

Abogados Asesores  
Interventores  
Consultores



Vinculados a: **Veedores sin Fronteras**  
Red Andina Anticorrupción  
Veedurías Internacionales  
A.A.A. - A.C.S.F.  
Abogados sin Fronteras

Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:  
Calle 14 No. 8-79 Ofs: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89  
Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redvor.org](mailto:redvedurias@redvor.org) - [redvor@multiphone.net.co](mailto:redvor@multiphone.net.co)

[www.redvor.org](http://www.redvor.org)

"Tiene que ver... con lupa"

Bogotá, 20 de junio de 2008  
DIESP-320-0667-08

Doctora  
**ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA**  
Auditora General de la República  
Bogotá, D.C.



Fecha 2008/06/20 12:33:37  
Asunto : SOLICITUD DE INVESTIGACION A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA  
Destino : / Rem CIU RED DE VEEDURIAS DE COLOMB  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Asunto: solicitud de investigación a la Contraloría General de la República.

Respetada doctora:

De manera atenta esta Veeduría en uso de sus atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de la gestión pública y sus resultados, le solicita abrir investigación a la Contraloría General de la República teniendo en cuenta los siguientes resultados de nuestra investigación:

La Contraloría General de la República adoptó mediante la Resolución orgánica No. 5049 del 09 de marzo de 2000 la Guía Audite 1.0 (Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral) en la que se definió y desarrolló las políticas de la Contraloría en materias de control fiscal micro e integró los diferentes controles que posee la CGR en desarrollo de su mandato constitucional. El proceso auditor expuesto en la Guía, contempla el cumplimiento y observancia de normas de auditoría gubernamental colombianas emitidas por el Contralor General de la República y las prescritas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI, y se constituye en una herramienta de uso obligatorio por parte de todas las contralorías delegadas en la ejecución del Plan General de Auditorias-PGA.

La Guía Audite 1.0 ha sufrido cuatro (4) modificaciones que igualmente fueron adoptadas mediante resoluciones orgánicas del Despacho del Contralor General:

- Audite 2.0 Resolución Orgánica No. 5227 del 11 de julio de 2000.
- Audite 2.1 Resolución Orgánica No. 5364 del 25 de junio de 2002.
- Audite 2.2 Resolución Orgánica No. 5505 del 30 de julio de 2003.
- Audite 3.0 Resolución Orgánica No. 5774 del 31 de agosto de 2006.

Los diferentes cambios o modificaciones en la Guía Audite, han sido asimilados por la Contraloría como proyectos de responsabilidad de la Oficina de Planeación para lo cual se constituía grupos de trabajo con un Coordinador de Proyecto que en las cuatro (4) modificaciones, fue el señor Wilson Herrera Moreno, quien con base en los aportes de cada una de las contralorías delegadas

203

26/06/08

2008



Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Ofs.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redver.org](mailto:redvedurias@redver.org) - [redver@multiphone.net.co](mailto:redver@multiphone.net.co)

[www.redver.org](http://www.redver.org)

Al analizar los diferentes cambios dados en la Guía Audite 1.0, la aprobada el 31 de agosto de 2006 como Audite 3.0 son cuestionados en la "Opinión sobre estados financieros", al establecerse opinión limpia con unas inconsistencias del 10% para fenecer la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control y con salvedades con inconsistencias entre el 10 y el 40% del total de activos o del pasivo más patrimonio con lo cual también se fenece la cuenta fiscal rendida.

Opinión sobre los Estados Contables - E C			
Opinión	Situación Financiera	Explicación	Efecto Fiscal
Limpia	Errores o inconsistencias que sumadas sean iguales o inferiores al 9.9% del total de activos o del pasivo más patrimonio.	Estados contables razonablemente presentados	Contribuye a fenecer la cuenta fiscal
Con Salvedades	Errores o inconsistencias que sumadas sean iguales o superiores al 10% y menores al 40% del total de activos o del pasivo más patrimonio.	Los estados contables excepto por los errores citados presentan razonablemente la situación financiera	Contribuye a fenecer la cuenta fiscal
Adversa o negativa	Errores o inconsistencias que sumadas sean iguales o mayores al 40% del total de activos o del pasivo más patrimonio	Los estados contables no presentan razonablemente la situación financiera	Contribuye a no fenecer la cuenta fiscal
Abstención	Limitaciones en la información y/o no suministro de la misma	La cantidad y calidad de la información no permite al auditor opinar sobre las cifras	Contribuye a no fenecer la cuenta fiscal

E C = Estados Contables

Fuente: audite 3.0 de la CGR.

Para esta Veeduría esta situación es atípica toda vez que la Contabilidad al igual que las matemáticas son exactas y no admiten o toleran esta clase de "errores o inconsistencias" en los estados financieros de ninguna entidad pública, mixta o privada. Tampoco es aceptable la admisión de estos "errores o inconsistencias" en entidades que manejan multimillonarios recursos como las del sector defensa y seguridad.

