos las decisiones adoptadas por las contralorías, se han dejado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y demás autoridades competentes. En aplicación de este criterio, la Auditoría ha promovido acciones de diferente naturaleza ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, ha remitido a la autoridad disciplinaria correspondiente, copia de las observaciones, lo que demuestra el ánimo de esta Entidad, de no interferir en las decisiones que autónomamente deben adoptar sus vigilados, sin que ello signifique pasar por alto, posibles irregularidades, sometidas al control de otras autoridades.

- 2.7.- De acuerdo con las precisiones anteriormente realizadas, la Oficina Jurídica concluye que la Contraloría de Cundinamarca, o cualquier otro organismo de control fiscal, no pueden abstenerse de suministrar información relativa a los hallazgos detectados en las labores de auditoría y, en el trámite dado a los mismos, pues a pesar de que estos tienen que ver con el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal, tan sólo reflejan la forma en que han sido

cumplidas las labores de control, en términos de eficiencia, economía y eficacia. Debe recordarse que la negativa a suministrar información requerida por la AGR para el ejercicio de la vigilancia fiscal que le ha sido encomendada, es susceptible de ser sancionada con multa fiscal, al tenor de lo establecido en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

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