



**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DE LA AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**

Revisión, análisis y  
estado del arte del  
control fiscal en Colombia



**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DE LA AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**

---

*Trabajo Presentado por*  
**JAVIER SALAZAR TAMAYO**

*Este documento se elaboró para análisis y discusión en el marco del proyecto “Capacitación y fortalecimiento de las competencias de los funcionarios en el control fiscal y de la ciudadanía en control social nacional”, con el objeto de la construcción del estado del arte del sistema de control fiscal que sirva como insumo para la gestión del conocimiento y la preservación de la memoria institucional de la Entidad. Las opiniones y datos en él consignados, son responsabilidad del autor y no compromete a la Auditoría General de la República.*

## INTRODUCCIÓN

En este documento se ha hecho una recopilación de la información encontrada en diversas publicaciones que tratan sobre los orígenes y evolución del Control Fiscal en Colombia. Este se puede dividir en tres etapas a saber: 1) Sus inicios se remontan a la época del descubrimiento y la conquista, en esta época la corona envió un funcionario denominado lugarteniente de la Contaduría de Castilla para que supervisara los bienes del estado; 2) ésta se inicia después de la evaluación que realiza la Misión Kemmere del sistema existente, concluyendo que se debía dar un giro radical al Control Fiscal y manejo de las finanzas públicas de nuestro país, es así que mediante la Ley 42 de 1923 se crea la Contraloría General de la República y 3) esta comienza a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en donde se trata de darle una nueva orientación a los órganos que ejercen el Control Fiscal en Colombia, y replantear los procedimientos del ejercicio del mismo, es así, se da por terminado el control previo y se le da paso al control posterior y selectivo.

Al final del documento se da un concepto de lo que es el Control Fiscal y se hace una relación de normas que rigen dicho control.

## PRIMERA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

El control fiscal en Colombia (sus esbozos) se retrotrae al Descubrimiento de América y la Conquista. En un principio la vigilancia se ejercía sobre el manejo de los bienes del Monarca, no existía supervisión sobre los bienes del estado.

Aunque de modo simple el control evolucionó durante toda la administración colonial, es valedero destacar las funciones de vigilancia fiscal de instituciones tales como las Reales Audiencias, los Consejos de Indias, los Tribunales de Cuentas y luego las Oficinas de Contabilidad.

En el segundo viaje de Cristóbal Colon , cuando este parte de Cádiz, al frente de una Empresa Colonizadora con 17 naves y 1.500 personas, los reyes Católicos designan un funcionario denominado Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla, cuya misión específica era controlar los ingresos y egresos oficiales relativos a la expedición.

En 1511 se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo; que tenía entre sus funciones vigilar a los altos funcionarios de la Corona y ordenaba la rendición de cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de estos. Esta audiencia se suprimió y restableció varias veces hasta que en 1531 quedó restablecida en forma definitiva.

En 1604 se crearon los Tribunales de Cuentas, especialmente para las regiones donde se explotaban metales y piedras preciosas. De acuerdo a algunos autores entre ellos Diego Younes<sup>1</sup>, estos Tribunales tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que tuvieran bajo su responsabilidad manejo de fondos, bienes y servicios del Estado Español dentro de la respectiva jurisdicción colonial a su cargo. Durante el siglo XVII y gran parte del siglo XVIII se crean las Oficinas de Contabilidad debido a la influencia de la Revolución Francesa.

Se observa entonces como las Reales Audiencias, los Consejos de Indias, los Tribunales de Cuentas, las Oficinas de Contabilidad; precedidas por el Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla, realizaron la función fiscalizadora a favor de la Corona, durante esta época<sup>2</sup>.

Se puede ver además que aunque no existía un Control Fiscal bien definido, si existieron entes encargados de la vigilancia del manejo de los recursos, aunque este era estructuralmente financiero, tales entes estaban ubicados principalmente es sitios estratégicos donde eran manejadas grandes cantidades de dinero. Pueden identificarse entonces las primeras funciones del Control Fiscal en estos entes de vigilancia, funciones que perduran hasta nuestros días.

En la época de la independencia se genera una gran crisis fiscal. Al terminar la guerra, la República había quedado en completa ruina, los gastos de las campañas y los despojos y saqueos perpetrados por los realistas habían contribuido a crear un estado crítico en la Hacienda Pública. El panorama sombrío de la ruina y la crisis fiscal fueron afrontados en forma drástica por los libertadores.

<sup>1</sup> Diego Younis Moreno. *op.cit.* página. 56

<sup>2</sup> Jorge Hernán Betancur Aguilar. *El Control Fiscal en Colombia.* Editorial Luz. página 11

Es así como la República empezó a dictar normas fiscales. Es en esta época donde se inicia en forma regular el Control Fiscal sobre los bienes de la Hacienda Pública<sup>3</sup>.

Más adelante en la Constitución de Antioquia de 1812, se le atribuye a la Cámara de Representantes la función fiscalizadora en forma privativa así, "Acusar y perseguir delante del Senado a todos los individuos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a sus secretarios cuando hayan delinquirido por violación de la constitución, mala conducta, soborno u otros crímenes semejantes"<sup>4</sup>. Esta constitución además estableció el Tribunal de Cuentas Superior de Hacienda, el cual tenía la función de glosar y fenecer todas las cuentas que debían de rendir los empleados encargados en la recaudación o distribución de los caudales del estado.

Años después en octubre de 1819 el General Francisco de Paula Santander dictó un decreto en el que disminuía los sueldos y honorarios de los empleados públicos a la mitad para financiar, principalmente, las campañas libertadoras. A este decreto le siguió la ley principal contra los empleados de Hacienda del 23 de octubre de 1819 en la cual se condenaban a los funcionarios a muerte por mal uso de fondos o a la cárcel por negligencia en el desempeño de su cargo<sup>5</sup>. En este mismo año se crean el Tribunal Superior de Cuentas y la Dirección de Hacienda encargados del control y manejo del presupuesto<sup>6</sup>.

Luego en 1821 se crea la Contaduría General de Hacienda, con fines de fiscalización. (De acuerdo a Iván Duque Escobar<sup>7</sup> y Gustavo Penagos<sup>8</sup> es con esta reforma con la que empieza el Control Fiscal en Colombia); esto debido a la ruina en que se hallaba el tesoro público, principalmente por el financiamiento de las campañas libertadoras. En esta entidad se centralizaron las funciones para efectuar el examen y fenecimiento de las cuentas de las diferentes ramas que conforman las Rentas Públicas.

En 1824 Simón Bolívar promulgó un decreto en el que se condenaba a muerte a los funcionarios malversadores de fondos públicos. En este mismo año la Contaduría General de Hacienda, se reemplazó por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales.

Más adelante en 1832 se restableció la Contaduría General de Hacienda dependiendo del Poder Ejecutivo, conformada por tres Contadores Mayores, con la atribución de examinar y fenecer las cuentas anuales que debían rendir los empleados de manejo en los primeros meses del año.

Posteriormente la ley 20 del 18 de julio de 1840 se restableció la Contraloría General de Hacienda. Estaba conformada por un Contador General Mayor, siete contadores, un secretario y el equipo de subalternos, dependientes del poder ejecutivo, y luego se hace lo propio en 1846, en el que se modificaron la Hacienda Nacional, la Contaduría General de Hacienda, la Rendición y

3 Mireya Mosquera de Falla. *La auditoría Gubernamental. U Nacional. 1981. página 18*

4 Jorge Hernán Betancur Aguilar. *op.cit. página 18*

5 Luis C. Beltrán Pardo. *Control interno y Control Fiscal en los organismos del Estado. U. Nacional. página 48*

6 Uriel Amaya Olaya. *op. cit. página 27*

7 Iván Duque Escobar. *El Control Fiscal en Colombia. IMPRESA LTDA. 1980*

8 Gustavo Penagos. *Curso de Control Fiscal. Ediciones Librería del Profesional. 1979. página 12*

## Fenecimiento de Cuentas y Vigilancia Fiscal.

En 1847 paso a llamarse Corte de Cuentas con funciones principalmente fiscales.

La aparición de la Corte de Cuentas es una iniciativa de Florentino Gonzáles, quien impulso la expedición de la ley orgánica de administración de hacienda Nacional en 1847, la cual dispuso que para el examen, glosa y fenecimiento de las cuentas mensuales de los responsables del tesoro, había en la capital de la República una Corte de Cuentas compuesta por un Juez Mayor presidente y sus jueces nombrados por el ejecutivo, y lo encarga de examinar, glosar y fenecer en primera instancia las cuentas mensuales de los responsables del erario, denominación genérica que comprende a los administradores generales y particulares de Hacienda, a los pagadores del Distrito y pagadores particulares, para lo cual procedería de oficio.

En 1850 se dispuso que la Oficina General de Cuentas sustituyera a la Corte de Cuentas y ejerciera las funciones que anteriores leyes le habían otorgado a esta.