Aceptar tal situación es ir en contravía de los principios rectores de la disciplina contable y de los principios generalmente aceptados en Colombia y de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI y se podría estar permitiendo la corrupción, la impunidad y menoscabo de los recursos públicos.

Y es precisamente con los informes de auditoría practicados por la Contaduría General de la Nación...

# RED VER



Red de Veedurías  
Ciudadanas de Colombia

SEDE NACIONAL:  
Calle 14 No. 8-79 Ofs.:414/17 Tels.: 243 5894 / 0089  
Telefax:341 9992 Cels.: 310 559 4979 - 310 238 7999 Bogotá, D.C.

Vinculados a :  
Veedoras sin fronteras  
Red Andina Anticorrupción  
Veedurias Internacionales  
A.A.A. A.C.S.F.  
Abogadas sin Fronteras

205

E-mail:redver\_colombia@yahoo.com - myrlamb\_7@yahoo.com.mx

## GASTOS DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD

El gasto en defensa y seguridad se define como el gasto público militar destinado por cada país a sus FFMM (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) para proteger su territorio de amenazas externas. El gasto militar no solo comprende el gasto propio de la defensa del territorio nacional de amenazas externas sino que incluye también el gasto necesario para preservar la seguridad nacional. El gasto militar se compone de los recursos del sector central y del sector descentralizado, donde cada unidad ejecutora programa sus gastos y son aprobados por el DNP y el Ministerio de Hacienda.

SECTOR CENTRAL	SECTOR DESCENTRALIZADO	EMPRESAS
-Ministerio de Defensa: su gestión e incluye Fondelibertad, Comisión Colombiana del Océano, Justicia Penal Militar.	-Caja de Retiro de FFMM. -Agencia Logística FFMM. -Instituto Casas Fiscales Ejército.	-Caja Promotora de Vivienda. -Indumil.
-Ejército.	-Defensa Civil.	-Satena.
-Fuerza Aérea.	-Club Militar.	-Corporación Industria Aeronáutica.
-Dirección de Sanidad Militar.	-Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.	-Hotel Tequendama.
-Superintendencia de Vigilancia.	-Fondo Rotatorio de la Policía.	
-Comisionado General Policía Nacional	-Hospital Militar.	
-Gestión General Policía Nacional.		
-Dirección Sanidad Policía.		

A partir de 1950 Colombia comenzó a destinar cifras importantes del PIB para el gasto en defensa y seguridad: entre 1950 y 1989 se destinó el 2.0% mientras que en período 1990-1998 se produjo un salto a 2.8% del PIB.

### 1. EL PLAN COLOMBIA

Es un plan antinarcoóticos (Plan Marshall) aprobado en el año 2000 por los Estados Unidos con un alto componente militar que busca recuperar el control del Estado sobre una extensa zona del país dominado en ese momento por los grupos subversivos, con un horizonte de tres (3) años y cuatro estrategias concebidas por US\$7558 millones: 1) restablecimiento económico y social del país (US\$1069); 2) lucha contra el narcotráfico y proceso de paz (US\$1036) y 4) fortalecimiento institucional (US\$1895).

De los US\$7558, US\$4000 son de origen extranjero, mientras que Colombia debía financiar el 48% (US\$3665 millones) con recursos del presupuesto nacional y de créditos internacionales. El



Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Of.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redver.org](mailto:redvedurias@redver.org) - [redver@multiphone.net.co](mailto:redver@multiphone.net.co)

[www.redver.org](http://www.redver.org)

Conjunta del Sur, Fuerza de Despliegue Rápido, Batallón de Alta Montaña, Brigada Fluvial de la Armada y Brigada de Aviación del Ejército.

De acuerdo a datos de informes practicados al Plan Colombia por la Contraloría General, a diciembre de 2002 el total presupuestado para el Plan fue de US\$2655 millones, de los cuales el aporte colombiano ascendió a US\$1552 millones, el de cooperación internacional por US\$1333 millones. El aporte colombiano se conformó de US\$565 millones en bonos de paz; US\$957 de créditos externos contratados con la CAF (362), el BID (333), el BIRF (250) e ICO de España (12). A marzo de 2004 su financiación era de US\$3620, 6 millones de los cuales US\$1302 millones eran de Colombia y US\$2318,6 de la cooperación internacional (US\$2046,6 de Estados Unidos y US\$273 a países cooperantes).

La estrategia conjunta adoptada con los Estados Unidos se constituyó en la reducción de la oferta y no en la demanda cuando él es el mayor consumidor. La estrategia se acentuó en la política de erradicación de la hoja de coca y la flor de amapola, sin atacar el desvío y contrabando de precursores químicos con los cuales también se elaboraba la cocaína y la heroína. En conclusión, los resultados no han sido los mejores puesto que los cultivos siguen en aumento.

