



Secretaría  
**GENERAL**  
ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
archivo de  
**bogotá**  
memoria y transparencia

## **HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ 1929 – 2004**

**Elaborada por:**

**Claudia María Montagut Mejía**

**Bogotá, diciembre 2005**

Introducción.....	3
1. Antecedentes del Departamento de Contraloría.....	13
1.3. La creación de la Contraloría General de la Nación Ley 42 de 1923.....	24
1.3.1. Antecedentes.....	24
1.3.2. La Misión Kemmerer.....	25
3. La Estructura Orgánica 1930-1980.....	39
3.1. El periodo 1930-1954.....	39
3.1.1. Las reformas de los años 1950s.....	42
3.1.2. La organización del Archivo de la Contraloría.....	46
3.2. Las Reformas de 1954 a 1956.....	52
3.2. La gestión de Gustavo Samper Bernal, la IV Conferencia de Contralores y la Resolución 274 de octubre 27 de 1956 del Contralor de Bogotá.....	58
3.3. Acuerdo 5 de enero 15 de 1957 una reorganización funcional de la Contraloría del Distrito Especial.....	67
3.4. Resolución Reglamentaria No. 20 de julio 28 de 1960. Por la cual se aprueba el reglamento funcional de la Contraloría Distrital.....	73
3.6. La Reforma de 1975 y el Acuerdo 13 de 26 de agosto de 1975.....	78
3.7. La Resolución Reglamentaria No. 015 de 20 de febrero de 1980 por la cual se establece la estructura administrativa de la Contraloría del Distrito Especial de Bogotá.....	84
3.8. Los manuales de funciones de los años ochenta durante la dirección de Ricardo Sala Gaitán.....	90
3.9. El Código Fiscal. Acuerdo 6 de 1985. ....	94
4. La función contable del Distrito en la Contraloría.....	97
4.1 La Constitución Política de 1991 y los cambios en la Contabilidad Pública.....	110
4.2. Otras normas que han afectado la realización de la función contable en el Distrito....	118
5. Las reformas de los años noventa.....	121
5. 1. Resolución Reglamentaria 018 de 25 de mayo de 1990 por el cual se adoptó un manual de funciones de la Contraloría.....	122
5.2 . La Constitución de 1991 y el Estatuto de Bogotá.....	128
5.3. Acuerdo 16 de octubre 22 de 1993.....	133
6. Los últimos años 2000 – 2004.....	139
Ley 617 del 2000.....	139
La reforma del 2002.....	149
Conclusiones: una mirada sobre la producción bibliográfica de la Contraloría de Bogotá	153
Bibliografía .....	158

## Introducción

La Contraloría de Bogotá es una entidad que por las implicaciones de su influencia sobre el manejo de la gestión, ejecución e inversión de recursos presenta una documentación que atraviesa todo el proceso administrativo, lo evalúa y sanciona. Desde ese punto de vista su historia es la de la administración pública y sus aciertos y desaciertos. Trataremos lo que tiene que ver estrictamente con la historia de su organización y funciones desde la normatividad sin evaluar la prácticas institucionales y la organización de su producción documental.

Desde su creación los organismos de control como instituciones incorporadas a la Administración Pública colombiana tuvieron dificultades en la delimitación de la órbita de sus funciones con relación a las que correspondía a las entidades gubernamentales que vigilaba. Una vez le fueron quitadas las facultades de tomar parte directa en la iniciativa de los gastos públicos y en lo referente a la acción administrativa quedaron ubicadas en un sitio de observación crítica respecto a los que manejaban el erario y la hacienda. Por ello han influido en la orientación financiera del Gobierno y ejercen funciones reglamentarias que contribuyen a canalizar la acción económica<sup>1</sup>.

Sin embargo es halagüeño poder contar que a pesar de todas las dificultades administrativas, de gestión y organización que hay en general de facto en las entidades

---

<sup>1</sup> Jorge Pulido Rodríguez, *Contraloría Municipal de Bogotá*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1952

públicas, la Contraloría de Bogotá ha marcado la pauta en procesos de organización a su interior y hacia el exterior, dadas las cualidades de la misión desde sus inicios.

Aunque básicamente buscan controlar el manejo institucional del presupuesto, la inversión, los movimientos de ingresos y egresos propiciando una mejor administración es notorio en la gran cantidad de sus publicaciones la difusión y análisis de la administración y con ello la protección de los recursos. Sus informes se han convertido más que en una mirada vigilante, estos informes piensan la ciudad, el acceso a los servicios públicos, la aceptación ciudadana, el mejoramiento de la inversión.

Los resultados financieros y los balances sociales se convierten así en mecanismos de política social al ser analizados en el contexto social. A este respecto se pueden leer apreciaciones del Contralor de Bogotá tales como: “...es claro para la Contraloría que este tema es el principal problema de política pública que el Distrito debe atender; en donde el balance social resulta de vital importancia, dado que contar con un diagnóstico de los resultados recientes en materia de política social se constituye en una herramienta fundamental para orientar la gestión del Gobierno Distrital, más aún cuando la actual administración ha determinado la atención y mejoramiento de las condiciones sociales, como prioridad en materia de gestión y gasto público”<sup>2</sup>.

El Estado en Colombia está conformado por dos niveles, Nacional y Territorial (departamental, distrital y municipal). En el nivel nacional está compuesto de tres ramas:

---

<sup>2</sup> Contraloría de Bogotá, Balance Social y el Impacto de las Políticas Públicas, vigencia 2003, Contralor, Oscar González Arana, Bogotá, 2003, p. 18

legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, y varios órganos: Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Registraduría, Banco de la República, entre otros. La rama ejecutiva se divide en dos: central y descentralizada, ésta última se divide en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y empresas sociales del Estado.

El control se ejerce tanto en los niveles nacional como territorial. En el nivel nacional, la Contraloría General de la Nación ejerce la vigilancia a los sujetos de control del nivel nacional, armoniza los métodos y procedimientos de control fiscal en el país, ejerce el control fiscal de los recursos nacionales que hayan recibido entes territoriales y realiza el control de los recursos de entes territoriales.

El nivel territorial está compuesto por contralorías distritales, departamentales y municipales, cuentan con autonomía técnica, presupuestal y administrativa y cumplen las mismas funciones de la Contraloría General de la República. También ha sido creada la Auditoría General de la República que mediante el Decreto 272 de 2000 tiene la facultad para controlar la Contraloría General de la República, sus gerencias departamentales y las contralorías territoriales.<sup>3</sup>

Frente al Distrito Capital, la Constitución Política de 1991 en los artículos 322 al 327, fijó los parámetros para la adopción del un régimen especial en lo político, fiscal y administrativo, que se desarrolló con el Decreto – Ley 1421 de 1993. Los principales

---

<sup>3</sup> Luis B. Carvajal y otro (editores), *El control fiscal territorial, hacia la tercera reforma estructural*, Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2003, p. 14

aspectos de este régimen especial son, entre otros, los siguientes: en lo político, la elección de autoridades y corporaciones locales, la conformación especial del número de concejales y la existencia de juntas administradoras locales; en lo administrativo, las competencias y atribuciones de todos los organismos que conforman la administración central y descentralizada del Distrito y la reglamentación especial de sus órganos de control y régimen presupuestal propio.<sup>4</sup> Dentro de esta normatividad se organizaron las entidades de control y vigilancia: Personería, Contraloría y Veeduría Distritales. Se le asignan a la Contraloría de Bogotá funciones, atribuciones y competencias concebidas dentro del nuevo modelo de control fiscal.

Desde el punto de vista del control fiscal el Estado se clasifica en dos grupos: sujetos de control y puntos de control. Son sujetos de control las entidades que aparecen explícitamente en el presupuesto de la nación o de una unidad territorial o que tienen vida propia, comprende también las personas particulares que administran recursos públicos, estos se clasifican en alta, mediana o baja complejidad, según criterios de presupuesto, planta de personal, posición estratégica en el sector, cobertura, entre otros. Esta clasificación determina las comisiones de auditoría y la duración del proceso auditor en cada una de ellas. Los puntos de control son las unidades básicas de gestión con autonomía presupuestal o administrativa, donde los sujetos de control tengan recursos o estén bajo su tutela.

Los cambios estructurales de fondo que ha tenido el control fiscal en el país son dos<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> Luis B. Carvajal y otro, p. 37

<sup>5</sup> Luis B. Carvajal y otro, P. 14

1. La creación del Departamento de Contraloría por medio de la Ley 42 de 1923 en reemplazo de la Corte de Cuentas (1898-1925). En términos de concepción del Estado marcó un hito institucional al pasar del derecho administrativo francés, de carácter jurisdiccional al anglosajón con una función gerencial y de óptica administrativa. En este nuevo esquema se le atribuyeron a la Contraloría General que se creaba las funciones de examinar las operaciones relacionadas con el control fiscal de las entidades, prescribir los métodos contables, llevar las cuentas generales de la Nación, examinar, glosar y fenecer las cuentas de todos los funcionarios. A ello se agregó la responsabilidad del registro de la deuda, las estadísticas públicas y otras funciones que convirtieron el control fiscal en una pieza clave de la operación cotidiana de la administración pública.
2. El otro cambio estructural se dio en 1991 con la nueva Constitución Política, en la cual se eliminó el control previo para establecer exclusivamente el control posterior y selectivo que implicaba una nueva manera de proceder de la entidad frente a los sujetos de control. También se agregaron nuevas obligaciones como las de preparar el informe anual sobre el estado del ambiente y los recursos naturales y conceptuar sobre el control fiscal interno de las entidades, entre otras. Así mismo se consagró la posibilidad de que la vigilancia fiscal se realizara por empresas privadas.

La modernización básica que se implantó a partir de la Constitución fue el desmonte del control previo eliminando una práctica de aproximadamente 30 años en la institución. Implicó un cambio técnico, una modificación de la actuación y del número de los

funcionarios. La reforma en pleno se empieza a aplicar en 1995, en estos primeros años de la reforma se produce una denuncia generalizada sobre las prácticas corruptas en la administración pública, reportándose para 1991, debido al descuido administrativo, el mal uso de recursos y la corrupción administrativa, que el Estado perdió 24.000 millones de pesos y hubo 2.229 sanciones de la Contraloría contra un gran número de funcionarios<sup>6</sup>.

En términos económicos, para el año 2000, el monto del presupuesto anual sujeto a vigilancia representó cerca del 45% del PIB del año 2001. A las contralorías territoriales les corresponde vigilar el 2% del presupuesto auditable y el 92% de los sujetos y puntos de control del país. El número de sujetos y puntos de control implica aproximadamente 13.627 auditorías, la revisión y evaluación de igual número de informes de gestión, de presupuesto y de la rendición de cuentas de los gestores públicos, la evaluación de más de un millón de contratos estatales y la certificación o dictamen de cerca de 13.000 estados contables, entre otros.<sup>7</sup>

El control fiscal independiente, técnico y autónomo de manejo de los recursos públicos es una función pública que tiene por objeto velar, a nombre de la ciudadanía por el adecuado uso de los recursos públicos de acuerdo a principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. Los tres primeros principios hacen referencia a la gestión, los dos últimos a los resultados.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Gabriel Ángel Ardila, *Desmonte radical del control previo*, en: Síntesis Económica, marzo 5 de 1992, No. 809.

<sup>7</sup> Luis B. Carvajal y otro, p. 14

<sup>8</sup> Luis B. Carvajal y otro, p. 15

El ejercicio moderno del control fiscal está orientado a un examen integral de la gestión pública, implica la adopción y ejecución de procedimientos, técnica y metodologías de investigación y auditoría para obtener, procesar y evaluar actividades, proyectos, programas y políticas públicas, dentro de los principios de economía, eficiencia, efectividad, equidad, alcance de metas, capacidad de gestión, entre otros. Estos modelos son llamados de auditoría gubernamental integral o de auditoría del desempeño. Entre las metodologías utilizadas por las contralorías en el país para su ejercicio se encuentran las siguientes<sup>9</sup>:

- \* Control de advertencia: conocimiento oportuno del riesgo de detrimento del patrimonio público en la adopción de determinados actos y la consecuente advertencia para que se tomen las precauciones.
- \* Control de mejoramiento o corrección. Detección de fallas administrativas que se presenten en la gestión cuya corrección se logra mediante planes de mejoramiento que la entidad auditada debe adoptar y cumplir de manera estricta.
- \* Control resarcitorio o procesos de responsabilidad fiscal. Recuperación de detrimentos patrimoniales que se hayan producido como consecuencia de la gestión.
- \* Control del control. Ejercicio articulado entre entidades que ejercen control administrativo.
- \* Evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y la situación de las finanzas públicas.

---

<sup>9</sup> Luis B. Carvajal y otro, p. 18

Para materializar estas actividades se dispone de cinco instrumentos fundamentales: Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Proceso de Responsabilidad Fiscal, Informes Macro, Sistemas de Información de la Contratación Estatal – SICE y participación ciudadana.

La Contraloría de Bogotá ejerce el control fiscal en el Distrito Capital desde hace 75 años. Lo realiza actualmente a 18 entidades de la administración central, 17 establecimientos públicos, 7 empresas industriales y comerciales, 10 empresas de economía mixta, 22 empresas sociales, 1 universidad, 20 fondos de desarrollo local y otras unidades especiales. En términos agregados, ejerce control y vigilancia a 95 entidades públicas, que tienen más de 1.430 puntos de control. En el 2002 vigilaba 16.7 billones de activos, pasivos por \$9.3 billones, patrimonio de 7.4 billones, e ingresos por \$5.1 billones de conformidad con los estados financieros consolidados. Además ejerce control sobre una deuda pública de 2.9 billones e inversiones financieras por 3.2 billones. Realiza también el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo que para el 2002 ascendía a \$13.2 billones a precios constantes del 2001 y audita un presupuesto consolidado de cerca de \$10. billones anuales<sup>10</sup>.

En el Distrito se suscriben anualmente más de 15.000 contratos de compra de bienes y servicios por parte de entidades estatales. Se manejan más de 500 cuentas corrientes y de ahorros en entidades financieras. Dentro de la labor de control micro se deben examinar anualmente más de 700 estados financieros e informes de gestión y resultados<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Luis B. Carvajal (editores), p. 40

<sup>11</sup> Luis B. Carvajal (editores), p. 41

## Metodología

Para la elaboración de esta investigación, se realizó una recopilación de fuentes documentales en el Archivo de la Contraloría cuyas fechas extremas están entre 1930 y 2004. De igual manera se consultó la información que reposa en el Centro de Documentación de la Escuela de Capacitación de la Contraloría, allí se encuentran dos fuentes básicas para este trabajo, el consecutivo de Resoluciones Reglamentarias, y los informes de gestión fiscal y financiera publicados entre 1955 y 2001.

A partir de 1955 se encuentran publicados los informes del Contralor de Bogotá y los estados contables consolidados que como fuente para la investigación histórica del manejo de los recursos en el Distrito es básica, en ellos encontramos además de información general sobre el manejo conceptual del control, el resumen del ejercicio presupuestal de rentas y gastos, el balance de la hacienda municipal, del tesoro municipal, la ejecución pasiva y activa del presupuesto. Todos estos balances constituyen un informe consolidado del manejo financiero y la inversión.

Los resultados de gestión contiene información eminentemente técnica sobre balances financieros del Distrito, sin embargo entre 1954 y 1963 contienen descripciones institucionales sobre la situación logística de la entidad, reestructuraciones y cambios en la legislación. De 1963 en adelante los informes se tecnifican y presentan sólo análisis de los

estados financieros y algunos de los cambios que competen estrictamente a la organización del proceso contable y de control.

Así mismo se consultó la Biblioteca Luis Ángel Arango en su colección especial Palacio Rudas donde reposan fuentes para la historia de la Contraloría. Debido a las fuentes utilizadas y al objetivo principal de este trabajo de documentar el proceso de organización del archivo de la Contraloría con la elaboración de una historia, en general el trabajo atiende a una escritura cronológica y los cambios institucionales reglamentados y no a los avatares administrativos con sus proyectos, aciertos y fracasos.

## **1. Antecedentes del Departamento de Contraloría**

Los antecedentes de la creación de la Contraloría de Bogotá se pueden definir en cuatro acontecimientos: por la existencia de los cargos de prefecto desde 1821, la del cargo de visitador fiscal del municipio desde 1898, con la instauración de la Inspección Fiscal en 1918 y finalmente la creación a nivel nacional de la Contraloría General de la Nación en 1923.

Los antecedentes nos permiten observar los esfuerzos separados que se realizaban por organizar la administración y controlar la ejecución en los primeros años de la organización. Hasta 1954 la administración de Bogotá dependía del Departamento de Cundinamarca. El Departamento de Contraloría de Bogotá fue creado en 1929 y la Contraloría General del Departamento de Cundinamarca en 1935.

En cuanto a las fuentes documentales, la Inspección Fiscal y el Departamento de Contraloría de Bogotá dependían del Concejo de Bogotá y sus archivos no se encuentran en dicha institución, ni en el archivo de la Contraloría, sin embargo recopilamos la información jurídica de su creación.

### **1.1. El Prefecto**

El cargo de prefecto se encuentra definido y con funciones a partir de 1821 y continua en el tiempo con algunos matices hasta 1936 cuando desaparece. Sus funciones sólo operaban sobre la organización administrativa denominada “Provincia” en el Departamento de

Cundinamarca. La provincia es una categoría territorial que en este caso define las actividades bajo la administración del prefecto<sup>12</sup>.

En la Ley 149 de 3 de diciembre de 1888 sobre régimen político y municipal se establecía que a los Prefectos estaban sometidos los empleados administrativos que residían en la provincia, las funciones de control que desarrollaba se referían estrictamente a: “vigilar la conducta de los empleados de la provincia y promover lo conveniente para que se les exija la responsabilidad en que incurran por faltas u omisiones en el cumplimiento de sus deberes”, debía además dar un informe anual al gobernador sobre la marcha de la administración de la Provincia e indicarle las reformas que considerara necesarias, visitaba una vez al año, por lo menos, los distritos de su provincia, para cerciorarse de la marcha de la administración pública y de la conducta de los empleados, mensualmente debía visitar las oficinas públicas de la capital de la provincia. Tenía así mismo la potestad de suspender a los empleados administrativos de la provincia y a los funcionarios departamentales o municipales, así como imponerles multas. Pedía informes a los jueces y demás empleados cuando lo necesitaba. Las funciones que desempeñaba eran de control aunque no estuvieran clasificadas bajo esta óptica.

### 1.1. El visitador fiscal del municipio de 1898

Mediante el Acuerdo 26 de 14 de noviembre de 1898 el Concejo de Bogotá creó la oficina del Visitador Fiscal del Municipio, como un cargo dependiente de esta Corporación. Entre

---

<sup>12</sup> Ley de 8 de octubre de 1821, Ley de 11 de marzo de 1825, Ordenanza 35 de 1888

las funciones que se le asignaron estaban la vigilancia de los lugares de expendio de productos para la comunidad, la recaudación de impuestos, de las obras públicas, el examen de los contratos que contraía el municipio y la elaboración de algunos informes.

Las actividades del Visitador Fiscal estaban dirigidas al control de abastos, matadero, obras públicas, los contratos del municipio, el recaudo de rentas y la Tesorería Municipal. Es una auditoria restringida a estas operaciones. Entre las funciones que debía desarrollar en este aspecto estaban: visitar mensualmente las oficinas de la Tesorería Municipal, las administraciones de Plaza de Mercado, de la Plaza de Maderas, del Mercado de Carnes, la Inspección del Matadero Público, la recaudación de rentas de almotacén<sup>13</sup>, de “las aduanillas de occidente y sur”, e inspeccionaba el cobro de las rentas e impuestos del Municipio.

Debía así mismo intervenir en las obras públicas del Municipio, visitándolas diariamente, examinando los materiales, la manera como se cumplían los contratos, el modo como se llevaban las cuentas y compromisos, el valor de los jornales y las demás actividades que fueran inherentes a la actividad económica. Estaba a su cargo también estudiar contratos celebrados en el municipio, examinando el cumplimiento, e informar en caso de irregularidades.

---

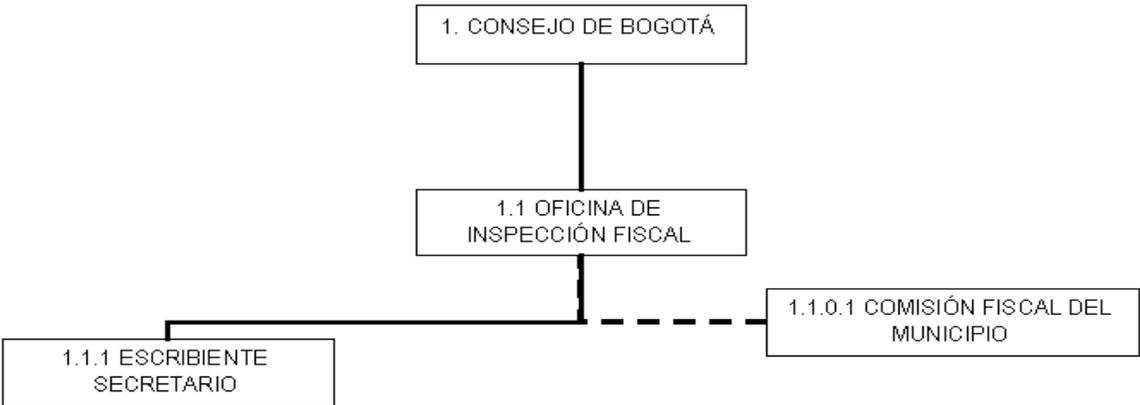
<sup>13</sup> Existe a partir del siglo XVII el oficio y funciones de almotacén. El Cabildo nombra un encargado de conservar los "sellos y marcas" (pesos y medidas) de la ciudad. Las obligaciones de su cargo incluyen hacer copias fieles de estos "sellos y marcas" que se venden al público. Estas son las "medidas y varas" que sirven de parámetro para las transacciones de géneros comestibles. El oficio de almotacen es asignado el primero de enero, junto con otros cargos especializados del Cabildo. Fundación Misión Colombia, Historia de Bogotá, Conquista y Colonia, Bogotá, Villegas Editores, Tomo I, p. 138

Esta fue la primera normatividad del Municipio de Bogotá que se rastreó, al parecer es la que rige hasta 1918 cuando se crea la Inspección Fiscal de Bogotá con atribuciones muy semejantes a las que acabamos de describir.

### 1.2. La Inspección Fiscal de Bogotá de 1918

Mediante el Acuerdo 11 del 17 de abril de 1918 se creó la Oficina de Inspección Fiscal del Municipio y una comisión fiscal. La oficina estaba compuesta por un Inspector Fiscal y su secretario elegidos por el Concejo para un periodo de un año.

#### ACUERDO 11 DE 1918 (ABRIL 17)



Las funciones que fueron designadas para el Inspector Fiscal eran de dos clases: de fiscalización de las rentas municipales en cuanto a su recaudación e inversión, y de investigación y estudio de la organización de dichas rentas, para aportar los datos tendientes

a obtener la organización y mejoramiento del recaudo e inversión de las rentas. Para ello se estableció un procedimiento que se seguía definiendo como una visita. Es así como los primeros procedimientos quedaron establecidos de la siguiente manera:

El Inspector debía visitar mensualmente de modo obligatorio, “y con más frecuencia si a su juicio fuere necesario y conveniente”, las oficinas de la Tesorería Municipal, las Cajas del Tranvía y del Acueducto, las recaudaciones de Hacienda Municipal, la de Impuestos Urbanos, plazas de mercado, mercancías extranjeras, matadero, almacén y demás oficinas de recaudación que existiesen o que se crearan por el Concejo, ya fuera para que estas funcionaran directamente o por remate en licitación pública. En esa medida debía inspeccionar el cumplimiento de los contratos celebrados por el Municipio, y dar cuenta de las irregularidades.

Así mismo estaba en la obligación de visitar la Administración de Obras Públicas, Administración de Aseo, el Cementerio y demás “oficinas de inversión”. Estaba además en la obligación de informar mensualmente al Concejo sobre las labores y visitas que hubiera practicado e indicando todas las irregularidades, la manera como cumplían sus deberes los empleados de recaudo e inversión y presentar al Concejo los proyectos de Acuerdo sobre las reformas que se debían implementar, a fin de obtener el mayor rendimiento posible de las rentas y su más económica recaudación. En cumplimiento de sus funciones estaba investido de autoridad para dictar las medidas para corregir las irregularidades en las oficinas que visitaba e informar al Concejo.

En términos documentales debía abrir un Libro de Hacienda del Municipio, en el cual debía figurar, con “orden y método”, todos los bienes del Municipio, ya fueran raíces, muebles, inmuebles, créditos, etc., con una relación documentada de su procedencia, de su estado, del destino que se les haya dado y del avalúo. En dicho libro debía figurar, además, un cuadro estadístico de las rentas municipales, “demostrativo del curso que han traído en los últimos años y anotado con las disposiciones legales que las han establecido y organizado”.

Para llevar a cabo esta labor, el Acuerdo estableció que el Personero Municipal y el Administrador de Obras Públicas, debían pasar copia de los contratos celebrados. Este funcionario además debía asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo, con el fin de rendir los informes verbales con voz pero sin voto y así mismo asistir a la Junta Municipal de Hacienda. Puede ser ilustrativo a este respecto tener una idea de los documentos que estaba obligado a generar el Inspector fiscal para este momento:

- \* Dar un informe mensual sobre la manera como se cumplen en las Plazas de mercado y de carnes y en el Matadero público, los Acuerdos del Concejo y los de la Junta de higiene.
- \* Rendir un informe mensual sobre las necesidades del Municipio y proponer en forma de Acuerdo, las medidas que crea convenientes para atenderlas.
- \* Exigir de todos los empleados de las oficinas recaudadoras la formación de listas o catastros de los respectivos contribuyentes, para su revisión y complemento.

- \* Intervenir de manera especial en las obras públicas del Municipio, visitándolas diariamente si fuere posible, examinando los materiales, la manera como se cumplen los contratos, la manera como se llevan las cuentas, el valor y el número de los jornales, la organización de su administración, etc.

En cuanto a las funciones de investigación y estudio de la organización de las rentas municipales que le atribuye el Acuerdo se estableció que sería asesorado por la Comisión Fiscal permanente que creó el mismo Acuerdo. Dicha Comisión estaba compuesta del presidente del Concejo, el Alcalde, el Presidente de la Junta Administradora del Tranvía, el Gerente del Acueducto y el Inspector Fiscal. La Comisión tenía a su cargo las siguientes labores:

- \* Coadyuvar en la elaboración de proyectos de Acuerdo referentes a la mejor organización de las rentas, para someterlos a la aprobación del Concejo.
- \* Emitir concepto, previa solicitud del Concejo, en lo referente a empréstitos municipales y negociaciones en que hayan de comprometerse bienes o rentas municipales o que tengan por objeto el desarrollo del crédito municipal.
- \* Coadyuvar en el estudio de la reorganización de las rentas municipales, a fin de obtener el mejor rendimiento y la más económica administración.

Sin embargo las funciones del prefecto continuaron ejerciéndose ya que, diez días después de creada la Inspección Fiscal, la Asamblea de Cundinamarca expidió la Ordenanza 35 de abril 27 de 1918 sobre régimen fiscal de los municipios. La norma establecía la formación,

desarrollo y liquidación de los presupuestos, la recaudación, administración y fiscalización de las rentas y contribuciones, y definía para una futura reglamentación las funciones para los visitadores fiscales. A partir de esta norma se estableció que los visitadores dependían de la Secretaría de Hacienda Departamental y sus actividades se repartían en los municipios. La norma establecía, sin embargo, que los alcaldes, junto con los personeros, estaban en el deber de practicar en los primeros cinco días de cada mes una visita al tesorero municipal para “entenderse de la administración de las rentas, de la inversión de fondos, de la existencia en caja, e igual visita debían practicar a las demás juntas y tesorerías que manejen fondos del municipio”.

Cuatro años más tarde la oficina de Inspección Fiscal fue reestructurada mediante el Acuerdo 11 de Marzo 24 de 1922. Fue así como quedó conformada por un número más amplio de personal, igual que la anterior norma los funcionarios eran elegidos por el Concejo y dependían de esta Corporación:

Un Inspector Fiscal, con un sueldo mensual de	\$250
Un Secretario, con un sueldo mensual de	120
Hasta cuatro Contadores-Ayudantes, cada uno con un sueldo mensual de	100
Un Portero, Notificador de autos, con un sueldo mensual de	30

Las funciones del Inspector Fiscal se reorganizaron y tecnicizaron en su descripción pero en lo esencial siguen siendo las mismas establecidas en el Acuerdo de 1918, a las antes mencionadas se adicionaron las siguientes:

- \* “Suspender al Jefe o subalternos de la oficina que visite, cuando los encuentre culpables de malversación o fraude, ya porque la existencia en caja no concuerde con lo que arroje la cuenta o esté representada de manera distinta de la prescrita por la ley, o ya porque hayan dejado de hacer reconocimientos de ingresos al Tesoro Municipal, o ya porque hayan hecho gastos ilegales, o ya por incumplimiento de las obligaciones o deberes de sus cargos. La suspensión la hará por medio de una resolución motivada, que someterá inmediatamente a la consideración del Concejo”.
- \* “Informar al Concejo sobre los empleados municipales que a su juicio fueren innecesarios o cuyas funciones puedan refundirse en las de otro u otros, con provecho o economía para la administración del Municipio”
- \* “Promover la averiguación de los fraudes que se hayan cometido o lleguen a cometerse y hacer que se promuevan los juicios consiguientes para exigir la responsabilidad civil y criminal a los defraudadores”.

Además de esto se le dieron atribuciones para exigir a los Jefes y subalternos de las oficinas que visitaba, la presentación de los libros, cuentas, comprobantes y demás documentos e informes necesarios para la verificación de todas las operaciones practicadas para tales oficinas. Así mismo a su cargo estaba el examen de todas las cuentas de los empleados

municipales que estaban obligados a rendirlas al Concejo por mandato de las disposiciones fiscales; debía dictar todos los autos y observaciones o glosas.

Para los nuevos cargos de Contadores -Ayudantes se estableció la función de examinar las cuentas de los responsables del Erario municipal de acuerdo con las instrucciones que recibían del Inspector Fiscal, al practicar las visitas reglamentarias en las oficinas del Municipio. Hasta este momento no se definía una estructura administrativa, los temas de la administración se organizaban por los funcionarios existentes y la oficina como tal tenía unas funciones generales que llevaba a cabo.