La Oficina General de Cuentas se organizó en 1851, estableciéndose que debe tener como jefe un Contador Mayor Presidente.

En 1857 se estatuyó que los Contadores de la Oficina General de Cuentas fuesen nombrados por el Congreso.

Luego en 1858, se reglamentó extensamente la Oficina General que perduraría hasta la ley 68 de 1866 que estableció una nueva organización de la Hacienda Pública Nacional e incluyó como oficina fiscalizadora la Oficina General de Cuentas por parte de los responsables, y mantuvo en líneas generales el trámite del recurso de apelación por alcances de contratos a los ordenadores.

En 1873 se expide el primer Código Fiscal con la ley 106.

La ley 36 de 1898 restableció la citada Corte de Cuentas conformada por diez magistrados elegidos por un periodo de cuatro años, cinco el Senado de la República y cinco por la Cámara de Representantes.

De la Corte de Cuentas se ocupa nuevamente la ley 61 de 1905 que fijo su periodo de cuatro años, su nombramiento lo hacia la cámara de Representantes y limitó el número de magistrados a cinco.

El Código Fiscal de 1912, promulgado por la ley 110 de dicho año, reglamentó la organización de la Corte de Cuentas, integrándola con diez magistrados elegidos por el Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo. Posteriormente la ley 36 de 1918 reforma la Corte de Cuentas y eleva a trece el número de magistrados de los cuales, seis son por la Cámara de Representantes y siete por el Senado de lo Administrativo.

Esta existió prácticamente hasta 1923 con algunas variaciones de nombre.

En términos generales se desatacan como las funciones de la Corte de Cuentas las de examinar las cuentas que rendían los funcionarios de Corte de Cuentas, las que rendían los funcionarios de

manejo, la imposición de sanciones a todos los funcionarios por infracciones o delitos cometidos por ellos y a la ejecución de los deudores morosos del erario.

Con respecto a esta etapa Luis Carlos Beltrán afirma que, “las reformas que se dieron durante esta época, estaban relacionadas con el cambio de nombre y conformación del máximo órgano de Vigilancia y control, pero no con sus funciones y objetivos”<sup>9</sup>.

De acuerdo a Uriel Amaya Olaya en épocas como la República el papel del control fue meramente formal, ya que este se convirtió en una herramienta técnica de verificación cuya estructura se sujetó a los intereses de la clase dirigente<sup>10</sup>.

Omar Bautista plantea que: “Si bien la filosofía inicial del Control Fiscal, estaba dirigida a proteger las asignaciones y garantizar la disposición por las regiones, según presupuesto, no tuvo un papel protagónico más allá de la norma, e incluso descuidó el control sobre apropiaciones adicionales o extraordinarias, por ejemplo, no cuestionó la destinación de recursos con fines bélicos para mantener las guerras civiles”<sup>11</sup>.

También agrega que el control fiscal, se sujetó al presupuesto, dejando de lado las necesidades de la comunidad. “Al orientarse las discusiones sobre el presupuesto, lo que importó fue la asignación que se hacía legalmente a favor de los intereses de las elites regionales, las partidas o disposiciones del Ejecutivo o del Congreso, lo cual hizo que el control se orientara a proteger estos intereses”<sup>12</sup>.

Se observa entonces que el Control tuvo un papel limitado al cumplimiento de la norma y restringido por esta, lo cual generó que se alejara de su principal objetivo, como es el de proteger los recursos públicos de un mal uso. Al estar ligado a la norma y sometido a los intereses particulares no logró cumplir con su misión social durante esta etapa.

Los anteriores antecedentes junto a los informes de la Comisión Kemmerer, constituyeron el escenario técnico legal que propició el surgimiento de las Contralorías en Colombia.

## SEGUNDA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

### MISION KEMMERER

La segunda etapa del desarrollo histórico del Control Fiscal se inicia cuando en el año 1922 el Congreso autorizó al Gobierno de Pedro Nel Ospina para que contratara una misión extranjera en los dominios Fiscales, Administrativos y Bancarios. La Comisión contratada fue la de expertos Norteamericanos presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer con el fin de organizar la Hacienda Pública y el Sector Financiero, estableciendo también organismos de súper vigilancia.

<sup>9</sup> Luis C. Beltrán Pardo. *op.cit.* página 49

<sup>10</sup> Uriel A. Amaya Olaya. *op.cit.* página 33-34

<sup>11</sup> Omar Díaz Bautista. *El Control Fiscal en el proceso de Formación del Estado Moderno Colombiano. 1880-1930. U. Nacional. 1994.* página. 6

<sup>12</sup> *Ibid.* página. 10



La misión encontró en su estudio fallas importantes como la demora de la Corte de Cuentas en revisar las cuentas, el recaudo de cuentas del Ministerio de Hacienda y el desembolso del Ministerio del Tesoro presentaban grandes diferencias; la falta de descentralización en la autoridad diluía la responsabilidad.

Como resultado del estudio que efectuó el grupo de expertos se recomendó entre otros aspectos la organización de la Contabilidad Nacional y la creación del Departamento de la Contraloría, que iría a reemplazar a la Corte de Cuentas; también recomendó que todas las operaciones fiscales se centralizaran en el Ministerio de Hacienda<sup>13</sup>.

En la exposición de motivos del proyecto de ley el grupo de la misión planteaba además: “El departamento de contraloría se recomienda para Colombia porque establece los medios de imponer la estricta observancia de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos, y ejercerá gran influencia para asegurar la recaudación de las rentas y hacer entrar su producto a la tesorería. La contabilidad en los servicios del gobierno, debe probar que el empleado que tiene a su cargo la recaudación y desembolso de los fondos públicos ha sido fiel a sus deberes y crear la necesaria información para el uso de los empleados encargados del manejo de los negocios, y para que se sepa lo que el gobierno está haciendo y lo que ha hecho. Un contralor debe ante todo, ser un auxiliar de la administración; él no administra ningún departamento del gobierno, excepto el suyo propio; es un elemento necesario en la administración de una gran empresa de negocios”<sup>14</sup>.

Estas recomendaciones se plasmaron finalmente, en la ley 42 de 1923 con lo que se cambió totalmente la estructura y organización del sistema de Control Fiscal que existía. Creándose por medio de esta ley la Contraloría General de la República.

Esta ley contempla los siguientes asuntos.

1. La creación como Servicio Nacional Administrativo del Departamento de la Contraloría, independiente de los demás Departamentos Administrativos.
2. La facultad de efectuar el examen, glosar y fenecimiento de las cuentas de los funcionarios encargados de recibir pagos o custodiar fondos o bienes de la Nación y revisión de todas las deudas y reclamaciones a cargo o favor de la República derivadas de la administración activa o pasiva del Tesoro Nacional.
3. Llevar las cuentas generales de la Nación incluyendo la deuda pública.
4. Se le asignó la responsabilidad de practicar los exámenes ante cualquier Ministerio, Departamento o Sección Administrativa a solicitud del Presidente de la República o de ambas Cámaras, a fin de informar sobre métodos empleados para el manejo de los fondos públicos y hacer recomendaciones para la mejora de dichos métodos.

<sup>13</sup> Jorge Hernán Betancur Aguilar. *op. cit.* página. 21

<sup>14</sup> Gustavo Penagos. *op. cit.* página. 12

5. Se le facultó para prescribir los métodos de contabilidad y la manera de rendir todos los informes financieros de cualquier Ministerio, Dirección, Oficina u otra entidad Administrativa del Gobierno.
6. Se estipuló la obligación de rendir cuentas sobre el uso y recaudo de fondos públicos de todos los empleados de manejo.
7. Aparece la noción de control presupuestal, al establecer como requisito para la ejecución de cualquier gasto que este esté autorizado dentro del presupuesto.
8. Aparece la fianza para la garantía del correcto manejo de fondos públicos.
9. Estableció que cualquier funcionario que incurriera o permitiera la malversación de los fondos públicos de que sea responsable sería castigado de acuerdo con las disposiciones del Código Penal.
10. Se le encargó a la contraloría de preparación de los Estados Financieros de la Nación, a saber: Balance de la Nación, Estado de Tesorería, Estado de Apropriación y ejecución presupuestal, Estado de Ingresos y Egresos de la Nación.
11. Se integró el Departamento de Contraloría de Corte de Cuentas. La Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Tesoro.

Esta misma ley establecía que el nombramiento del Contralor General de la República se asigna al Poder Ejecutivo por la aprobación de la Cámara de Representantes, elección que más tarde fue asignada a la Cámara de Representantes y por un periodo de cuatro años<sup>15</sup>.

A la par del nombramiento del Contralor General de la República, se nombra un ayudante denominado Auditor General. El Contralor General será el jefe del Departamento de Contraloría. El Auditor General desempeñará todas las funciones que le asigne el Contralor General, y reemplazará a este en los casos de falta temporal o accidental y en los casos de falta absoluta mientras se llena la vacante.