## 2. IMPUESTO AL PATRIMONIO

En cumplimiento a su manifiesto democrático e implementar su política de seguridad democrática, el Presidente Alvaro Uribe Vélez amparado en la declaratoria del estado de conmoción interior, sustentó la creación del impuesto al patrimonio que permitía la destinación de \$2.53 billones adicionales para el sector defensa y seguridad para el período 2002-2006. La Contraloría General de la República elaboró tres (3) informes señalando rendimientos acumulados por \$157.479 millones, para un total de ingresos efectivos de \$2.7 billones.

## 3. MONTOS ASIGNADOS POR PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

La guerra interna que sostiene Colombia ha sido una de las grandes causas por las cuales son los recursos que deberían tener una destinación se cambia como gastos para el sector defensa y seguridad, donde obviamente de manera general nuestro país es el que más aporta en recursos financieros como en recursos humanos.

En el período 1990-1998 se destinó el 2.8% de los recursos del PIB, cifra que se aumentó en el año 2000; el gasto militar se incrementó en un 30.4% pasando de US\$2537 millones a US\$3309 millones en el año 2005.

La distribución de los recursos no ha sido la más eficiente en el período 2000-2005.

206



Red de Veedurías  
Ciudadanas de Colombia

Vinculados a :  
Veedores sin fronteras  
Red Andina Anticorrupción  
Veedurías Internacionales  
A.A.A. A.C.S.F.  
Abogados sin Fronteras

SEDE NACIONAL:  
Calle 14 No. 8-79 Ofs.:414/17 Tels.: 243 5894 / 0089  
Telefax:341 9992 Cels.: 310 559 4979 - 310 238 7999 Bogotá, D.C.

E-mail:redver\_colombia@yahoo.com - myrlamb\_7@yahoo.com.mx

2008 equivalente a una tasa de crecimiento anual de 12.58%. La participación de los gastos en seguridad del presupuesto en total aumentó de 17.97% en 2000 a 18.52% en 2003 y con la ley de presupuesto para el 2008 la participación del gasto llegará a 18.05%. El gasto en seguridad como proporción del PIB es alto, de un valor de 5.03% en 2000 aumentó a un máximo de 5.87% en 2003; en el 2005 fue de 5.06% con un salto programado de 5.9% en el 2008.

De los recursos apropiados vía presupuesto general de la Nación, el mayor consumidor de los recursos son el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Caja de Retiro de la Policía Nacional y la Caja de Retiro de las FFMM.

Presupuesto General de la Nación en billones de \$	2001	2002	20003	2004	2005	2006	2007
Ministerio	3.3	4.3	4.8	5.5	5.46	7.0	10.0
Policía Nacional	2.1	2.5	2.9	3.2	3.6	4.0	4.9
Caja de Retiros Ponal	0.7	0.75	0.85	0.96	1.0	1.1	1.3
Caja de Retiros FFMM	0.62	0.64	0.68	0.80	0.88	0.96	1.1

Fuente: leyes de presupuesto de la Nación.

Mediante la ley 1169 de 2007 el Congreso Nacional aprobó el presupuesto de la Nación para el año 2008 por un monto total de \$125.7 billones, de los cuales se apropiaron para el sector defensa y seguridad 418.4 billones que representan el 21.2% del total de gastos programados para el año. De tal cifra asignada, \$10 billones son para el Ministerio de Defensa Nacional y \$4.9 billones para la Policía Nacional. Estas dos entidades absorben el 81% de la apropiación del sector defensa y seguridad.

#### 4. EL DOCUMENTO CONPES 3460

El nuevo Plan de Desarrollo 2006-2010 replanteó una revisión y un planteamiento de nuevos objetivos diseñando una estrategia que reúne cinco (5) líneas de acción y 28 planes y programas en el documento Conpes 3460 del 26 de febrero de 2007, que apoyan la implementación de cada una de esas líneas de acción que ascienden a \$57.9 billones, a precios constantes de 2006. De ese monto, \$50.3 billones provendrán de recursos apropiados y los restantes \$7.54 deberán provenir de recursos adicionales del presupuesto nacional.



Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Ofs.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redvor.org](mailto:redvedurias@redvor.org) - [redvor@multiphona.net.co](mailto:redvor@multiphona.net.co)

[www.redvor.org](http://www.redvor.org)

Para lograr un mayor control territorial, se incrementará el pie de fuerza en el Ejército Nacional en 14573 hombres, en la Armada Nacional 2416 hombres, en la Fuerza Aérea en 860 hombres y la Policía nacional con 20047 hombres efectivos adicionales, con un costo programado de \$2.8 billones entre 2007 y 2010. Y revisando el cálculo actuarial de la Fuerza Pública y el correspondiente al personal civil, con cortes a 31 de diciembre de 2003 y 2006, se destaca que las obligaciones por este concepto presentan un significativo incremento del 52% al pasar de \$34.7 billones a \$52.7 billones, situación que será mayor con la incorporación del nuevo personal a partir del 2007. Por esta razón, no se evidencia a partir del año 2011 cuál será la fuente de los recursos para su sostenimiento.