Según el Acuerdo 36 de octubre 4 de 1918 sobre Hacienda Municipal y reglamentación de la misma, en su artículo 31, definió que el Inspector Fiscal del Municipio debía hacer efectivo el cobro de las rentas del Municipio y obligar a los tesoreros, administradores y recaudadores a rendir sus cuentas oportunamente. Podía además imponer multas hasta de cincuenta pesos a los empleados que no realizaban cumplidamente sus funciones y a los que no daban cumplimiento a las disposiciones que dictaban en sus visitas<sup>14</sup>.

En el mismo Acuerdo se determinó que el Inspector Fiscal del Municipio quedaba investido de las mismas atribuciones que por la Ordenanza 6 de 1918 se dieron al juez de ejecuciones fiscales del Departamento de Cundinamarca en todo lo que hacía referencia a hacer efectivo los alcances y multas que se imponían a los empleados de manejo del Municipio.

---

<sup>14</sup> José Vanegas (comp.), *Codificación Fiscal y Administrativa del Municipio de Bogotá*, tomo I, Bogotá, Imprenta Municipal, 1921

Como otra función de fiscalización relacionada se establece mediante Ley 36 de noviembre 13 de 1918 (adicional y reformativa del Código Fiscal de 1912) el cargo de Procurador de Hacienda que se desempeñaba como un visitador fiscal en los municipios, entre sus funciones estaba la de visitador fiscal de la Corte de Cuentas, debía visitar y fiscalizar las oficinas de recaudación y manejo de rentas públicas nacionales, hacer estudio de la manera como están organizadas las oficinas de Hacienda, del personal, de la manera como estaban distribuidas las actividades, entre otras. En el artículo 6°. La Ley 36 definía la composición de la Corte de Cuentas que debía entrar a funcionar a partir del primero de enero de 1921, estaba compuesta por trece magistrados, nombrados seis por el senado y siete por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años.

Esta serie de funcionarios y funciones presentan el sistema de control fiscal de una manera desarticulada, es así como mediante el Acuerdo 78 de 1919 se reorganizó la Tesorería Municipal, entre los cargos creados estuvo el de Revisor de Cuentas, nombrado por el Concejo y como dependiente de la Comisión de Cuentas respectiva del Concejo con la atribución de revisar todas las cuentas del Municipio, de dictar los autos de observaciones o de glosas y finalmente debía presentar al Concejo, para su aprobación o improbación los proyectos de primera instancia.

En este mismo Acuerdo se creó el cargo de Juez Municipal de Ejecuciones Fiscales, este funcionario debía cobrar por vía ejecutiva todas las sumas que debían hacerse efectivas, podía hacer uso de la jurisdicción coactiva. De esta manera hay una serie de actividades ejercidas por diferentes funcionarios que luego pasarán a la Contraloría donde se recogen y organizan para tecnificar la función de control que debía tener el Distrito.

### 1.3. La creación de la Contraloría General de la Nación Ley 42 de 1923

#### 1.3.1. Antecedentes

Los antecedentes de la Contraloría en el Siglo XIX se atribuyen a las oficinas establecidas desde 1819 denominadas Tribunal Superior de Cuentas (Decreto de 14 de septiembre de 1819), Contaduría de Hacienda (Decreto de 23 de octubre de 1819), Dirección General de Hacienda (1821) que comprendía a su vez contadurías regionales de Hacienda como oficinas dependientes. Para 1850 se denominaba Oficina General de Cuentas y entre 1898 y 1925 se denominó Corte de Cuentas. La esencia de su tarea consistió en examinar las cuentas que debían rendir los empleados de manejo, tanto principales como subalternos, y ejercer poder coercitivo para sancionar los delitos e infracciones que se cometían por parte de tales empleados, así como proceder por vía ejecutiva contra los fondos de deudores morosos del Estado.<sup>15</sup>

Desde el año de 1847 la administración fiscal – financiera del país se orientó hacia las prácticas francesas, tendencia que se acentuó con las reglamentaciones de la Ley 68 de 1866 definidas después en el Código Fiscal de 1873 en las que se siguieron de cerca las características financieras y las normas de control y de contabilidad establecidas en Francia. La Constitución de 1886 conserva en su mayoría estos principios y solo agrega la división

---

<sup>15</sup> Armando Gómez Latorre, *Antecedentes históricos de la Contraloría*, Revista Economía Colombiana No. 298, septiembre /octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría, pp. 77 y ss.

en los tres tesoros distintos e independientes administrados de manera autónoma, los cuales son hasta ahora, el nacional, el departamental y el municipal<sup>16</sup>.

El Código Fiscal de 1873 resistió el cambio constitucional de 1886 con algunas modificaciones y sólo fue reformado por el código expedido en 1912. Al momento de la llegada de la Misión Kemmerer funcionaba esta misma normatividad con algunas modificaciones dadas por las leyes 7ª de 1916, 36 de 1918, 61 de 1921 entre otras<sup>17</sup>.

### 1.3.2. La Misión Kemmerer

La Contraloría General de la Nación es una institución que se creó mediante la Ley 42 de 1923 por la recomendación de la Misión Kemmerer<sup>18</sup>. La Misión se produjo en el contexto socioeconómico del país que había propiciado la venta del Canal de Panamá y el fenómeno económico de la “danza de los millones”. Las recomendaciones de la Misión entraron a regular institucionalmente la estructura del Estado. De igual manera influyeron en ello la decisión del presidente Pedro Nel Ospina y la presión ejercida por el gobierno de Estados Unidos y los inversionistas foráneos.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Leopoldo Lascarro, *La administración financiera y el control fiscal en Colombia*, Bogotá, Editorial de la Litografía Colombia, 1941, p. 13-14

<sup>17</sup> Leopoldo Lascarro, *La administración*, p. 14

<sup>18</sup> Como producto de esta Misión el Congreso Colombiano aprobó ocho leyes: la Ley 25 que establecía el estatuto del Banco de la República, la Ley 45 que reglamentaba los bancos privados y establecía la Superintendencia Bancaria, la Ley 46 sobre títulos negociables, la Ley 20 orgánica del papel sellado y timbre nacional, la Ley 42 que reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General, la Ley 34 sobre formación del presupuesto nacional, la Ley 31 por la cual se fijaba el número y nomenclatura de los ministerios, la Ley 36 sobre administración y recaudo de rentas nacionales. Adolfo Meisel Roca, Kemmerer en Colombia, *Economía Colombiana* No. 298, septiembre/octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría, p. 38-39

<sup>19</sup> Carvajal Luis B y Otro, p. 14

En la exposición de motivos que justifica la Misión para la creación del Departamento de Contraloría estaba implícita una concepción sobre la organización del Estado, de su efectividad y evidencia la lentitud y condiciones logísticas del trabajo, la evaluación y el control, el argumento de la Misión lo expresaba de la siguiente manera: “la Corte de Cuentas tenía funciones casi exclusivamente judiciales y no llevaba cuentas de ningún género sobre finanzas públicas, sus exámenes de cuentas eran demasiado largos, había poca información en las oficinas del gobierno en relación con los desembolsos de fondos públicos, los informes rendidos demoran tiempo en ser publicados”, así mismo se planteaba que las diferencias de los informes oficiales de los diferentes ministerios hacían dudosa la exactitud de las cifras que presentaban<sup>20</sup>.|

Después de este proceso de definición y organización se dio una reforma a través del Decreto 911 de 1932 el cual se presentó como una reacción a la segunda Misión Kemmerer, entre sus disposiciones que siguen vigentes hasta el presente está la determinación de que la Contraloría no podía ejercer funciones administrativas diferentes a las inherentes de su propia organización, esta determinación se estipuló debido a los conflictos que se presentaron en torno al alcance del control fiscal sobre la administración. En 1945, la Contraloría Nacional, con la Reforma Constitucional dejó de tener el carácter de simple “Departamento Técnico de Auditoria Contable” para asumir la función fiscalizadora del manejo del tesoro público, no en forma autónoma sino como una función originaria de la Cámara de Representantes de vigilar el gasto público dándole así existencia constitucional y se concretó mediante la Ley 58 de 1946.

---

<sup>20</sup> Leopoldo Lascarro, La administración, 1941, p. 211

El Departamento de Contraloría Nacional constituía una entidad autónoma independiente ante el ejecutivo desde el punto de vista de sus funciones fiscalizadoras, comprometía y giraba los gastos que para su sostenimiento se votan en el presupuesto, por ello era uno de los órganos de la ejecución presupuestal.<sup>21</sup>

### 1.3.3. La Contraloría Departamental

La Contraloría departamental fue creada siete años después que la Contraloría de Bogotá, mediante la Ordenanza 36 de julio 29 de 1935 donde se establecía la reorganización de la contabilidad oficial y la creación de la contraloría general del Departamento. Se puede inferir por esta situación que la Contraloría de Bogotá y la de Cundinamarca funcionaban autónomamente, sin embargo el municipio de Bogotá fue dependiente hasta 1954 de la Gobernación de Cundinamarca por lo tanto reseñaremos en términos generales su funcionamiento.

Esta Contraloría se estableció como “oficina general de cuentas y control fiscal”, el contralor debía ser nombrado por la Asamblea, debía además haber un contralor auxiliar y un contador. El Contralor General del Departamento tenía competencia exclusiva en todo lo relacionado con el seguro y manejo de los fondos departamentales, en el examen, glosa y feneamiento de las cuentas de los funcionarios, empleados o contratistas encargados de recibir, pagar o custodiar fondos o bienes del Departamento o de los municipios; en lo

---

<sup>21</sup> Leopoldo Lascarro, La administración, p. 19

relativo al examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a cargo ó a favor de Departamento y en lo relacionado con las apropiaciones y los sistemas de contabilidad que debían implantarse en el Departamento o en los municipios.

Entre las disposiciones que pudieron haber afectado las decisiones en el nivel municipal en Bogotá estuvo la determinación de que ningún municipio podía hacer contrato alguno si pasaba de \$ 1000 pesos o que implicaba sesión de sus rentas a cambio de servicios o que las comprometía en alguna forma. Podía además imponer multas a los funcionarios que no suministraban información ya fueran empleados municipales o departamentales. La Ordenanza no estableció la estructura orgánica y las funciones.

Mediante la Ordenanza 37 de mayo 16 de 1936 se reformó la Ordenanza 36 de 1935 estableciéndose las secciones, empleos y asignaciones mensuales, la estructura administrativa, era la siguiente:

## 1. Contador General

### 1.1. Auditor

### 1.2. Sección Primera Negocios Generales

### 1.3. Sección Segunda Control Previo

### 1.4. Sección Tercera Contabilidad y examen de cuentas

#### 1.4.1. Primera División Contabilidad e Informes

#### 1.4.2. Segunda División Examen y Certificación de Cuentas

### 1.5. Sección Quinta Estadística y Publicaciones

### 1.6. Sección Sexta Fiscalización

Como podrá observarse más adelante la organización de la estructura administrativa de la Contraloría General de la Nación se replicaba en los niveles territoriales. La Contraloría Departamental es reformada en varias oportunidades hasta 1954<sup>22</sup> y sus actividades funcionan independientemente de la Contraloría de Bogotá.

#### 1.3.4. La organización financiera y presupuestal de los departamentos y municipios<sup>23</sup>

En los primeros cincuenta años del siglo XX el país estaba dividido en departamentos y territorios nacionales. Los departamentos estaban a su vez divididos en municipios y distritos municipales. A partir de 1936 en los departamentos, la fiscalización del movimiento presupuestal, así como el de ingresos y egresos de fondos y bienes estaba encomendado a la contraloría departamental, institución dependiente de la Asamblea que actuaba bajo la dirección del Contralor Departamental.

A las contralorías departamentales también les correspondía fiscalizar la ejecución de los presupuestos municipales y el manejo de los respectivos fondos. Por lo general estas contralorías seguían los pasos de la Contraloría General de la Nación. De esta manera las contralorías debían rendir informes anuales en que se muestran los resultados de cada vigencia fiscal y el estado de las finanzas de la sección en determinada fecha.

---

<sup>22</sup> Dos de ellas están contenidas en la Ordenanza 18 de junio 28 de 1944 y la Ordenanza 19 de junio 17 de 1946. Dejamos la reseña hasta aquí ya que el Municipio de Bogotá se convierte en Distrito y pasa a depender directamente de la Presidencia de la República.

<sup>23</sup> La información que resumo a continuación es tomada en su mayoría del Leopoldo Lacarro, La administración, P. 21-26

Los municipios tenían sus propias rentas y gozaban de autonomía para el manejo de sus finanzas dentro de los límites de la Constitución, la ley y las ordenanzas, conforme al Artículo 182 de la Constitución de 1886. El Artículo 186 da a las asambleas departamentales la facultad de reglamentar por medio de ordenanzas todo lo relacionado con la fiscalización de las rentas y los gastos de los distritos y para organizar las entidades encargadas de desarrollar esas funciones. Sin embargo el punto 10 del Artículo 169 de la Ley 4ª de 1913 concedió a los Concejos la facultad de “examinar y fenecer en primera instancia las cuentas de tesoreros municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas” y el Artículo 214 del mismo código estableció que “las cuentas de los tesoreros serán fenecidas en primera instancia por los Concejos y en segunda por el tribunal departamental. Los concejos tenían 10 días para el estudio y fenecimiento de las cuentas de los tesoreros, y fenecidas por estos las debían remitir al tribunal de cuentas respectivo”<sup>24</sup>.

La Ley 72 de 1926 estableció un régimen especial para el municipio de Bogotá que se hizo extensivo a los municipios capitales de departamento y a los de las ciudades de 50 mil habitantes o más. Esta normatividad implicó que las alcaldías de esos municipios podían nombrar tres secretarías: de gobierno, hacienda y obras públicas. Se concedió a sí mismo a los cabildos la disposición de las rentas sin autorización de las asambleas. La Ley 1ª de 1928 derogó el artículo 19 de la Ley 72 de 1926 que extendía las facultades a las ciudades de más de 50 mil habitantes. La Ley 89 de 1936 dispuso que esa reglamentación sería

---

<sup>24</sup> Ibid., Lascarro, p. 25 La primera Oficina de Fenecimiento de Cuentas se creó a nivel nacional en 1930 y se denominó sección jurídica y de fenecimiento que tenía por misión justificar el manejo de todos los funcionarios, según los resultados del examen que practicaba la sección de contabilidad y revisión

aplicable a municipios con un presupuesto anual que no fuera inferior a un millón de pesos, dejando a voluntad del concejo la creación de las Secretarías.

### 1.3.5. El control fiscal, administrativo y jurídico

Los conceptos que se manejaron en la primera parte del siglo XX para llevar a cabo el control en la Contraloría General de la Nación afectaron la posición de las contralorías regionales, a continuación presentamos los conceptos básicos a partir de los cuales se realizó la actividad fiscal. El control fiscal en este tiempo tenía por objeto conseguir que tanto el recaudo de las rentas como el pago de los gastos públicos se efectuaran con arreglo a las cuantías y a las prescripciones fiscales que regían la materia; que las erogaciones fueran reales y correspondieran a las autorizaciones presupuéstales y a las necesidades de la administración pública.

El control fiscal se dividía en tres grandes ramas: 1. el control administrativo, que se relaciona con la decisión sobre la conveniencia del gasto, la moderación o el exceso en las erogaciones, y la vigilancia sobre las actividades del personal subalterno que ejecutaba el presupuesto; 2. el control jurídico o numérico legal, que tendía a fiscalizar la integridad de las existencias de los fondos y bienes públicos; a pretender que los recaudos y las erogaciones se efectuaran con arreglo a las leyes y a que las erogaciones tuvieran lugar dentro de las cuantías y 3. para los fines previstos en el presupuesto y el control político o legislativo, que se ejercitaba exclusivamente por el parlamento<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Leopoldo Lascarro, La administración, p. 43

El control administrativo se ejercía sobre los compromisos y las obligaciones que se contraían con cargo a las apropiaciones presupuestales así como a las apropiaciones de los funcionarios encargados del recaudo de los ingresos y de la custodia de los fondos y de los bienes públicos o de la erogación de fondos o especies. Esta fiscalización se llevaba a cabo por medio de visitas, de informaciones periódicas o de rendición de cuentas.<sup>26</sup>

El control jurídico o numérico legal tenía tres aspectos: el aritmético y de contabilidad, que se desarrolla a través de las operaciones aritméticas verificadas en la liquidación de las rentas y de los gastos y de la inscripción de sus resultados en los libros de contabilidad. El perceptivo, que se desenvolvía en la práctica de visitas e inspecciones objetivas sobre los libros y las existencias y el jurídico que tenía por objeto vigilar y fiscalizar la aplicación de las tarifas que correspondía en el recaudo de las rentas e impuestos, controlar el cumplimiento de las ordenaciones y de las normas fiscales vigentes para el egreso de fondos y de bienes a que hubiere lugar y mantener la integridad de las existencias y del patrimonio que se adquiría con los fondos provenientes del presupuesto.<sup>27</sup>

En este contexto de antecedentes y normatividad se creó el Departamento de Contraloría de Bogotá que recrea la misma normas de la Contraloría de la Nación.

---

<sup>26</sup> Leopoldo Lascarro, La administración, p. 45

<sup>27</sup> Leopoldo Lascarro, La administración, p. 45

## **2. Creación del Departamento de Contraloría Municipal de Bogotá. Acuerdo 23 de 11 de septiembre de 1929**

En la creación de la Contraloría Municipal de Bogotá se ha establecido un antecedente político<sup>28</sup> como fue la revuelta de junio de 1929 protagonizada por el alcalde Luis Augusto Cuervo<sup>29</sup>, propiciada por su decisión de destituir a los gerentes de las Empresas de Tranvía y Acueducto por su manejo de la “rosca” en los recursos, “el desgüeño administrativo y la rapacidad de los recursos” y “la burocracia”. Esta crisis reveló la falta de control fiscal a pesar de la existencia de las instituciones y funcionarios que acabamos de reseñar y propició el desarrollo de una normatividad que se había establecido desde la creación del Departamento de Contraloría Nacional en 1923 en cuanto al establecimiento de contralorías municipales.

Estando las condiciones normativas dadas y el hecho político detonante se creó tres meses después del incidente, el Departamento de Contraloría de Bogotá mediante el Acuerdo 23

---

<sup>28</sup> *La obra de la Contraloría del Distrito Especial, como cumple su tarea fiscalizadora el Dr. Gustavo Samper Bernal*, Sábado, No. 599 de 2 de septiembre de 1955, p. 5

<sup>29</sup> Una pequeña reseña de este suceso del mes de junio de 1929 puede leerse en: Fundación Misión Colombia, *Historia de Bogotá, Siglo XX*, Tomo III, p. 214-215. Las declaraciones que el Alcalde de Bogotá, Luis Augusto Cuervo, da a *El Espectador* el 3 de junio de 1929 son las encargadas de sacudir la administración municipal a través de un proceso de conciencia ciudadana sobre el caos de las empresas municipales, hecho que origina una de las más importantes manifestaciones de protesta urbana en la historia del país. El alcalde hace referencia a la situación del Tranvía y del Acueducto Municipal. El 4 de junio de 1929 el Alcalde Luis Augusto Cuervo destituye al gerente del Tranvía Municipal -señor Hernando de Velasco- y al de la Empresa de Acueducto Municipal - señor Alejandro Osorio- debido, entre otras razones, al deterioro y mala administración de que han sido objeto tales entidades. Otro de los motivos que originó el caos municipal del Tranvía y el Acueducto, es el hecho de haberse convertido en baluartes electorales de estos dos funcionarios. La destitución de los dos funcionarios es bien recibida por la prensa bogotana. El 6 de junio de 1929, se lleva a cabo una manifestación de respaldo al Alcalde de Bogotá Luis Augusto Cuervo -quien es destituido por el Presidente de la República, por haber decidido retirar de sus cargos a los gerentes de las empresas de Acueducto y de Tranvía de Bogotá-, con la participación de aproximadamente 20.000 personas y con el respaldo de líderes políticos como Gaitán, Lleras, Acosta, Villegas y Cristales, quienes defienden la actitud del Alcalde y reivindican el derecho de la capital de ser regida hábil y honorablemente. La manifestación es reprimida violentamente, dejando como consecuencia hechos sangrientos.

de 11 de septiembre de 1929. Para ello se suprimieron la oficina de ordenaciones del Departamento de Hacienda<sup>30</sup>; sección 2ª, la de contabilidad del mismo Departamento, la Inspección Fiscal del Municipio y la sección de Estadística del Municipio y se determinó que todas las funciones, libros, registros, archivos y equipos de estas oficinas se trasladarían al nuevo Departamento de Contraloría Municipal.

El Departamento de Contraloría Municipal quedó a cargo de un Contralor elegido por el Concejo Municipal, para un período de dos años. El Contralor debía ser asesorado por un Subcontralor, elegido también por el Concejo. El Subcontralor debía desempeñar las mismas funciones que el Contralor, y lo reemplazaría en los casos de falta temporal y absoluta. Las funciones generales que se le atribuyeron al Contralor mezclan las que tenían las oficinas fusionadas, más adelante en el siglo la institución se ira reformando hacia actividades exclusivamente de auditoría y control, en 1929 el Acuerdo estableció únicamente las funciones del Contralor, sus actividades quedaron estipuladas de la siguiente manera:

- \* Llevará y supervigilará las cuentas generales del Municipio, incluyendo las relacionadas con las deudas externa e interna.
- \* Prescribirá los métodos de llevar los libros y cuentas de las varias dependencias municipales, reglamentará la manera de crear obligaciones y de presentar reclamos, y determinará los formularios que deban emplearse.

---

<sup>30</sup> Desde la Ley 72 de 29 de noviembre de 1926 se creó la Secretaría de Hacienda pero en es Acuerdo se refieren al Departamento de Hacienda que es la denominación presupuestal.

- \* Respecto de todos los contratos y obligaciones que impliquen gastos de fondos municipales, distintos de los hechos por entidades autónomas, deberá certificar que existe una apropiación no comprendida con un saldo suficiente para cubrir el gasto.
- \* Hará en los libros de contabilidad de su oficina las reservas de las sumas suficientes para cubrir los gastos de que trata el artículo anterior, afectando las apropiaciones a que estas sumas deben ser cargadas.
- \* Examinará, en cuanto a exactitud, legalidad y conformidad con los acuerdos del Concejo Municipal, decretos del Alcalde y reglamentos de la Contraloría, todas las peticiones de pago que se hagan al Municipio inclusive las nóminas.
- \* Firmará las órdenes de pago que se expidan al Tesorero por el Secretario de Hacienda, siempre que el gasto que ellas representen haya sido debidamente examinado y que exista un saldo no comprometido en la apropiación a que debe ser cargada.
- \* Examinará y fenecerá las cuentas de todos los funcionarios y empleados que se retiran del servicio del Municipio, que hayan tenido a su cargo fondos o cuentas municipales.
- \* Inspeccionará y examinará, a lo menos tres veces al año, todos los departamentos y oficinas que recauden o gasten fondos municipales.
- \* Ningún acto o contrato que implique gasto de fondos municipales, con excepción de los hechos por entidades autónomas, podrá ejecutarse sin que lleve el

certificado del Contralor en que conste que hay fondos no comprometidos, disponibles para ello y la apropiación correspondiente para atender al gasto, y que en los libros se ha hecho la reserva necesaria para el pago de la obligación o contrato a su debido tiempo.

Estas funciones inauguraron una visión del control, del contralor y una conciencia clara de los procesos administrativos, además, es notorio el cambio en la enunciación misma de los contenidos de las funciones. A pesar de que la norma solo determinó las funciones del contralor, hay una jerarquía y panorámica administrativa basada en la influencia de la Misión Kemmerer.

El Contralor era además, responsable ante el Concejo de la exactitud en las cuentas y del control de ellas, como también de la revisión y examen de los ingresos y egresos municipales, y debía rendir informes verbales y escritos al Concejo y al Alcalde. La serie de informes que debía presentar el Contralor es larga y constituye una verdadera fuente de información sobre el estado financiero, de inversión y ejecución de los recursos municipales, vale la pena desagregarlos para su eventual reconocimiento en el Fondo Documental Acumulado; es así como el contralor debía:

- \* Antes del día 15 de cada mes, el Contralor presentaba al Secretario de Hacienda, al Alcalde y al Concejo Municipal (cuando había sesiones), informes relativos a las operaciones fiscales del Municipio.

- \* Presentar informes de relación de ingresos y egresos efectivos, con detalles completos sobre las operaciones en dinero, de todos los departamentos del Municipio.
- \* Debe presentar informe de relación de rentas que demuestre la suma recaudada en el mes anterior, el total recaudado durante el año fiscal en curso y el monto recaudado en el mismo mes y hasta la misma fecha, en la vigencia anterior;
- \* Debe presentar informe de relación de apropiaciones que muestre la suma comprometida y la suma gastada en el mes anterior del año fiscal en curso y las sumas comprometidas y gastadas durante el mismo período de la vigencia anterior;
- \* Debe presentar informe de relación del impuesto de valorización u otros análogos, que contenga la información sobre los préstamos obtenidos, auxilios concedidos al Municipio, ingresos varios, tasas fijadas, obligaciones contraídas y liquidadas, préstamos pagados y saldo disponible;
- \* Debe presentar informe de relación de fondo de capital que contenga información sobre los préstamos obtenidos y auxilios concedidos al Municipio, ingresos varios, obligaciones contraídas y liquidadas, préstamos pagados y saldo disponible.

Estas funciones revelan así mismo que había sucedido un levantamiento de procesos administrativos en las funciones que desempeñaban las instituciones,

en particular las que estaban relacionadas con el manejo económico, estadístico y financiero. Esta es precisamente una de las características del denominado Control Previo que implica a la Contraloría en el proceso de gestión administrativa.

### **3. La Estructura Orgánica 1930-1980**

#### 3.1. El periodo 1930-1954

Durante el periodo 1930 – 1954 el Concejo de Bogotá emite una serie de Acuerdos que determinaron funciones para la Contraloría sin asignarlas a una oficina específica, sino a todo el Departamento de Contraloría. Se pueden observar dos dinámicas administrativas que no definían una estructura ni unas funciones, la primera, era que por una parte la planta de personal va creciendo y los nombramientos se van dando de acuerdo a las necesidades que se iban presentando. La segunda fue la forma regular en que se le atribuían funciones al Departamento de Contraloría sin la creación de una estructura definida, tales como la vigilancia de algún contrato o ejecución presupuestal que definía el Concejo<sup>31</sup>.

Mediante el Acuerdo 50 de diciembre 15 de 1931 se conformó un reglamento para las oficinas del municipio en cuanto a la resolución de los asuntos encomendados a cada empleado y para las apelaciones o revisiones, las horas de trabajo, la enumeración de los casos en que el empleado incurra en sanciones, las penas a que se hace acreedor de conformidad con la ley y las apelaciones ante la Junta de Hacienda sobre las sanciones que se imponían a los empleados.

La Contraloría reglamentaba por una parte el manejo administrativo de los recursos, las cuentas y la rendición de informes y por otro emitía formas de regulación como medidas de

---

<sup>31</sup> Como ejemplo los Acuerdos 7 y 28 de 1936, Acuerdos 2,4,5,10, de 1938

pago de deudas atrasadas<sup>32</sup>. Otro ejemplo de esta dinámica es el Acuerdo 66 de septiembre 5 de 1942 *por el cual se dictaron medidas de seguridad en relación con los intereses municipales* donde se establecía en el artículo 3ro. Que “en la Contraloría y en la Personería Municipal se llevará una lista o índice de las personas naturales que no hayan cumplido estrictamente sus compromisos con el municipio o que hayan hecho parte de compañías o de personas jurídicas que estén en el mismo caso o que hayan dado origen a litigios o diferencias por razón del incumplimiento de los compromisos contraídos con el Municipio”, este Acuerdo se convertirá más adelante en una función específica de control.

En 1943, se dio una pequeña organización de funciones para la contraloría y para los auditores, inspectores fiscales, revisores o fiscales atribuyéndoles a todos las mismas funciones. Esta reglamentación definía ya los parámetros básicos que se desarrollarían ampliamente en la reforma de 1956. Es así como el Acuerdo 105 de septiembre 4 de 1943 centralizó en la Contraloría Municipal la dirección de las funciones de inspección y vigilancia de las Empresas Municipales, de las sociedades o establecimientos en que tuviera parte el Municipio, y de las corporaciones encargadas de la “administración autónoma de servicios públicos municipales”. De igual manera determinó que fiscalizaría a las personas naturales o jurídicas que recibieran auxilios del Tesoro del Distrito. La Contraloría Municipal debía además reglamentar la forma de expedición de los presupuestos y balances, consultando las necesidades de la organización comercial de la sociedad o corporación. Se estipulaba que debía intervenir en la formación del Presupuesto, velar por

---

<sup>32</sup> Como ejemplos los Acuerdos 51 de 1931 y 67 de 1945.

que su equilibrio fuera efectivo; y objetar todo gasto que excediera de la partida apropiada, o no tuviera una debida imputación.

Este Acuerdo es importante en especial porque definió las funciones específicas de los auditores, inspectores fiscales, revisores o fiscales ya que hasta el momento las funciones estaban mimetizadas en la función general de vigilancia. El Acuerdo establecía que debían rendir mensualmente al Contralor Municipal un informe detallado sobre la marcha de la respectivas instituciones, examinar todas las operaciones, inventarios, actas, libros y correspondencia de la sociedad o corporación y los comprobantes de las cuentas, verificar el arqueo de caja por lo menos una vez en la semana, verificar la existencia de valores de la sociedad o corporación y de los que tenga bajo su custodia, cerciorarse de que todos los actos de la sociedad o corporación, o que se ejecutan por su cuenta estaban conformes con las leyes.

Así mismo debían dar cuenta, por escrito, al Contralor Municipal, a las respectivas juntas directivas o administradoras y al Concejo de las irregularidades en las actas de la sociedad o corporación, asegurarse de que la sociedad o corporación conformaba sus métodos de contabilidad, sus libros y sus balances a los preceptos legales y a los de la Contraloría Municipal. Establecía que debían cuidar de que todas las pólizas de seguros fueran oportunamente expedidas y renovadas, aprobar o improbar las cuentas y balances de la sociedad o corporación, y certificar los balances. Los cambios que se produjeron después

de la expedición de este Acuerdo fueron metodológicos y referidos a la organización de la estructura de acuerdo a los temas que atendía la Contraloría.