Frente a esta reforma anota Omar Díaz que a pesar de que se amplió la cobertura del control, este seguía sujeto a las disposiciones en el manejo de la riqueza pública; lo que importaba era controlar los recursos presupuestales por empréstitos e indemnizaciones y garantizar un orden fiscal. Además que el estar sujeto a la visión legislativa no se le permite ir más allá de los recursos financieros vía presupuesto, dejando de lado el control de los recursos no financieros; los cuales fueron manejados de acuerdo a intereses políticos para favorecer intereses privados o extranjeros<sup>16</sup>.

Agrega Omar Díaz que durante el periodo 1880-1923 contablemente no se llevaba ningún control por parte de los organismos de fiscalización, sólo existía un proceso de registro de ingresos y

<sup>15</sup> Mireya Mosquera de Falla. *op. cit.* páginas 27-30

<sup>16</sup> Omar Díaz Bautista. *op. cit.* página. 14

gastos llevado por el Ministerio del Tesoro, entre otras funciones<sup>17</sup>.

Finalmente se plantea que el modelo Kemmeriano que se impuso con estas reformas proponía unas funciones en donde bastaba que la Contraloría informara a los ciudadanos acerca de la situación financiera del Estado, ocultando los conflictos sociales que se agitan en torno al destino de los recursos<sup>18</sup>.

La Misión Kemmerer retornó al país en 1930, durante el mandato del presidente Enrique Olaya Herrera para que examinara la coyuntura económica de la época. En este estudio la misión encontró que el Contralor además de tener un periodo muy corto, lo cual no permitía establecer una línea de conducta y dirección del Departamento de Contraloría, era un cargo con mucha inestabilidad, problema que se presentaba también en sus subalternos

En esta oportunidad la misión propuso reformar la ley 42 de 1923, la cual no se aceptó totalmente; algunas de las recomendaciones de la misión se plasmaron en el decreto-Ley 911 de 1932.

Entre algunas de las disposiciones de esta ley tenemos:

**“Artículo 26.** Si no se rinden, sin causa justificada, las cuentas o informes dentro del término y en la forma exigida por la ley o por los reglamentos de la Contraloría General, incurre el empleado culpable en una multa de veinticinco pesos (\$25.00), lo que se descontará del sueldo de dicho empleado, si así lo dispone el Contralor General, sin perjuicio de cualquier otra pena civil o correccional que su omisión pueda acarrearle. Las demoras repetidas e injustificadas en el envío de cuentas o informes, o la repetición de errores y diferencias en las que mande, serán causa suficiente para que el contralor General solicite por escrito la remoción del empleado responsable de esas demoras, diferencias y errores, tal solicitud será atendida por la autoridad facultada para nombrar el sucesor de dicho empleado.”

Se generó entonces una reforma a nivel interno de la contraloría, entre los puntos más importantes estaba considerar a la Contraloría como un órgano de contabilidad y control sin funciones administrativas, otro punto fue la determinación de los procedimientos para el control de las apropiaciones presupuestales, de los ingresos y egresos y la rendición de cuentas. También se le dio una organización interna administrativa para racionalizar el trabajo acorde a sus facultades legales<sup>19</sup>.

Para esta época anota también Omar Díaz que “El control fiscal como espacio de control estaba determinado por la unidad entre lo político y lo económico que imprimieron un modelo de desarrollo y la transformación del Estado, el control fiscal se mantuvo dentro de la racionalidad, el cual no llegó a identificarse con las necesidades de desarrollo de la sociedad en su conjunto<sup>20</sup>.

17 Ibid.

18 Uriel Alberto Amaya Olaya. *op. cit.* página 34

19 Diego Younes Moreno. *op. cit.* página. 60

20 Omar Díaz Bautista. *op. cit.* página. 88

## CREACION DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD Y CONTROL FISCAL DE SANTANDER. CONTRALORIA GENERAL DE SANTANDER.

El anterior escenario fue el marco histórico Jurídico y técnico en el cual nació la Contraloría General de Santander como la primera institución de control fiscal en el departamento, teniendo como punto de partida y creación, la ordenanza No 27 del 25 de julio de 1935 de la Asamblea Departamental, corporación de la cual era presidente el abogado Arturo Regueros Peralta. Actuaba como secretario de la duma el profesional del derecho Manuel Serrano M. quien años más tarde desempeñó el cargo de contralor.

La sanción respectiva de la ordenanza la impartió el gobernador Rogerio Silva Pradilla, llevando además la firma del secretario de Hacienda, Valentín Gonzales.

En la disposición ordenanzal se hablaba de una oficina de Contabilidad y Control Fiscal encargada de la fiscalización del uso dado a los presupuestos Departamental y de los Municipios y de la contabilización de fondos y bienes del Departamento.

Según el artículo segundo de, la ordenanza la contraloría “estará a cargo de un funcionario que nombrará la Asamblea para periodos de dos (2) años, con una asignación mensual de doscientos sesenta pesos (\$260.00) y a quien se denominará Contralor del Departamento”.

La contraloría, sujeta a las disposiciones de la Ordenanza que la creó, funcionó así hasta 1967, año en el que por Ordenanza No 124 se creó la sección de interventoría, con el objeto de evaluar técnicamente la inversión de los auxilios, subvenciones y destinaciones hechas por el Departamento a los Municipios para obras de fomento o para cualquier otro fin, de acuerdo con los estudios, proyectos, especificaciones y normas previamente acordados, ya sea que se ejecuten por contratos o por administración directa.

Dicha sección estaba, de acuerdo a la ordenanza, bajo la dirección de un ingeniero Civil.

En 1983, mediante la Ordenanza No 14 de fecha 16 de noviembre, la Asamblea de Santander presidida por Tiberio Villareal Ramos, dictó normas sobre financiamiento de la contraloría, estableciendo que las instituciones descentralizadas del orden departamental y las entidades oficiales que reciban aportes o transferencias del Departamento para su sostenimiento, incluirán dentro de su presupuesto y en el Acuerdo Mensual de gastos, el equivalente al 2% del monto total de sus recursos departamentales con destino al sostenimiento de la Contraloría General de Santander, porcentaje que se girará los primeros diez (10) días de cada mes a la Pagaduría de la Contraloría, siendo un pago de forzoso cumplimiento y la negación de éste se considerará causal de mala conducta para los funcionarios ordenadores del gasto.

En 1991, también mediante Ordenanza, esta vez la No 014 del 5 de diciembre, se organiza la Contraloría como entidad técnica autónoma administrativa y presupuestalmente, cuya misión principal será la de vigilar la gestión fiscal de la Administración Departamental, sectores central y descentralizado y de los municipios en donde no exista organismo fiscal propio.

Dicha función será cumplida por la Contraloría en los términos de la constitución y la ley, actuando el Contralor como representante legal del organismo en todos sus actos y contratos. Esta Ordenanza recibió la sanción de la gobernadora Clara Elsa Villalba de Sandoval.

Dos años más tarde, en 1993, la asamblea aprobó una ordenanza mediante la cual se dictaron medidas de control fiscal, estipulando que éste será ejercido en forma posterior y selectiva (venía haciéndose control previo), incluyendo el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la eficacia y la valoración de los costos ambientales.

Igualmente se estableció que la contraloría no podrá realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización,

En el año 1993 la Máxima Corporación Legislativa del Departamento impartió aprobación a la ordenanza 040 del 29 de diciembre en la que se expidieron normas en materia presupuestal, estableciéndose que corresponde al Contralor la elaboración del proyecto de presupuesto del organismo, el cual debe presentarse a la dirección de presupuesto que lo incorporará al proyecto de Presupuesto General del Departamento. Dicho presupuesto comprenderá ingresos, gastos y disposiciones de Capital.

## **REFORMA DEL 45 AL 75**

Con la reforma de 1945 la contraloría fue elevada a rango constitucional, con los artículos 93 y 94 del acto legislativo No 1 de este año, a partir de este momento deja de tener el carácter de simple departamento técnico de auditoría contable, asumiendo la función fiscalizadora del manejo del tesoro público, no en forma autónoma, sino como una prolongación de la función originaria de la Cámara de Representantes de vigilar el gasto público. Luego en 1946 se promulgó la ley 58 con la que se reglamentó algunos aspectos relacionados con el Control Fiscal, principalmente las funciones de Contralor General.

Más adelante, con la ley 151 de 1959 se estableció que la gestión fiscal de las Empresas y establecimientos Públicos Descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasa, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley, corresponde a la Contraloría General de la República.

En la reforma constitucional de 1968, se introdujeron modificaciones entre las que se destacan la supresión de la Oficina de Contabilidad y el aumento al periodo del Contralor a cuatro años.

Vemos que en esta segunda etapa el papel del control fiscal no evolucionó mucho, a pesar de las reformas que se realizaron. Este sigue ceñido a la norma y sus funciones se limitan a la evaluación de la ejecución presupuestal, verificando que se ejecute el presupuesto pero no la forma en que se administran los recursos. También se observa que dentro de sus funciones deja de lado aspectos no financieros y se ve ligado en su ejercicio a los intereses particulares.