Como ya se había mencionado, el presupuesto ejecutado en el sector defensa y seguridad presentó un crecimiento a partir del año 2001 que se ubicaba en los \$10 billones, llegando en el 2006 a los \$13 billones. Para la sostenibilidad de las nuevas inversiones (2006-2010) el presupuesto pasará a los \$15 billones.

#### INCREMENTO DEL PIE DE FUERZA EN LA FUERZA PUBLICA

Año	FUERZAS MILITARES	PONAL	FUERZAS MILITARES	PONAL	
2002	203283	104420	Oficiales	12027	4815
2003	226416	112216	Suboficiales	39165	1222
2004	242769	119794	Alumnos	6293	944
2005	250738	123235	Soldados	200742	
2006	264866	134478	Civiles	10811	4643
2007	269038	135860	Nivel ejecutivo		86446
			Agentes		14945

Fuente: Ministerio de Defensa

TOTALES

269038

135860

Como se observa para el año 2007 (diciembre) se contaba con un pie de fuerza de 404898 hombres.

#### 5. NORMATIVIDAD PARA LOS GASTOS DEL SECTOR

La ley 80 de 1993 ó Estatuto General de Contratación de la Administración Pública derogó varias normas que buscaban la responsabilidad y la eficiencia en la contratación pública, donde se incluían los gastos para el sector defensa y seguridad nacional. De manera explícita derogó el Decreto Ley 222 de 1983 dictado por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias otorgadas por la ley 19 de 1982.

2008



Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Of.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redvar.org](mailto:redvedurias@redvar.org) - [redvar@multiphone.net.co](mailto:redvar@multiphone.net.co)

[www.redvar.org](http://www.redvar.org)

selección directa están los denominados <sup>"Tiene que ver... con lupa"</sup> bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional.

Por otra parte, el Plan General de Auditorías-PGA en aplicación de las Guías Audite, la Contraloría General de la República contempla la práctica de seis (6) tipos o modalidades de auditoría a los sujetos de control, a saber: regular, abreviada, control excepcional, de seguimiento, a la cuenta rendida y las especiales; en éstas últimas se incluyen los llamados gastos reservados.

Solamente a partir de noviembre de 2006 y por presentación del Ministerio de Defensa, el tema de los gastos reservados fue elevado a ley por el Congreso Nacional (1097 de 2006), y ésta los define en el artículo 1: *"Los gastos reservados son aquellos que se realizan para la financiación de actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes."*

*Igualmente, son gastos reservados los que realicen para expedir nuevos documentos para expedir nuevos documentos de identificación para garantizar la identidad de cobertura de los servidores públicos que ejecuten actividades de inteligencia y contrainteligencia."*

Para esta Veeduría es plenamente claro de la existencia de información relacionada en detalle de estas actividades como identidades y lugares de protección para salvaguardar la vida y honra de las personas que cumplan actividades de inteligencia; éstos son válidamente reservados, más no los de las cuantías invertidas puesto que se tratan de recursos eminentemente públicos. Obviamente los demás informes de auditoría practicados bajo las modalidades regulares y abreviadas no están cobijados bajo el carácter de reservados.

#### ¿PORQUE LA NECESIDAD DE EJERCER CONTROL SOCIAL A ESTOS RUBROS?

La Carta Magna estableció que Colombia es un Estado Social de derecho, democrático, participativo y pluralista, siendo los fines esenciales del Estado servir a la comunidad, facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan, por ello la función administrativa de todo funcionario público debe estar al servicio de los intereses generales desarrollándose con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El propósito de los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente fue el desterrar la llamada cultura del secreto o las razones de Estado; las que son características de sociedades con tendencia antidemocrática en las cuales no existe publicidad de los actos de las autoridades, al considerar toda información en poder del Estado como reservada.

Así, la publicidad de las funciones públicas es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales, puesto que una sociedad abierta aborrece el secreto e insiste en que todas

208



Red de Veedurías  
Ciudadanas de Colombia

Vinculados a:  
Veedoras sin fronteras  
Red Andina Anticorrupción  
Veedurías Internacionales  
A.A.A. A.C.S.F.  
Abogadas sin Fronteras

SEDE NACIONAL:  
Calle 14 No. 8-79 Ofs.:414/17 Tels.: 243 5894 / 0089  
Telefax:341 9992 Cels.: 310 559 4979 - 310 238 7999 Bogotá, D.C.