Sin embargo la dinámica de establecer mediante Acuerdos funciones que suplen necesidades que no están establecidas en la normatividad ya existente continuó. De este manera se pueden identificar numerosos Acuerdos que reglamentaban funciones para la Contraloría donde se estipulaba que: “revisaría el auxilio a la Federación Nacional de Sindicatos de Empleados y Obreros Municipales” o que “supervigilará la inversión del auxilio a la Sociedad de Protección Mutua de Bogotá”, “reglamentará y fiscalizará la inversión del auxilio concedido al Comité Organizador del Primer Congreso Nacional Femenino”, “reglamentará el impuesto de valorización”.<sup>33</sup> No se conformaba pues una organización definitiva y unas funciones diferenciadas.

### 3.1.1. Las reformas de los años 1950s

A finales de 1950 se da la primera organización sistemática de la Contraloría mediante la Resolución 94 de 29 de diciembre 1950 del Contralor de Bogotá por la cual se fijaron “los deberes y funciones de los empleados de la Contraloría”, esta Resolución fijó la estructura orgánica de la siguiente manera:

- 1 Despacho del Contralor
- 1.1 Sección Primera. Secretaría General
- 1.2 Sección Segunda. Control Previo

<sup>33</sup> Acuerdos 18,19, 10 de 1945 y acuerdo 70 de 1944 respectivamente.

- 1.3 Sección Tercera. Visitadores Fiscales
- 1.4 Sección Cuarta. Contabilidad
- 1.5 Sección Quinta. Examen de Cuentas y Fenecimientos
- 1.6 Sección Sexta. Estadística
- 1.7 Auditoría de la Caja de Previsión Social
- 1.8 Auditoría de la Caja de Vivienda Popular
- 1.9 Auditoría del Departamento de Extensión Cultural

Esta estructura organizativa concuerda con los conocimientos contables que se tenían en el momento de tal manera que reflejan las formas del control constituyéndose en oficinas, así: control previo, el examen de cuentas, visitadores fiscales y las auditorías externas. La oficina de Control Previo tenía definida su función como el “control numérico – legal de todas las erogaciones con cargo al Tesoro Municipal”. La Sección de Visitadores Fiscales ejercía “el control perceptivo de todos los fondos y bienes que sean de propiedad del municipio”.

La Sección de Contabilidad vigilaban un proceso administrativo como es el de la contabilidad donde se centralizaba la preparación y producción de análisis y estudios necesarios para los informes de estados financieros. Una oficina de procesamiento de la información como es la de Estadística que debía prospectar y ejecutar los trabajos e investigaciones conducentes a la formación de las estadísticas económicas y fiscales – administrativas, demográficas, sanitarias, culturales y judiciales. Con respecto a la parte administrativa estaban el Despacho del Contralor y la Secretaría General.

En 1952 el contralor Jorge Pulido Rodríguez publicó el libro *Contraloría Municipal de Bogotá, normas fiscales*, este documento recopiló los principales reglamentos expedidos por la Contraloría entre 1950 y 1952. En él la contraloría definió las funciones para cada una de las dependencias y las funciones de cada uno de los empleados con el propósito de que fuera conocida la forma como actuaba la mecánica del control. Hasta el momento la organización y las funciones que se le había atribuido a la Contraloría eran definidas directamente por el Concejo, a partir de esta norma es el contralor quien empieza a definir la administración, en la presentación del texto se describía así:

“..... en primer lugar, se trata lo relativo al régimen interno de la Contraloría, en el cual, al lado de la oficina central y de las auditorías – que ejercen la fiscalización en su mejor clase, o sea el control previo -, y de la sección donde se verifica el examen de cuentas, vale destacar la organización de un cuerpo de visitadores por cuyo conducto se cumple el control perceptivo”.<sup>34</sup>

El libro de Pulido recoge además los cambios en el sistema de adquisiciones, almacenamiento y suministro de elementos para la administración, con estas normas se logró centralizar operaciones antes dispersas y presionar el sistema de compras al por mayor y el de importaciones<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Jorge Pulido Rodríguez, *Contraloría Municipal de Bogotá*, 1952, p. 2

<sup>35</sup> Los almacenes del municipio fueron reglamentados mediante las Resoluciones 85 de noviembre 6 de 1950 y la número 8 de febrero 28 de 1851.

En términos de los juicios de cuentas se expidió la Resolución del Contralor No. 38 de 1951 donde se presentaron una serie de normas jurídicas y técnicas para delimitar la responsabilidad anexa al manejo de los bienes públicos, y decidir la situación de los cuentadantes y sus fiadores. De igual forma se encuentra compilado en este texto la modificación operada sobre el sistema contable de la Tesorería Municipal en las Resoluciones del Contralor No. 71 y 81 de 1951 con el propósito de presentar los estados fiscales de forma más oportuna e inteligible y desarraigar costumbres que le restan fidelidad al resultado.

El control previo, que se ejercía a través de las Auditorías –Caja de Vivienda, Extensión Cultural, Caja de Previsión y Empresas Unidas de Energía Eléctrica – se reglamentaron de acuerdo a sus características. No estaban incluidos en esta disposición el Tranvía, el Acueducto y los Teléfonos en las cuales las funciones de fiscalización se ejercían sin subordinación a la contraloría.

En este mismo contexto se expidieron para el sector cultural de la ciudad la Resolución del Contralor No. 10 de marzo 13 de 1951 en la cual se prescribieron las normas sobre control y fiscalización de la Sección de Extensión Cultural del Municipio, la Resolución del Contralor No. 33 de junio 19 de 1951 en la cual se fijaron normas de contabilidad y rendición de cuentas para le Teatro Municipal, entre otras.

### 3.1.2. La organización del Archivo de la Contraloría

El Archivo es una oficina que funcionó desde los inicios de la institución. En la Resolución del Contralor No. 94 de 1950, la Sección Primera Secretaría General tenía entre sus cargos la de Jefe de Archivo y Certificados, las funciones que le fueron asignadas eran las siguientes: llevar los registros, índices o kárdex del personal de obreros y empleados del Municipio, anotando en ellos las incidencias del servicio. Expedir los certificados sobre servicios de los empleados y obreros municipales. Debía así mismo tener debidamente arreglado, ordenado y empastado el Archivo General de la Contraloría.

A partir de 1957 se creó la oficina de Servicio de Archivo y Correspondencia mediante el Acuerdo 5 de enero 15 de 1957. En esta oportunidad la norma estableció métodos y procedimientos de organización del archivo. La forma de Organización que establecía la norma determinó que fuera “por Asuntos o Negocios, con sujeción al orden de una nomenclatura general alfabética, a fin de facilitar las labores de cada una de las Secciones, suministrando rápidamente los documentos que hayan de ser consultados”. Se definió así mismo que la centralización del archivo bajo la responsabilidad de un funcionario. Según esta normatividad el archivo era considerado un Servicio dependiente directamente del Contralor.

En términos archivísticos se especificó la clasificación en Archivo Vivo, Archivo Temporal, Archivo Muerto, Catalogación y Certificados, con el complemento de la

Microfilmación. Entre los servicios que prestaba estaba el registro y control de correspondencia, cuentas y comprobantes de contabilidad, así como recibo y despacho de las mismas, y control de la correspondencia que haya de despacharse, para verificar la exactitud del número correspondiente, y la autorización de firmas por parte del Contralor a los Jefes de Sección u otros funcionarios de la Contraloría.

En 1960 la oficina de archivo depende directamente de la Secretaría General de la Contraloría, mediante la Resolución No. 20 de julio 28 de 1960 del Contralor del Distrito Especial se aprobó el reglamento funcional de la Contraloría Distrital, las funciones del archivero fueron establecidas así:

- \* Llevar los registros, índices y kárdex del personal de empleados y obreros del Distrito Especial, anotando en ellos las incidencias del servicio.
- \* Revisar las nóminas de la totalidad de los empleados del Distrito.
- \* Expedir los certificados sobre servicios de los empleados y obreros distritales.
- \* Dirigir la microfilmación de los documentos que por su naturaleza y especial importancia deban someterse a tal procedimiento, previa clasificación y arreglo conveniente.
- \* Organizar el archivo de la oficina cuidando de la conservación de todos los documentos.
- \* Reunir al Comité Permanente de Incineración
- \* Atender la incineración real y efectiva de papeles

- \* Vigilar que los inspectores de jornal cumplan estrictamente sus funciones, especialmente las visitas a las plazas de mercado y a los frentes de trabajo que utilicen obreros del Distrito.
- \* Señalar a los choferes de la Contraloría las labores que deben ejecutar, cuando, en horas de trabajo no estén prestando servicio en sus correspondientes vehículos.

El artículo 484 del Acuerdo 06 de 1985 reafirmó que la Contraloría no debía ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes al desarrollo de su propia organización, conforme a esto se determinó que no debía continuar expidiendo certificaciones de tiempo de servicio del personal del Distrito Especial ni certificados y constancias de los empleados del Distrito para la obtención de prestaciones sociales, se resolvió entonces que la Contraloría entregara al Departamento de Relaciones Laborales del Distrito Especial de Bogotá toda la documentación existente en la Sección de Certificados. Con esta determinación se derogaron los artículos 10 numerales 1 y 2 de la Resolución Reglamentaria 064 del 27 de agosto de 1975, 22 literales c y d de la Resolución 054 del 12 de agosto de 1977 y el 19 literales a, b y c de la Resolución 015 de febrero 20 de 1980.

En esta misma dinámica administrativa en 1986 se expidió el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos de la Contraloría de Bogotá. Allí fueron nuevamente especificadas las funciones del Jefe de Sección de Certificados y Archivo, establecidas así: autorizar con su firma los certificados de los funcionarios y exfuncionarios de la Administración Distrital, contestar las consultas formuladas por el tribunal administrativo de Cundinamarca, juzgados civiles y laborales, Caja Nacional de Previsión, entidades descentralizadas y demás dependencias distritales de empleados y exempleados del Distrito, recibir y

consignar el cheque para conformar la caja menor, supervisar el proceso de microfilmación de los certificados de tiempo de servicios del Distrito.

Mediante la Resolución Reglamentaria No.15 del 6 de marzo de 1986 se definió además de las funciones del Comité de Archivo la clasificación del archivo de las oficinas de la Contraloría por dependencias (despachos, divisiones, auditorías y secciones). Los que no podían ordenarse bajo esta clasificación debían archivarse en una carpeta que se denominó “Otros” “correspondiente a varios asuntos (actas, acuerdos, resoluciones, circulares, informes, etc.). separándolos por una cartulina con su respectivo título”.

La Resolución estableció así mismo la integración del Comité de Archivo, sus funciones y procedimientos para la depuración y conservación de los documentos que debían conformar el Archivo General de la Contraloría. Esta decisión se tomó para descongestionar los archivos de las dependencias de la Entidad (despachos, divisiones, auditorías y secciones, por entidades distritales del nivel centralizado y descentralizado) es decir, “archivo activo” de la Contraloría, definiendo el procedimiento para la depuración.

Este Comité tenía entre sus funciones determinar el tiempo de retención de los documentos activos e inactivos en las oficinas de la Contraloría y establecer el programa de traslado de los mismos al “Archivo General”, autorizar la destrucción e incineración de los documentos que no tengan ninguna utilidad para la Contraloría, levantando el acta correspondiente, de acuerdo a las normas legales vigentes y estudiar y adoptar programas de microfilmación de documentos, para la conservación en el Archivo General. (Decreto 2427 de 1950 y 3354 de 1954).

La Resolución Reglamentación 017 de abril 9 de 2002 definió y volvió a crear el Comité de Archivo de la Contraloría. En esta ocasión las funciones del Comité están acorde a las normas de organización de fondos del Archivo General de la Nación. Las funciones del Comité quedaron definidas así:

- \* Asesorar y recomendar al Despacho del Contralor sobre la función archivística de la entidad y presentar los informes que le sean solicitados.
- \* Definir las políticas y directrices generales para garantizar la organización, conservación, uso y manejo de los documentos de la entidad.
- \* Elaborar los planes y programas de la función archivística y coadyuvar su ejecución, control y seguimiento.
- \* Analizar y aprobar las tablas de retención documental y las tablas de valoración de las diferentes dependencias, así como sus actualizaciones.
- \* Estudiar y aprobar la eliminación de documentos de la entidad, previa acta de eliminación, de acuerdo con las normas vigentes y las tablas de retención elaboradas para el efecto.
- \* Establecer los controles y demás mecanismos de seguridad para garantizar la custodia, conservación y manejo de la información física y micrográfica.
- \* Presentar a consideración del Despacho del Contralor propuestas de modificación a las normas internas vigentes sobre archivo y correspondencia y las demás que regulan la función archivística de la entidad.

Las normas que han regido el funcionamiento del Archivo de la Contraloría se pueden resumir en las siguientes:

- \* Resolución 13 de 24 de abril de 1957 por la cual se constituyó un comité permanente de incineración destinado a asesorar la organización del Archivo.
- \* Resolución Reglamentaria 072 del 29 de octubre de 1980 por medio de la cual se reglamentó la expedición de documentos microfilmados.
- \* Resolución Reglamentaria 09 del 12 de febrero de 1986 por medio de la cual se estableció el procedimiento que debe adoptar para la depuración previa y conservación transitoria de los archivos de las dependencias de la Contraloría en la organización del Archivo General.
- \* Resolución 44 de 1986 por medio de la cual se derogan unos artículos de las Resoluciones Reglamentarias números 064 de 1975, 054 de 1977 y 015 de 1980 y se traslada toda la sección de Certificados y Archivo al Departamento de Relaciones Laborales del Distrito Especial de Bogotá.
- \* Resolución Reglamentaria 038 del 17 de marzo de 1987 por la cual se designa un grupo de trabajo para depurar, clasificar y organizar los documentos del Archivo General de la Contraloría de Bogotá y se establecen sus funciones.
- \* Resolución Reglamentaria 056 del 28 de diciembre de 1988, por la cual se adopta el Manual de Correspondencia y Archivo para la Contraloría de Bogotá.
- \* Resolución 0294 del 28 de enero de 1992, por el cual se da de baja papel inservible de la Entidad.

- \* Resolución Reglamentaria 024 del 25 de agosto de 1999 por la cual se adopta el Manual de Procedimientos y Funciones específicos para el Archivo Central de la Contraloría.
- \* Resolución Reglamentaria 027 del 15 de septiembre de 1999, por la cual se adopta el Manual de Manejo y Control de Correspondencia y Archivos de Gestión en la Contraloría.
- \* Resolución Reglamentaria 028 de 22 de septiembre de 1999, por la cual se implementa y reglamenta el manejo y utilización del Sistema de Radicación y Correspondencia SICRE.

### 3.2. Las Reformas de 1954 a 1956

A partir del Decreto 3640 de 1954 donde se conforma la ciudad como Distrito Especial, el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla llevó a cabo una reforma en la que se definía a la Contraloría General de la República como una entidad exclusivamente técnica, imparcial y eficiente<sup>36</sup>. El motivo de esta reiteración es presentado políticamente por las dificultades que se dieron en el periodo de La Violencia en Colombia entre 1948 y 1953 durante el cual “las contralorías se convirtieron en focos de sectarismos, de persecución, de tropelías oficiales... esta conducta eliminó la respetabilidad y el decoro de las entidades fiscalizadoras y a su restauración a su restablecimiento.... se encaminaron los primeros pasos del gobierno militar cuando al entregar en manos del liberalismo el control de todos

---

<sup>36</sup> Gustavo Samper Bernal, *Informe Financiero del Contralor*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial, 1955, p. 3

los actos de la administración declaró:.....las contralorías deberán dejar de ser el reducto del sectarismo que las tenía convertidas en fortín político”<sup>37</sup>.

Para 1955 la Contraloría a nivel nacional contaba con una organización funcional representada en 1.231 empleados que trabajaban en las oficinas centrales de la institución y en 119 auditorías clasificadas en 63 auditorías fiscales de hacienda fuera de Bogotá, 21 auditorías en Bogotá, 9 auditorías de aduana y 21 auditorías de establecimientos públicos<sup>38</sup>.

El radio de acción de las contralorías empezó a ser muy amplio, no sólo se realizaba una revisión sobre las operaciones aritméticas y de contabilidad en la liquidación de las rentas y en el giro de los gastos, se trataba de que las contralorías debían velar por el orden jurídico en su nivel de gobierno.

Durante los años de 1954 hasta 1956 la contraloría estuvo bajo la dirección de Gustavo Samper Bernal quien reorganizó y normalizó las funciones de la Contraloría acorde con las propuestas de la Presidencia. Algunos de los conceptos que fueron definidos son los siguientes:

\* Control en la contabilidad

En materia de contabilidad la Contraloría tenía atribuida la función de llevar y supervigilar las cuentas generales del municipio incluyendo las relacionadas con deuda interna y externa y la de prescribir los métodos de mantener los libros y las cuentas de las varias

---

<sup>37</sup> La obra de la Contraloría del Distrito Especial, como cumple su tarea fiscalizadora el Dr. Gustavo Samper Bernal, Sábado No. 599 de 3 de septiembre de 1955, p. 5, citan esas palabras como proferidas por El General Gustavo Rojas Pinilla.

<sup>38</sup> Contraloría General de la República de Colombia, Conferencia del Coronel Alberto Ruíz Novoa, p. 3

dependencias del Municipio. Durante el año de 1954 se continuó con una dinámica de establecimiento de disposiciones dispersas por medio de las cuales se determinaban las funciones legales, en cuanto al manejo de la contabilidad se produjeron una serie de normas de manejo y control<sup>39</sup>.

\* Control Numérico

La Contraloría estaba encargada en términos de control aritmético y de fenecimiento de las cuentas de los responsables de manejo de dineros o bienes municipales que regían para el Distrito.

---

<sup>39</sup> Resolución 20 de 6 de marzo de 1954. por la cual se fijan normas sobre rendición de cuentas de la sección de conservación de edificios del Municipio. Resolución 23 de 12 de marzo de 1954. por la cual se dictan normas sobre legalización de los avances que la Proveduría Municipal entregue para el funcionamiento de los Comedores Escolares, apertura de libros y rendición de cuentas. Resolución 28 de marzo 25 de 1954. por la cual se reglamenta el Fondo Rotatorio de la Dirección Municipal de Higiene. Resolución 37 de 18 de mayo de 1954 por la cual se reglamenta el funcionamiento de los Institutos Complementarios de Varones, Niñas y Municipal de Comercio. Resolución 68 de julio 30 de 1954 por la cual se establecen normas de control sobre los productos de los estacionómetros. Resolución 91 de 27 de agosto de 1954 por la cual se deroga la Resolución 86 de 1952 y se dictan disposiciones sobre la organización contable de la Caja de Previsión Social Municipal. Resolución 92 de septiembre 7 de 1954 por la cual se reglamenta la concesión de anticipos en la Tesorería Municipal de Bogotá. Resolución 103 de octubre 5 de 1954 Modifica las Resoluciones 46 de 1950 y 25 de 1952 sobre funcionamiento de la Caja Menor en las tres estaciones del Cuerpo de Bomberos de la ciudad. Resolución 109 de 6 de octubre de 1954 por la cual se fijan normas para registrar las operaciones contables que se efectúan en la planta de asfalto del municipio de Bogotá. Resolución 150 de diciembre 1º. de 1954 adiciona las Resoluciones 81 de 1951 y 45 de 1952 sobre catálogos de cuentas de tesorería y contabilidad de la Contraloría. Resolución 155 de diciembre 3 de 1954 señala normas fiscales sobre la organización del Almacén de la Secretaría de Circulación y Tránsito y forma para rendir cuentas. Resolución 11 de 17 de febrero de 1954 por la cual se reglamenta el funcionamiento de la caja menor de la Escuela Integral del Municipio y se preciben normas sobre rendición de cuentas.

Todos los contratos y obligaciones que implicaban gastos de fondos municipales debían ser sometidos a operaciones de control previo en la Contraloría para que certificara que existía una apropiación no comprometida con un saldo suficiente para cubrir el gasto, se debían hacer en los libros de contabilidad las reservas de las sumas suficientes para cubrir los compromisos, se firmaban las órdenes de pago que expedía el Secretario de Hacienda para el Tesorero, se examinaban y fenecían las cuentas de todos los funcionarios y empleados que se retiraban del servicio y que habían tenido a su cargo fondos o cuentas municipales, en consecuencia el Gobierno Municipal no podía celebrar ningún acto o contrato que implicaba gastos de fondos municipales sin que llevase el certificado del contralor en que constaba que había fondos comprometidos disponibles y que en los libros de Control Previo se había hecho la reserva necesaria<sup>40</sup>.

El movimiento de la Contraloría era voluminoso, el estudio de cuentas y fenecimiento para 1954 arrojó las siguientes estadísticas de atención<sup>41</sup>:

Asuntos recibidos y radicados	4.311
Giros y cuentas de cobro por devolución de impuestos recibidos y despachados	974
Oficios dirigidos a diferentes entidades y a particulares	1.815
Memorandos para otras secciones	101
Fianzas nuevas y renovaciones aprobadas y despachadas	570
Fianzas canceladas	61

---

<sup>40</sup> Ibid. Gustavo Samper Bernal, Informe Financiero del Contralor, p. 7

<sup>41</sup> Ibid. Gustavo Samper Bernal, Informe Financiero del Contralor, p. 7

Resoluciones dictadas	66
Autos de fenecimiento definitivos dictados	323
Avisos de observación proferidos	62

\* Control Perceptivo

En materia de control perceptivo regían en la Contraloría de Bogotá principios muy similares a los establecidos por la Misión Kemmerer, tenía la contraloría plenas facultades para inspeccionar y controlar todos los departamentos y oficinas que recaudaran o gastaran, directa o indirectamente, fondos municipales con el objeto de cerciorarse de la organización y manejo de cada uno de ellos y debían así mismo prescribir las normas a que debían sujetarse las dependencias.

De igual manera el Contralor estaba autorizado para intervenir en las obras públicas que llevaba a cabo el municipio y aún a las empresas que eran administradas por delegación. De esta manera eran revisados inventarios y apertura de libros, avalúos, baja de elementos inservibles, distribución de formularios para resoluciones de multa, entrega y control de recibos para multa, envío y fiscalización, vigilancia en la inversión de auxilios del distrito a entidades sociales y de beneficencia, investigaciones por fraude al tesoro público, supervigilancia de contratos y control de jornales.

Con respecto a este tipo de control el contralor Gustavo Samper Bernal hace la siguiente apreciación: “la labores propias del control perceptivo y especialmente la fiscalización por visitas, suelen no ser ordinariamente del agrado de los empleados investigados, siendo particularmente incómodas y espinosas cuando se trata de averiguar por los bienes públicos confiados a personas muy recomendadas, generalmente bien reputadas y hasta con larga tradición de corrección y honorabilidad. Si en la visita se llega a establecer lo que no es imposible, un faltante o a descubrir irregularidades o delitos, no es raro que los presuntos responsables traten de defenderse, no con comprobantes o documentos justificativos, sino apelando a influencias sociales, a presiones jerárquicas y, más comúnmente, a pretextos políticos”.<sup>42</sup>

\* Control jurídico o numérico legal

El control jurídico tenía por objeto fiscalizar la totalidad de las existencias de los fondos y bienes públicos, obtener los recaudos y los gastos se efectuaban en consonancia con los Acuerdos del Consejo Administrativo y para los fines previstos en cada vigencia fiscal. En este contexto el contralor debía examinar en cuanto a exactitud, legalidad y conformidad con los Acuerdos, Decretos del alcalde y reglamentos de la Contraloría, todas las peticiones de pagos que le hicieran al municipio, inclusive la nóminas, debía así mismo fiscalizar el

---

<sup>42</sup> Gustavo Samper, citando a Leopoldo Lascarro, Informe Financiero del Contralor, p. 9. el control jurídico o numérico legal tiene tres aspectos: el aritmético y de contabilidad, que se desarrolla a través de las operaciones aritméticas verificadas en la liquidación de las rentas y de los gastos y de la inscripción de sus resultados en los libros de contabilidad. El perceptivo, que se desenvuelve en la práctica de visitas e inspecciones objetivas sobre los libros y las existencias. El control jurídico, que tiene por objeto fiscalizar la aplicación de las tarifas que correspondan con el recaudo de las rentas e impuestos, controlar el fiel cumplimiento de las ordenaciones y de las normas fiscales vigentes para el egreso de fondos y de bienes a que hubiere lugar, y mantener la integridad de las existencias y del patrimonio que se adquiera con los fondos provenientes del presupuesto.

buen recaudo e inversión de las rentas y obligar a los tesoreros, administradores y en general, a todos los empleados de manejo a rendir sus cuentas oportunamente pudiendo imponer multas hasta de \$50 pesos a quienes no llevaban cumplidamente sus funciones o no dieran estricta aplicación a los reglamentos. Adicionalmente vigilaba el gasto de combustibles para los vehículos del municipio. Este control jurídico y aritmético de los gastos del Distrito se ejercía sobre los siguientes presupuestos y fondos rotatorios<sup>43</sup>:

- \* Presupuesto ordinario, extraordinario de progreso urbano, presupuesto extraordinario de fomento municipal, presupuesto permanente de la Conferencia Panamericana, presupuesto permanente de la Avenida Santander.
- \* Fondo Rotatorio de Pavimentación, Alcantarillado, Andenes y Sardineles, Fondo Rotatorio de Proveeduría.

### 3.2. La gestión de Gustavo Samper Bernal, la IV Conferencia de Contralores y la Resolución 274 de octubre 27 de 1956 del Contralor de Bogotá.

Los años de 1955 y 1956 marcan un cambio fundamental en la Contraloría de Bogotá, durante la dirección de Gustavo Samper Bernal. En septiembre de 1955 la Contraloría estaba cumpliendo 26 años de funcionamiento, el balance que presentaba la prensa local en términos administrativos es el siguiente:

“En Bogotá, infortunadamente en los últimos años, no se han votado las partidas indispensables para atender correctamente el servicio de la Contraloría, lo que ha dado por

---

<sup>43</sup> Gustavo Samper Mendoza, *Informe Financiero del Contralor*, A este respecto es ampliamente citado el Acuerdo 48 de 1949 por el cual se organiza el control administrativo del Presupuesto Municipal, p. 11

natural resultado que esta dependencia está atrasada en numerosos aspectos, especialmente en lo que se relaciona con máquinas de contabilidad y equipo moderno de oficina. Si por medio de un decreto presidencial se estableciera en forma definitiva la participación que en las rentas deben tener las Contralorías, es muy posible que esta falla quedara subsanada para siempre, con el natural beneficio de la administración y del pueblo que entrega las contribuciones públicas”<sup>44</sup>.

En este contexto se producen considerables reformas, entre ellas se inicia un proceso de capacitación a los funcionarios en las nociones de hacienda pública, economía, finanzas, legislación de control, derecho administrativo y presupuestal. Así mismo se publicó el libro *Organización funcional del control en el Distrito Especial*<sup>45</sup>. Las medidas tenían dos direcciones, organizar la estructura administrativa y conceptualizar acerca de la definición del control. Las reformas atienden los temas de administración de personal, auditoría general, control previo, contabilidad general, escuela de capacitación técnica, examen de cuentas y el reglamento funcional de la institución.

La IV Conferencia de Contralores r

eunida en la ciudad de Bogotá el 21 de octubre de 1955 acogió una organización funcional unificada para la marcha de las Contralorías del país, la V Conferencia aprobó definitivamente la organización funcional de las Contralorías y estableció la necesidad de aplicar en el Distrito el Estatuto Unificado de Control Fiscal. Esto conllevó a la expedición de la Resolución 274 de 27 de octubre de 1956 *sobre el reglamento funcional de la*

---

<sup>44</sup> La obra de la Contraloría del Distrito Especial, p. 5

<sup>45</sup> Gustavo Samper, *Organización Funcional del Control en el Distrito Especial*, Bogotá, Contraloría de Bogotá Distrito Especial, Sección de publicaciones, 1956-1957

*Contraloría Distrital de Bogotá.* La Contraloría de Bogotá pasó entonces de ser asimilada como seccional de Departamento a ser autónoma con la categoría de Distrito Especial.

Los congresos de contralores que acabamos de mencionar fueron reunidos en Bogotá por iniciativa del Coronel Alberto Ruiz Novoa, Contralor General de la República, en estos congresos se fundaron las bases para una nueva organización del control suministrando directivas concretas a las contralorías departamentales y municipales y proponiendo ir hacia un Estado Unificado de Control Fiscal Nacional<sup>46</sup>.

Esta nueva estructura propuesta por las Conferencias de Contralores llevó en su conformación un concepto administrativo en la forma como se ejerce el control, específicamente con el denominado Control Previo, aunque este había sido utilizado desde los inicios de la Contraloría, la creación de esta oficina hace explícito un énfasis en esta forma de vigilancia que durará hasta la Constitución de 1991. El resto de las oficinas es el resultado de la reorganización de las funciones ya existentes. El sistema de control de auditoría se denominaba de control previo, el cual “permitía que el órgano fiscal conservara una presencia activa.....para velar por el cumplimiento de lo previsto en la ley de contratación o enajenación administrativa, defendiendo los intereses del Estado”<sup>47</sup>. La nueva Constitución se dirige más bien a no mezclar la función del control con la decisión

---

<sup>46</sup> Alberto Ruíz Novoa, Conferencia del Coronel Alberto Ruíz Novoa Contralor General de la República sobre la labor de la Contraloría en el año comprendido del 13 de junio de 1955 a 13 de junio de 1956, Bogotá, Empresa Nacional de Publicaciones, 1956. Gustavo Samper Bernal (Contralor), *Informe Financiero*, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, Bogotá, Imprenta de Bogotá D.E., 1956, p. V

<sup>47</sup> Raúl Gómez Quintero, *Constitución política un cuello de botella del Control Fiscal*, en Gestión fiscal, informe financiero de la Contraloría General de la República, agosto de 2000, citado por Gabriel Rosas Vega, Reflexiones sobre Control Fiscal, Economía Colombiana No. 298, septiembre/octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría, p. 48

en materia de gastos. “Quien controla no debe participar en la decisión objeto de control, pues entonces dicha intervención equivale a coadministrar y se aleja de la intención y naturaleza de la función...”<sup>48</sup>

El contralor de Bogotá Gustavo Samper Bernal estableció por primera vez en la administración de la ciudad el balance financiero, publicándose en marzo de 1955. El balance no abarcaba la totalidad del patrimonio local por que las empresas descentralizadas no aportaban la información suficiente según la normatividad que la regulaba.