## **LEY 20 DE 1975 HASTA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991**

### **Reforma de 1975**

Con la expedición de la ley 20 de 1975, se pretendió unificar la legislación dispersa que sobre Control Fiscal existía, como también crear mecanismos de control que interrelacionados, pudieran dar como resultado positivo, una vigilancia acorde para cada una de las entidades del Estado cuyo principal objetivo fuera garantizar al mismo Estado el adecuado rendimiento de los bienes o ingresos de la Nación y obtener de esta manera la eficiencia del gasto público.

En esta ley se pueden encontrar avances significativos en lo que a Control Fiscal se refiere. Por ejemplo, se le otorgó al contralor las facultades para fiscalizar no solo a las entidades estatales, sino también a las personas que dispongan o manejen bienes de la Nación.

También previó un mecanismo de control para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, orientado a tener un sistema adecuado de fiscalización que consultara principios Modernos de Auditoría Financiera.

Esta ley se expidió con el fin de moralizar la Administración pública, se pretendía tecnificar y organizar las funciones de vigilancia y el buen manejo de los recursos públicos. Frente a esto agrega Gustavo Penagos que en la exposición de motivos de dicha ley se plantea:

“Dentro del proceso de moralización de la Administración pública es asunto prioritario reorganizar la Contraloría General de la República, ello, además, permitirá una estructura más racional de las entidades del Estado y mayor eficiencia en el desarrollo de sus funciones”.

Frente a la excepción del control previo para las empresas industriales y comerciales del estado se planteó “se elimina el control previo para las empresas industriales y comerciales del estado inicialmente, sin embargo si se encuentran resultados satisfactorios se ira eliminando gradualmente”

También planteó en la exposición de motivos:

- a) La necesidad de extender la responsabilidad de manejo de los organismos estatales a los ordenadores, buscando que los controles perceptivo y posterior del gasto sean más efectivos y compensen la supresión del control previo.
- b) Revive la facultad del contralor para amonestar a los funcionarios cuando destina los fondos en forma excesiva o superflua.
- c) Se pretende un control más eficaz teniendo el Contralor la capacidad para calificar los gastos
- d) Se buscara dar una organización seria y permanente a la Contraloría
- e) La organización debe evaluarse permanentemente con miras a facilitar el cumplimiento de la misión fiscalizadora.

Estos motivos fueron expuestos para la reforma de la Contraloría General del Ecuador y coincidieron en gran parte con el proyecto colombiano<sup>21</sup>.

De acuerdo a Jorge Betancur<sup>22</sup> y a Marlene García<sup>23</sup> algunos de los principios que tuvo en consideración esta ley fueron los siguientes:

- a) Modernización y moralización de la Administración Pública mediante la reorganización de la Contraloría.
- b) Dar a la Contraloría una organización seria y permanente en su aspecto interno
- c) Exceptuar el control previo de las empresas Industriales y Comerciales del estado
- d) Evolución del Control Numérico Legal hacia un Control de Resultados, evitando gastos superfluos y extravagantes.
- e) El Control Financiero, corolario ineludible de la soberanía popular.
- f) Dicotomía del Control Interno atribuido a la organización administrativa, y el externo, a cargo de extraños.
- g) El Control Fiscal es una función del estado para que a través de una autoridad operacional, los dineros públicos se manejen con eficiencia, efectividad y economía, cumpliendo así con el ciclo de la planificación, organización, dirección y control interno, constituyéndose la entidad fiscalizadora en auxiliar de la administración.

Con esta ley se establecieron los sistemas de control fiscal mediante el ejercicio de los controles previo, perceptivo y posterior. Por primera vez se utilizó el control fiscal posterior, aplicado a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Posteriormente con el decreto 925 de 1976 se definen los controles previo, perceptivo y posterior de la siguiente manera:

**Artículo 2:** “El Control Previo que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones y operaciones, los actos o documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.”

A este respecto anota Diego Younes “ Este persigue evitar que la administración efectúe transacciones u operaciones ilegales y por eso persigue comprobar que las operaciones que se van a realizar cumplan con todas las exigencias legales para el caso<sup>24</sup>.

21 Gustavo Penagos. *op. cit.* página. 23

22 Jorge Hernán Betancur Aguilar. *op. cit.*, página. 27

23 Marlene García Moscoso. Clara Inés Llanos Vargas. *El Control Fiscal en la nueva Constitución Política y el proceso de modernización estatal: Responsabilidad y compromiso mutuo. U. Nacional 1993.* página 38

24 Diego Younes Moreno. *op. cit.* página. 887

Algunas ventajas de estas son<sup>25</sup>:

- a) Garantizar la correcta ejecución del presupuesto controlando las partes autorizadas.
- b) Evitar que se cometan errores numérico-legales.
- c) Impide los sobregiros.
- d) Evita que a los fondos o bienes se les dé un uso diferente a aquel para el cual fueron destinados.
- e) Garantizar precios justos en la adquisición de bienes y en la celebración de contratos.

**Artículo 3:** El Control Perceptivo consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

Frente a esto agrega Diego Younes. que “el Control Perceptivo es un complemento indispensable a toda buena fiscalización. La importancia de este control está en función del objeto que se pretende controlar. Ese objeto gira en torno a bienes y elementos que se custodian. Este control se vale de la percepción sensorial de los elementos observados, lo cual se confronta con los documentos respectivos<sup>26</sup>.

**Artículo 4:** “El Control Posterior Consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.

Sobre esta reforma anota Luis C. Beltrán que “A pesar de las buenas intenciones de la ley de 20 de 1975 el sistema de control que propuso demostró su total incapacidad para preservar el patrimonio público, convirtiéndose en una engorrosa gestión de coadministración, llegando incluso a comprometer a los mismos funcionarios de la Contraloría General de la República con las defraudaciones<sup>27</sup>.

Vemos con esta reforma que aunque se buscaba evitar la corrupción y garantizar un uso adecuado de los recursos públicos., la labor del control fiscal sigue estando limitado al aspecto financiero únicamente. Aunque en ésta se menciona una evaluación diferente a la presupuestal, se sigue dejando de lado los aspectos como la correcta administración evaluada desde la óptica de la consecución de los objetivos y el logro de un bienestar general para la comunidad, es decir, que los principios que se mencionaban en esta ley no se llevaron a la práctica.

Luego, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la situación de la corrupción dio pie para que se pensara en una reforma a los controles existentes hasta el momento, es así como llegamos a la reforma de 1991

<sup>25</sup> Mireya Mosquera de Falla. *op. cit.* página 47

<sup>26</sup> Diego Younes Moreno. *op. cit.* página. 90

<sup>27</sup> Luis C Beltrán .*op. cit.* página. 52



## TERCERA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

### Asamblea Nacional Constituyente de 1991

En la Asamblea reinaba la idea de que era necesario hacer cambios a la Contraloría General de la República y el sistema de Control Fiscal en general, debido a diferentes factores. Las primeras tesis hablaban de lo ineficaz que estaba resultando el control previo para preservar el patrimonio público, motivo por el cual se cambia el sistema.

Por otro lado concluyeron de desde el punto de vista de la organización de las Contralorías, éstas se encontraban contaminadas de politización y burocratización, aspectos que aún persiste y sigue rigiendo el sistema actual Colombiano.

Por otro lado se planteó la tesis de extender la vigilancia a todos aquellos que administren bienes públicos, así como el otorgamiento de poderes sancionatorios a las Contralorías.

También surgió la idea de crear una jurisdicción penal fiscal que hiciera parte de la Rama Judicial encargada exclusivamente de la investigación y juzgamiento de los delitos que tuvieran que ver con el patrimonio público.

### Constitución de 1991

La Constitución de 1991 le da un giro de 180° al Control Fiscal. Determinó algunos elementos característicos de la vigilancia de la gestión fiscal: el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, y la valoración de los costos ambientales<sup>28</sup>.

Con esta reforma se buscaba reemplazar la aplicación del control fiscal como una inspección numérico-legal únicamente, por una visión más abierta que contemplara la evaluación de la gestión, dándole mayor importancia al análisis de resultados, el cumplimiento de los objetivos y la evaluación de la eficiencia, efectividad y economía de las acciones realizadas.

Durante la reforma del 91 se encontró que los procedimientos numérico-legales aplicados producían una información muy limitada en el contexto de las entidades estatales convirtiendo a las Contralorías en simples entes de revisión técnica y en coadministradores de la gestión fiscal, lo cual implicaba que dichos órganos no solo efectuaban la vigilancia de los gastos, sino de alguna manera tenían poderes como ordenadores del gasto.

Fue eliminada la modalidad de control previo y se reemplazó por un moderno sistema de control posterior y selectivo.