E- mail:redver\_columbia@yahoo.com - mytlamb\_7@yahoo.com.mx

los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros, acorde al principio constitucional de la democracia participativa.

Esta Veeduría es consciente de la importancia del sector defensa y es válida la reserva en el tema de identidades de informantes, sitios o lugares, más no en los rubros invertidos al tratarse de recursos públicos y mucho menos en los informes de auditoría practicados por el máximo organismo garante de las finanzas públicas, y porque en los llamados gastos reservados se deben aplicar los principios constitucionales de economía, eficiencia y eficacia; el no cumplirlos implica socavar las libertades civiles y los derechos fundamentales. Toda restricción debe resultar razonable y proporcionada a los fines que se busca alcanzar y a su vez el principio de proporcionalidad comprende tres (3) elementos fundamentales: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad había venido practicando auditorias regulares, abreviadas y especiales al Ministerio de Defensa Nacional y a las demás entidades del sector que integran la seguridad y la defensa nacional, sin embargo, la ley 1097 de 2006 estableció que el control y fiscalización de los gastos reservados lo realizaría un grupo auditor dependiente directamente del Despacho del Contralor General de la República y que el respectivo informe también tendría el carácter de reservado.

Desde el mes de julio de 2006, mucho antes de la expedición de la ley 1097, le hemos solicitado a la Contraloría Delegada, en ese momento bajo la dirección del señor Wilson Herrera Moreno, copia de los informes de auditoría practicados al Ministerio de Defensa Nacional en las vigencias 2003, 2004 y 2005 y la respuesta del señor Contralor ha sido negativa, sustentando que dichos informes son reservados. Esto no puede ser por varias razones:

1. Los gastos reservados se auditan en las auditorias de gastos reservados o especiales y no en las regulares o abreviadas.
2. Nuestro interés al igual que el de la Contraloría es el buen uso de los recursos que son eminentemente públicos y no privados y no identidades.
3. En los informes de auditoría no quedan datos que son reservados como identidades, identificaciones, lugares de residencia, y otros, sino lo que si aparece son los rubros invertidos que son obviamente públicos.
4. Aceptar tal negativa es aceptar que parte de la misión de la Contraloría no es pública y tiene excepciones, además que la Constitución no contempló la reserva de las actuaciones de los entes de control. Cuestión diferente son el desarrollo de las investigaciones penales, disciplinarias, fiscales y cambiarias, donde lo que se puede conocer son las decisiones finales.

La ley 1097 fue demandada ante la Corte Constitucional quien declaró (sentencia C-491 junio de 2007) su exequibilidad parcial al derogar el artículo 3 sobre contratación de los gastos reservados

210

Reserva





Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Ofs.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redver.org](mailto:redvedurias@redver.org) - [redver@multiplhone.net.co](mailto:redver@multiplhone.net.co)

[www.redver.org](http://www.redver.org)

2. Proyecto de ley No. 180 de 2007 (Senado) "por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades" de autoría de Jairo Clopatofsky.
3. Proyecto de ley No. 211 de 2007 (Senado) "por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia" de autoría de Juan Manuel Galán, Luis Fernando Duque, Héctor Elí Rojas y Juan Fernando Cristo.
4. Proyecto de ley No. 183 de 2007 (Senado) "por medio de la cual se expiden normas para la reserva y el secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones, de autoría de Martha Lucía Ramírez.
5. Proyecto de ley No. 279 de 2008 (Senado) y No. 297 de 2008 (Cámara) "por el se establece el régimen de contratación con cargo a gastos reservados" de autoría del Ministerio de Defensa Nacional.

Estos proyectos consideran que la reserva de la información debe aumentarse de 20 a 40 años, la creación de la Junta de Inteligencia Conjunta, exonera a los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia del deber de denunciar y no podrán ser obligados a declarar y permite la interceptación de comunicaciones, entre otras.

#### FALSOS POSITIVOS

La Corte en su Sentencia C-491-07 reiteró que la reserva de los gastos reservados debían sujetarse estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que los periodistas podrían publicar dicha información. No es proporcionable ni razonable la negativa de la Delegada en suministrar los informes de auditoría practicados en las modalidades regulares y abreviadas; es una decisión inaceptable toda vez las extraordinarias cifras que se manejan en el sector defensa, los grandes falsos positivos de este Ministerio y que es esta Cartera la que más demandas judiciales afronta, por tal razón, mayor debería ser la participación ciudadana en interés general en este sector.

La Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior informó en abril de 2007 contra el Estado cursaban 85 mil procesos judiciales cuyas pretensiones podrían costar más de \$120 billones, sin cobijar las demandas instauradas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que podrían ascender a más de US\$ 100 millones. Así mismo, que en el año 2005 se pagaron \$225 mil millones y en el 2006 \$300 mil millones. Este año cursan 180 mil demandas de las cuales \$11.3 billones corresponden al Ministerio de Defensa Nacional.