Durante esta gestión se realizó por primera vez un inventario general de bienes devolutivos del Distrito Especial, de sus bienes raíces y de los valores que le pertenecían. De igual manera se estableció un control sobre los municipios anexados a partir de 1954: Bosa, Fontibón, Engativa, Suba, Usaquén y Usme., aunque funcionaban con independencia se mantenía una vigilancia por parte de la Contraloría de Bogotá, a pesar de que los recursos eran escasos para el traslado y dotaciones de los empleados.

\* la Resolución 274 de octubre 27 de 1956 del Contralor de Bogotá

La Resolución No. 274 define la Contraloría como un “órgano asesor en lo relativo a la organización y métodos, reglamentos, cuestiones presupuestarias, fiscales, contables, etc.

---

<sup>48</sup> Gabriel Rosas Vega, Reflexiones, p. 50

El Reglamento definía la organización, funcionamiento y producción documental de la vigilancia fiscal, el control presupuestal, la contabilidad, los fondos públicos, la rendición, examen y juicio de cuentas, las exoneraciones y condonaciones, la fiscalización de obras, inventarios, fianzas y finiquitos, la deuda pública (balances), el presupuesto (multas), y finalmente la administración de la dependencia.

Así mismo la Resolución estableció las funciones de todos los empleados jefes y subalternos tales como el contralor, secretario general, inspector de personal, oficial de administración, jefe de publicaciones, inspectores de jornales, jefe de control previo, ingeniero y arquitectos visitantes, jefe de visitantes, auditor general, revisores, jefe de contabilidad, subjefe de inventarios, jefe de examen de cuentas y fianzas, jefe de revisoría y control de impuestos.

En esta reforma se reorganizó la estructura que había en funcionamiento y fusionó la normatividad vigente para ese momento. Dos oficinas habían sido creadas por fuera de la Resolución 274, el Consejo de Coordinación y la Escuela de Capacitación, el primero como resultado de las recomendaciones realizadas por la V Conferencia de Contralores en cuanto a que las contralorías seccionales debían propender por el establecimiento de consejos de coordinación como un cuerpo consultivo y de planeación. Esas normas definieron primordialmente una nueva organización del trabajo de la Contraloría que implicaba al mismo tiempo una reorganización importante de sistemas y métodos.

El Consejo de Coordinación era un instancia donde se proponían las iniciativas de organización y métodos, se discutían y se adoptaban. La primera labor en que se ocupó ese Consejo fue la de establecer un plan general de trabajo que contemplaba cada una de las agencias de la Contraloría. El plan fue subdividido en planes parciales para cada Departamento y cada Sección con un programa mensual de labores. La vigilancia de este proyecto se llevó a cabo con la expedición de la Resolución 14 de 1955 donde se adoptó para los funcionarios un nuevo reglamento de disciplina<sup>49</sup>.

\* La Escuela de Capacitación

La Contraloría General de la Nación había creado a partir de la Resolución No. 1289 de 1º de septiembre de 1954 del Presidente de la República una Escuela de Capacitación con el fin de ofrecer a los funcionarios “perfeccionamiento, unificar métodos y técnicas de trabajo y preparar personal competente<sup>50</sup>. En 1956 se vio la importancia, en la Contraloría del Distrito Especial de disponer de personal idóneo que constituyera garantía en el desempeño de las tareas y en la finalidad perseguida por la Contraloría. Dada esta necesidad se optó por los “cursos de capacitación técnica” que “acrecienten los conocimientos del personal ... y se acomoden a las prácticas modernas”. En este contexto se creó la Escuela de Capacitación Técnica por medio de la Resolución No. 41 de 8 de febrero de 1956 con dependencia directa del Contralor. En el artículo cuarto el objeto de la Escuela quedó establecido así:

---

<sup>49</sup> Gustavo Samper Bernal, *Informe Financiero*, 1956, p. IV-V

<sup>50</sup> Alberto Ruíz Novoa, Conferencia del Coronel Alberto Ruíz Novoa, p. 9

“A ella corresponde iniciar y llevar a término cursos que guarden estrecha relación con las necesidades técnicas y administrativas de la Contraloría del Distrito, buscando la superación teórica y práctica en las diversas especializaciones, y complementando los conocimientos de algunos empleados, o bien aprovechado las experiencias de otros, para que en definitiva todo ello redunde en un perfecto desempeño de la labor que al organismo fiscal incumbe”

La Resolución 274, también determinó la composición de la Escuela: un director, un inspector de estudios, una secretaria, un dibujante, un bibliotecario, una mimeografista, una mecanógrafa y un mensajero. El *Informe fiscal y financiero del Contralor* de 1959 afirmaba que sólo hasta 1959 se definió una partida presupuestal para la Escuela de Capacitación iniciando labores el primero de marzo de 1960 con un director, un secretario de disciplina, un mimeografista, una mecanógrafa y un mensajero. Se llevaron a cabo cursos de derecho penal, procesal penal, administrativo, contabilidad oficial, mercantil y legislación fiscal.

El personal docente eran los jefes de sección de la Contraloría. En el informe del Contralor de 1961 se presentó un balance del funcionamiento de la Escuela para los empleados donde estaban inscritos 120 alumnos que recibieron cursos en ocho asignaturas durante ocho meses<sup>51</sup>.

En esta nueva estructura es evidente la creación de la Auditoría General con sus dependencias que pasan de tres en 1952 a nueve en 1956. Se creó así mismo la oficina de

---

<sup>51</sup> Rodrigo Marín Bernal (Contralor), *Informe fiscal y financiero de 1961*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, 1961, p. 8

Revisoría y Control de Impuestos con tres oficinas a su cargo como actividades redistribuidas de las funciones ya existentes. Anexando a la Resolución 274 el Consejo de Coordinación y la Escuela de Capacitación, La estructura de la Contraloría del Distrito Especial se definió así:

## 1. Despacho del Contralor

### 1.0.1. Consejo de Coordinación

#### Sección I

### 1.2. Secretaría General

#### 1.2.1. Jefe de Publicaciones

#### 1.2.2. Jefe de Archivo, de Empleados y Obreros

#### Sección II

### 1.3. Control Previo

#### Sección III

### 1.4. Visitadores Fiscales

#### Sección IV

### 1.5. Auditoría General

1.5.1. Revisor fiscal Talleres Distritales, Dirección de Aseo, Planta de Asfalto, matadero y plaza de ferias

1.5.2. Revisor fiscal de la Secretaría de Tránsito y Transporte

1.5.3. Revisor fiscal zonas anexadas

1.5.4. Revisor fiscal División de Extensión Cultural

1.5.5. Revisor Fiscal Departamento de Catastro

1.5.6. Auditor Caja de Previsión Social

1.5.7. Auditor Caja de Vivienda Popular

1.5.8. Auditor de Proveduría Distrital

1.5.9. Auditor de Restaurantes Escolares

### Sección V

1.6. Contabilidad

1.6.1. Subjefe de Inventarios

### Sección VI

1.7. Examen de Cuentas y Fianzas

### Sección VII

1.8. Revisoría y Control de Impuestos

1.8.1. Grupo 1. Propiedad Raíz

1.8.2. Grupo 2. Industria y comercio Vehículos

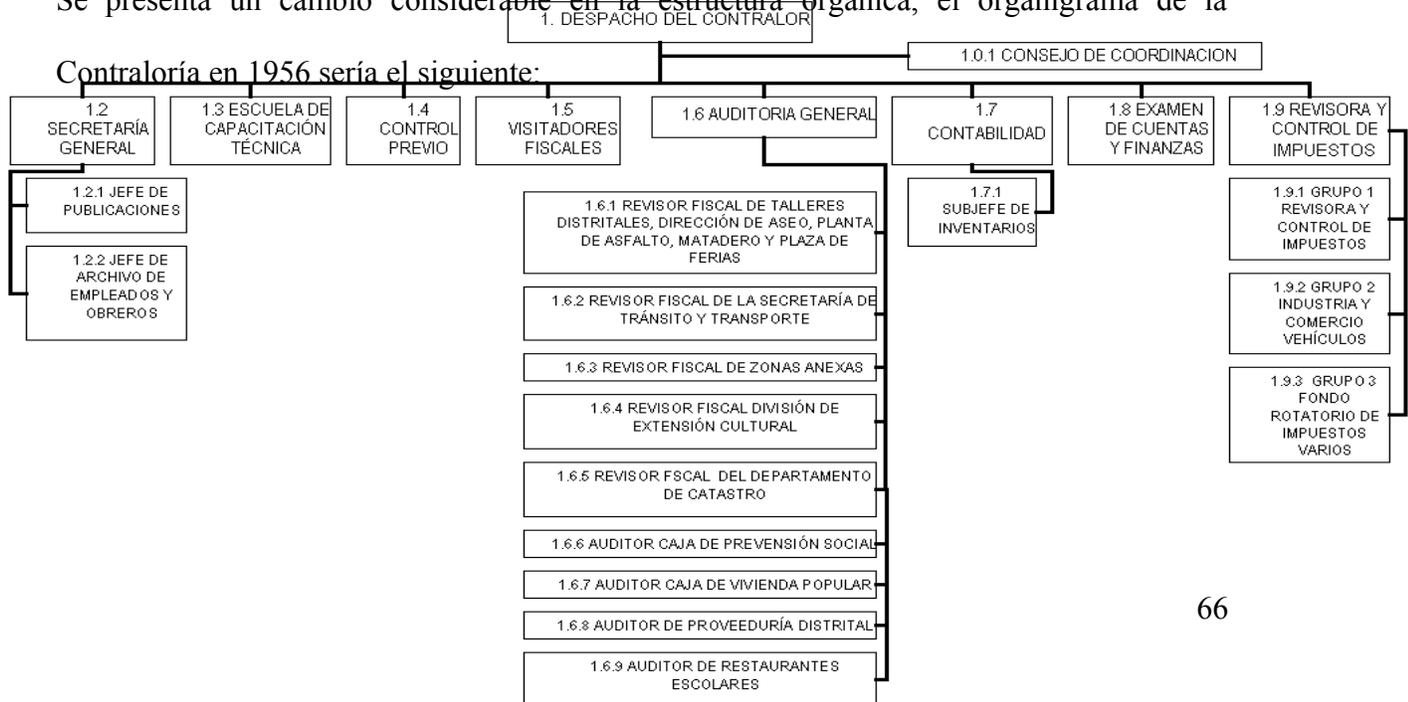
1.8.3. Grupo 3. Fondo Rotatorio de Impuestos Varios

1.9. Escuela de Capacitación

## RESOLUCIÓN 274 DE 1956

Se presenta un cambio considerable en la estructura orgánica, el organigrama de la

Contraloría en 1956 sería el siguiente:



### 3.3. Acuerdo 5 de enero 15 de 1957 una reorganización funcional de la Contraloría del Distrito Especial

La Resolución 274 de 1956 definió en términos generales las funciones de las diferentes dependencias de la Contraloría pero tres meses más tarde se produjo una nueva reestructuración que implicaba la creación de nuevas dependencias y la definición de instancias administrativas más que las técnicas referidas al control realizado mediante el Acuerdo 5 de 1957.

Los cambios que se dieron a nivel orgánico ampliaron la estructura y definieron unas nuevas dependencias jerárquicas, desaparece la división por secciones y se definieron las oficinas como servicios. En términos generales la estructura de la Resolución 274 sobrevivió, las cinco oficinas permanecieron. Se crearon el Despacho del Contralor Auxiliar, el Servicio de Secretaría y Jefatura de Personal compuesta a su vez por la Secretaría General y la Jefatura de Personal. La oficina de Examen de Cuentas se fusionó

en Servicio de Examen de Cuentas, Contabilidad e Informes Financieros. Se crearon así mismo, desagregados de las funciones ya existentes, los servicios de Finanzas y Fenecimientos, de Examen e Incorporación de Cuentas Distritales, Jurídico, de Archivo y Correspondencia.

El Servicio Administrativo constituyó una de las áreas de trabajo que empezó a identificarse más adecuadamente a partir de este Acuerdo, esta oficina estaba compuesta a su vez por siete oficinas, las cuales eran: de Preparación, Administración y Control de presupuesto, Manejo y Contabilización de Fondos, Adquisiciones y Suministros, Inventarios, Conservación y Reparación de Locales y Equipo, Edición y Publicaciones y Registro de Personal.

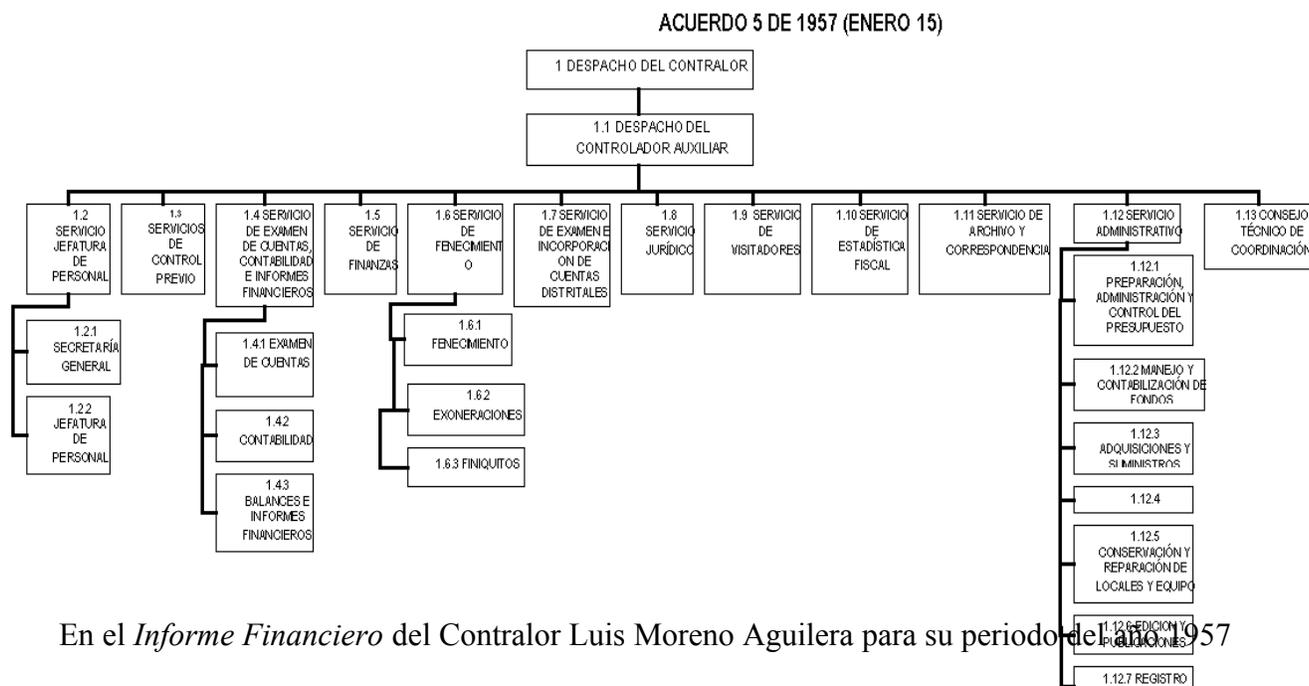
Aunque en este Acuerdo no aparece, la Escuela de Capacitación ya estaba creada y seguía su funcionamiento al igual que el Consejo Técnico de Coordinación, antes denominado Consejo de Coordinación. Con respecto a la estructura orgánica de 1956 se continuó con la dinámica de organización de acuerdo a dos ideas, la primera es ordenar con respecto al proceso administrativo vigilado, como en el caso de finanzas, fenecimientos, contabilidad, el segundo factor de organización es el método de control utilizado, es el caso de las oficinas de control previo, examen de cuentas. La nueva estructura administrativa de 1957 estaba definida de la siguiente forma:

- 1 Despacho del contralor
  - 1.0.1. Consejo Técnico o de Coordinación
  - 1.1. Despacho del contralor auxiliar

- 1.2. Servicio de Secretaría y Jefatura de Personal
  - 1.2.1 Secretaría General
  - 1.2.2 Jefatura de Personal
- 1.3. Servicios de Control Previo
- 1.4. Servicio de Examen de Cuentas, Contabilidad e Informes Financieros
  - 1.4.1 Examen de Cuentas
  - 1.4.2 Contabilidad
  - 1.4.3 Balances e informes financieros
- 1.5. Servicio de Finanzas
- 1.6. Servicio de Fenecimiento
  - 1.6.1 Fenecimiento
  - 1.6.2 Exoneraciones
  - 1.6.3 Finiquitos
- 1.7. Servicio de Examen e Incorporación de Cuentas Distritales
- 1.8. Servicio Jurídico
- 1.9. Servicio de Visitadores
- 1.10. Servicio de Estadística Fiscal
- 1.11. Servicio de Archivo y Correspondencia
- 1.12. Servicio Administrativo
  - 1.12.1 Preparación, Administración y Control del Presupuesto
  - 1.12.2 Manejo y Contabilización de Fondos
  - 1.12.3 Adquisiciones y Suministros
  - 1.12.4 Inventarios
  - 1.12.5 Conservación y Reparación de Locales y Equipo

1.12.6 Edición y Publicaciones

1.12.7 Registro de Personal



En el *Informe Financiero* del Contralor Luis Moreno Aguilera para su periodo del año 1957 presentaba los ajustes que fue necesario realizar a la implementación del Acuerdo 5 de 1957. Las secciones de Contabilidad General y la de Examen de Cuentas y Fianzas fueron reemplazadas por la de Examen de Cuentas, Contabilidad e Informes Financieros y la de Fecimientos, Fianzas y Finiquitos. La oficina que llevaba a cabo el examen de cuentas debía disponer de los mismo elementos para la contabilización y formación de balances. Además, argumentaba el Contralor, el funcionario que produce la glosa (examinador), no debía ser el mismo que calificaba la respuesta, porque así no se conseguía imparcialidad en el juzgamiento fiscal y se situaba a los cuentadantes en situación desfavorable<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Luis Moreno Aguilera (Contralor), *Informe Financiero de 1957*, Contraloría del Distrito Especial del Bogotá, Imprenta Distrital, 1957

En este contexto fue necesaria la creación independiente de la Sección de Fenecimientos que al mismo tiempo fuera la encargada de la fijación de las cuantías de las fianzas y expidiera los finiquitos a los empleados de manejo como atestación de que tenían unas cuentas fenecidas y tenía derecho a que se le cancele su fianza de responsabilidad. La nueva estructura de la Contraloría tenía en su concepción el control previo sobre los recaudos de la Tesorería para evitar errores de aforo y liquidación que se traducían en avisos de observaciones de gran volumen<sup>53</sup>.

Entre las estrategias de organización y control de la Contraloría se especificaba el auditaje directo que consistía en evitar la repetición de trabajo que antes se hacía por la Auditoría, llevando los mismo libros de la oficina fiscalizada. De esa labor perceptiva no quedaba sino las iniciales al pie de los libros de control, la refrendación de los cheques y las copias de las actas que hacían sobre las diligencias de arqueos. Y finalmente las visitas fiscales que garantizaban el manejo de los intereses del Distrito, en el año de 1957 fueron realizadas 446 visitas.

Esta reforma también apuntaba a salir de los sistemas empíricos de la contabilidad Distrital que requerían de una orientación técnica que en palabras del contralor “no podían asimilar con facilidad funcionarios de veinte o más años de rutina.... además de la involucración equivocada de los fondos especiales con los ordinarios se hacían figurar en el balance pasivos inexistentes y se dejaban por fuera activos cuantiosos, como los de la cartera por impuestos caudados y no pagados”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Luis Moreno Aguilera, *Informe Financiero de 1957*, p. VI

<sup>54</sup> Luis Moreno Aguilera, *Informe Financiero de 1957*, p. VIII-IX

En 1959 el Informe Financiero del Contralor Eduardo García Badel sobre el año de 1958 informa sobre la inoperancia de algunas dependencias de la Contraloría donde se realizaron cambios radicales para una tecnificación funcional. Las Auditorías Fiscales se dedicaban única y exclusivamente al control efectivo y de bancos, olvidando la revisión posterior de las planillas y relaciones de movimiento de las oficinas de manejo. El control posterior de los asientos contables de la Tesorería y otras dependencias no estaban funcionando<sup>55</sup>.

Entre los proyectos que manifiesta necesario el Contralor era la expedición de un Código Fiscal como una iniciativa propuesta desde la Contraloría General de la Nación, en vista de que Colombia carecía de un Código, el último había sido expedido por la Ley 110 de 23 de noviembre de 1912, 44 años después la mayoría de sus disposiciones habían sido derogadas o reformadas por tanto su consulta era difícil ya que las nuevas disposiciones tampoco estaban codificadas, esta idea se convirtió en un proyecto para la siguiente década. Durante el año de 1959 se creó una comisión integrada por el Contralor, el Secretario General, el Jefe de la Sección Jurídica y el Jefe de la Sección de Control Previo quienes elaboraron un proyecto de Acuerdo sobre Código Fiscal Distrital y fue presentado a la revisión del Concejo las dificultades que se argumentaban eran, entre otras: el crecimiento del sector público Distrital, la dispersión de normas sobre régimen fiscal y el hecho de que algunas de ellas eran anticuadas<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Eduardo García Badel (Contralor), *Informe Financiero*, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, Imprenta Distrital, Bogotá, p. 6

<sup>56</sup> Jorge García H. (Contralor), *Informe fiscal y financiero de 1959*, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, Bogotá, 1959, p. 8

### 3.4. Resolución Reglamentaria No. 20 de julio 28 de 1960. Por la cual se aprueba el reglamento funcional de la Contraloría Distrital.

La Resolución Reglamentaria 274 de 1956 y del Acuerdo 5 de 1957 que presentaban las actividades de las oficinas de Contraloría muy específicamente, son reformadas nuevamente a partir de lo dispuesto en el Artículo 1º., Capítulo VII del Acuerdo 119 de diciembre 8 de 1959, por este motivo es expedida la Resolución Reglamentaria No. 20 de julio 28 de 1960 *por la cual se aprueba el reglamento funcional de la Contraloría Distrital*. Este reglamento es un manual de funciones de cada uno de los cargos, este proceso técnico de descripción de las funciones se puede considerar pionero en el desarrollo de este tipo de instrumento y control.

En la Resolución 274 se restringen las actividades generales, no se cuenta con el mismo número de oficinas ni con la misma organización pero se puede afirmar que se conserva la idea general de servicio que se instituye a partir de 1956, de este modo la Contraloría quedó conformada por seis oficinas:

- \* Despacho del Contralor
- \* Secretaría General. Administración y publicaciones
- \* Contabilidad
- \* Control Previo
- \* Auditorías y Revisorías
- \* Visitadores Fiscales

Sin embargo de esta reducción, la Resolución 20 de 1960 contiene el desarrollo de las funciones de los cargos y nos permite apreciar el personal aproximado que había en cada una de las oficinas. El Despacho del Contralor, tenía a su cargo un Contralor auxiliar, una secretaria, una mecano - taquígrafa. La Secretaría General - Administración y publicaciones tenía como funcionarios una mecano - taquígrafa, celadores, ascensorista, Inspector de Personal, oficial de radicación, cartero, archivero, mecanógrafa, microfilmador, oficial ayudante, oficial de nóminas, cuatro ayudantes, inspectores de jornales. Como puede apreciarse los cargos son generales de tal manera que pueden desempeñar numerosos oficios de acuerdo a la actividad.

La Sección de Contabilidad, estaba compuesta por un subjefe, una mecano - taquígrafa, dos contadores, siete auxiliares, tres mecanógrafas, un revisor de cuentas, examinadores. La Sección de Control Previo contaba con un jefe, dos auxiliares, tres contadores de Giros, Contratos y Reservas, un ingeniero visitador, un arquitecto visitador, dos mecanógrafas.

La Sección de Auditorías y Revisorías, contaba con dos tipos de servicios: auditorías y revisorías, que reemplazaron a las establecidas en la reforma de 1956 definidas como Auxiliar fiscal de Auditoría y que se disponían de la misma manera en cada una de las entidades.

En esta Sección se encuentran una serie de otras subsecciones conformadas por las Auditorías de las entidades con su organización independiente. La Auditoría de impuestos, con un grupo conformado por un inspector de impuestos, Revisor de Recaudos, Revisor de liquidaciones propiedad raíz, Auxiliares, Revisor de Liquidaciones Industria y Comercio

Vehículos, Auditor Fiscal de Tesorería, un auditor ingeniero de la Auditoría Fiscal de Valorización, un Secretario Contador, una mecanógrafa, un auditor fiscal de Proveduría con un contador ayudante, un verificador de entregas. El auditor Fiscal de Higiene, con un contador, un Revisor de Planillas, Inspectores de Suplemento Nutricional. La Auditoría Fiscal de la Caja de Previsión Social con un secretario contador, un revisor de cuentas y una mecanógrafa. La auditoría fiscal de la Caja de Vivienda Popular, la auditoría Fiscal de las Empresas de Aseo, con un contador, una auxiliar y una mecanógrafa, la Auditoría Fiscal de la Empresa de Transportes Urbanos, con un contador, un auxiliar y una mecanógrafa, la Auditoría Fiscal de Tránsito y Transporte con un contador y un auxiliar, la Auditoría fiscal de Talleres, matadero, plaza de ferias y planta de asfalto con un auditor y auxiliares. Así mismo la Sección estaba conformada por dos Revisorías Fiscales, de Proveduría de Bienes y de la Cárcel Distrital de Varones y de Catastro.

La Sección de Visitadores Fiscales estaba compuesta por un Secretario Contador, los visitadores fiscales, un oficial de inventarios y un inspector de inventarios. La Sección de Fenecimiento, Fianzas y Finiquitos estaba compuesta por una jefe, un secretario contador, los fenecedores y un notificador.

Como puede observarse hasta el momento no existe una normatividad que disponga las funciones y defina la estructura administrativa, es por ello que en 1962 era una queja de los Contralores de Bogotá la inexistencia de un Código Fiscal que recogiera la normatividad vigente y la reglamentación fiscal. Con respecto a esta falta el Contralor al referirse a las funciones planteaba el problema de la siguiente manera: “quiénes tenemos la oportunidad de observar la trayectoria de los negocios públicos desde el plano de la entidad fiscalizadora, sentimos la asistencia de suficientes razones de orden funcional para abogar por la aprobación de un estatuto, cuya existencia marcará la imprescindible fisonomía del primer municipio del país. Estas son elementales consideraciones que unidas a los conceptos técnicos y doctrinarios... llevan al contralor a solicitar con ahínco .... que el honorable cabildo estudie el proyecto que ha sido sometido a su muy ilustrada consideración.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Cesar Montoya Ocampo, *Informe Fiscal y Financiero de 1962*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial, 1962

### 3.5. La Reforma Constitucional de 1968

La Reforma Constitucional de 1968 trajo consigo un cambio estructural en la Contraloría de Bogotá. En el Parágrafo del Artículo 41 del Decreto Nacional 3133 de 1968, se dispuso que la contabilidad y cuentas públicas del Distrito quedarían bajo la dependencia de la Secretaria de Hacienda. Para llevar a cabo esta determinación se expidió el Decreto 320 de marzo 18 de 1969 por el cual se reestructuraron algunos servicios y se adscribieron unas funciones en la Contraloría Distrital.

La Reforma, definió dos modificaciones del control fiscal: se aumentó el periodo del contralor de dos a cuatro años y en segundo lugar se estableció que la contabilidad podría ser llevada por otras agencias del Estado, no obstante, la contraloría continuó desarrollando esta función hasta 1969 y con la Constitución de 1991 se creó el cargo de Contador General de la República lo cual desagregó la función.

De igual manera por Decreto 270 de 1969, los empleos y funcionarios de la Planta de Personal de la Contraloría que componían el grupo de Contabilidad de la División de Contabilidad, Examen de Cuentas e Informes Financieros, fueron trasladados a la Dirección Distrital del Presupuesto. Esta determinación obligó a que fuera necesario reestructurar los servicios y funciones de planeamiento, análisis Financiero, Auditaje y Examen de Cuentas y con ello se debía así mismo cambiar la denominación de algunas dependencias de la Contraloría para ajustarla a lo establecido en los Artículos 18, 25 y 41 del Decreto 3133 de 1968.

De esta manera el Decreto 320 de 1969 definió bajo el término de Servicios las oficinas y estableció los funcionarios de la Contraloría Distrital, en los aspectos de Planeamiento Contable, fiscal y Administrativo interno; de Análisis Financiero; de Auditaje en la fuente sobre la Contabilidad General del Distrito; y de Examen de Cuentas, se cumplirían a través de la constitución de la División de Planeamiento, la cual reemplaza a la División de Contabilidad, Examen de Cuentas e informes Financieros.

Definió además que la Auditoría de Salud Pública, Educación y Asistencia Social se denominaría Auditoría de Educación, Salud y Bienestar Social. La Revisoría de Catastro y Procuraduría de Bienes se denominaría Revisoría de Catastro. La Auditoría de Obras Públicas entre sus funciones llevaría el control de los bienes inmuebles del Distrito. Este Decreto empezó a regir a partir del 1º de marzo de 1969.

### 3.6. La Reforma de 1975 y el Acuerdo 13 de 26 de agosto de 1975

En 1975 se produjo una de las principales reformas operativas del control fiscal en el país mediante la expedición de la Ley 20 que fue desarrollada por los Decretos 924, 925 y 937 del mismo año. Si bien es cierto las contralorías son independientes en cada nivel territorial, las reformas administrativas y políticas que tiene la Contraloría General de la Nación afectan directamente los otros niveles ya que marca la pauta de funcionamiento.

En palabras del tratadista Diego Younes, “Está ley preceptúa que para el gobierno central y para los establecimientos públicos se aplican etapas integradas de control previo, perceptivo y posterior. La misma Ley para las empresas industriales y comerciales diseña un sistema de responsabilidad especial y un sistema de control posterior adecuado a la naturaleza misma de las empresas. Para las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado tiene más del 50%, destina un control fiscal igual de las empresas, para las demás designa un revisor fiscal elegido de listas que pase el Contralor. La gran innovación en cuanto al modelo de administración es que crea, para efectos del control fiscal un nuevo grupo de entidades públicas conformado por las entidades bancarias oficiales, los almacenes generales de deposito, y las entidades financieras públicas, que no tienen una categoría especial en los estatutos de 1968 aplicando una forma de control especializada para ellos.”<sup>58</sup>

En otras palabras es una reforma más conceptual que administrativa, es por ello que en el Artículo 65 de la Ley 20 de 1975 se autorizó al Gobierno Nacional para que contratara con especialistas colombianos un estudio en asocio con una Comisión Interparlamentaria compuesta por cuatro representantes y cuatro senadores designados por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes. La Comisión debía estudiar: la estructura, funciones y en general la organización de la Contraloría General de la República, los procedimientos que dicha entidad utilizaba, la carrera administrativa, las calidades, selección, reclutamiento, evaluación, sistemas de promoción, adiestramientos, clasificación y escalas de remuneración. Debía establecer así mismo el personal necesario para que la Contraloría pudiera cumplir eficazmente sus funciones constitucionales y legales.