El control previo no logró remediar los extremos intolerables de corrupción; este se convirtió en otra causa de ineficiencia e ineficacia de la gestión pública, ya que daba la posibilidad de que la Contraloría ejerciera funciones de coadministración mientras cumplía con su labor de control. Con respecto a este control se encontró además que las auditorías en muchas ocasiones eran

<sup>28</sup> Marlene García Moscoso. Clara Eugenia Llanos Vargas. op. cit. página 41

entorpecedoras de los actos administrativos y de sus gestiones operativas.

Es entonces cuando en la nueva Constitución se le da al control fiscal el doble carácter de posterior y selectivo. Con esto se puede observar que el Control Fiscal se está transformando tratando de alcanzar los aspectos sustantivos de la organización, para proporcionar a la administración evaluaciones mucho más relevantes, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos institucionales de la gestión gubernamental, y con la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

La introducción del Control de gestión y resultados revolucionó la filosofía del control fiscal en Colombia, principalmente en lo que respecta al modelo pasado. Bajo la noción de control numérico legal la autoridad fiscal competente se encargaba de manera limitada a analizar y evaluar la exactitud de las operaciones contables de determinada entidad. El control fiscal, no trascendía a ningún otro campo y se limitaba de manera exclusiva a verificar que no existiesen incoherencias contables, las cuales, si hubiesen de existir, se convertirían en el fundamento principal de una investigación y/o juicio fiscal. Actualmente, con el cambio generado por la nueva constitución de 1991 se le amplió el campo de acción a las contralorías de manera que éstas, hoy en día, tienen mayores posibilidades de proteger la cosa pública en aras de la protección del interés general y bajo la misma línea filosófica del Estado social de derecho.

Hoy en día las autoridades fiscales no se detienen únicamente en la verificación contable de las operaciones si no que tienen la posibilidad de evaluar la utilización de los recursos públicos en una entidad, En este sentido le es posible a la contraloría verificar aspectos como la racionalización del gasto, la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía y, en general, la defensa del interés colectivo.

El nuevo modelo, exige de las entidades públicas (o privadas que administren recursos públicos) mayor calidad en lo que se refiere a la correcta utilización y disposición de los recursos públicos. De manera coherente se evidencia como la constitución en su artículo 267 es reiterativa en la aplicación de los principios antes mencionados y la valoración de los costos ambientales como parámetros para el ejercicio del control.

La Contraloría General de la República y las contralorías regionales cuentan con la capacidad constitucional de evaluar el cumplimiento de los objetivos de una entidad de acuerdo a los principios establecidos por el interés general y el Estado Social de Derecho.

Es evidente que para el constituyente de 1991 la orientación normativa del control fiscal que le impuso el ejercicio del control previo era un elemento más obstaculizador que asegurador de un ejercicio eficaz de la actividad de control fiscal. El control previo se llevaba a cabo por las autoridades de control de tal manera que se tornaba en una actividad de administración más que de control de la misma y congestionaba de manera exagerada las funciones del ente fiscalizador volviéndolo ineficaz e inoperante, pues la acumulación de investigaciones excedía su capacidad de operación.

Se entendió, que el ejercicio de un control previo fiscal era más una función de la entidad misma que del ente fiscalizador. El paso que se dio al ejercicio de la actividad de manera posterior no solo descongestionó despachos de los entes fiscalizadores sino que también depositó un gran elemento de confianza y buena fe en las entidades que administraban fondos o bienes públicos. De esta manera se podría concluir que la idea de un control previo quedaría en manos de la entidad misma, como una función propia de administración e imponiendo una mayor responsabilidad a sus miembros. Conceptualmente, se varió de una manera significativa ya que esta carga de responsabilidad en manos de las entidades públicas y sin la intromisión del ente fiscalizador en sus funciones, como lo era anteriormente, daba las bases para realmente hacer una evaluación gerencial y de gestión de sus administradores

El doctor Velázquez, trae a consideración lo siguiente:

“El constituyente con gran acierto consideró que solo en la medida en que el administrador público sea autónomo, con poder real para ejercer la gerencia, sin la intromisión de la Contraloría, puede definirse y medirse con precisión su responsabilidad. Dentro de este contexto, la labor de la Contraloría estará únicamente encaminada a determinar la calidad de estos controles, en el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.”

Es evidente como el ejercicio de la actividad del ente fiscalizador retomó una nueva orientación gracias al aporte del artículo 267 de la Constitución Política ya que reformó sustancialmente, convirtiéndose de un ente con tendencia policiva absolutamente a un ente de control y al servicio de los intereses de los bienes públicos.

De acuerdo con el nuevo Régimen Constitucional introducido en 1991, se busca de manera prioritaria que exista un cuerpo estatal con personal especializado y autónomo que además de hacerle seguimiento a los dineros públicos para garantizar su óptima utilización. Enjuiciar, de acuerdo a un debido proceso, a quienes utilicen inapropiadamente dichos recursos. Evidentemente, la posibilidad de enjuiciar a quienes puedan aparecer como responsables de estos hechos permite la posibilidad de sancionar a quienes se hayan apropiado indebidamente de recursos públicos y hacer el intento de recuperar los bienes perdidos.

Con este nuevo concepto de control se fomenta no solo la cultura del autocontrol, sino que además involucra a la sociedad a ser vigilante de la gestión pública.

Con esta nueva filosofía de control se controla a todos los órganos del poder público, a las sociedades de economía mixta, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las personas jurídicas o cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado.

## Principios del control fiscal

La constitución política de 1991 junto con la ley 42 de 1993, consagraron como principios de control fiscal en Colombia: la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales; considerados como elementos esenciales para garantizar la evaluación de la gestión y el control de los resultados de las entidades públicas.

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

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración (Ley 42/93; Art. 8).

Estos grandes principios constituyen un verdadero punto de apoyo para el diseño de la política económica del país, ya que permite realizar un control contable y una evaluación en términos de costo-beneficio, obteniendo mayores rendimientos sobre la gestión de los recursos del estado.

**Principio de Eficiencia:** Este principio determina si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo. Su finalidad es establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y la prestación de servicios son los más convenientes para lograr sus objetivos y resultados.

**Principio de Eficacia:** Según la Ley 42 de 1993 el control fiscal debe señalar los resultados de la gestión, y estos deben obtenerse de manera oportuna y guardar relación con sus objetivos y metas.

Este principio verifica si los resultados de la gestión pública guardan relación con los objetivos y metas propuestos por las entidades y si estos se cumplen de manera oportuna.

**Principio de Economía:** Este principio varío con la Ley 42 de 1993, ya que antes se concebía como simple aspecto contable al ordenar que las operaciones de la administración del Estado se hiciesen al mínimo costo.

Con este principio se busca establecer se la asignación de recursos ha sido el más provechoso para maximizar los resultados desde la óptica social, lo cual viene a darle un nuevo enfoque a la labor de la Contraloría General de la República.

**Principio de Equidad:** De acuerdo con el artículo 8 de la ley 42 de 1993, este principio permite identificar los receptores de la acción económica del Estado y analizar la distribución de costo y beneficio entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

## SISTEMAS DE CONTROL

Con el fin de hacer efectiva la aplicación de los principios del nuevo control fiscal la Constitución Política de 1991 en su artículo 267 y la Ley 42 de 1993 en su artículo 9 consagraron que para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control: control financiero, control de legalidad, control de gestión, control de resultados, control de revisión de cuentas y control de la evaluación del control interno.

**Control Financiero:** Es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general. (Ley 42 del 93; Art. 10).

Con este control se verifica la veracidad de los estados financieros y los cambios en el entorno fiscal. Este control se utilizaba en la legislación anterior.

**Control de Legalidad:** Es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otro índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables. (Ley 42/93; Art. 11).

**Control de Gestión:** Es el examen de la eficiencia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstos producen, así como de los beneficios de su actividad. (Ley 42/93; Art. 12).

**Control de Resultados:** Es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un periodo determinado. (Ley 42/93; Art. 13).

**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 eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones. (Ley 42/93; Art. 14).

**Evaluación de Control Interno:** Es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. (Ley 42/93; Art. 18)

A partir de la Constitución del 91 es posible verificar algunos avances en materia de Control Fiscal. Siguiendo los lineamientos de esta legislación el Control Fiscal desarrolló su función de la siguiente manera:

**Control Macro (Ley 42 de 1993):** Por medio del Control Macro Fiscal la Contraloría General de la República hace una evaluación global y general del manejo de los intereses públicos. Se le conceden funciones a este órgano para que de manera especializada y técnica se analice la gestión global del estado haciendo énfasis en la evaluación de los siguientes aspectos:

- a) Auditar el Balance General de la Hacienda y el tesoro.
- b) Auditar la certificación de las Finanzas Públicas.
- c) Auditar el informe sobre la Deuda Pública.
- d) Auditar el informe sobre el estado de los recursos naturales y ambientales.