Además de ser el sector defensa es el más demandas judiciales afronta por diferentes circunstancias, no se puede pasar por alto los ya famosos falsos positivos montados por funcionarios públicos del sector defensa y seguridad con finalidades de obtener las recompensas ofrecidas y ascensos o reconocimientos, con lo cual se ha engañado a la población colombiana y se envía mensajes equivocados, y que de paso han estado vidas humanas; y dichas acciones se han implementado con recursos públicos. Algunos de más nombrados falsos positivos, se tienen:



Red de Veedurías  
de Colombia

SEDE NACIONAL:

Calle 14 No. 8-79 Ofs.: 414/417 Tels.: 243 5894 / 00 89

Telefax: 341 9992 Cels.: 310 238 7999 - 310 559 4979 Bogotá, D.C.

E-mail: [redvedurias@redvar.org](mailto:redvedurias@redvar.org) - [redvar@multiphone.net.co](mailto:redvar@multiphone.net.co)

[www.redvar.org](http://www.redvar.org)

2. El 31 de julio de 2006 se informó que un camión-bomba había estallado cerca a la Escuela Militar José María Córdoba, donde dejó a un reciclador sin vida y 10 soldados heridos. El comandante del Ejército reconoció el montaje.
3. En junio de 2006 se informó que la Policía de la localidad de Jamundí estuvo involucrada en la masacre en la que perecieron 10 policías de un grupo élite de antinarcóticos y un civil, y que fue cometida por miembros del Batallón de Alta Montaña del Ejército el día 22 de mayo. (Cambio)
4. El 14 de julio de 2005 la Fiscalía General llamó a juicio a cuatro (4) militares y un civil por el caso de la muerte de tres (3) sindicalistas en el departamento de Arauca, en gasto de 2004. Los sindicalistas fueron asesinados y disfrazados de guerrilleros.
5. En mayo de 2005 siete (7) militares fueron llamados a juicio de cinco (5) campesinos, incluido un bebé de seis (6) meses y dos (2) menores de edad, de 14 y 17 años situación ocurrida el 10 de abril de 2004 cerca a Cajamarca. Los campesinos fueron asesinados supuestamente confundidos por miembros de las FARC.
6. El día 28 de abril de 2008, El Tiempo informó de la captura de 15 militares del Batallón de la Popa acusados de asesinar a dos (2) campesinos y hacerlos pasar por guerrilleros en el departamento del Cesar el 14 de mayo de 2005.
7. En mayo de 2008 la Fiscalía General llamó a general (r) Faruk Yanine Díaz a responder por concierto para delinquir, por acción y omisión en el asesinato de 11 miembros de una comisión judicial en La Rochela-Santander, que investigaba la masacre de 19 comerciantes en Cimitarra el 09 de octubre de 1987.

Otro hecho de mucha controversia se dio en el mes de marzo de 2008, cuando el guerrillero alias Rojas asesinó a su jefe alias Iván Ríos, corta su mano derecha y se entrega a la Fuerza Pública. Por esta situación, el Ministerio de Defensa pretende pagarle a Rojas la suma de \$5000 millones, lo que sería, en carta blanca, que el Estado paga por asesinar personas. El mismo Ministerio le informó a la Revista Semana (Plata y Plomo) que en lo corrido del año, se han cancelado \$11580 millones por información suministrada con la cual se han capturado o dado de baja cabecillas de los grupos subversivos.

Más solo en Colombia se investigan casos relacionados con falsos positivos, masacres y violación a los derechos humanos. La Misión Internacional sobre Ejecuciones Extrajudiciales e impunidad en Colombia, investiga 955 casos de ejecuciones extrajudiciales en que están implicados miembros de las FFMM, mientras que la Procuraduría General de la Nación ha aperturado investigación por el mismo delito a 670 militares, y el CINEP ha documentado 90 casos de falsos positivos.

Es de gran preocupación para esta Veeduría la negativa de la Contraloría toda vez la que nos impide ejercer la vigilancia sobre esos importantes recursos que son eminentemente de orden público, más aún si tenemos en cuenta que el actual Contralor Julio Cesar Turbay Quintero es uribista y lo eligió la bancada mayoritaria en el Congreso, donde solo se abstuvo de votar el Polo y que el motor del gobierno Uribe es su programa de la seguridad democrática, por lo tanto la idoneidad, objetividad y autonomía estarían en franca duda.

# RED VER

Red de Veedurías  
Ciudadanas de Colombia



SEDE NACIONAL:  
Calle 14 No. 8-79 Ofs.:414/17 Tels.: 243 5894 / 0089  
Telefax:341 9992 Cels.: 310 559 4979 - 310 238 7999 Bogotá, D.C.