---

<sup>58</sup> Carvajal, Luis B. y otro, Punto de vista del tratadista Diego Younes sobre la Ley 20 de 1975, p. 16

En el nivel Distrital la reforma se hizo efectiva mediante el Acuerdo 13 de 26 de agosto de 1975 que modificó y adicionó las Normas Orgánicas de la Contraloría Distrital fijando sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal. La Contraloría Distrital comprendía la gestión fiscal como la vigilancia y el control Fiscal que garantizaba al Distrito su conservación y adecuado rendimiento.

El Acuerdo 13 de 1975 establecía una serie de disposiciones en el actuar de la entidad, tales como la prohibición de autorizar inversión en obras que se ejecuten en barrios o veredas distintos a aquellos para que fueron destinados. Así mismo determinó que debía aplicar sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Distrital, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de "Control Previo", "Control Perceptivo", y "Control Posterior".

El control de estas dependencias administrativas debía ser ejercido por los Auditores fiscales o por Revisores designados por el Contralor, directamente sobre caja, inventarios, comprobantes, libros, máquinas de contabilidad y sistemas de computación electrónica.

Buena parte del Acuerdo define y organiza operativamente los procedimientos que se deben llevar a cabo para ejercer la vigilancia y control, con esta determinación la Contraloría entraba de lleno a regular todas las actividades institucionales del Distrito. Se definió entonces que la Contraloría Distrital debía solicitar que cada establecimiento público envíe mensualmente, a la Auditoría respectiva, una relación detallada de los gastos de funcionamiento e inversión, así como también una relación de los contratos celebrados.

En este mismo orden de ideas, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito debían establecer sistemas adecuados de fiscalización que consultaran principios modernos de Auditoría Financiera y el giro especial de sus negocios. A su vez, la Contraloría debía establecer los procedimientos para que, mediante un sistema de posterior revisión, todos los giros, ordenaciones de pago y demás documentos que debían acompañar el movimiento diario de fondos y bienes, fueran estudiados por el Auditor Fiscal.

La Contraloría Distrital reglamentó la forma como los almacenistas de la Administración Central y los Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Distrito debían rendir mensualmente a la Auditoría Fiscal respectiva una relación valorizada de las entradas y salidas de elementos de consumo y devolutivos, de conformidad con las clasificaciones de las Resoluciones Reglamentarias de la Contraloría Distrital.

La auditoría debía verificar la intervención o examen de cuentas, sobre los respectivos libros de contabilidad, comprobantes y registros con el objeto de constatar la forma como se está cumpliendo la gestión fiscal, y expedía el certificado o feneamiento sobre la legalidad de las operaciones financieras y de los movimientos de almacén.

En la sección de Examen de Cuentas de la Contraloría Distrital se estableció una unidad especial de trabajo dedicada a tramitar los juicios fiscales de los funcionarios responsables

de las empresas industriales y comerciales del Distrito. Esta unidad de trabajo debía llevar a cabo el examen y feneamiento de las cuentas observadas por las Auditorías Fiscales.

En cuanto al gasto ejecutado en el Distrito se establecieron una serie de procedimientos, la celebración de contratos de prestación de servicios tanto de la Administración Central como de los Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, requería autorización expresa del Alcalde Mayor de Bogotá y el visto bueno del Contralor Distrital. Los ordenadores de gastos, los pagadores y almacenistas de las Empresas Comerciales del Distrito, debían prestar fianza cuya cuantía y modalidad eran fijadas por la Contraloría Distrital. Se autorizó además que a solicitud de la Junta Directiva de las Empresas Industriales del Distrito, el Contralor podría establecer controles previos, permanentes o temporales en las dependencias o unidades administrativas de tales organismos. En este mismo orden de ideas las sociedades de Economía Mixta en las cuales el Distrito poseía el 50% o más de capital, quedaron sometidas al mismo régimen de vigilancia fiscal de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito.

Así mismo la Contraloría prescribió los métodos y ordenamientos contables para el registro de fondos y bienes distritales; definió de esta manera una clasificación de bienes fiscales; un balance de la Hacienda; un Balance del Tesoro; y el Presupuesto Distrital, estableciendo una nomenclatura de cuentas de acuerdo con la constitución y las normas orgánicas del Presupuesto. Las Entidades Descentralizadas del orden Distrital debían enviar sus estados financieros a la Secretaría de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto y Contabilidad.

El Acuerdo además estableció las condiciones para la producción del Balance General del Distrito, que presenta el Contralor al Consejo junto con el Informe financiero Anual, debía mostrar el Déficit o Superávit fiscal y comprendía el Balance del Tesoro: Los Saldos de las cuentas de activos corrientes, frente a los saldos de las cuentas de pasivos corrientes y el Balance de la Hacienda: Los saldos de las demás cuentas del activo frente a los saldos de las cuentas del pasivo y del patrimonio.

Como complemento de las cuentas públicas generales del Distrito, la Contraloría Distrital a partir del primero de enero de 1976 debía elaborar y publicar la estadística fiscal del Distrito. Para cumplir esa labor se estableció la creación de una sección o unidad de trabajo especial. Fueron amplios los aspectos que cubrió la reforma administrativa de 1975 y marco la dirección de trabajo hasta la reforma constitucional de 1991.

3.7. La Resolución Reglamentaria No. 015 de 20 de febrero de 1980 por la cual se establece la estructura administrativa de la Contraloría del Distrito Especial de Bogotá

En la Resolución Reglamentaria 015 de 1980 la Contraloría del Distrito Especial fue definida como un organismo autónomo e independiente, que ejerce vigilancia de la gestión fiscal de la Administración Distrital. El contralor continuo como agente del Concejo con voz pero sin voto en las deliberaciones, tenía competencia exclusiva sobre todos los asuntos referentes a examen, glosa y calificación de cuentas de los funcionarios, contratantes o agentes de la Administración encargados de recibir, recaudar, pagar, custodiar o administrar los fondos o sus bienes, en lo relativo al examen o revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la administración, derivados de la acción activa o pasiva de la Hacienda o provenientes de depósitos de toda índole y en todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y manera de llevar las cuentas de la administración, la formación y requisitos de los comprobantes y el examen e inspección de libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas.

El Contralor debía refrendar con su firma los siguientes documentos:

- Resoluciones de toda índole
- Fenecimientos
- Aprobación de garantías y de fianzas de manejo y cumplimiento
- Prescripción de sistemas y métodos contables para la Administración Distrital
- Aprobación de apertura de cuentas corrientes
- Los finiquitos para la cancelación de fianzas

- Los certificados de disponibilidad para la apertura de créditos adicionales o traslados en el presupuesto.

Esta norma definió por primera vez con claridad los límites, definiciones y dependencias de auditores, revisores, contralores. La denominación de las dependencias se definió en línea jerárquica descendente de la siguiente manera:

- \* El Contralor del Distrito Especial de Bogotá, el Contralor Auxiliar y el Secretario General conformaban la Unidad de Dirección de la Contraloría.
- \* Las dependencias que cumplían funciones de asesoría se denominaron Unidades.
- \* Las dependencias operativas incluidas las que atienden los servicios administrativos internos se denominaron divisiones y secciones.
- \* Las dependencias ejecutivas por medio de las cuales se realiza de manera directa y permanente el control fiscal de las operaciones que se efectúan en las dependencias y organismos de la Administración Distrital se denominaron Auditorías Fiscales.
- \* Las unidades que cumplían funciones de coordinación se denominaron Comités y las que se crearan para el estudio o decisión de asuntos especiales se denominaron juntas o comisiones.

En la estructura orgánica que propuso esta reforma se conservan las oficinas de 1957 y 1960 en lo fundamental, crece considerablemente en el área administrativa de la entidad, es así como el despacho del Contralor se rodea de dos dependencias nuevas, la Sección de Juicios Fiscales y cambia el Consejo Técnico por la Unidad Asesora. El

propósito de esta dependencia era asesorar la Contraloría en el estudio y solución de asuntos jurídicos, económicos, financieros, fiscales y administrativos hacia la formulación de una planeación de la misión de la institución que llevaba a analizar, programar, coordinar y evaluar los sistemas contables y de auditoría fiscal que se implantaban o desarrollaban en la administración distrital.

Con un carácter administrativo se crearon los organismos consultivos y de coordinación como la Junta de Compras, el Comité de Coordinación General, los Comités de Coordinación de Áreas, la Comisión de Personal y el Comité Académico.

El Servicio de Secretaría pasó a llamarse nuevamente Secretaría General y se dividió en dos nuevas divisiones: la Administrativa y la de Capacitación, la Administrativa con cuatro secciones, personal, presupuesto y contabilidad, certificados y archivo y servicios generales.

La sección de Control Previo pasó a llamarse División de Control Previo y se creó la División de Control Posterior cuyo fin era ejercer el control posterior sobre el manejo de fondos, valores y bienes que efectuaba la administración Distrital.

También se constituyó en la Resolución 080 la División de Auditorías delegadas dividida a su vez en la Sección de Auditorías para la Administración Central (con 12 entidades a su cargo) y Auditorías para las Entidades Descentralizadas (con 11 entidades a su cargo). El Servicio de Visitadores pasó a llamarse División de

Visitadores con dos secciones a su cargo una de Supervisión y Evaluación y la de Investigaciones.

La estructura administrativa de la Contraloría en la Resolución 015 del 1980 es la siguiente:

1 Despacho del Contralor

1.1 Despacho del Contralor Auxiliar

1.1.1 Sección de Juicios Fiscales

1.2. Unidad Asesora

1.2.1 División de Planeamiento

1.2.1.1 Sección de Análisis Económico y Operacional.

1.2.1.2 Sección de Sistemas Administrativos

1.3 Secretaría General

1.3.1 División Administrativa

1.3.2.1 Sección de Personal

1.3.2.2 Sección de Presupuesto y Contabilidad

1.3.2.3 Sección de Certificados y Archivo

1.3.2.4 Sección de Servicios Generales

1.3.2 División de Capacitación

1.4 División de Control Previo

1.5 División de Auditorías Delegadas

1.5.1 Sección de Auditorías para la Administración Central.

1.5.1.1 Auditoría Fiscal ante la Tesorería

1.5.1.2 Auditoría Fiscal ante el Departamento de Relaciones Laborales

- 1.5.1.3 Auditoría Fiscal ante la Secretaría de Gobierno
- 1.5.1.4 Auditoría Fiscal ante la Secretaría de Hacienda.
- 1.5.1.5 Auditoría Fiscal ante la División de Impuestos Distritales.
- 1.5.1.6 Auditoría Fiscal ante la División de Catastro
- 1.5.1.7 Auditoría Fiscal ante la División de Obras Públicas
- 1.5.1.8 Auditoría Fiscal ante la Secretaría de Educación.
- 1.5.1.9 Auditoría Fiscal ante la Secretaría de Salud
- 1.5.1.10 Auditoría Fiscal ante la Secretaría de Tránsito y Transporte
- 1.5.1.11 Auditoría Fiscal ante el Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- 1.5.1.12 Auditoría Fiscal ante el Departamento Administrativo de Acción Comunal.
- 1.5.2. Sección de Auditorías para las Entidades Descentralizadas.
  - 1.5.2.1 Auditoría Fiscal ante la Caja de Previsión Social.
  - 1.5.2.2 Auditoría Fiscal ante la Caja de Vivienda Popular.
  - 1.5.2.3 Auditoría Fiscal ante la Empresa Distrial de Transportes Urbanos
  - 1.5.2.4 Auditoría Fiscal ante el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital
  - 1.5.2.5 Auditoría Fiscal ante el Instituto de Desarrollo Urbano.
  - 1.5.2.6 Auditoría Fiscal ante el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud.
  - 1.5.2.7 Auditoría Fiscal ante el Instituto Distrital de Cultura y Turismo
  - 1.5.2.8 Auditoría Fiscal ante el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte
  - 1.5.2.9 Auditoría Fiscal ante la Lotería de Bogotá
  - 1.5.2.10 Auditoría Fiscal ante el Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos (SISE).
  - 1.5.2.11 Auditoría Fiscal ante la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

1.6 División de Visitadores

1.6.1 Sección de Supervisión y Evaluación

1.6.2 Sección de Investigaciones

1.7 División de Control Posterior

1.8 División de Auditoría Externa

1.9 Organismos consultivos y de coordinación

1.9.1 Junta de Compras

1.9.2 Comité de Coordinación General

1.9.3 Comités de Coordinación de Áreas

1.9.4 Comisión de Personal

1.9.5 Comité Académico

### 3.8. Los manuales de funciones de los años ochenta durante la dirección de Ricardo Sala Gaitán.

Durante la administración de Ricardo Sala Gaitán se produjeron una serie de *Manuales de funciones y procedimientos de auditoría* para cada una de las dependencias que eran auditadas. Los manuales localizados fueron los de Obras Públicas, Secretaría de Salud Pública, Gobierno, Acción Comunal, Impuestos, Recaudos, Bienestar Social, Relaciones laborales, Auditorías Descentralizadas, de Sistemas, de Obras Públicas, Secretaría de Educación, de Hacienda y Tesorería. Esta nueva organización se determinó mediante Resoluciones Reglamentarias como norma sustitutiva y derogatoria de las disposiciones anteriores que asignaban atribuciones a las auditorías. La Dirección de Auditorías Centralizadas fue la dependencia responsable de la elaboración de los documentos.

Los manuales de funciones de los años ochenta constituyeron para el Archivo y en cuanto a los manuales de procedimientos un trabajo que se puede considerar pionero en organización documental y control de gestión, flujo y elaboración de informes en el Distrito. Se expedieron Resoluciones Reglamentarias de elaboración de manuales de funciones y procedimientos para cada una de las contralorías ubicadas en las diferentes oficinas del Distrito.

El objetivo de estos manuales era compendiar las funciones y responsabilidades de la auditoría, lo mismo que las de los funcionarios. Apuntaban básicamente a establecer la asignación de funciones, atribuciones y responsabilidades de la auditoría, describir los procesos de la planta de personal, ubicación de los cargos en la organización

administrativa, funciones a nivel de cargo, flujogramas de las principales actividades sometidas a control, condiciones de presentación de informes de visitas y procedimientos para el ejercicio de cada función de control. De igual manera regularon los procesos para definir el ámbito de trabajo. Copias de los manuales que debían estar en la Secretaría General de la Contraloría, el despacho del Contralor, la Dirección División de Auditorías Centralizadas, y el auditor fiscal de la entidad en cuestión.

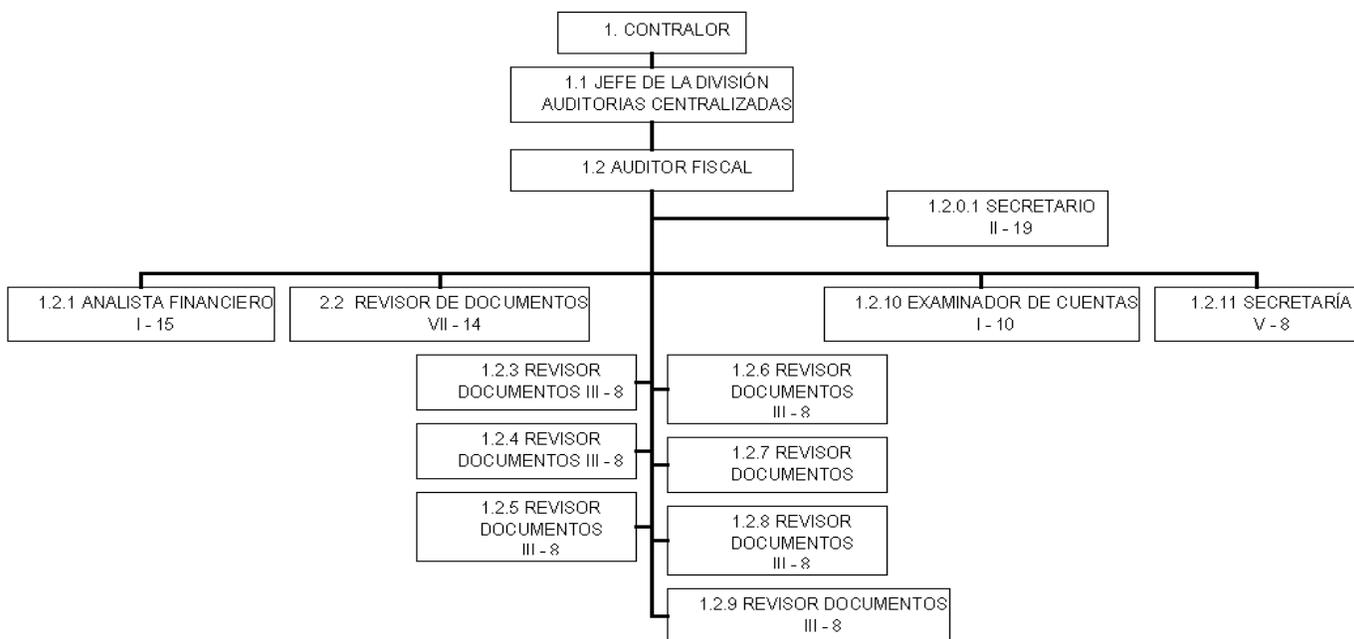
Los manuales tenían una composición general interna similar, contenían unas funciones generales referidas a administración interna, control presupuestal, control de fondos, control de cajas menores, avances y anticipos, bienes e inventarios, control sobre la contratación administrativa, control sobre garantías, control sobre rendición de cuentas e informes fiscales, control sobre venta de servicios y contabilidad.

Así mismo cada Manual contaba con un organigrama y un levantamiento de procesos de flujos de cada uno de los documentos que auditaban y su trámite según orientación misional de la institución auditada presentándose una gran variedad de documentos. Es realmente para los años ochenta y en el desarrollo de la organización en general un acontecimiento administrativo.

Las Auditorías Descentralizadas estaban bajo la dirección de la División de Auditorías Descentralizadas. Su composición tenía una estructura simple en los cargos, en el sentido de que se ejercen las mismas funciones, pero en ocasiones estaban compuestas de un buen número de personas. En casi todas las ocasiones estaba compuesta por un auditor, un secretario y un grupo de analistas y/o revisores de documentos. El volumen de empleados

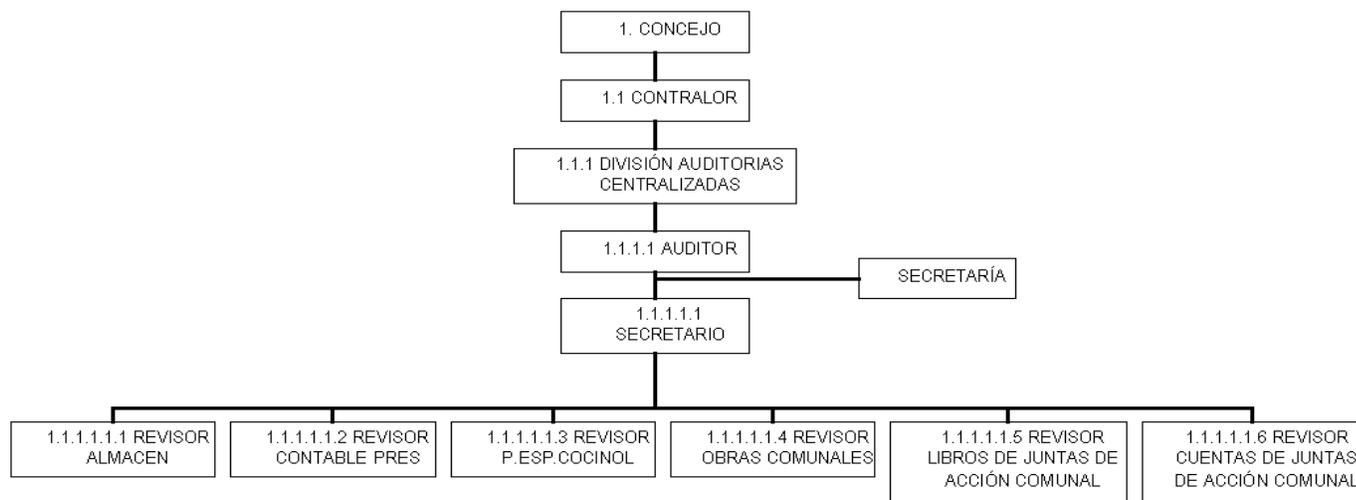
se daba por el ámbito que cubrían los niveles administrativos y territoriales. Para ilustrar un poco esta organización podemos observar los siguientes organigramas:

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA AUDITORIA FISCAL ANTE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DISTRITALES 1983**



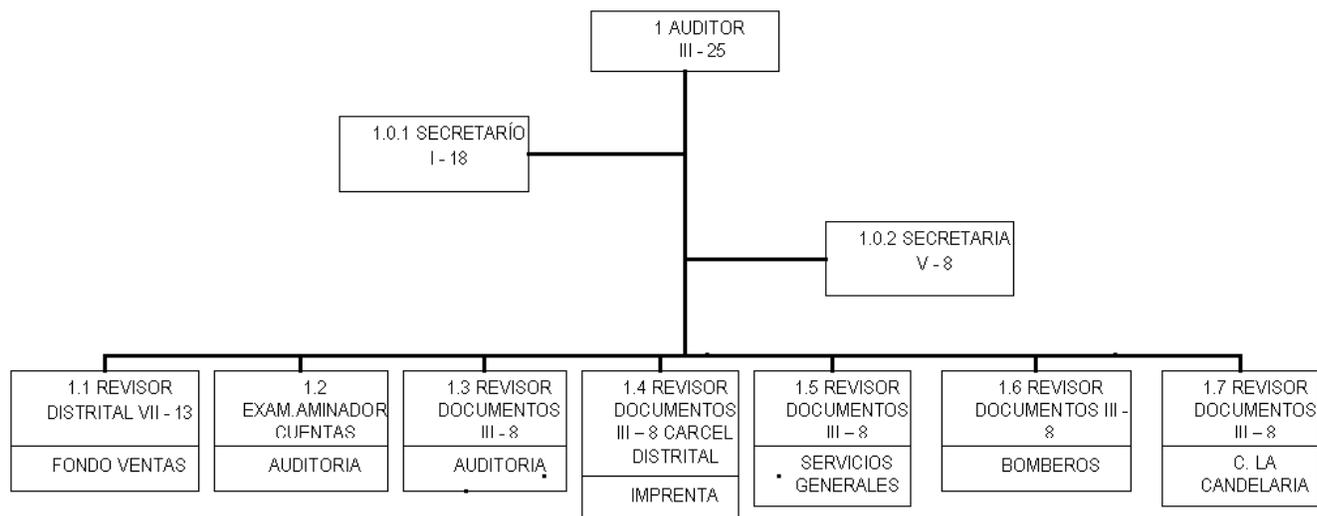
División de Auditorías Descentralizadas, Manual de funciones y procedimientos, Estructura Orgánica de la Auditoría Fiscal ante La Dirección de Impuestos Distritales, Contraloría de Bogotá, 1983.

**ORGANIGRAMA DE AUDITORIA ANTE EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL**



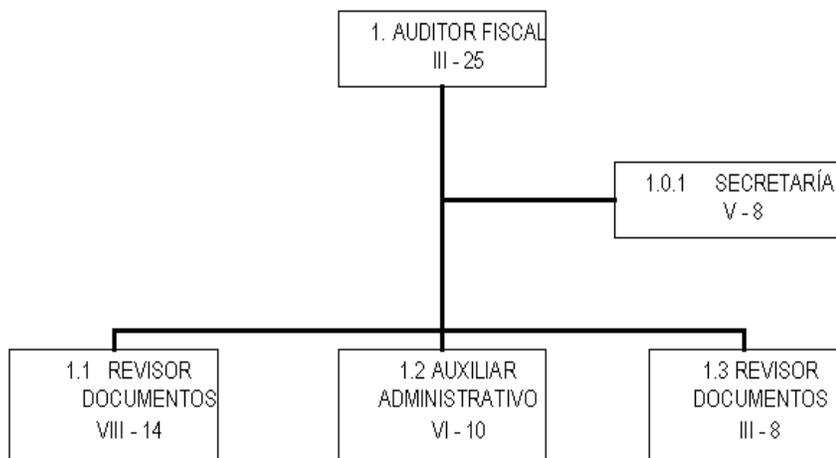
División de Auditorías Descentralizadas, Manual de funciones y procedimientos, Estructura Orgánica de Auditoría ante el Departamento Administrativo de Acción Comunal, Contraloría de Bogotá, 1983.

**ORGANIGRAMA DE LA AUDITORIA FISCAL ANTE  
LA ALCALDÍA MAYOR – SECRETARÍA GOBIERNO 1983**



División de Auditorías Descentralizadas, Manual de funciones y procedimientos, Organigrama de la Auditoría Fiscal ante la Alcaldía Mayor – Secretaría de Gobierno, Contraloría de Bogotá, 1983.

**ORGANIGRAMA DE LA AUDITORIA FISCAL  
ANTE BIENESTAR SOCIAL 1983**



División de Auditorías Descentralizadas, Manual de funciones y procedimientos, Organigrama de la Auditoría Fiscal ante Bienestar Social, Contraloría de Bogotá, 1983.

### 3.9. El Código Fiscal. Acuerdo 6 de 1985.

El Código Fiscal de 1985<sup>59</sup> define la organización, funciones y provisión de empleos de los funcionarios y empleados de la Contraloría, establece así mismo las provisiones, impedimentos, inhabilidades, de los empleados y las funciones de la Contraloría. La entidad es definida como “un organismo autónomo del Distrito Especial, encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración Distrital, como agente del Concejo y con la determinación clara de que no debe ejercer funciones administrativas.

Los cargos que determina el Código son los del Contralor, el Contralor Auxiliar, el Secretario General y las calidades de los auditores fiscales y de los empleados de la contraloría en general.

En el Código se establecen las funciones de la Contraloría determinadas según el capítulo XII, del Título II del Acuerdo 6 de 1985, el artículo 41 del Decreto 3133 de 1968. y el Acuerdo 13 de 1975 y además se le asignan las siguientes:

1. Comprobar que el presupuesto se ejecuta según las normas pertinentes
2. Refrendar, para el conocimiento del Concejo de Bogotá, la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro.
3. Elaborar y publicar anualmente la estadística fiscal.

---

<sup>59</sup> Concejo de Bogotá, Código Fiscal, Comisión Presupuesto y Hacienda del Concejo de Santa Fe de Bogotá, segunda edición 1993, p. 148 - 155

4. Inspeccionar la operaciones y la situación contable de la administración central y las entidades descentralizadas que manejen fondos o propiedades distritales y de aquellas en que sea accionista el Distrito Especial.
5. Abstenerse de refrendar o auditar obligaciones y compromisos no autorizados en el presupuesto.
6. Fiscalizar los impuestos distritales.
7. Controlar los procesos de manejo de datos fiscales para garantizar la calidad de la información.
8. Vigilar el proceso de adquisición de bienes muebles e inmuebles distritales, así como el de enajenación, afectación y desafectación de los mismos.
9. Ejercer sobre las entidades o personas que reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos del D. E., la vigilancia y control fiscal que garantice la conservación y adecuado rendimiento.
10. Vigilar que los Fondos de que trata el artículo 49 del Decreto 3133 de 1968 sean invertidos en obras, barrios y/o veredas para las cuales fueron destinadas.
11. Fiscalizar las instituciones de utilidad común que tengan origen distrital.
12. Asistir por sí o por medios delegados, con voz pero sin voto, a las sesiones de las juntas directivas y/o administradoras de la Administración Central y de las entidades descentralizadas e Instituciones de Utilidad Común cuya fiscalización.
13. Prescribir los sistemas para la formación de inventarios de bienes de toda clase y su correspondiente avalúo.
14. Procurar el pago de las deudas a favor de la Administración y la restitución de los Fondos y demás bienes de su propiedad. En ejercicio de esta función, vigilará las

actividades de los Jueces de Ejecuciones Fiscales en relación con el cobro de las deudas a favor de la Administración Distrital.

15. Prescribir los sistemas para la formación de inventarios de bienes de toda clase y su correspondiente avalúo
16. Vigilar que la Administración Distrital lleve el registro y produzca anualmente el inventario y avalúo de bienes muebles e inmuebles.
17. Determinar y mantener actualizadas las cuantías de garantías a favor del Distrito, de los contratos, fianzas de manejo y demás especies de cauciones administrativas.
18. Vigilar la constitución oportuna de seguros y comprobar que la administración distrital haga efectivo el cobro de siniestros.
19. Constituirse en parte civil, por sí mismo o por medio de sus agentes y apoderados en los procesos penales que se adelanten por el delito genérico de peculado.
20. Imponer multas a funcionarios, empleados de manejo, contratistas o agentes de la administración, cuando no cumplan sus órdenes en asuntos de su competencia o violen las normas fiscales.
21. Vigilar que se hagan efectivas las multas impuestas por otros funcionarios del orden distrital.
22. Vigilar que la expedición de los paz y salvos se ajusten a las disposiciones legales.
23. Vigilar que no se presenten inhabilidades e incompatibilidades definidas por la Constitución y la Ley en los empleados de la rama fiscal.

#### 4. La función contable del Distrito en la Contraloría

En 1819 se creó el Tribunal Superior de Cuentas, el cual tenía como misión examinar las cuentas de los funcionarios encargados del manejo de los fondos y bienes públicos. Esta oficina fue sustituida por la Dirección General de Hacienda, la cual tenía en cada Departamento contadurías seccionales con jurisdicción coactiva. En 1832 se estableció la Contaduría General de Hacienda, a la cual debían entregarse cuentas anualmente. En el año de 1873 se expidió el primer Código Fiscal donde se estableció que el Ministerio del Tesoro debía rendir la cuenta anual del presupuesto y del tesoro a las cámaras legislativas para su estudio presupuestal y se acuña el término contabilidad presupuestal<sup>60</sup>.