Los resultados sobre los aspectos de las finanzas públicas que se derivan de las actuaciones mencionadas, representan un Balance General de la Gestión Pública del Estado Colombiano. De esta forma se logra evaluar de manera global los resultados de los periodos correspondientes, ejerciendo directrices encaminadas a analizar aspectos como los siguientes:

- Políticas tributarias
- Políticas de inversión
- Políticas de Gasto
- Evaluación del déficit

De esto se derivan conclusiones encaminadas a establecer el éxito de las políticas estatales, principalmente en materia Macroeconómica.

En un sentido más específico, los informes de evaluación al presupuesto General de la Nación, permite a la contraloría, en ejercicio de sus funciones de control, resaltar la importancia de elementos que representan trastornos significativos en la situación financiera del país. Así como este ente ha logrado advertir acerca de factores nocivos que repercuten negativamente en las Finanzas públicas y que explican alteraciones en la Economía Nacional.

Auditorías globales como las que desarrolla la Contraloría General de la República, permiten predecir el comportamiento de la economía. A su vez también, se ejerce un control político y económico (bastante válido) sobre las gestiones públicas del Estado, en especial las del Gobierno Nacional, en relación con estas materias. Esto, evidentemente, es una forma de ejercer un control sobre el Patrimonio Público, lo cual es una función que por mandato legal y Constitucional le corresponde a la Contraloría.

Además de lo anterior, de acuerdo a la voluntad del constituyente de 1991, es menester de

la Contraloría General de la República ejercer control e informar sobre el estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del País. Esta función se ejerce no solamente como análisis estrictamente ecológico sino que busca darle una perspectiva económica a la utilización de los recursos naturales y su impacto (económico) en el Medio Ambiente. Es una forma de control a la producción, comercialización y el consumo de productos cuyo impacto en el Medio Ambiente sea relevante. En este sentido los informes, que al respecto le corresponden a la Contraloría General de la República se hace énfasis en los siguientes aspectos:

- Evaluación de las políticas Ambientales
- Examen de la situación de la Biodiversidad
- Análisis de la situación Financiera del Sistema Nacional Ambiental.

**Control Micro:** Como se dijo anteriormente la Constitución Política de 1991 cambió el denominado Control Previo por lo que hoy en día se denomina Control Posterior y selectivo. De esta manera se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades públicas, además de permitirles obrar con mayor eficiencia. También es relevante mencionar que dentro del Control Micro el sistema ha trascendido, al no limitarse a realizar simplemente un análisis numérico-legal sino un Control de Gestión y resultados de los administradores y funcionarios públicos.

Actualmente la Contraloría General de la República ha venido desarrollando su función de manera estratégica, bajo las tendencias antes mencionadas. Es claro que estas perspectivas son resultado de la visión que aportó la Constitución de 1991.

La manera de estructurar la función de hacer una auditoría, se hace bajo los parámetros impuestos por los siguientes planes:

- Plan Anual Operativo (PAO).
- Plan Anual de Revisión de Cuentas (PARC).

Sin embargo, es preciso mencionar que al comparar el desarrollo de estos planes hoy en día con la forma como se desarrollaban históricamente, se evidencia que los resultados han sido más que satisfactorios.

Anteriormente, resultaba excesivamente costoso, tanto el desarrollo del PAO como el desarrollo del PARC, ya que la falta de coordinación al ejecutarlos produjo extensos procesos de ineficacia y pocos resultado.

Para efectos prácticos y a título de ilustración, mientras que antes de la reforma un funcionario de la Contraloría General de la República permanecía en una entidad pública ejerciendo su función de auditaje los 12 meses, actualmente un funcionario puede ejercer las mismas actividades (incluso con mejores resultados) permaneciendo en la entidad en promedio cuatro meses. Esto, operativamente, y en términos de eficacia y eficiencia representa un avance en la Gestión de

Control Fiscal; se reducen costos y se disminuyen los esfuerzos y la duración de los procesos de control. La articulación del PAO y el PARC permite optimizar el uso de los recursos humanos y económicos.

Con el propósito de ejercer la función de control, hoy en día existen distintos criterios para la evaluación de las entidades públicas:

Para efectos de llevar a cabo los planes, se plantea el imperativo de coordinar la evaluación correspondiente sobre aquellas entidades que representan el 80% del Presupuesto General de la Nación. Esto busca que exista coherencia entre la capacidad operativa del ente de Control Fiscal y el manejo de los recursos públicos entre las entidades que representan mayor importancia. Posiblemente no se logre un cubrimiento exhaustivo y total de las entidades públicas, pero se presta una garantía de control sobre recursos de alta importancia.

Para el desarrollo de los planes de control sobre entidades públicas, se tiene en cuenta el nivel de complejidad que las mismas representan. A su vez, este nivel de complejidad es determinado por distintos elementos que concluyen por clasificar la entidad como de alta, mediana o baja complejidad. Esto no solo determina el nivel de intensidad de los trabajos de control, sino que también, determina el número de funcionarios que deberán ser asignados a la entidad correspondiente. Los criterios que permiten esta clasificación se exponen a continuación:

- Presupuesto de la Entidad.
- Planta de Personal.
- Importancia estratégica en el sector o región.
- Capacidad de contratación o Descentralización Administrativa.
- Naturaleza Impacto de la Entidad.

### **Pilares del Nuevo Sistema de Control Fiscal**

El nuevo sistema se fundamenta en tres pilares que se refuerzan mutuamente: 1) el control fiscal externo a cargo de órganos estatales técnicos dotados de autonomía, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General; 2) el control fiscal interno de la administración; y 3) la ciudadanía organizada en ejercicio del poder de la soberanía popular

**Control fiscal externo:** La elevación del control fiscal externo a la jerarquía de órgano autónomo del Estado con la responsabilidad de evaluar la calidad del control fiscal interno de la administración y de promover los mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, convierte a las contralorías en entidades estratégicas dentro del andamiaje constitucional orientado a garantizar, mediante un control fiscal de calidad, el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado.



**La estructura orgánica del sistema de control fiscal externo comprende dos niveles de control:** el primero compuesto por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, cada cual con igual autonomía para el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre la administración de su respectivo nivel de gobierno (267, 272); y el segundo a cargo de la Auditoría General, con funciones de control fiscal sobre las contralorías del país (274).

**Control fiscal interno:** No hay duda que el aumento de las responsabilidades comprendidas en el Estado social de derecho exigen una administración pública eficiente, pulcra y comprometida con la aplicación de los recursos escasos a las prioridades del Estado expresadas en los términos de los planes de desarrollo de cada nivel de gobierno. Además de la obvia cualificación del aparato ejecutivo en los tres niveles del gobierno, el principio fundamental de administración según el cual lo que no se cuantifica ni se controla, no se hace, indica que gran parte de la responsabilidad por el mejoramiento de la gestión pública recae sobre la propia administración con su sistema de control interno, dotado de la obligación constitucional del velar por la gestión eficiente y transparente de la administración.

**Participación ciudadana:** Con la Constitución de 1991, se abrieron nuevos espacios para la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, con el fin de reorientar las relaciones de la administración pública con la sociedad, este sistema de participación debe expresarse a través de todo el ordenamiento jurídico y como principio general de derecho. En efecto, el artículo tercero de la Constitución sienta las bases para el desarrollo de la democracia participativa en reemplazo de la exclusivamente representativa; de ahí la importancia que adquiere el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión fiscal del estado que el nuevo modelo de control fiscal prevé y promueve de manera especial.

Todos los elementos del nuevo sistema de control fiscal han sido ampliamente desarrollados por la ley modificados por la Corte Constitucional a través de sus sentencias, unas veces fortaleciendo el esquema de autonomía territorial en que se enmarca y otras veces debilitándolo.

### **Sistema Constitucional de Control Fiscal**

El nuevo modelo constitucional comprende varias innovaciones orientadas a fortalecer esta vital función pública encargada, en razón de la nueva forma de Estado con la cual va aparejada, de asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado y la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados en materia de resultados desde la doble perspectiva de la eficiencia y equidad en la gestión de los recursos públicos.

- 1) Superación del sistema de tridivisión de poderes con la introducción de las funciones autónomas de control a cargo de órganos independientes a nivel nacional y departamental
- 2) La asimilación de la ciudadanía organizada a un verdadero órgano, también autónomo, de control fiscal
- 3) Reemplazo del modelo de control fiscal previo de fiscalización por el de auditoría integral integral, posterior y selectivo

- 4) Introducción del control de gestión y de resultados de la gestión fiscal de la administración completando concepción de control fiscal integral o comprensivo.
- 5) introducción de la figura del auditor general con funciones de control sobre las contralorías.
- 6) Delegación excepcional del control fiscal a particulares, previa autorización del Consejo de Estado o del tribunal administrativo, según el nivel de gobierno.

Reemplazo del modelo de fiscalización previa por el modelo de auditoría posterior y selectiva

El principal cambio introducido por la Constitución de 1991, tal vez el de mayor proyección para la materialización del Estado social de derecho, tiene que ver con la eliminación tajante del control previo y la adición de la función del control de resultados a la función del control fiscal. Con el primero se pretendió eliminar la co-administración en que había degenerado el control previo restándole toda independencia a la función de control y abriendo el campo para la corrupción en el manejo de los dineros públicos que contribuía al desprestigio que rodeaba el ejercicio de ambas funciones.