Vinculados a:  
Veedores sin fronteras  
Red Andina Anticorrupción  
Veedurías Internacionales  
A.A.A. A.C.S.F.  
Abogados sin Fronteras

213

E- mail:redver\_columbia@yahoo.com - myriamb\_7@yahoo.com.mx

*el contrario, para la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública. Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.*

*En efecto, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, la Corte ha reiterado que el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Finalmente, la Corte ha encontrado que el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad.*

*En suma, la transparencia y publicidad de la gestión pública son una de las más importantes salvaguardas del ciudadano contra la arbitrariedad estatal y la condición de posibilidad de un Estado de derecho genuinamente fundado en el principio democrático." En síntesis, las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.*

Una economía como la nuestra, no puede sostener un gasto militar tan desbordado como el actual, puesto que la misma Contraloría ha llamado la atención sobre la falta de recursos para sostener el aparato militar a partir del 2011. Y es que son contradictorias las pretensiones de crear una Junta Conjunta de Inteligencia ó la creación de un grupo social y empresarial que agrupe las 18 entidades del sector (Conpes 3520), explicada por el propio Ministro de Defensa, quien a su vez manifestó que habría un desmantelamiento progresivo de la estructura militar a partir del 2010. Más aún, cuando los resultados de la seguridad democrática han sido plenamente cuestionados por las Naciones Unidas al afirmar en sus informes, que los cultivos ilícitos aumentaron un 27%, los refugiados son del orden de los 3 millones de personas y que el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos ha señalado que el 95% de las violaciones a los derechos humanos quedan en la impunidad.

Los analistas José Fernando Isaza y Diógenes Campos en el ensayo denominado "Modelos Dinámicos de Guerra: El Conflicto Colombiano", realizado en el año 2004 concluyeron: "Si las FARC no existieran habría que inventarlas. Son la principal excusa para el desbordado gasto militar y para justificar la reelección indefinida."

Cordialmente,

A. A.

Katherine. El 4-08/08  
31 JUL. 2008  
202



**MEMORANDO INTERNO**



Memorando No 2008-211-003413-3  
Fecha 31/07/2008 16:30:22 Ue Rad. ACLOPATOFSKY  
Asunto : Consulta relacionada con la queja SIQ211-2008-22 Interpues  
Destino : Dirección de control fiscal / Rem --  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Bogotá,  
211

**PARA:** Dra. DAIRA EDNA CONCICIÓN PERICO,  
Directora Jurídica

**DE:** Directora de Control Fiscal

**ASUNTO:** Consulta sobre respuesta a queja SIQ 211-2008-22

Con el fin de dar respuesta a la queja interpuesta por el señor LIBARDO ESPITIA Director de Sector Infraestructura, Energéticos y Servicios Públicos de la RED VER el cual esta dirigida a que se adelante investigación a la Contraloría General de la República, sobre presuntas irregularidades en la elaboración de la Guía Audite y de los ejercicios auditores efectuados a gastos, se hace necesario solicitarle comedidamente, pronunciamiento frente a la competencia de la Dirección de Control Fiscal de la AGR para adelantar control y seguimiento a lo depuesto por el quejoso.

Lo anterior en virtud de que después de efectuar un análisis detallado de la petición, existen diferentes dudas con relación a la competencia o no de tramitarla; con relación a los procedimientos internos de y o por el tipo de gastos a que el señor Espita hace referencia.

Adjunto copia de la solicitud en once (11) folios.

Cordial saludo,

**LUZ MARINA GONZALEZ DURÁN**  
Directora

31-07/08

Hct.

198



Radicado No: 20081100041313

Fecha: 15-09-2008

**MEMORANDO INTERNO**

Devolver Copia Firmada

Bogotá D. C.,

110.052.2008

**PARA:** Luz Marina Gonzalez Duran, Directora Control Fiscal .

**DE:** Dayra Enna Concición Perlco, Directora Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Competencia de la Auditoría para tramitar queja contra la Contraloría General de la República por el mal uso de recursos públicos del sector defensa.

Respetada Doctora González:

Esta Oficina recibió su consulta "Con el fin de dar repuesta a la queja interpuesta por el señor LIBARDO ESPITIA Director de Sector Infraestructura, Energéticos y Servicios Públicos de la RED VER" donde pide abrir investigación a la Contraloría General de la República.

Una vez revisado el documento que da origen a la consulta se observa que quien lo suscribe requiere se adelante investigación a la Contraloría General de la República y manifiesta como motivos de inconformidad principalmente dos:

1. No estar de acuerdo con la forma en que la GUIA AUDITE 3.0 reglamenta la opinión sobre estados financieros, al respecto expresa: "Al analizar los diferentes cambios dados en la Guía Audite 3.0 son cuestionados en la "opinión sobre estados financieros" al establecerse como opinión limpia con unas inconsistencias del 10% para fenecer la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control y con salvedades con inconsistencias entre el 10 y el 40% del total de activos o del pasivo mas patrimonio con lo cual también se fenece la cuenta fiscal rendida"
2. La negativa por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad para entregar copia de los informes de auditoría practicados al

*Handwritten signature and date: 15/09/08*

Ministerio de Defensa Nacional por ser documentos de carácter reservado.