De acuerdo con el Código de Comercio de 1887 se exigió a todos los comerciantes llevar al menos cuatro libros de contabilidad: Diario, Mayor, Inventarios y Balances, junto con el libro copiador de cartas; más adelante se establecieron las normas y procedimientos para el manejo de estos libros. A comienzos del presente siglo y como resultado del desarrollo de la actividad comercial, financiera e industrial del país, se reglamentó, la revisoría fiscal y se decretaron algunas normas tributarias con el fin de incentivar la inversión privada.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Contaduría General de la Nación, *Plan General de Contabilidad Pública actualizado a julio de 1997*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997, capítulo 2, p. 2

<sup>61</sup> Paralelo a este desarrollo surgió la necesidad de capacitación comercial y contable, y se creó la Escuela de Comercio de la Universidad de Antioquia en 1901 y la Escuela Nacional de Comercio de Bogotá en 1905. Años más tarde, estos ejemplos fueron seguidos por otras ciudades del país, que a la postre dieron origen a la organización definitiva de gremios de contadores. En 1923 se expidió la Ley 17 mediante la cual se amplió la Escuela Nacional de Comercio y sus enseñanzas se orientaron de acuerdo con los modelos europeos. La actividad industrial continuó su desarrollo para fomentar la creación de sociedades anónimas, para lo cual el Gobierno expidió la Ley 58 de 1931, mediante la cual se creó la figura del Revisor Fiscal. En el artículo 46 de esta ley se dio reconocimiento a la profesión de contador juramentado. Con el paso de los años se dictaron algunas leyes adicionales encaminadas a la reglamentación de la profesión contable; por ejemplo, la Ley 73 de 1935, relacionada con el manejo contable de las empresas públicas y privadas y el ejercicio de la profesión, fijó normas reglamentarias para el ejercicio de la profesión en el país. En 1951 se creó el Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP), conformado por contadores de gran

A partir de la creación de la Contraloría General de la Nación la función contable en el Distrito Capital ha dependido directamente de la normatividad de la Contraloría General de la Nación, sus decisiones se replicaron en el nivel Distrital casi exactamente iguales incluso en la denominación de los encabezados de las leyes.

Entre las reformas de la Misión Kemmerer estuvo la disposición de que la contabilidad quedara bajo la dirección de la Contraloría General de la Nación, que, como ya vimos, también se creó en ese momento. La Ley 42 de 1923 sobre organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría reglamentó en el nivel nacional el manejo de la contabilidad.

El contralor general tenía competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al examen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la nación y en los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y con la manera de llevar las cuentas de la nación, la conservación de los comprobantes y el examen e inspección de los libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas, incluyendo las relacionadas con la deuda pública.

El Contralor General debía prescribir los métodos de contabilidad y la manera de rendir todos los informes financieros de cualquier Ministerio, Dirección, Servicio, Oficina, Sección u otra entidad administrativa del Gobierno. Así mismo prescribía los

---

trayectoria. Cuatro años más tarde se organizó la Academia Colombiana de Contadores Públicos Titulados (Adeconti). La Ley 145 de 1960 reglamentó definitivamente el ejercicio de la profesión y fijó los requisitos necesarios para su práctica. En 1961 se expidió el Decreto 1651, en el que se determinaron normas y procedimientos requeridos para ejercer la profesión, llevar contabilidades, autorizar estados financieros y elaborar declaraciones de renta. Hoy en día los principios y normas de la contabilidad están descritos en el Decreto 2649 de 1993. Documento sin publicar, Leandro Arias, contabilidad, su desarrollo en el mundo, América y Colombia, [kronos726@yahoo.com](mailto:kronos726@yahoo.com).

procedimientos que debían seguir todos los funcionarios, empleados y agentes encargados del manejo de fondos o propiedades de la Nación, para presentar sus cuentas, formar y confrontar inventarios, así como para todo lo que se refiere a la enajenación de esos fondos o bienes. En términos técnicos reglamentaba la forma que deben tener los libros de contabilidad, recibos, comprobantes y todos los documentos que se refieran al recibo o desembolso de fondos, así como los formularios relacionados con las cuentas de los empleados o agentes de la República. Adicional a esto realizaba el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad nacional; efectuaba la revisión y fenecimiento de las cuentas de todas las personas que manejaban caudales del Tesoro Público o bienes nacionales. El manejo de la contabilidad pública quedó en manos de la Contraloría<sup>62</sup>

En términos de estructura y legislación durante el siglo XX el actual Distrito Capital asumió las directrices de la política contable que fueron emitidas por las leyes nacionales a partir de la creación de la Contraloría de Bogotá a través del Acuerdo 23 de septiembre 11 de 1929, que ya hemos revisado ampliamente, este Acuerdo además definía la organización de la contabilidad del Municipio en la cual se tomó como referente la Ley 42 de 1923. En este Acuerdo fue suprimida y trasladada la sección 2ª de contabilidad del Departamento de Hacienda. Todas las funciones, libros, registros, archivos y equipos de estas oficinas se trasladaron a la Contraloría Municipal.

---

<sup>62</sup> Lo que se desprende de las reglamentaciones de los informes que debían suministrar los empleados públicos, es que la prescripción de los métodos de contabilidad era eminentemente presupuestal, lo cual quiere indicar que el sistema para el procesamiento de los datos era de partida simple, y no como había sido reglamentado en el siglo XIX, en donde se expresaba que la contabilidad debía ser por partida doble, y adicional a la información presupuestal, que daba cuenta de las ejecuciones de ingresos y gastos, teniendo como referente o punto de control las programaciones iniciales. Archivo General de la Nación, Proyecto Adai, Historia institucional de la Casa de la Moneda y Descripción del Fondo Documental Casa de Moneda Sr18, 2004, Bogotá, AGN, Documento sin publicar, sp.

Al igual que la Ley 42 de 1923, el Acuerdo 23, establecía que la Contraloría debía prescribir los métodos de llevar los libros y cuentas de las varias dependencias municipales, reglamentaba la manera de crear obligaciones, de presentar reclamos, y determinaba los formularios que debían emplearse. Así mismo llevaba en los libros de contabilidad de su oficina las reservas de las sumas suficientes para cubrir los gastos afectando las apropiaciones a que estas sumas deben ser cargadas.

Mediante la Ley 72 de 1926 fue creada la Secretaría de Hacienda, la función contable que llevaba era sólo para su oficina, al igual que cada una de las entidades del municipio desarrollaban el proceso contable diario y los balances mensuales, la Contraloría cumplió las funciones de consolidación de balances del municipio hasta 1995 cuando se creó el cargo de Contador del Distrito.

El Decreto 911 de 1932, reglamentario de la Ley 42 de 1923, en su artículo 1 preceptuó que: “El Departamento de Contraloría será una oficina de contabilidad y control fiscal y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización”, la contraloría continuó teniendo esta misión y estableció un sistema de contabilidad hacia el control de los recursos monetarios.

Con la reforma constitucional de 1945 se dispuso nuevamente que la Contraloría General sería “una oficina de contabilidad y vigilancia fiscal” la fiscalización, control y manejo de

las cuentas en un mismo organismo continuaba vigente. El artículo 1 de la Ley 58 de 1946 ratificó la Ley 42 de 1923 sobre la competencia del Contralor General para reglamentar en materia de contabilidad.

En la Resolución 94 de diciembre 29 de 1950 de la Contraloría de Bogotá se determinó que las funciones de la Oficina de Contabilidad eran las de: preparar los proyectos de informes financieros y los proyecto de resolución en materia de contabilidad, debía elaborar los balances generales, el ejercicio mensual y anual del presupuesto y finalmente producir los estados de tesorería y deuda pública. Seis años más tarde las funciones del Jefe de Contabilidad son reformadas en la Resolución 274 de octubre 27 de 1956 del Contralor de Bogotá. La oficina es denominada Servicio de Examen de Cuentas, Contabilidad e Informes Financieros. Continuó con las mismas funciones adicionándose las de preparar los asientos de diario y controlar el movimiento de libros.

En 1956 después de la IV Conferencia de Contralores se llevó a cabo una reforma en la Contraloría y en la concepción de su función, en cuanto al manejo de la contabilidad establecieron que “pese a las reglamentaciones de la contraloría en materia de contabilidad, para 1955 aún no se contaba con un adecuado sistema contable que permitiera obtener la situación financiera real del Estado colombiano, se propuso entonces una “Contabilidad pública gubernamental para la nación, los departamentos, territorios y municipios de Colombia”. Los motivos que se argumentaron fueron: “la falta de estandarización de la Contabilidad de la Nación, los Departamentos y los Municipios de Colombia, ha hecho

imposible hasta ahora la consolidación de las situaciones fiscales de las tres ramas del Tesoro Público, y ha impedido precisar el monto de las contribuciones de los ciudadanos y de los gastos globales e inversiones de la administración pública, representativos del patrimonio común”.<sup>63</sup>

La definición y organización de los estados consolidados fue la siguiente, según el congreso de contadores:

- \* Los Balances consolidados de la Nación, los Departamentos, los Territorios y los Municipios, resumen las operaciones y situación contable de estas entidades, es decir, sintetizan su contabilidad central. Estos Balances presentados homogéneamente, se consolidarán a su turno, para formar el “Gran Balance General del Tesoro y la Hacienda Públicos”.
- \* Los Balances constan de dos partes: Balances de las Cuentas del Tesoro, para enfrentar los activos y pasivos corrientes, y poder deducir de su comparación la situación fiscal de las respectivas entidades gubernamentales, y Balance de las Cuentas de la Hacienda, en que - figurando como primer renglón la situación fiscal para enlazar la primera con la segunda parte - aparecen enfrentados los activos

---

<sup>63</sup> Esta preocupación fue planteada por el entonces Contralor General de la República, Coronel Alberto Ruiz Novoa, en el tercer Congreso Nacional de Contralores realizado en Bogotá, quién promovió y propuso una comisión “*que estudiara y propusiera la unificación de los sistemas contables, presupuestales y fiscales en general*”, estudio que se sometió a consideración en la cuarta Conferencia Nacional de Contralores. Conferencia del Coronel Alberto Ruíz Novoa, Contralor General de la República, 1956. También puede leerse en: Alberto Ruíz Novoa, Contralorías departamentales y municipales, Economía Colombiana, Vol. 4 No. 11 de marzo, 1955, p. 231-232.

diferidos con los pasivos de la misma naturaleza para deducir de su diferencia el Capital de la Hacienda Pública”.

Hacían parte de este balance consolidado las inversiones del fisco en entidades tales como: licoreras, teléfonos, cajas, fondos y servicios especiales, además, se incluían las cuentas de resultado de los establecimientos públicos, empresas de servicio público, etc., que administraban dineros y fondos públicos. El sistema de registro era de partida doble, y se exceptuaban de éste a las entidades u oficinas que tuvieran poco movimiento, caso en el cual debían utilizar “el sistema de cuentas elementales de ingresos y egresos, resumidos en Estados de Caja que muestran su movimiento, acompañados de los comprobantes respectivos”, sistema más comúnmente conocido como de partida simple.<sup>64</sup>

El Acuerdo 5 de enero 15 de 1957 estableció la organización funcional de la Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, se mantienen las funciones presentadas hasta el momento y se planteó como nueva función los estudios económicos y análisis que el Contralor dispusiera. Entre las funciones que se refieren a la contabilidad y estados financieros el Acuerdo establecía que debía así mismo elaborar, preparar, antes del 31 de marzo de cada año, el informe sobre las operaciones financieras del Gobierno y sobre la ejecución del presupuesto en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior, acompañado de todos los análisis demostrativos de la situación fiscal al cerrar dicho ejercicio, y producir los balances anuales consolidados de la Hacienda y el Tesoro Público, incorporando al efecto, de

---

<sup>64</sup> Archivo General de la Nación, Historia institucional de la Casa de la Moneda, sp

acuerdo con las normas y nomenclatura contables prescritas en el sistema de contabilidad pública gubernamental, tanto los del Distrito como los de los establecimientos públicos, empresas o entidades en que tenga capital vinculado el Distrito.

La Resolución Reglamentaria No. 20 de julio 28 de 1960 reglamentó el funcionamiento de la Contraloría Distrital confirió las mismas funciones a la oficina de Contabilidad: llevar el libro Mayor y de Balances, producir los balances mensuales y anuales del Distrito, autorizar los asientos, de diario antes de su incorporación en los libros, elaborar los proyectos de informes mensuales y del anual de la Ejecución Presupuestal, autorizar las glosas que resulten del examen de cuentas, entre otras de tipo administrativo.

En 1968, la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, mediante el Acto Legislativo número 1, determinó segregar las funciones de auditar y llevar cuentas del Contralor General de la República limitándolo a prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas. Se le otorgaron provisionalmente las mismas funciones a la Contraloría mientras se decidía la entidad encargada de llevarlas en forma definitiva, proceso que sólo llegó a cumplirse a partir de la Reforma Constitucional de 1991.

Posteriormente, en desarrollo del Acto Legislativo de 1968, el Congreso de la República mediante la Ley 17 del 30 de diciembre de 1972, concedió facultades extraordinarias al

ejecutivo para reformar las leyes y normas orgánicas del presupuesto. Esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de Septiembre de 1973, por lo que continuó vigente la última parte del mencionado acto legislativo de 1968 y, en consecuencia, la Contraloría continuó llevando las cuentas públicas.

Con la Ley 29 de 1975, se creó una comisión interparlamentaria que conceptuaría sobre el organismo y la forma de llevar la contabilidad de las entidades públicas; pero tal concepto no cambió en nada la organización, con la expedición de la Ley 20 del mismo año se ratificó a la Contraloría como autoridad en materia de contabilidad pública. En este sentido su artículo 29 dispuso que: “La Contraloría General de la República prescribirá los métodos y ordenamientos contables para el registro de fondos y bienes nacionales, mantendrá la clasificación de bienes fiscales, balance de la hacienda, tesoro nacional, balance del tesoro; y el presupuesto nacional, estableciendo una nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Constitución, y las normas orgánicas del presupuesto.”<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> También esta ley dispone lo siguiente: “Artículo 30: Los métodos de contabilidad destinados al registro de las operaciones derivadas de la gestión fiscal, las de reconocimientos de rentas e ingresos incorporados en el presupuesto y la de gastos públicos autorizados, captarán el origen, formación, utilización y resultados del tesoro nacional, como parte integrante de la hacienda nacional y, además, conservarán para tal efecto, la separación con los destinados al registro de los bienes fiscales”. “Artículo 32: Las entidades descentralizadas del orden nacional enviarán sus estados financieros a la Contraloría General de la República, según el detalle y periodo que señale el contralor para efecto de la consolidación de las operaciones presupuestarias y financieras en la contabilidad del Estado”. “Artículo 34: El balance general de la nación cortado a 31 de diciembre, que de conformidad con la Constitución Nacional presente el contralor al Congreso junto con el informe financiero anual, mostrará el déficit o superávit fiscal y comprende: 1. Balance del tesoro: Los saldos de las cuentas de activos corrientes, frente a los saldos de las cuentas de pasivo corriente; 2. Balance de la hacienda: los saldos de las demás cuentas del activo frente a los saldos de las demás cuentas del pasivo y del patrimonio. El balance llevará como anexos el detalle de todas las cuentas en que se basa”. Se advierte en el artículo 35 de esta ley que el informe financiero a que se refiere el anterior artículo debe ajustarse a las normas de la Ley Orgánica del Presupuesto. Archivo General de la Nación, Historia institucional de la Casa de la, sp.

Mediante el Decreto Ley 924 de 1976 se reglamentó la estructura orgánica de la Contraloría General de la República, y en ella la “*División de Contabilidad Nacional*”, que desarrollaría las funciones contables prescritas en el Decreto 925 del mismo año, en el artículo 9 del mismo decreto expresaba que: “La Contraloría General de la República registrará, para efectos de la consolidación de la contabilidad general de la nación, las operaciones que realicen la administración nacional y sus entidades descentralizadas. Tanto el registro como la consolidación de las cuentas generales de la nación se harán mediante la aplicación de sistemas técnicos de contabilidad que prescribirá el Contralor General de la República”.

En el nivel distrital la Resolución Reglamentaria 015 de 20 de febrero de 1980 de la Contraloría de Bogotá estableció la estructura administrativa de la Institución y se fijaron nuevas funciones, en ella se denominó la oficina de Contabilidad como Sección de Presupuesto y Contabilidad con funciones de manejo de la contabilidad interna de la institución, los análisis de balances y de la contabilidad del distrito fueron segregados en varias oficinas. Es así como se creó la División de Planeamiento con dos secciones a su cargo: Sistemas Administrativos y Análisis Económico y Operacional, las cuales llevaban a cabo las tareas contables de análisis y producción de estadísticas que implican además el inicio de una nueva era como es la automatización del proceso contable.

La Sección de Sistemas Administrativos debía evaluar los procesos automatizados y preparar las modificaciones que fueran necesarias, realizar estudios sobre los sistemas y

procedimientos de control fiscal a los procesos contables automatizados y preparar los manuales operacionales y sobre los procesos contables que podrían ser automatizados. Debían así mismo preparar manuales de control fiscal a los sistemas contables automatizados para ser utilizados en las auditorías y demás dependencias de la Contraloría, diseñar procesos contables y administrativos automatizables.

La Sección de Análisis Económico y Operacional tenía entre sus funciones las de analizar y evaluar los sistemas contables y de control fiscal y proyectar las modificaciones y adiciones que fueren necesarias, realizar, en coordinación con las demás dependencias de la Contraloría, los estudios necesarios para la preparación del proyecto de presupuesto anual, los estudios y análisis económicos, financieros y administrativos que requiera la contraloría para el cumplimiento de sus objetivos y funciones específicas, preparar los informes financieros que requiera la Contraloría, llevar el registro de la deuda pública de la Administración Distrital y efectuar análisis económico de la misma, elaborar las estadísticas fiscales de la administración Distrital para su publicación, entre otras.

En 1986, continua esta organización hacia una especialización y se establecen más claramente las funciones de la Sección de Contabilidad y Presupuesto. En el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos de la Contraloría de Bogotá expedido en 1986 encontramos una serie de funciones de la Sección de Presupuesto y Contabilidad que la siguen vinculando con la contabilidad, balances y estados financieros del Distrito pero son distribuidas algunas de sus funciones y otras son puntualizadas y referidas a otras

dependencias, en términos generales puede afirmarse que hay una dedicación más específica al presupuesto que al análisis de la contabilidad, situación obvia dada la función de control de la Institución. La Sección debía elaborar y emitir conceptos en materia presupuestal y contable, establecer controles para el manejo de los fondos de la Contraloría y los elementos devolutivos, llevar el control sobre la ejecución activa y pasiva del presupuesto, vigilar que se efectuaran correctamente las imputaciones y registro de presupuesto y de contabilidad de acuerdo con los programas de ordenación de gastos y demás transacciones comerciales, debía así mismo ejercer el control sobre las cajas, bancos, inversiones, inventarios y almacenes, comprobantes, libros de contabilidad y vigilar la correcta ejecución presupuestal, entre otras que se referían al manejo de la contabilidad al interior de la Contraloría.

La Resolución Reglamentaria 018 de 25 de mayo de 1990 que adoptó un manual de funciones para la Contraloría de Bogotá define las funciones contables de la entidad paulatinamente hacia una organización y análisis de la información de los estados financieros y fiscales del Distrito. La Sección de Contabilidad y Presupuesto continuo con sus funciones de elaborar y emitir conceptos en materia presupuestal y contable, establecer los controles para el manejo de fondos de la contraloría, revisar y refrendar con su firma la elaboración de las solicitudes sobre traslados, adiciones del presupuesto, disponibilidades y reservas presupuestales, y finalmente vuelve a tener entre sus funciones la de dirigir y coordinar la elaboración y rendición del balance general y demás estados financieros.

En esa mediada fue nuevamente reformada la estructura, la Sección de Análisis Económico y Operacional que pasa a conformarse como División de Investigaciones Económicas con dos secciones: Deuda Pública y Análisis Económico. Igualmente acontece con la Sección de Sistemas Administrativos que pasó a denominarse División de Auditoría de Sistemas con tres secciones: Auditoría Centros de Computo, Auditoría Sistemas en Operación, Auditoría Sistemas en Desarrollo.

La División de Investigaciones Económicas tenía las funciones de estudiar y conceptuar sobre la ejecución de presupuesto de las entidades del Distrito, asesorar a las entidades en el proceso presupuestal y contable, dirigir y coordinar estudios administrativos, financieros y económicos que tiendan a fortalecer el control fiscal y coordinar la elaboración de informes legales y financieros que el contralor rinde al Concejo. Así mismo debía asesorar a las entidades en los aspectos económicos, financieros, contables y de procedimientos en el cumplimiento del control fiscal.

La Sección de Análisis Económico llevaba a cabo estos procedimientos, dirigía y coordinaba la preparación de los informes presupuestales y financieros, la consolidación de los comentarios analíticos de los estados presupuestales, revisaba los balances de entidades distritales y fondos rotatorios, dirigía y coordinaba los conceptos sobre los anteproyectos, proyectos y presupuestos definitivos de cada entidad.

#### 4.1 La Constitución Política de 1991 y los cambios en la Contabilidad Pública

En desarrollo del artículo 354 de la Constitución Política de 1991 se creó la Contaduría General de la Nación mediante el Decreto 85 de enero 10 de 1995. La Ley 298 de 23 de julio de 1996 creó la Contaduría General de la Nación (CGN) como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones. La Ley definió como instrumentos de organización nacional los siguientes<sup>66</sup>:

- \* Sistema Nacional de Contabilidad Pública. Es el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública.

---

<sup>66</sup> Las definiciones presentadas a continuación son tomadas de la Ley 298 de 1996. A la Contaduría General de la Nación se le asigna en esta Ley, entre otras, las siguientes funciones: 1. Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público. 2. Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública. 3. Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional. 4. Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política. 5. Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable.

- \* Sistema Integrado de Información Financiera. SIIF-. Es un conjunto integrado de procesos automatizados, de base contable, que permite la producción de información para la gestión financiera pública.
  
- \* Contabilidad General de la Nación. La Contabilidad General de la Nación comprende la de los órganos que integran las Ramas del Poder Público en el nivel nacional, la de las entidades u organismos estatales autónomos e independientes, la de los organismos creados por la Constitución Nacional o por la ley, que tienen régimen especial, adscritos a cualquier Rama del Poder Público, la de las personas naturales o jurídicas y la de cualquier otro tipo de organización o sociedad, que manejen o administren recursos de la Nación en lo relacionado con éstos.
  
- \* Contabilidad Pública. Comprende, además de la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con éstos.

A partir de la Constitución de 1991 se puede hablar en Colombia de un Sistema Nacional de Contabilidad Pública<sup>67</sup>. La organización logística de la contabilidad pública estuvo sujeta a cambios en la estructura organizativa y al establecimiento de procedimientos generales. Es así como la emisión del primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) por parte de la Dirección General de Contabilidad Pública, mediante la Resolución 4444 de 1995,

---

<sup>67</sup> Contaduría General de la Nación, *Plan General de Contabilidad Pública*, p. 2

constituyó un acontecimiento administrativo y técnico. La primera parte del plan corresponde al marco conceptual de la contabilidad pública, y la segunda al modelo instrumental, conformado a su vez por el catálogo general de cuentas y el manual de procedimientos contables. Como fruto de ello las entidades públicas presentaron a diciembre 31 de 1995 el primer balance general, que revelaba la situación financiera económica y social de los entes públicos y, por consiguiente, del sector público en general.

Esto significó la entrada en una nueva cultura contable ya que el PGCP ofrece información más allá de los datos monetarios ampliando la perspectiva a datos financieros, económicos y sociales. Es así como además de los balances generales que tradicionalmente se conocen, esta visión desarrolla modelos de estados contables e información complementaria tales como estado de valor agregado, estado de rentabilidad pública, estado de origen y aplicación del excedente social, estado de ahorro, inversión y financiamiento, estado de objetivos, estos a su vez producen informes específicos como inversión económica y social, inversión ambiental, de endeudamiento, los informes previsionales, el cuadro de mandos o tablero de control, constituyéndose en herramientas para la planeación de la administración pública y la toma de decisiones en los ordenes nacional y territorial<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Es importante aclarar que la responsabilidad y competencia de la Contraloría, mencionadas en este artículo, se refieren sólo a la centralización y consolidación de las cuentas presupuestales, y no, como podría entenderse, que éste organismo debe llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal. Del artículo anterior se desprende que la contabilidad *referente a la ejecución del presupuesto* es competencia de la Contraloría. Disposición bastante controvertida porque a la luz de las funciones de control fiscal asignadas constitucionalmente a este organismo, y dada la concepción que hoy se tiene del control, éstas funciones no debieron asignarse a organismos diferentes. Aunque se trata de dos sistemas de información (contable y presupuestal) con objetivos diferentes, no dejan de ser sistemas contables cuya competencia, en aras de la funcionalidad, el desentramamiento y agilidad de las funciones públicas, deben ser del Contador General, y poder así ejecutar eficientemente las funciones de fiscalización y control de los recursos públicos, asignadas en esta misma Constitución. La Ley 298 vuelve a definir las competencias del presupuesto y la contabilidad en su Artículo 36: La contabilidad de la ejecución del presupuesto, que de conformidad con el artículo 354 de

Entre 1990 y 1995 la Contraloría de Bogotá continuó llevando a cabo su proceso. En esta medida se expidió el Acuerdo 16 de octubre 22 de 1993 por el cual se reorganizó la Contraloría de Bogotá, se determinaron las funciones por dependencias y se estableció su planta de personal. Se continuó llevando a cabo la función en los siguientes términos:

- \* Clasificar y consolidar las cifras correspondientes al comportamiento presupuestal del Distrito de acuerdo con los informes que sobre la materia le sean emitidos por las entidades y dependencias de la Administración Distrital.
- \* Realizar la evaluación financiera sobre el comportamiento global de las finanzas distritales de acuerdo con los parámetros señalados por la Unidad de Finanzas Públicas.
- \* Proponer los métodos y la forma como las entidades y dependencias del Distrito deben rendir la información presupuestal y financiera.
- \* Clasificar, consolidar y analizar el Balance Financiero Global del distrito. De conformidad con los mecanismos prescritos por la Unidad de Finanzas Públicas y Consolidación, con el fin de informar sobre el estado de las finanzas del Distrito.

---

la Constitución Nacional es competencia de la Contraloría General de la República, registrará la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del tesoro nacional, para lo cual tendrá en cuenta los reconocimientos y los recaudos y las ordenaciones de gastos y de pagos. Para configurar la cuenta del tesoro se observarán, entre otros, los siguientes factores: la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo, de los derechos y obligaciones corrientes y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal". Así, para indicar la contabilidad, el presupuesto y el tesoro de todo el sector público, se acuñan los términos de contabilidad pública, presupuesto público y tesoro público, respectivamente. Archivo General de la Nación, *Historia institucional de la Casa de la Moneda*, sp

- \* Proyectar los métodos y sistemas de control más adecuados para el registro y control de la deuda Pública Distrital y proponer las formas como las entidades y dependencias del Distrito deben rendir la información.

En consecuencia con las leyes nacionales entre 1995 y 1996 en el nivel Distrital se expidieron tres normas, igualmente inspirados en la legislación nacional, que cambiaron la situación y la perspectiva de la contabilidad en el Distrito, la primera fue la creación del cargo de Contador del Distrito Capital mediante el [Acuerdo 17 de septiembre 9 de 1995 mediante el cual se conformó](#) la Dirección de Contabilidad del Distrito Capital y se creó el cargo de Contador Distrital, la segunda fue el Decreto del Alcalde No. 143 marzo 5 de 1996 por el cual se organizó la estructura administrativa de la Dirección Distrital de Contabilidad, se fijaron funciones, se estableció la planta global de cargos y se suprimieron los cargos de la Jefatura de Contabilidad en la Secretaría de Hacienda. La tercera norma fue el Decreto del Alcalde No. 800 de diciembre 27 de 1996 por el cual se reestructuraron las dependencias de la Secretaría de Hacienda y se estableció su organización administrativa y funcional.

El Acuerdo 17 definió la Contabilidad Pública Distrital como un sistema de información mediante el cual se registran, en forma integral, con uniformidad y centralización, las transacciones económicas del sector público con el fin de determinar la situación financiera y patrimonial del Distrito Capital y facilitar la toma de decisiones por parte de los

Administradores y un adecuado control interno fiscal. La oficina debía producir el balance general del Distrito incluyendo la información de Hacienda del Tesoro.

Las funciones de la Dirección de Contabilidad, bajo la responsabilidad directa del Contador General del Distrito Capital de Bogotá, eran:

- \* Llevar la contabilidad general del Distrito Capital en forma consolidada.
- \* Impartir las instrucciones pertinentes para la elaboración del Balance General del Distrito, con arreglo a las normas anteriores, en particular las dictadas por el Contador General de la Nación, a los métodos, técnicas y procedimientos de información, seguimiento, evaluación y control necesarios. Coordinar las actividades propias para la elaboración y presentación de los estados financieros del Distrito Capital.
- \* Supervisar la consolidación de la Contabilidad General de las Entidades Descentralizadas, Fondos de Desarrollo Local, organismos de Control Distrital y Administración Central, de forma que permita determinar la situación financiera y patrimonial del Distrito Capital, de acuerdo con lo preceptuado sobre la materia por el Contador General de la Nación.
- \* Establecer los procedimientos y plazos para que los servidores públicos reporten información contable para su consolidación, de acuerdo con las instrucciones expedidas por el Contador General de la Nación.

- \* Fijar las pautas para el registro y la actualización de los inventarios bienes del Distrito y sus organismos, de conformidad con las instrucciones expedidas por el Contador General de la Nación. Para tal efecto coordinará con la Procuraduría de Bienes el registro de inventario de los bienes inmuebles del Distrito Capital.
- \* Prescribir los métodos y procedimientos que permitan el seguimiento, evaluación y control al sistema integrado de información contable y financiera que desarrolle el Distrito Capital.
- \* Remitir oportunamente el Balance General Distrital al Señor Alcalde Mayor de Bogotá a la Secretaría de Hacienda y a la Contraloría Distrital, para los fines de su competencia.
- \* Coordinar con las diferentes entidades del sector central y descentralizado, el establecimiento de sistemas de costos.