En su lugar, se estableció por norma constitucional la vigilancia de la gestión fiscal de forma posterior y selectiva mediante los controles financiero, de gestión y de resultados, fundada en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, así como la evaluación de los sistemas de control interno que la Constitución ordenó implementar en todos los organismos públicos. La intención era la de reemplazar el antiguo control mecánico de carácter numérico legal por un control real y sustancial dirigido a garantizar la pulcritud y eficiencia en el manejo de los dineros públicos y su aplicación a las finalidades del Estado con criterios de equidad social e intergeneracional, atendiendo el mandato de optar por la vía del desarrollo sostenible.

Así pues, la finalidad del control fiscal apunta a la protección del patrimonio de la Nación y a ofrecer claridad y transparencia por la correcta utilización legal de los recursos públicos, tanto de la administración como de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, lo que se traduce en un campo de acción más amplio que la revisión legal establecida bajo el modelo anterior. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por particulares.

### **El Control Posterior a la Contratación Administrativa**

Con la ley 80 del 23 de octubre de 1993, se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual estipula las reglas y principios que rigen los contratos estatales.

La intervención de las autoridades de control se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las

cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

El tipo de intervención que ejercen las autoridades de control fiscal, se puede entender en dos etapas:

- La primera consiste en analizar y verificar el cumplimiento de los principios que rigen el contrato estatal, evaluando la transparencia, la economía y la responsabilidad.
- En la segunda se realiza el control posterior en el proceso de ejecución del contrato, ya que este se aplica a las cuentas canceladas y verifica el cumplimiento de las obligaciones objeto del contrato, que incluye el control financiero, de gestión y de resultados.
- Respecto a esto vale la pena resaltar la sentencia C-623 de 1993 en cuanto al control posterior se refiere:

“El control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es integral puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión.

El control fiscal, como todos los demás controles establecidos en la Constitución y la ley, deben ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de los plazos prudenciales y razonables, para que sea eficaz. La oportunidad está íntimamente ligada con el principio de eficacia, y con el de eficiencia. El control fiscal sobre los contratos estatales debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, en cuanto han quedado perfeccionados, durante se ejecución y después de terminados o liquidados. El control fiscal posterior sobre los contratos que celebra la administración pública no es per se inoportuna, pues además de que el constituyente así lo ha determinado, la oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra cosa, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito. Así las cosas, el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80/93 al establecer el control fiscal sobre los contratos liquidados y terminados, no infringe los artículos citados por el actor, pues ella misma ordena que se realice en forma posterior y selectiva, y que además de la vigilancia de la gestión se evalúen los resultados obtenidos con el gasto o la inversión. Dicha disposición tampoco desconoce los principios de eficacia y eficiencia ni constituye impedimento para que las Contralorías inicien los juicios de responsabilidad fiscal y cumplan con el deber de promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”.

Teniendo en cuenta el concepto de control posterior, se puede observar que la práctica de dicho

control genera algunas dificultades sobre todo en aquellas áreas de la gestión fiscal en donde se encuentra un poco difícil precisar el proceso de planeación y de proyección de las decisiones tomadas en dicha materia de cualquier entidad pública. Respecto a esto anota Viva Jorge en su obra, El control fiscal posterior. “El punto inicial del control posterior que realizará la Contraloría en esta nueva etapa, comienza en el momento mismo en que la administración de un ente público autónomamente decide sobre la utilización de los recursos a su disposición; en este punto empieza la evaluación de cumplimiento de las metas funcionales y pragmáticas que la entidad se haya fijado”.

En relación con lo anterior, existe un límite en la intervención de este control, ya que en algunos casos esta puede ser inoportuna debido a que se produce mucho después de la ejecución de los procesos de gestión fiscal, y sus pronunciamientos no guardan proporción con la situación de dichos procesos, perdiéndose el efecto del control.

La contratación estatal es un instrumento de gran importancia con el cual cuenta la administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos y garantías de los asociados. Por esta razón, el control fiscal que se ejerza sobre tales actos debe ser oportuno, rápido y eficiente pues se está comprometiendo intereses generales.

### **Control Selectivo**

Se entiende por este, la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades a través de un proceso técnico, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

La selectividad deberá hacerse en forma técnica, de manera aleatoria, o tomar elementos de gran importancia para lo que se está evaluando. En ocasiones esta selectividad puede ser sugerida por agentes externos, como la sociedad o las autoridades competentes, que deseen obtener una conclusión. Por lo anterior la auditoría no pierde su carácter de objetivo e independiente, ya que no importa lo que sea objeto de estudio; el auditor siempre deberá ser imparcial, confiable y con plena libertad frente al análisis de los hechos.

### **Respecto a este control, dice la Sentencia C-623 de 1993**

“La selectividad significa que no se revisan todas y cada una de las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades o los particulares que manejen fondos o bienes públicos, sino que utilizando la técnica de muestreo, se examina solamente un grupo representativo de operaciones, cuentas u otros procesos relacionados con el gasto público que, a juicio de las Contralorías, sea suficiente para extraer conclusiones sobre los asuntos atinentes al control fiscal”.

Con este control lo que se pretende es realizar un control ágil y dinámico, que permite realizar estudios serios, profundos y oportunos en tiempo real con la situación que se está estudiando.

La Contraloría General de la República cuenta además, con otros controles que le permiten maximizar su labor y complementar lo realizado en las auditorías.

La Contraloría General de la República hace control prevalente cuando ejerce el control fiscal sobre recursos de origen nacional administrados por los entes territoriales. Esto significa que el máximo ente de control no requiere de autorización alguna para vigilar los recursos provenientes de los ingresos de la Nación, a título de transferencias, del Sistema General de Participaciones en Salud y Educación, y en regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables que ingresen a los entes territoriales.

Este control puede ser concurrente cuando actúa de manera conjunta con las contralorías territoriales correspondientes, siendo éste el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración pública.

La Contraloría General de la República hace control persuasivo, cuando alienta a los infractores de la cosa fiscal a resarcir el daño causado.

La función de advertencia, por su parte, como una función contenida en el Decreto Ley 267, consiste en indicarle a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal, en proceso anómalo u operaciones en ejecución, a fin de que éste tome las medidas pertinentes tendientes a evitar el menoscabo de los dineros públicos. Su carácter es técnico preventivo o proactivo, toda vez que su fin no es otro, que señalar a la entidad fiscalizada que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización, por tanto ameritan la revisión por parte de la administración a fin de evitar un posible daño al erario.

### **Planes de mejoramiento**

El enfoque del control fiscal que hoy se practica en la Contraloría General de la República apunta entre otros, a lograr que los administradores adopten planes de mejoramiento para resolver las diferentes fallas que se detecten durante el proceso auditor.

Con los planes de mejoramiento lo que se busca es que los miembros de las entidades nacionales, se comprometan a cumplir las acciones de mejoramiento que la Contraloría le exige a cada una de esas instituciones, con el fin de subsanar las deficiencias y fallas encontradas por las comisiones de auditoría.

Se espera que los planes de mejoramiento, que son el elemento central del Programa para el Buen Uso de los Recursos Públicos, sean un instrumento decisivo para que la función de la Contraloría General de la República sea más efectiva.

Anteriormente era común que muchas entidades del Estado no contaran con la calificación necesaria para obtener el fenecimiento de sus cuentas. Los errores, las equivocaciones y las irregularidades se repetían año tras año. Las entidades no hacían ningún esfuerzo, los planes de mejoramiento no se cumplían. No había consecuencias para aquellas entidades que no fenecían sus cuentas, a nadie parecía importarles la calificación. A los funcionarios lo

único que les preocupaba era el traslado de los hallazgos que se le hacía a la procuraduría y la fiscalía, o los juicios de responsabilidad fiscal. Los mismos jefes de Estado eran indiferentes ante las malas calificaciones o el no fenecimiento de las entidades públicas.

### **El proceso de Auditoría**

El proceso de auditoría integral comprende tres etapas: planeación, ejecución y elaboración de informes, con esta auditoría se pretende tener una visión global de las entidades públicas auditadas, lo que permite aplicar un control específico, con el cual se evaluará cada problema individualmente de acuerdo con sus características propias.

En el transcurso de la auditoría se identifican las causas y los riesgos que pueden originar bajo rendimiento en la entidad pública, además se corrobora la información, el cumplimiento de la normatividad vigente, la verificación de la eficiencia en el cumplimiento de los programas establecidos y la formulación de las recomendaciones apropiadas para subsanar y prevenir las deficiencias de la gestión administrativa.

Con el fortalecimiento del control interno se puede lograr una mejor cobertura sobre los riesgos de la gestión de los recursos de las entidades públicas, de una manera más calificada y objetiva. Esto se lograra cuando las debilidades encontradas en las entidades públicas sean cada día mayor y las fortalezas se reestructuren y solidifiquen de manera acertada en la gestión pública.