De acuerdo con la competencia asignada constitucional y legalmente a la Auditoria General de la República (AGR) se considera que no esta dentro del ámbito de dicha competencia adelantar investigación a la Contraloria General de la República, en virtud del escrito presentado por la Red de Veeduría Ciudadanas de Colombia.

A continuación se exponen los motivos que llevan a afirmar que no existe competencia por parte de la AGR.

La Auditoría General de la República ejerce la función pública de control fiscal vigilando la gestión fiscal de las Contralorías del país. Por mandato constitucional este tipo de control se debe ejercer de forma posterior y selectiva.

Ahora bien, para que el control fiscal sea efectivo, la ley ha dotado a los órganos de control de herramientas tales como el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso sancionatorio; casos estos en los que **únicamente** pueden iniciar investigaciones a sus vigilados. Para ello la ley ha indicado cuando proceden los mismos.

En consecuencia, la Auditoría General de la República, según la función de control fiscal que le ha sido otorgada, solo puede abrir investigación a la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, en dos eventos:

1. En los términos señalados en la ley 610 de 2000 cuando exista lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control.
2. En los casos establecidos en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 cuando se trate de imponer multas.<sup>1</sup>

Una vez establecido el ámbito de competencia de esta entidad y los casos en que

<sup>1</sup> Ley 42 de 1993 ARTÍCULO 101. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

es posible adelantar investigación, hay que revisar las inconformidades del quejoso, para establecer si por los hechos descritos procede la apertura de una investigación.

En cuanto a la Guía Audite, se trata de una norma expedida por el Contralor General de la República en ejercicio de la facultad asignada constitucionalmente en el artículo 267 numeral 12 en concordancia con el artículo 6 de la ley 42 de 1993.<sup>2</sup> Esta facultad no corresponde al ejercicio de la gestión fiscal, ni causa un daño al patrimonio público, luego no puede ser objeto de reproche por parte de quien ejerce control, mediante un proceso de responsabilidad fiscal. Tampoco constituye un obstáculo para la vigilancia fiscal que deba ser removido a través de un proceso sancionatorio; por el contrario con la expedición de la Guía Audite 3.0, la Contraloría busca armonizar los sistemas de Control Fiscal.

No obstante, si se considera que lo establecido en esta regulación normativa, contraria otras regulaciones como la contable, la ley o la constitución, o si se cree que atenta contra el interés general por fijar requisitos excesivamente laxos para fenecer las cuentas, el quejoso debe acudir al contencioso administrativo para que decida sobre su legalidad, pues no le está dado a la Auditoría General de la República por la vía del ejercicio del control fiscal, cuestionar las metodologías establecidas por las contralorías como métodos y formas de rendir cuenta, los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación.

De otra parte, respecto de la reserva legal de los informes de auditoria practicados al Ministerio de Defensa Nacional es importante aclarar que la Auditoría General de la República no es la llamada a pronunciarse sobre el carácter reservado o no de estos documentos, o si esta bien o mal la actuación de no darles publicidad a los mismos. Porque, cuando existe controversia sobre el carácter reservado de los documentos la llamada a decidir en última instancia es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del recurso de insistencia según lo establecido en el artículo 21 de la 57 de 1985<sup>3</sup>

Por todo lo antes mencionado, se considera que no esta dentro del ámbito de

<sup>2</sup> Constitución Política ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...) 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.  
Ley 42 de 1993 ARTICULO 6o. Las disposiciones de la presente Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades.

<sup>3</sup> ARTICULO 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiera en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.  
Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba y oficialmente.

201

control de la AGR, adelantar acciones con ocasión de los hechos objeto de inconformidad expresados en la queja.

Lo anterior sin perjuicio de que esta entidad cuando lo considere necesario pueda ejercer control de resultados, respecto de los recursos del sector defensa, puesto que como lo señala el manual del proceso auditor la gestión fiscal de la Auditoría General no puede reducirse al control formalista legal y financiero sino que se extiende a la verificación de la acción programática de sus entes vigilados y de la efectiva realización de la misión y de los objetivos que les han sido encomendados. Así mismo la Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001 lo señala:

"...el texto constitucional posibilita la reorientación del control fiscal que, además de la protección del patrimonio público y la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del "control de resultados", que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada, para garantizar los fines del Estado previstos en el artículo 2o. de la norma constitucional."

El presente concepto, al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

  
**DAYRA ENNA CONCICION PERICO**  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: María Katherina Ramírez Navarrete.  
Abogada Oficina Jurídica  
Revisó: Dayra Enna Concición Perico