Así mismo se estableció que en cada una de las dependencias de la Administración Central, Entidades Descentralizadas, Organismos de Control Distrital y Fondos de Desarrollo Local, debía haber un Contador Público titulado quien sería el responsable de la respectiva Contabilidad Financiera y Patrimonial, elaboración del Balance General de la Entidad y los estados financieros, que debían estar firmados por el contador respectivo, por el Representante Legal o Gerente o Director o Jefe de Organismo.

En desarrollo del mandato del Acuerdo 17 de 1995 del Alcalde Mayor se expidió el [Decreto 143 de marzo 5 de 1996](#) en el cual se organizó la estructura administrativa de la Dirección Distrital de Contabilidad, se fijaron funciones, se estableció la planta global de cargos y se suprimen los cargos de la Jefatura de Contabilidad en la Secretaría de Hacienda, la siguiente fue la estructura de la Dirección:

## 1. DESPACHO DIRECCIÓN DISTRITAL DE CONTABILIDAD

### 1.1 Subdirección de Consolidación del Balance

#### 1.1.1 Jefatura Balance Secretaría de Hacienda

#### 1.1.2 Jefatura Administración Central

#### 1.1.3 Jefatura Entidades Descentralizadas

### 1.2 Subdirección de Gestión Financiera y Control de Bienes

#### 1.2.1 Jefatura Control de Bienes

#### 1.2.2 Jefatura Normas y Procedimientos

#### 1.2.3 Jefatura Auditoria Financiera

La Subdirección de Consolidación del Balance se definió como la responsable de la preparación de los Estados Financieros de la Secretaría de Hacienda, del Consolidado de la Administración Central y del Consolidado del Distrito Capital, así como del análisis de la información reportada por cada una de las Entidades Distritales, de acuerdo con las pautas

y procedimientos que para el efecto prescribiera la Dirección Distrital de Contabilidad. Para llevar a cabo estas actividades se constituyeron las jefaturas: Balance Secretaría de Hacienda, Administración Central y Entidades Descentralizadas. Se estipuló así mismo que la Contabilidad Financiera del Distrito Capital se llevaría con Sujeción a las normas contables que determinaba el Contador General de Bogotá de acuerdo con las disposiciones distritales y las que sobre la materia se prescriban a nivel nacional y sean aplicables al Distrito Capital.

Durante el año de 1996 se reestructuró la Secretaría de Hacienda en términos administrativos y funcionales mediante el Decreto 800 de diciembre 27 de 1996 sin afectarse la estructura definida un año antes en la Dirección Distrital de Contabilidad.

#### 4.2. Otras normas que han afectado la realización de la función contable en el Distrito

- \* [Decreto 2649 de 1993 Nivel Nacional](#). Reglamenta la Contabilidad en General y expide los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en el país, señala los objetivos del informe contable, normas técnicas contabilidad, elementos de estados financieros, normas de activos, pasivos, patrimonios, cuentas de resultados y de cobro, revelaciones, inventarios, registros y libros y crea un Consejo permanente para la evaluación de las normas sobre contabilidad y señala su integración.

- \* 2.000 [Resolución 400 de 2000 Contaduría General de la Nación](#). Adopta el plan general de contabilidad pública, PGCP, para que se identifiquen, clasifiquen, registren, evalúen y revelen los hechos financieros, económicos y sociales derivados de la administración de los recursos públicos. Determina su ámbito de aplicación. Art. 1 y 2. Vigencia Art. 3.
  
- \* 2.001 [Resolución 365 de 2001 Contaduría General de la Nación](#). Realiza una modificación en el Plan Nacional de Contabilidad Pública, en su catálogo de cuentas, en relación con los parámetros para reconocimiento, valoración, revelación y actualización de hechos financieros, económicos y sociales derivados de la administración de los recursos públicos, modifica procedimientos al respecto y modifica la denominación de algunas cuentas. Art. 1 a 7. Vigencia Art. 8.
  
- \* 2.002 [Resolución 63 de 2002 Contaduría General de la Nación](#). Habilita en la estructura del catálogo general de cuentas, las cuentas y subcuentas para el reconocimiento y revelación de los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales, de acuerdo con el sistema general de participaciones. Define las dinámicas de algunas cuentas. Elimina algunas cuentas y subcuentas del catálogo general de cuentas. Cambia la denominación de algunas subcuentas. Modifica la lectura de algunas cuentas.
  
- \* 2.002 [Resolución 116 de 2002 Contaduría General de la Nación](#). Modifica la fecha desde la cual se aplicará el contenido de la Resolución 063 de 2002, de la Contaduría General de la Nación. Habilita algunas cuentas para el registro de los ingresos

aprobados, por ejecutar, recaudos en efectivo, ejecución en papeles entre otros.

- \* 2.003 [Decreto 3730 de 2003 Nivel Nacional](#). Determina la conformación de la contabilidad pública departamental, el carácter del contador general del departamento y sus funciones.
  
- \* 2.004 [Resolución 235 de 2004 Contaduría General de la Nación](#). Modifica el Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, PGCP, creando algunas subcuentas en la estructura del Catálogo General de Cuentas.
  
- \* 2.004 [Resolución 236 de 2004 Contaduría General de la Nación](#). Modifica el Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, PGCP, creando una cuenta y algunas subcuentas en la estructura del Catálogo General de Cuentas.
  
- \* 2.004 [Resolución 310 de 2004 Contaduría General de la Nación](#). Modifica el Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, PGCP, creando una cuenta y unas subcuentas en la estructura del Catálogo General de Cuentas.

## 5. Las reformas de los años noventa

A partir de la Constitución de 1991 el nuevo control fiscal implementa cinco elementos: 1. control financiero, 2. control legal, 3. revisión de cuentas, 4. control de gestión de resultados y 5. Valoración de cuentas ambientales. La valoración que hace la propia Contraloría de este cambio es la siguiente: “los controles del tipo financiero y de legalidad más el fenecimiento de cuentas, son prácticas trasladadas del anterior modelo de fiscalización, sin embargo su utilización, o más exactamente su deformación y pérdida de vigencia como únicos medios para vigilar la gestión pública, confluyeron en que el control fiscal se limitara a una revisión mecánica de papeles y procedimientos. Por ello se hizo indispensable incluir el control de gestión como pieza encadenante entre las evaluaciones de tipo contable, financiero y legal y el análisis económico del desempeño público”<sup>69</sup>.

El cambio fundamental adoptado por la Constitución de 1991 se desarrolló en dos reglamentaciones: la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, en las cuales se estableció el nuevo marco de acción de la Contraloría en el nivel nacional. Además se creó el Sistema de Información de la Contratación Estatal Sice y con ello se dio un proceso en la modernización estatal que afectó las Contralorías departamentales, municipales y distritales.

---

<sup>69</sup> Juan Abel Lara Dorado y otra, El control de gestión en la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, en: *Fiscalización, economía, organizaciones y control fiscal de la gestión*, Bogotá, Contraloría de Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional, 1994, p. 271

5. 1. Resolución Reglamentaria 018 de 25 de mayo de 1990 por el cual se adoptó un manual de funciones de la Contraloría.

El Concejo Distrital por medio del artículo 9º del Acuerdo 21 de 1989 ordenó que todas las dependencias de la Administración Central debían presentar a la Comisión Laboral el 31 de marzo de 1990 sus plantas de personal con la nomenclatura funcional y los manuales de clasificación y descripción de empleos. Así mismo el artículo 4º del Decreto 279 de 1988 y el artículo 13 del Decreto 529 de 1988 dispusieron que el Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital y la División de Personal de la Contraloría debían adelantar los procedimientos pertinentes para actualizar los manuales de funciones y requisitos de los cargos establecidos para la Contraloría mediante el Decreto 577 de 1989.

Este manual fue expedido mediante la Resolución Reglamentaria 018 de 25 de mayo de 1990 en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 21 del Acuerdo 16 de 1988 y en términos administrativos se pretendía dotar a la Contraloría de Bogotá del instrumento básico para la adecuada administración de personal en los procesos de remuneración, selección, promoción, capacitación, evaluación, disciplina, bienestar, registros y estadística de personal.

La estructura orgánica que propone la Resolución Reglamentaria 018 trae nuevas áreas de trabajo y gestión para la Contraloría, sin embargo la estructura básica y el concepto de control fiscal aún no han cambiado aunque desaparecen de la estructura orgánica las

oficinas de Control Previo y Control Posterior. De esta manera se realizan cambios que ponen en evidencia el crecimiento en el Distrito de la Administración Central y de las entidades descentralizadas, las transformaciones tecnológicas que han llegado a la administración y lo que ello implica en términos financieros, administrativos y contables.

Uno de estos cambios se representa en la creación a nivel interno de la División de Sistemas con tres secciones: Centro de Análisis y Programación, Organización y Métodos y Centro de Cómputo. Hacia la vigilancia externa se creó la División de Auditoría de Sistemas compuesta por la Auditoría de Centros de Cómputo, Auditoría de Sistemas en Operación y Auditoría de Sistemas en Desarrollo.

El Despacho del Contralor continuó teniendo un contralor auxiliar y una Unidad Asesora, la Sección de Juicios Fiscales pasó a convertirse en División de Juicios Fiscales. La División Administrativa reduce sus cuatro secciones a dos: Sección de Presupuesto y Contabilidad y Sección de Servicios Generales que antes pertenecía a la Sección de Personal. La Sección de Personal se convierte en División de Personal con tres secciones: Administración y Selección de Personal, Bienestar Social, Escuela de Capacitación y Jardín Infantil Juan Pablo II.

La División de Planeamiento que era dependiente de la Unidad Asesora desaparece y sus temas son reasumidos por tres nuevas divisiones: Investigaciones Económicas (con las secciones de Deuda Pública y Análisis Económico), Investigaciones Fiscales, Auditoría Financiera, Operativa y Fiscal..

La División de Auditorías Delegadas desaparece y pasó a conformarse como dos divisiones separadas: División de Auditoría de la Administración Central y División de Auditorías Descentralizadas. La estructura orgánica establecida en 1990 es la siguiente:

- 1 Despacho del Contralor
  - 1.0.1 Unidad Asesora
  - 1.1 Contralor Auxiliar
  - 1.2 Secretario General
  - 1.3. División Administrativa
    - 1.3.1 Sección Presupuesto y Contabilidad
    - 1.3.2 Sección Servicios Generales
  - 1.4 División de Personal
    - 1.4.1 Sección Administración y Selección de Personal
    - 1.4.2 Sección Bienestar Social
    - 1.4.3 Sección Escuela de Capacitación
    - 1.4.4 Jardín Infantil Juan Pablo II
  - 1.5 División de Sistemas
    - 1.5.1 Sección de Centro de Análisis y Programación
    - 1.5.2 Sección Organización y Métodos
    - 1.5.3 Sección Centro de Computo
  - 1.6 División de Auditoría de la Administración Central
    - 1.6.1 Auditoría Fiscal Centralizada
      - 1.6.1.1 Auditoría Fiscal Departamento Administrativo de Acción Comunal
      - 1.6.1.2 Auditoría Fiscal Bienestar Social

- 1.6.1.3 Auditoría Fiscal Departamento Administrativo de Catastro
- 1.6.1.4 Auditoría Fiscal Secretaría de Educación
- 1.6.1.5 Auditoría Fiscal Secretaría de Gobierno
- 1.6.1.6 Auditoría Fiscal Hacienda y Dirección de Impuestos
- 1.6.1.7 Auditoría Fiscal Secretaría de Obras Públicas
- 1.6.1.8 Auditoría Fiscal Recaudos
- 1.6.1.9 Auditoría Fiscal Departamento Administrativo del Servicio Civil
- 1.6.1.10 Auditoría Fiscal Salud Pública
- 1.6.1.11 Auditoría Fiscal Tesorería
- 1.6.1.12 Auditoría Fiscal Transito y Transporte
- 1.7 División Auditoría Descentralizada
  - 1.7.1 Auditorías Descentralizadas
    - 1.7.1.1 Auditoría Caja de Previsión Social
    - 1.7.1.2 Auditoría Caja de Vivienda Popular
    - 1.7.1.3 Auditoría FAVIDI
    - 1.7.1.4 Auditoría IDIPRON
    - 1.7.1.5 Auditoría EDIS
    - 1.7.1.6 Auditoría IDU
    - 1.7.1.7 Auditoría Instituto de Cultura y Turismo
    - 1.7.1.8 Auditoría IDRDR
    - 1.7.1.9 Auditoría Entidades Culturales
    - 1.7.1.10 Auditoría Lotería de Bogotá
    - 1.7.1.11 Auditoría SISE
    - 1.7.1.12 Auditoría EDTU

1.7.1.13 Auditoría Universidad Distrital Francisco José de Caldas

1.8 División Juicios Fiscales

1.9 División de Investigaciones Económicas

1.8.1 Sección de Deuda Pública

1.8.2 Sección de Análisis Económico

1.10 División de Investigaciones Fiscales

1.10.1 Sección de Investigaciones

1.11 División de Auditoría Financiera, Operativa y fiscal

1.11.1 Auditoría Operativa para Obras Públicas

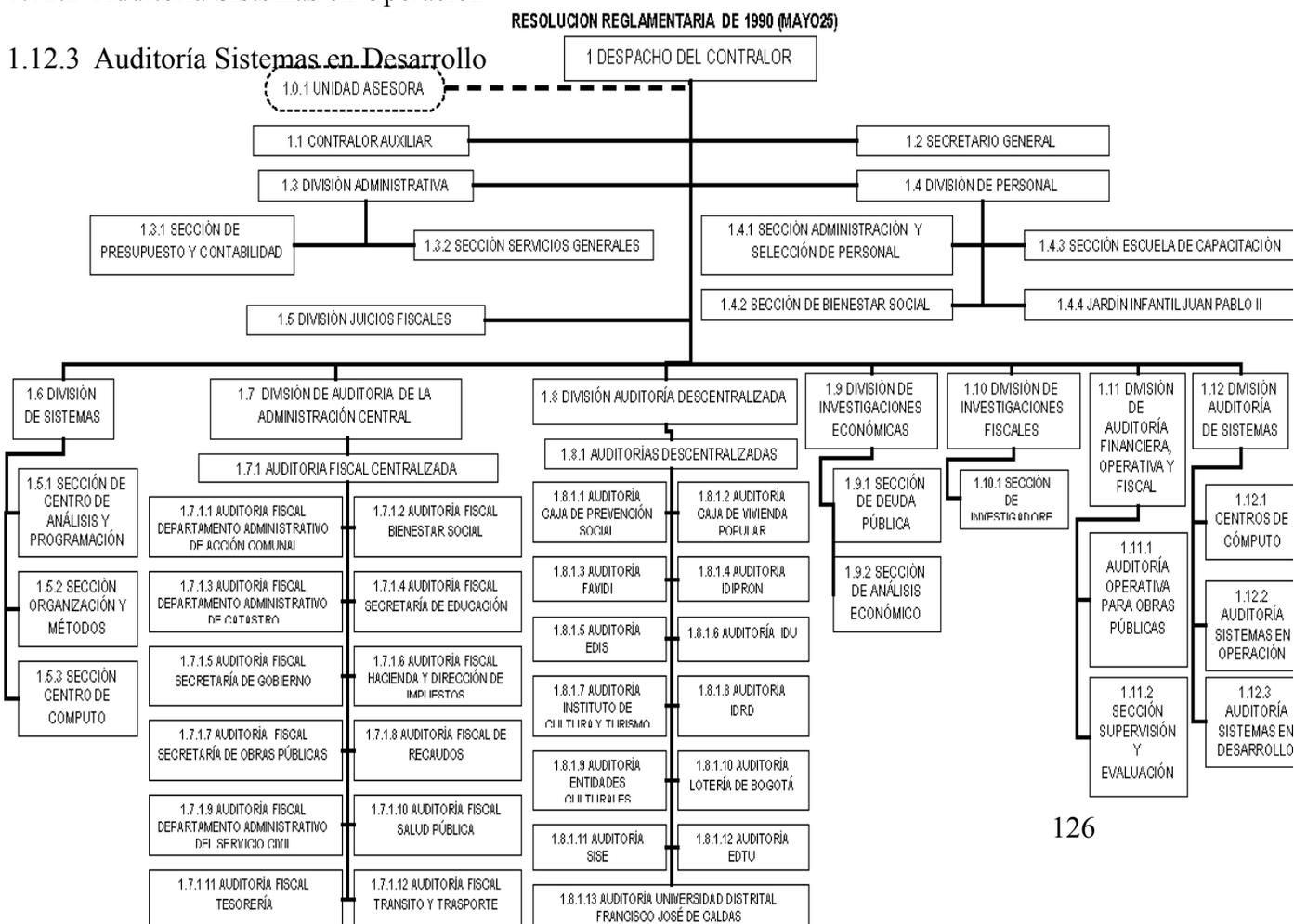
1.11.2 Sección Supervisión y Evaluación

1.12 División Auditoría de Sistemas

1.12.1 Auditoría Centros de Computo

1.12.2 Auditoría Sistemas en Operación

1.12.3 Auditoría Sistemas en Desarrollo





## 5.2 . La Constitución de 1991 y el Estatuto de Bogotá

Con el cambio constitucional entramos en otra concepción del control fiscal y la veeduría pública, de acuerdo con la Constitución de 1991, el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los que manejen fondos o bienes de la nación. Dicho control debe ejercerse de forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Ésta podrá, sin embargo, autorizar en casos especiales que la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría podría ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

Los niveles de la vigilancia establecidos fueron: en la gestión fiscal del Estado, en la gestión del Gobierno Nacional, en la gestión fiscal a las entidades o personas que manejen o dispongan de bienes y recursos del Estado. Esquemáticamente se podría resumir de la siguiente manera<sup>70</sup>:

---

<sup>70</sup> El siguiente cuadro se construye con la información obtenida en: Contraloría General de la República, Hacia la nueva contraloría general de la República, Documento CGR-004, Revisión No. 1, p. 11-13

Antes de la Constitución de 1991	Constitución de 1991
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Contraloría General de la Nación es dependiente del Congreso</li> <li>• La vigilancia de la gestión fiscal de la administración se ejerce sobre entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la nación (ley 20 de 1975).</li> <li>• Control: previo, perceptivo y posterior, limitado estrictamente a verificar la legalidad de los procedimientos (ley 20 de 1975).</li> <li>• Sólo un control numérico legal.</li> <li>• Sin criterio de valoración</li> <li>• Sin facultad coercitiva</li> <li>• No tenía facultad probatoria en indagaciones.</li> <li>• Personal investigado entorpece investigaciones.</li> <li>• Sin armonía en los sistemas de control fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercido por un órgano independiente de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal elevadas a canon constitucional.</li> <li>• Vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades del orden nacional que manejen fondos o bienes públicos, y excepcionalmente las cuentas de las entidades territoriales.</li> <li>• En forma posterior selectiva</li> <li>• La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.</li> <li>• Determinará el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado los responsables del erario, de acuerdo con criterios de evaluación financiera operativa y de resultados.</li> <li>• Mediante la jurisdicción coactiva resarcir al Estado por el mal manejo de los fondos o bienes públicos.</li> <li>• Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la contraloría tendrán valor probatorio ante la fiscalía general.</li> <li>• Facultad de exigir la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones.</li> <li>• A solicitud de cualquier proponente, ordenar que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.</li> <li>• Goza de iniciativa legislativa en control fiscal, organización y funcionamiento.</li> <li>• Armoniza los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas de</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditor de la Contraloría General de la República es designado directamente por el Contralor General (no es independiente).</li> </ul>	<p>cualquier orden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditor elegido por terna que envía la Corte Suprema de Justicia al Consejo de Estado (el fiscalizador es independiente)</li> </ul>
---	--

En términos de los poderes correspondería al legislativo planear el desarrollo de la sociedad, el presupuesto a utilizar, los impuestos a recaudar, el comportamiento que deben tener los ciudadanos, las sanciones, entre otros. A su turno le correspondería al administrativo la realización de todas las actividades conducentes a realizar el objetivo fijado por el legislativo y en la forma descrita por él. El Judicial, por su parte, haría la verificación del cumplimiento de las normas por parte de la sociedad y la imposición de las sanciones por su incumplimiento, pero fundamentalmente orientada al logro del mejoramiento de la sociedad. A fin de dar aplicación a la Constitución en su artículo 267, se expidió la Ley 42 de 1993, orgánica del control fiscal y financiero que estableció en su artículo 9º. que para el ejercicio del control fiscal se pueden aplicar los siguientes sistemas de control: financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Para ello la Constitución de 1991 estableció estas posibilidades<sup>71</sup>:

Control financiero: es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría generalmente aceptadas, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de las operaciones y los cambios en su situación financiera,

---

<sup>71</sup> Las siguientes definiciones son tomadas de, Gabriel Rosas Vega, Reflexiones, p.54-55

comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que las originan se observaron y cumplieron las normas prescritas.

Control de legalidad: es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para saber que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Control de gestión: es el examen de la eficiencia y eficacia de la entidad 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 éstos producen, así como de los beneficios de su actividad.

Control de resultados: Es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la administración.

Revisión de cuentas. Es el estudio especializado de los documentos que soportan, legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado, con miras a establecer la economía, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

De esta manera para la Contraloría se plantea superar su concepción punitiva y sancionatoria y más bien plantearse como un instrumento de gerencia pública para que

ejerza eficientemente el control externo, un apoyo técnico para el control político y un papel más activo en el control interno. Dado que a ella corresponde el diseño de metodologías de indicadores, la elaboración de los manuales de procedimientos, la implantación de sistemas de evaluación del desempeño del personal<sup>72</sup>. Se puede afirmar entonces que la Constitución de 1991 marca un cambio fundamental en la concepción del control fiscal en Colombia, entra en procesos administrativos de corte gerencial, son concebidas las instituciones estatales como empresas.

Los alcances de la vigilancia están definidos en los niveles macro (como global y sectorial) y micro (entidades y personas). El nivel macro de vigilancia a escala global incluye la certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, la certificación de la contabilidad de la ejecución presupuestal, auditoría de balance de hacienda, presentación a la Cámara de Representantes de la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro. Consolidar los resultados de la gestión de las entidades de la nación para determinar el excedente público generado en cada ejercicio fiscal e identificar los grupos de la población que se benefician del mismo y los alcances redistributivos del gasto público local<sup>73</sup>.

El nivel macro a escala sectorial tiene como funciones consolidar los resultados de la gestión sectorial de las entidades para determinar el excedente generado en cada ejercicio fiscal por las entidades del sector correspondiente, e identificar los grupos de la población que se benefician del mismo y los alcances redistributivos del gasto público sectorial.

---

<sup>72</sup> Gabriel Rosas Vega, Reflexiones, p. 55

<sup>73</sup> *Hacia la nueva Contraloría General de la República*, p. 11-13

## Componentes de la vigilancia de las entidades en el nivel micro

1. Auditoría
  - financiera
  - legal
2. Revisión de cuentas
  - fenecimiento
  - costos y economía de las operaciones
3. Control de resultados
  - Conclusiones
  - Recomendaciones
  - Juicios fiscales
  - Investigaciones
  - Sanciones
4. Valoración de los costos ambientales
  - Preservación, recuperación y deterioro de los recursos naturales y el ambiente.
5. Análisis de gestión
  - Rentabilidad pública
  - Procesos e indicadores de gestión
  - Distribución del excedente público e identificación de beneficiarios.

### 5.3. Acuerdo 16 de octubre 22 de 1993

Mediante el acuerdo 16 de 1993 la Contraloría asume su proceso de modernización e implementación de las reformas. “La reorganización administrativa tuvo como preceptos fundamentales crear una estructura funcional independiente y con especialización sectorial, en donde la materialización del control fiscal se llevará a cabo por un grupo de profesionales altamente calificados, caracterizados por la multidisciplinariedad y conscientes de que su trabajo se enmarca dentro de una institución que tiene como objetivo esencial “vigilar y controlar la gestión fiscal de la Administración de Santa Fe de Bogotá y de los particulares que manejen fondos y/o bienes del Distrito”<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Juan Abel Lara Dorado y otra, El control de gestión en la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, p. 273

El Acuerdo 16 de 1993 reorganizó la Contraloría de Bogotá y determinó las funciones por dependencias y estableció nuevamente su planta de personal de acuerdo a los nuevos parámetros planteados. La Contraloría es definida en este Acuerdo como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa, contractual y presupuestal. Estos términos de definición fueron precisados de la siguiente manera: la autonomía administrativa y presupuestal es la facultad de ejercer las competencias que le corresponden de conformidad con la Constitución y la Ley, recaudar y administrar sus propios recursos, manejar en forma independiente su presupuesto, y celebrar los contratos necesarios para el ejercicio del control fiscal y el funcionamiento administrativo. En términos generales quedó establecido que ejercerá el control fiscal en forma posterior y selectiva.

El Contralor fue definido como el representante legal y el ordenador del gasto de la Contraloría del Distrito Capital, es quien debía formular los principios generales de su función administrativa y determinaba las políticas en materia de control fiscal y para la vigilancia de la gestión.

Fue establecido así mismo que son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración Distrital y demás entidades distritales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas; industriales y

comerciales del Distrito, los particulares que manejen fondos o bienes del Distrito, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Distrito. El Contralor debía además, establecer los procedimientos de control fiscal y los métodos contables aplicables a la Administración Distrital y las entidades descentralizadas de cualquier orden que formen parte de la Administración del Distrito Capital. La estructura orgánica según el Acuerdo 16 de 22 de octubre de 1993 quedó establecida como sigue:

- 1 Despacho del Contralor
  - 1.1. Comisión de Personal
  - 1.2. Junta de compras
  - 1.3. División de comunicaciones
- 2 Despacho del Contralor Auxiliar
  - 2.1. Unidad de control interno
- 3 Secretaría General
  - 3.1. Unidad de jurisdicción coactiva
  - 3.2. División de participación ciudadana
- 4 Unidad Asesora
- 5 Unidad de Consolidación Global
  - 5.1. División Operativa para Obras Públicas
  - 5.2. División Valoración y Cuentas Ambientales
  - 5.3. División de Control de Calidad de los Bienes Públicos
- 6 Unidad de Planeación
- 7 Unidad de Control Sector Infraestructura y Desarrollo Local
  - 7.1. División de Revisión de Cuentas

- 7.2. División de Control Legal
- 7.3. División de Control Financiero
- 7.4. División de Control Gestión y Resultados
- 8 Unidad de control Sector Social
  - 8.1. División de Revisión de Cuentas
  - 8.2. División de Control Legal
  - 8.3. División de Control Financiero
  - 8.4. División Control Gestión y Resultados
- 9 Unidad de Sector Gobierno
  - 9.1. División de Revisión de Cuentas
  - 9.2. División de Control Legal
  - 9.3. División de Control Financiero
  - 9.4. División Control Gestión y Resultados
- 10 Unidad de Control Acueducto y Alcantarillado
  - 10.1. División de Revisión de Cuentas
  - 10.2. División de Control Legal
  - 10.3. División de Control Financiero
  - 10.4. División Control Gestión y Resultados
- 11 Unidad de Control de Recursos Energéticos
  - 11.1. División de Revisión de Cuentas
  - 11.2. División de Control Legal
  - 11.3. División de Control Financiero
  - 11.4. División Control Gestión y Resultados
- 12 Unidad de Control de Telecomunicaciones

- 12.1. División de Revisión de Cuentas
- 12.2. División de Control Legal
- 12.3. División de Control Financiero
- 12.4. División Control Gestión y Resultados
- 13 Unida de Auditoría de Sistemas
- 13.1. División de Sistemas de Cómputo
- 13.2. División de Auditoría de Aplicaciones
- 14 Unidad de Finanzas Públicas
- 14.1. División de Análisis Económico
- 14.2. División de Auditoría de Balance

En las áreas misionales se definió una nueva estructura orgánica que implicó una mirada sobre el Distrito de acuerdo a los sectores administrativos y productivos, en términos institucionales fueron fijados como unidades: Unidad de Control Sector Infraestructura y Desarrollo, Unidad de Control Sector Social, Unidad de Sector Gobierno, Unidad de Sector Acueducto y Alcantarillado, Unidad Control de Recursos Energéticos, Unidad Control Telecomunicaciones, Unidad de Consolidación Global, Unidad Control Gestión y Resultados. La organización interna de las Unidades fue definida por cuatro oficinas básicas acorde con la Constitución de 1991: revisión de cuentas, control legal, control financiero y control gestión y resultados.

La Unidad de Consolidación Global agrupó varias oficinas que estaban dispersas y una nueva función quedó compuesta por la División Operativa de Obras Públicas antes dependiente de la División de Auditoría Financiera, Operativa y Fiscal. Los dos nuevos

objetos de control fueron la División de Valoración y Cuentas Ambientales y la División de Control de Calidad de los Bienes Públicos.

La Secretaría General pasó a componerse de dos nuevas oficinas la Unidad de Jurisdicción Coactiva y la División de Participación Ciudadana. Desaparecieron la División de Investigaciones Económicas, de Deuda Pública, y se reorganizaron en la Unidad de Finanzas Públicas compuesta por la División de Análisis Económico y la de Auditoría de Balance. La División de Auditoría de Sistemas pasó a denominarse Unidad de Auditoría de Sistemas con dos divisiones de Sistemas de Cómputo y de Auditoría de Aplicaciones.

Las áreas administrativas dependientes del Despacho del Contralor se organizaron teniendo a su cargo una Comisión de Personal, la Junta de Compras, la División de Comunicaciones, el Despacho del contralor Auxiliar y la Unidad de Control Interno.

## 6. Los últimos años 2000 – 2004

### \* Ley 617 del 2000

Como producto de la Ley 617 de 2000, el presupuesto de la Contraloría de Bogotá en el año 2001 tuvo una reducción cercana a los \$20.000 millones, el 32 % del presupuesto apropiado para la vigencia anterior. Esta situación implicó el ajuste de la planta de personal, que pasó de 1.296 funcionarios a 809, es decir, una reducción del 37% de la anterior planta de cargos. Uno de los criterios en esta reducción de cargos fue el incremento del nivel de profesionalización de la entidad pasándose del 52% al 60%. Se introdujeron modificaciones sustanciales en su estructura orgánica y funcional para fortalecer los procesos misionales y adecuar la entidad a la complejidad del Distrito Capital y a la nueva visión del control fiscal<sup>75</sup>.

En síntesis, se dotó al Distrito de una Contraloría enfocada hacia lo misional: siete direcciones sectoriales dedicadas al proceso auditor y análisis sectorial, entre las que se destacan la de recursos naturales y medio ambiente y la de desarrollo local y participación ciudadana, una dirección para el proceso de responsabilidad fiscal y otra para el análisis económico y financiero de nivel macro. Además la Contraloría hace presencia en las 20 localidades a través de sus unidades locales<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Luis B. Carvajal y otro, Contraloría de Bogotá, p. 41

<sup>76</sup> Luis B. Carvajal y otro, Contraloría de Bogotá, p. 41

La Ley 617 de 2000 tuvo una orientación fiscalista y como tal cumplió su papel, las consecuencias de esta Ley se resumen en los siguientes puntos<sup>77</sup>:

- De 178 entidades de control fiscal para el 2002 sólo hay 68
- Se eliminaron 109 contralorías municipales, que vigilaban 145 sujetos de control
- Reducción de aproximadamente 3.500 cargos en todo el país, que representan el 45% de los empleados.
- Reducción del 18% del presupuestos real entre el 2000 y el 2001

### 5.3. Acuerdo 24 de abril 26 de 2001

El Acuerdo 24 de 2001 volvió a reorganizar la Contraloría de Bogotá, determinó las funciones por dependencias, fijó nuevamente los principios generales inherentes a su organización y funcionamiento. En términos de la definición vuelve a plantearse que es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal, al cual le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo. Se define expresamente, como en las ocasiones anteriores. que en ningún caso podrá la Contraloría de Bogotá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

---

<sup>77</sup> Luis B. Carvajal y otro, Contraloría de Bogotá, p. 17

Es entonces misión de la Contraloría Distrital de Bogotá “vigilar con oportunidad, moralidad, eficiencia y eficacia la gestión fiscal de los responsables del manejo de la Hacienda Pública Distrital y de los recursos públicos del Distrito Capital a fin de garantizar su buen uso, promover el mejoramiento de la gestión pública y resarcir el daño al patrimonio público, con el propósito de mejorar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos del distrito capital, adoptando las medidas legales que corresponda y divulgando sus resultados a la ciudadanía y autoridades competentes”. Así mismo debe contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común.

Por primera vez en el recorrido que llevamos de esta historia es tenido en cuenta el papel que cumple la comunidad o mejor se le da directamente la atribución a la Contraloría de ejercer en representación de la comunidad la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Distrito. En esa medida las funciones generales de la Contraloría fueron definidas así:

- \* Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Sector Público Distrital, en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.
- \* Establecer si las operaciones, transacciones, acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo

con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General.

- \* Evaluar el cumplimiento y conformidad de las acciones de la Administración Distrital en sus diferentes niveles y sectores con los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen en un periodo determinado, las metas y propósitos de la administración; realizar el balance social de las políticas públicas del Distrito Capital.
- \* Generar una cultura del control del patrimonio del Sector Público Distrital y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones administrativas pecuniarias que corresponda.

En esta medida las funciones de la Contraloría de Bogotá quedaron definidas de la siguiente manera:

- \* Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Sector Público Distrital y los particulares que manejen bienes o fondos del Distrito Capital a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
- \* Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley, la Contraloría General de la República y el Contralor Distrital mediante resolución.

- \* Ejercer el control posterior y selectivo sobre las cuentas de cualquier entidad del Distrito Capital y particulares que manejen fondos o bienes Distritales en los casos previstos por la ley, así como de personas naturales o jurídicas que administren bienes o recursos del Distrito.
- \* Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal y para su propio funcionamiento.
- \* Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría Distrital de Bogotá, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal con quienes celebre convenios y de los entes ajenos a la entidad.
- \* Ejercer la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título al Distrito Capital de conformidad con las disposiciones legales, en coordinación con la Contraloría General de la República.
- \* Atender el ejercicio de los procesos de responsabilidad fiscal, de la jurisdicción coactiva, el control global sobre la gestión fiscal, la vigilancia sobre el control interno y los demás controles constitucional y legalmente asignados.
- \* Advertir a los sujetos de vigilancia y control fiscal sobre operaciones o procesos a ejecutar o en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

- \* Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno de los sujetos de vigilancia y control fiscal en los términos previstos en la Constitución Política y la ley.
- \* Llevar el registro de la deuda pública del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas.
- \* Imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso en los procesos de responsabilidad fiscal.
- \* Promover la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de control y vigilancia fiscal.
- \* Dar cuenta al Concejo e informar al Alcalde Mayor sobre el estado de las Finanzas del Distrito Capital.

Son sujetos de esta vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría Distrital de Bogotá: Los órganos que ejercen control de naturaleza pública o administrativa la gestión fiscal que desarrolle el Concejo de Bogotá; su Fondo Rotatorio. Las universidades estatales autónomas de carácter distrital; Las entidades u organismos que integran la Administración tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden Distrital conforme a lo previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 489 de 1998; Las demás entidades públicas y distritales que administren bienes o recursos del Distrito Capital o que tengan origen en el Distrito; Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos del Distrito Capital; Los particulares que cumplan funciones

públicas, respecto de los bienes y fondos públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos del Distrito Capital y los contratistas y La vigilancia de la gestión fiscal de las sociedades de economía mixta.

La Contraloría continuó gozando de autonomía administrativa, contractual y presupuestal. En ejercicio de su autonomía administrativa le correspondía definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones. En desarrollo de la autonomía contractual, el Contralor de Bogotá suscribe en nombre y representación de la entidad los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones. En términos de la autonomía presupuestal podrá establecer la fijación, el manejo y la administración de su presupuesto. Como Ordenador del Gasto de la Contraloría le corresponde definir el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) y ordenar mediante resolución motivada las modificaciones al presupuesto, que fueren necesarias, de acuerdo con las disposiciones legales y las normas que expida el Concejo del Distrito Capital.

Para el diseño de su organización en el 2001 se tuvo en cuenta la especialización sectorial de los sujetos de control, los procesos y áreas misionales y de apoyo. La Contraloría de Bogotá fue conformada con la siguiente estructura organizacional:

1. Despacho del Contralor
  - 1.1. Dirección de Apoyo al Despacho.
  - 1.2. Oficina Asesora de Comunicaciones.
  - 1.3. Oficina Asesora de Control Interno.

- 1.4. Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios
- 1.5. Oficina Asesora Jurídica
- 2. Despacho del Contralor Auxiliar
  - 2.1. Dirección de Planeación
  - 2.2. Dirección de Generación de Tecnologías, Cooperación Técnica y Capacitación
  - 2.3. Dirección de Informática
- 3. Dirección Administrativa y Financiera
  - 3.1. Subdirección Financiera
  - 3.2. Subdirección de Servicios Administrativos
  - 3.3. Subdirección de Recursos Materiales
- 4. Dirección de Talento Humano
  - 4.1. Subdirección de Bienestar Social
  - 4.2. Subdirección de Gestión de Talento Humano
- 5. Dirección Sector Infraestructura y Transporte
  - 5.1. Subdirección de Fiscalización
  - 5.2. Subdirección de Análisis Sectorial
- 6. Dirección Sector Desarrollo Local y Participación Ciudadana
  - 6.1. Subdirección de Fiscalización
    - 6.1.1. Unidades de Localidades
  - 6.2. Subdirección de Participación Ciudadana
- 7. Dirección Sector Salud y Bienestar Social
  - 7.1. Subdirección de Fiscalización
  - 7.2. Subdirección de Análisis Sectorial
- 8. Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte

- 8.1. Subdirección de Fiscalización
- 8.2. Subdirección de Análisis Sectorial
- 9. Dirección Sector Gobierno
  - 9.1. Subdirección de Fiscalización
  - 9.2 Subdirección de Análisis Sectorial
- 10. Dirección Sector Servicios Públicos
  - 10.1. Subdirección de Fiscalización
  - 10.2. Subdirección de Análisis Sectorial
- 11. Dirección Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente
  - 11.1. Subdirección de Fiscalización
  - 11.2. Subdirección de Análisis Sectorial
- 12. Dirección de Economía y Finanzas Distritales
  - 12.1. Subdirección de Plan de Desarrollo y Balance Social
  - 12.2. Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales
  - 12.3. Subdirección de Auditoría del Balance, del Presupuesto, del Tesoro, Deuda Pública e Inversiones Financieras.
- 13. Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

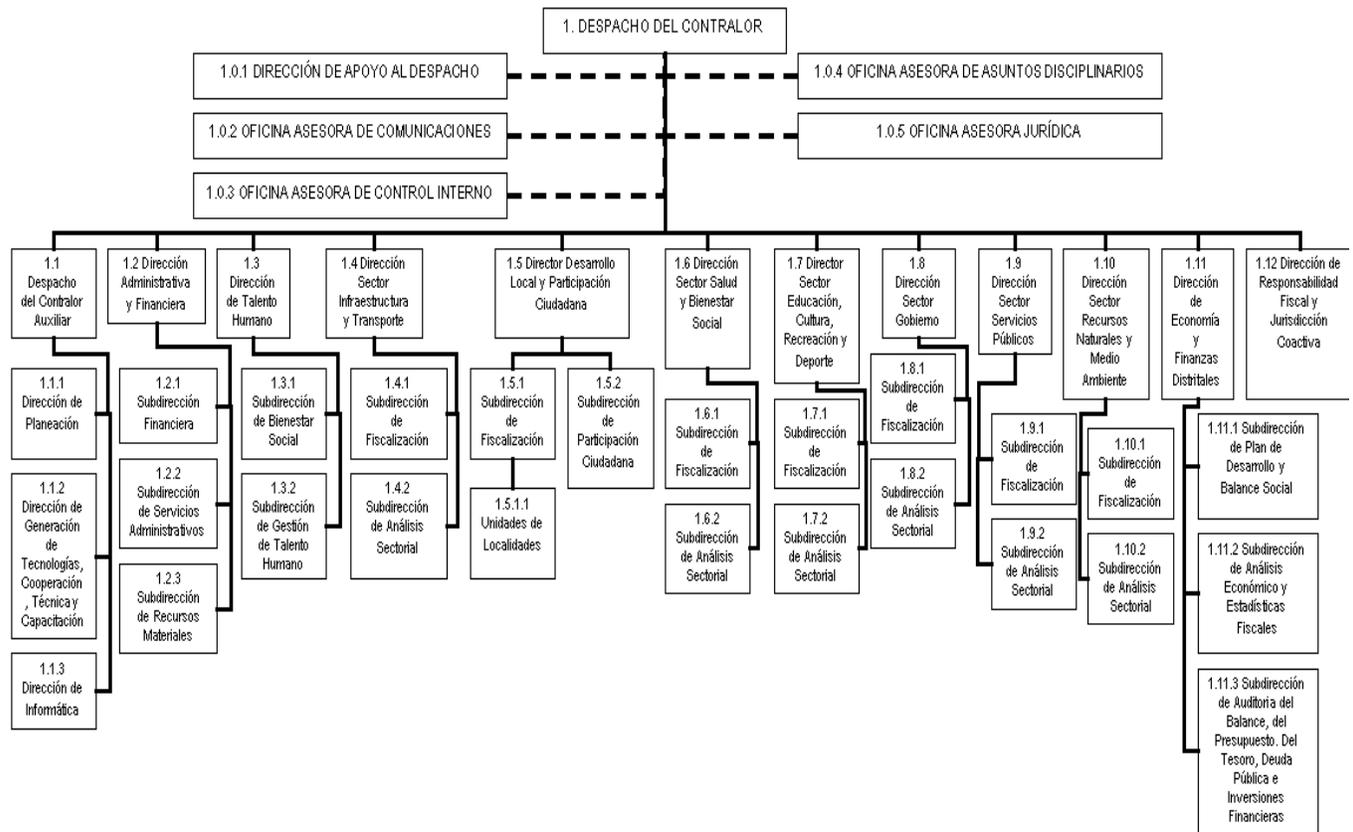
La forma organizativa de las oficinas y la denominación de Unidades y Divisiones cambió a Direcciones y Sudirecciones. El Despacho del Contralor fue reorganizado con cinco oficinas a su cargo que son fruto de funciones ya existentes que adquieren otras denominaciones o se desagregan de otra función: Dirección de Apoyo al Despacho, la Oficina Asesora de Comunicaciones, Oficina Asesora de Control Interno, Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios, Oficina Asesora Jurídica.

El Despacho del Contralor Auxiliar se compone de tres oficinas: Dirección de Planeación, Dirección de Generación de Tecnologías, Cooperación Técnica y Capacitación y Dirección Informática que agrupa las anteriores funciones de la Unidad de Sistemas de Cómputo.

La Dirección Administrativa y Financiera cumplía funciones transversales administrativas y quedó compuesta de Subdirección Financiera, Subdirección de Servicios Administrativos y Subdirección de Recursos Materiales. Volvió a ser creada la función de Talento Humano en la Dirección de Talento Humano con dos Subdirecciones Bienestar Social y Gestión del Talento Humano.

Las oficinas de carácter misional se reorganizaron temáticamente en: Dirección Sector Infraestructura y Transporte, Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana la Dirección Sector Salud y Bienestar Social, Dirección de Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Dirección Sector Gobierno, Dirección Sector Servicios Públicos, Director Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Cada una de estas Direcciones se subdividió en Subdirecciones de Fiscalización y Subdirección de Análisis Sectorial. Exceptuando la Dirección de Economía y Finanzas Distritales dividida en tres subdirecciones: de Plan de Desarrollo y Balance Social, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales y Subdirección de Auditoría del Balance, del Presupuesto, del Tesoro, Deuda Pública e Inversiones Financieras.

ACUERDO 24 DE 2001 (ABRIL26)



\* La reforma del 2002

El presidente Álvaro Uribe Vélez propuso en su campaña presidencial la eliminación de las contralorías territoriales y la implantación de auditorías externas, este motivo llevó a que el Consejo Nacional de Contralores y la Contraloría de Bogotá propusieran la realización de

un congreso realizado en Cartagena con el lema: *hacia la tercera estructura del control fiscal*” para proponer los elementos fundamentales que debía tener la reforma al control fiscal y se prepararon documentos sobre los tres aspectos misionales del control fiscal: micro (auditorías), macro (políticas públicas y situaciones sectoriales) y responsabilidad fiscal. Los argumentos de los contralores a la propuesta presidencial fueron los siguientes<sup>78</sup>:

1. las auditorías externas tendrían un costo similar a las ejercidas por los funcionarios públicos ya vinculados.
2. las consideraciones sobre la ineficiencia y poca efectividad de las contralorías territoriales, no se pueden generalizar ya que a partir de la Ley 617 de 2000 las contralorías sufrieron un proceso de modernización, recorte presupuestal y además están en implementación de un sistema de calidad de sus productos y servicios a través de la norma ISO 9000. Como complementó de esto se realizó una evaluación de las contralorías territoriales para corregir las dificultades para cumplir sus actividades misionales, esto se realizó con el apoyo de la Contraloría General, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF, y el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. Los órganos de control fiscal en Colombia han tenido profundos cambios en los últimos años especialmente en el campo metodológico que les permite adelantar una mejor vigilancia y control, contribuyendo a mejorar la administración y la relación costo-beneficio.

---

<sup>78</sup> Carvajal, Luis B., El Control Fiscal Territorial, p. 9-13

4. Las contralorías cumplen un papel fundamental contra la corrupción, en el 2000, en 32 contralorías se denunciaron públicamente 4580 casos de corrupción.
5. Las contralorías cumplen un importante papel en el proceso de descentralización del país en los niveles locales y regionales.

Como corolario de estas dificultades puede observarse en los balances sociales y en los informes de los contralores los impactos de las reformas. En cuanto a los modelos de control fiscal se renovaron los conceptos y procedimientos que integran y desarrollan los controles transversales, de advertencia y se implementó a nivel institucional la norma internacional ISO 9001:2000. Así mismo como puede observarse en las estructuras orgánicas presentadas se dio una unificación de conceptos y estandarización en la ejecución de los procesos misionales (prestación de Servicio Macro, Prestación de Servicio Micro, Prestación de Servicio de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y enlace con clientes)<sup>79</sup>.

Así mismo el Manual de Fiscalización para Bogotá (MAFISOL), en el cual se desarrollan cada uno de los procesos sistémicos del Sistema de Gestión de Calidad. Este manual trajo como uno de sus resultados el “Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital – INGED. Para su realización se aplicó durante el año 2003 una “Metodología de Medición de la Gestión del Distrito Capital”, la cual tuvo en cuenta las evaluaciones del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, el Sistema de Control Interno, el dictamen a los Estados Contables y el Fenecimiento a la Cuenta<sup>80</sup>. La Contraloría se ha convertido así una

<sup>79</sup> Juan Antonio Nieto Escalante, Informe Ejecutivo de Gestión 2001-2003, Así se construyó la Contraloría que Bogotá requiere, Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2004, p. 3

<sup>80</sup> Contraloría de Bogotá D. C., Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital, vigencia 2003, Contralor Oscar González Arana, Bogotá, 2004, p. 19 En este contexto la “aplicación de la medición a la gestión

entidad de vigilancia y control a través de la evaluación de los recursos que ofrece la Constitución y las leyes, ya que herramientas administrativas como los planes de desarrollo quedan evaluadas no sólo en su ejecución sino en el pensamiento que las rige, las condiciones reales de posibilidad y los hechos efectivamente realizados.

---

originó como consecuencia una calificación de 3.2 sobre 5 para el Distrito Capital, considerada favorable con observación”.

## **Conclusiones: una mirada sobre la producción bibliográfica de la Contraloría de Bogotá**

La Contraloría dadas sus características misionales ha presentado informes de muy diversas clases durante sus años de existencia, tuvo un documento básico como fue el balances contables y los estados financieros del Distrito desde 1957, así mismo ha presentado regularmente informes fiscales, financieros y de gestión al Honorable Concejo de Bogotá. Entre sus publicaciones también ha contado con la Revista Cifras y Letras, el Boletín Estadístico(1980), la Revista Fiscal de Bogotá(1983). Este grupo de trabajos se dedica sobre todo a divulgar y analizar los estados contables, financieros y las labores de la Administración Pública. Estos documentos bibliográficos son básicos para la investigación económica del Distrito Capital ya que presenta de manera panorámica el desempeño administrativo y técnico.

En los últimos años, a partir de los cambios generados con la Constitución de 1991 se registra un cambio en la producción de informes tanto en términos cualitativos como cuantitativos, ya que la modernización y reorganización de la entidad ha implicado sobre todo una mirada social de los informes que se producen.

La mirada sobre la gestión y ejecución presupuestal, la inversión pública y el desarrollo social y urbano se han visto transformados al igual que los sistemas de control y vigilancia, pasando a presentarse cifras a informes analíticos que presentan una visión de protección

del ciudadano así como garantía de los derechos que ofrecen la Constitución y las leyes, así mismo es notorio el interés de mostrar el buen manejo de los recursos. Haremos un recorrido por algunos de estos textos para ilustrar este acontecimiento:

En este sentido se pueden encontrar textos de la contraloría de muy diversa índole, por ejemplo la colección *Agenda de participación local* de las veinte localidades, esta edición se enmarca en el proyecto de *Fortalecimiento del control fiscal y la participación ciudadana*, desarrollado entre 1995 – 1997, en ellas se encuentra estadísticas socioeconómicas, directorio de entidades públicas y privadas y de ONGs. El pensamiento que se proyecta en las agendas está explícito: la razón de ser del Estado es la construcción de una sociedad mejor<sup>81</sup>.

En esta misma perspectiva la contraloría ha publicado documentos de capacitación para el ejercicio de la nueva perspectiva del control fiscal, encontramos textos como *Don Pedro el Contralor comunitario* donde se enseña a los ciudadanos el uso de los recursos que da la ley para proteger y defender los derechos, formatos para ejercer el control local, formato de solicitud de tutela, formatos de seguimiento a ejecución de proyectos, formato de presentación de denuncias, etc.<sup>82</sup>

Son también destacados en estas nuevas publicaciones las evaluaciones de la gestión de las entidades en ellas encontramos títulos como: *Evaluación técnica de las tarifas de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Análisis de la política pública sobre*

<sup>81</sup> Contraloría de Bogotá. *Agenda de participación local: La Candelaria 17*. Santa Fe de Bogotá: Contraloría de Bogotá, 1997. 43 p.

<sup>82</sup> Contraloría de Santa Fe de Bogotá, *Don Pedro el Contralor*, Bogotá, Coimpre Ltda., 1999

*prevención y atención de desastres en Bogotá, Contraloría de Bogotá. Interrogantes sobre la contratación de la segunda fase de las troncales de Transmilenio, La seguridad en el Distrito.* Estos trabajos despliegan un conocimiento técnico y económico de las entidades y revelan el nivel profesional de sus investigaciones<sup>83</sup>.

De igual manera se ejerce una mirada muy especial sobre trabajos de tipo social que implican una inversión del estado amplia y contingente como es el informe sobre *Intenciones y acciones en la atención de la población desplazada en Bogotá* o el informe sobre *Atención a la población con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales en Bogotá*, estos trabajos marcan realmente un hito en la evaluación de la inversión social y el control del manejo de los recursos, ofrecen información interdisciplinaria y marcan pautas de comportamiento y tratamiento social y político sobre problemáticas sociales para la sociedad en general y para los profesionales e instituciones que trabajan en dichos ámbitos<sup>84</sup>.

Ha entrado un tema candente y convocante dentro de los tópicos del control fiscal y es el medio ambiente a es respecto dadas las condiciones actuales de posicionamiento del tema se han desarrollado visiones administrativas transversales a muchas entidades del Distrito,

---

<sup>83</sup> Contraloría de Bogotá. El sistema de transporte masivo urbano de pasajeros - Transmilenio. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 51 p. - Contraloría de Bogotá, *Evaluación técnica de las tarifas de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*, Bogotá, La Contraloría, 2002. 37 p. Contraloría de Bogotá, *Análisis de la política pública sobre prevención y atención de desastres en Bogotá*, Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2002. 43 p. Contraloría de Bogotá. Interrogantes sobre la contratación de la segunda fase de las troncales de Transmilenio. IDU-Transmilenio. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 52 p. Contraloría de Bogotá. La seguridad en el Distrito Capital. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 42 p.

<sup>84</sup> Contraloría de Bogotá. *Intenciones y acciones en la atención de la población desplazada en Bogotá*. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 39 p., Contraloría de Bogotá. *Atención a la población con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales en Bogotá*. Bogotá: La Contraloría de Bogotá, 2003. 31 p.

con incidencia y recepción ciudadana. Es así como la contraloría ha producido textos que resumen conocimientos sobre la ciudad, producen mapas y ordenaciones antes no visibilizadas, siendo además instrumentos de gestión y futura planeación, ejemplo de este tipo de trabajos son: Evaluación de la gestión ambiental y estado de los recursos naturales en Santa Fe de Bogotá, D.C. 1997, Habitabilidad y sostenibilidad ambiental de Bogotá D.C. Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en Bogotá, La gestión ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, entre otros<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Contraloría de Bogotá. Habitabilidad y sostenibilidad ambiental de Bogotá D.C. Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en Bogotá, D.C.: vigencia 2001. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2002. 87 p. + 1 CD. Contraloría de Bogotá. La gestión ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2002. 35 p. Contraloría de Bogotá. Evaluación de la gestión ambiental y estado de los recursos naturales en Santa Fe de Bogotá, D.C. 1997. Santa Fe de Bogotá: Contraloría de Bogotá, [1998]. 251 p.



## Bibliografía

- Ángel Ardila, Gabriel, *Desmonte radical del control previo*, en: Síntesis Económica No. 809, marzo 5 de 1992
- 
- Aguilera, Luis Moreno (Contralor), *Informe Financiero de 1957*, Contraloría del Distrito Especial del Bogotá, Imprenta Distrital, 1957
- Archivo General de la Nación, *Proyecto Adai, Historia institucional de la Casa de la Moneda y Descripción del Fondo Documental Casa de Moneda Sr18*, 2004, Bogotá, AGN, Documento sin publicar, sp.
- Boletín Estadístico, Contraloría de Bogotá, Año 1, No. 1 de enero de 1982
- Boletín Estadístico, Contraloría de Bogotá, Año 1, No. 3 de mayo de 1982
- Boletín Estadístico, Contraloría de Bogotá, Año 2, No. 1 de enero de 1983
- Boletín Estadístico, Contraloría de Bogotá, Año 1, No. 4 de agosto de 1982
- Carvajal, Luis B. y otro (editores), *El control fiscal territorial, hacia la tercera reforma estructural*, Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2003.
- Contaduría General de la Nación, *Plan General de Contabilidad Pública actualizado a julio de 1997*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1997
- Contraloría General de la República, División de Contabilidad Nacional, *Propuesta plan contable único para el sector público*, Imprenta y publicaciones, Contraloría General de la República, Bogotá, 1993
- Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, *Hacia la nueva contraloría general de la República*, Contraloría General de la República, Documento CGR-004, Revisión No. 1.

- Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, *Informe del Contralor del Distrito Especial de Bogotá al Honorable Concejo Distrital*, Bogotá, noviembre 29 de 1974.
- Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, *Informe Fiscal y Financiero 1967*, Contralor Augusto Gaitán Quijano, Bogotá, Talleres editoriales del Distrito Especial de Bogotá, 1968.
- Contraloría de Bogotá, *Evaluación técnica de las tarifas de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*, Bogotá, La Contraloría, 2002. 37 p.

Contraloría de Bogotá, *Análisis de la política pública sobre prevención y atención de desastres en Bogotá*, Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2002. 43 p.

Contraloría de Bogotá. Interrogantes sobre la contratación de la segunda fase de las troncales de Transmilenio. IDU-Transmilenio. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 52 p.

Contraloría de Bogotá. La seguridad en el Distrito Capital. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 42 p.

Contraloría de Bogotá. Intenciones y acciones en la atención de la población desplazada en Bogotá. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 39 p.

Contraloría de Bogotá. El sistema de transporte masivo urbano de pasajeros - Transmilenio. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2003. 51 p.

Contraloría de Bogotá. Atención a la población con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales en Bogotá. Bogotá: La Contraloría de Bogotá, 2003. 31 p.

Contraloría de Bogotá. Evaluación de la gestión ambiental y estado de los recursos naturales en Santa Fe de Bogotá, D.C. 1997. Santa Fe de Bogotá: Contraloría de Bogotá, [1998]. 251 p.

Contraloría de Bogotá. Agenda de participación local: La Candelaria 17. Santa Fe de Bogotá: Contraloría de Bogotá, 1997. 43 p.

- Contraloría General de la República, *Contabilidad de la Nación: Situación y reformas necesarias*, Publicado en: Revista Economía Colombiana, No. 201-202, Enero-Febrero. Bogotá, 1988
- Cruz Santos, Abel, *El presupuesto público colombiano*, Editorial Temis, Bogotá, 1963
- Ferro, Jaime, *Introducción a la Contabilidad Gubernamental*, Bogotá, 1956
- Jorge García H. (Contralor), *Informe fiscal y financiero de 1959*, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, Bogotá, 1959
- Gómez Latorre, Armando *Antecedentes históricos de la Contraloría*, Revista Economía Colombiana No. 298, septiembre /octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría.
- Gómez Quintero, Raúl, *Constitución política un cuello de botella del control fiscal*, en Gestión fiscal, informe financiero de la Contraloría General de la República, agosto de 2000.
- Gertz Malero, Federico, *Origen y evolución de la contabilidad*, México DF, Editorial Trillas, 1976
- Jaramillo, Esteban, *Memorias de Hacienda*, Colección Banco de la República, Bogotá, 1989
- *La obra de la Contraloría del Distrito Especial, como cumple su tarea fiscalizadora el Dr. Gustavo Samper Bernal*, Sábado, No. 599 de 2 de septiembre de 1955
- Lara Dorado, Juan Abel y otra, *El control de gestión en la Contraloría de Santa Fe de Bogotá*, en: *Fiscalización, economía, organizaciones y control fiscal de la gestión*, Bogotá, Contraloría de Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994

- Lascarro, Leopoldo, *La administración financiera y el control fiscal en Colombia*, Bogotá, Editorial de la Litografía Colombia, 1941.
- López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia*, Colección Banco de la República, Santa fe de Bogotá, 1992
- Marín Bernal, Rodrigo (Contralor), *Informe fiscal y financiero de 1961*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, 1961
- Meisel Roca, Adolfo, *Kemmerer en Colombia*, Economía Colombiana No. 298, septiembre/octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría.
- Montoya Ocampo, César, *Informe Fiscal y Financiero de 1962*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial, 1962
- Moreno Aguilera, Luis (Contralor), *Informe Financiero de 1957*, Contraloría del Distrito Especial del Bogotá, Imprenta Distrital, 1957
- Nieto Sánchez, Edgar Fernando, *El Sistema Nacional de Contabilidad Pública*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1995.
- P. Nicholls, de Francisco, Reyes, Guillermo, Benavides, Álvaro, *Principios de investigación contable*, Bogotá, Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1986
- Pulido Rodríguez, Jorge, *Contraloría Municipal de Bogotá, Normas fiscales*, Bogotá, Imprenta Municipal, 1952.
- Revista Fiscal de Bogotá D.E., Contraloría de Bogotá, año 2, No. 3, vol. 2, junio de 1983
- Roger Gorostiaga, Ángel, *Contabilidad gubernamental y control*, Artículo publicado en la Revista Economía Colombiana de la CGR., Enero-Febrero, Bogotá, 1988

- Rosas Vega, Gabriel, *Reflexiones sobre Control Fiscal*, Economía Colombiana No. 298, septiembre/octubre de 2003, especial dedicado a los 80 años de la contraloría
- Ruíz Novoa, Alberto, *Conferencia del Coronel Alberto Ruíz Novoa Contralor General de la República sobre la labor de la Contraloría en el año comprendido del 13 de junio de 1955 a 13 de junio de 1956*, Bogotá, Empresa Nacional de Publicaciones, 1956
- -----, *Contralorías departamentales y municipales*, Economía Colombiana, Vol. 4 No. 11 de marzo, 1955
- Samper Bernal, Gustavo (Contralor), *Informe Financiero del Contralor*, Bogotá, Contraloría del Distrito Especial, 1955
- , *Informe Financiero*, Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, Bogotá, Imprenta de Bogotá D.E., 1956
- , *Organización Funcional del Control en el Distrito Especial*, Bogotá, Contraloría de Bogotá Distrito Especial, Sección de publicaciones, 1956-1957
- Vanegas, José (comp.), *Codificación Fiscal y Administrativa del Municipio de Bogotá*, tomo I, Bogotá, Imprenta Municipal, 1921
- Vásquez Bernal, Ricardo, *Marco Conceptual de la Contabilidad Pública*, Memorias VIII Simposio de Contaduría Universidad de Antioquia, Medellín, 1996.