### **Distribución de Competencias entre Órganos de Control Fiscal**

Lo que se pretende es hacer un análisis del ámbito de competencia de la Contraloría General de la República a la luz de la fórmula de unidad nacional con autonomía de las entidades territoriales contenidas en el artículo primero de la Carta. De igual forma, las contralorías territoriales tienen unas competencias, las cuales se ejercen cada una de ellas en su jurisdicción territorial pero sometidas a tres grandes potestades conferidas por la constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional a la Contraloría General de la República de manera preferente. Ellas son: 1) la potestad reglamentaria para expedir normas generales de armonización en materia de auditoría gubernamental (NAGs) con carácter obligatorio para las contralorías territoriales, las cuales tienen en esta materia una atribución subsidiaria y residual; 2) El control excepcional sobre los recursos propios de las entidades territoriales; y 3) un derivado jurisprudencial y posteriormente legal del anterior que le confiere a la contraloría nacional un control concurrente pero prevalente, es decir, con capacidad de desplazar la competencia territorial, sobre la totalidad de los recursos que la nación trasfiere a las entidades territoriales.

Existe también la figura de la Auditoría General de la República con la función de velar por la transparencia con la cual manejan las contralorías los recursos que le son conferidos y la calidad y la eficiencia con que cumplen su misión constitucional y legal.

## **Desarrollo Legal del Control Fiscal Territorial a la luz de la Jurisprudencia**

La constitución de 1991 amplió de manera significativa el espectro de control fiscal en el país al establecer que la vigilancia fiscal se ejercerá, no solamente sobre las entidades públicas, sino también sobre los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación y de las entidades territoriales (C.P. Arts 267 y 272). Así se establece el principio de la universalidad de la vigilancia fiscal al determinar que allí donde haya un bien o recurso público, llegará el control fiscal, sin tener en cuenta la naturaleza pública o privada de la persona jurídica o natural que administre. Este principio desarrollado por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 167 fe 1995, precisó que en relación con el artículo 267, especialmente sobre la competencia de la Contraloría General de la República, de llevar a cabo el control fiscal de la administración, debe entenderse en su más amplia acepción, es decir, referido tanto a las tres ramas del poder público como a cualquier entidad de derecho público, y a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, que garanticen al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los bienes o ingresos públicos, deberá estar presente en la fiscalización, el ente superior de control. No obstante lo anterior, han surgido interrogantes respecto al alcance del control fiscal cuando los recursos manejados tienen un carácter mixto, es decir, que a éstos pertenece una cuota al sector público y otra al privado o solidario.

La interpretación legal y jurisprudencial de la universalidad del control fiscal ha conducido a un complejo entramado de distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal, generando conflictos y duplicación de funciones, presentándose diversos criterios de distribución del control así: nivel u orden de gobierno del sujeto vigilado, naturaleza jurídica del sujeto vigilado, y naturaleza de los recursos administrados. Criterios cuya aplicación a repercutido en la ampliación sobre el alcance del control fiscal ejercido.

En este marco conceptual, el término “control fiscal territorial”, comprende la vigilancia fiscal de la totalidad de los recursos de las entidades territoriales, independientemente del órgano de control fiscal que lo ejerza. En consecuencia, el análisis abarca el control fiscal ejercido por las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Contraloría General de la República (CGR) sobre los recursos de las entidades territoriales, así como el ejercido por la Auditoría General de la República sobre los recursos entregados a las contraloría para el cumplimiento de su misión fiscalizadora.

### **Recentralización del control fiscal**

De manera contraria al objetivo de descentralización de las funciones en las entidades territoriales y el fortalecimiento de su autonomía, se encuentra que se ha presentado una tendencia hacia la recentralización y concentración de la función del control fiscal en la Contraloría General de la República que coincide con una propensión hacia la recentralización del gasto público sugerido por el Acto Legislativo No 1 de 2001.

En este sentido, el Acto legislativo No 1 de 2001 reformativo de los artículos 356 y 357 de la constitución, y su desarrollo en el artículo 89 de la ley 715 del mismo año, estableció que el control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República, y que para tal fin ésta definirá

con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos. Con base en esta disposición, la Contraloría General de la República ha extendido la interpretación de su competencia para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial (Art. 268, numeral 12 de la C.P.).

El reconocimiento de una competencia propia de la Contraloría General de la República y, adicionalmente con carácter prevalente sobre los recursos de transferencias de la Nación, concreta una clara limitación de la autonomía de las entidades territoriales prevista en el artículo 287 de la constitución, en primer lugar, porque allí se consagra en cabeza de los municipios, departamentos y distritos, el derecho de “participar en las rentas nacionales”, razón por la cual lejos de corresponder al concepto de “transferencias”, una concesión graciosa de un auxilio a voluntad de la Nación propio del régimen constitucional anterior; las participaciones son verdaderos recursos propios que se deducen de un derecho constitucionalmente consagrado.

Adicionalmente, se viene gestando un proceso de marchitamiento de las contralorías territoriales en materia de recursos y competencias reflejado en la ley 617 de 2000 y en la propuesta de eliminar dichos órganos territoriales de control en el referendo de 2003, que aunque sin efecto, amenaza con hacerlas irrelevantes.

### **Cobertura del control fiscal territorial**

Mediante sentencia C-219 de 1997, la Corte manifestó que “para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía constitucional”.

En el año 2000 se promulga la Ley 610. Con esta ley el proceso de Responsabilidad Fiscal tiene un vuelco total, el cual se reduce a una sola etapa. En esta ley se define el concepto de gestión fiscal, los elementos para la responsabilidad fiscal, se fijan los términos para la caducidad y la prescripción y se extiende la responsabilidad fiscal a los herederos como consecuencia de la muerte del presunto responsable.

En el 2003, el Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra, el Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio, y el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, suscribieron el diez (10) de febrero un convenio interinstitucional para que las tres entidades lucharan conjuntamente contra la corrupción. El acuerdo propició la creación de un grupo élite Anticorrupción donde, en el ámbito de las competencias de cada entidad, se complementan acciones de investigación y sanción de conductas que afectan los intereses del estado, como la indebida utilización de los recursos de regalías y los malos manejos en el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social.



En el 2005 se promulgo la Ley 951, la que estableció la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital y metropolitano, en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado al separarse de sus cargos, al finalizar la administración o al ser ratificados en el mismo al término del periodo, según el caso, presenten un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

Que el informe mencionado, se denominó por el Legislador, Acta de informe de Gestión, el cual aplica a todas las ramas del poder público, en todos los órdenes, y va dirigida a sus titulares o representantes legales y los particulares que manejen fondos o bienes del Estado; de conformidad con los registros generales establecidos en la citada ley.

En el artículo 14 de la Ley 951 de 2005, se preceptúa que la Contraloría General de la República y los demás órganos de control, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las disposiciones y procedimientos a que se refiere la misma.

El Acta de Informe de Gestión, acorde con el señalamiento general de la preceptiva legal, está conformado por tres componentes en lo tocante a la gestión de los recursos financieros, los recursos humanos y los recursos administrativos; componentes en los que está implícita y se materializa la gestión fiscal, la cual es objeto de vigilancia y control por parte de la Contraloría General de la República

En el periodo del contralor fue Julio Cesar Turbay Quintero se lograron varios avances en el control fiscal entre los cuales se pueden citar:

- En un principio, los informes anuales de evaluación se le entregaban en un documento al Presidente de la República, quien los recibía en compañía de un par de asesores. Después, convencido de la importancia del tema, el mismo Presidente, resolvió convertir ese acto de alcance reservado, en una ceremonia de entrega del informe ante el gabinete ampliado en pleno, con el fin de llamar la atención de cada funcionario sobre las conclusiones del informe de evaluación de la gestión de las entidades de la Contraloría General de la República.
- Considerando que no puede haber entidades y personas que maneje recursos públicos, que queden por fuera de la vigilancia de la Contraloría General de la República, al tenor de lo dispuesto en la ley, se incorporaron como sujetos de control entidades como el Banco de la República, las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Prestadoras de Salud y los Fondos de Pensiones, además de ampliar el control sobre las Cámaras de Comercio. Para cada una de estas entidades, la Contraloría desarrolló una metodología especial de auditoría, reconociendo las diferentes y particularidades de las nuevas entidades objeto del control fiscal, en el entendido que cada institución es diferente y que algunas de ellas pueden ver afectadas sus actividades comerciales y empresariales con una imprudente actuación del ente de control fiscal.
- Con este mismo criterio de mejoramiento se impulsó, dentro de la estrategia de prevención,

la capacitación a los funcionarios públicos que manejan recursos, a los gerentes públicos y a la ciudadanía para que contribuyera a vigilar y a denunciar oportunamente las irregularidades.

- La función de advertencia, se convirtió en una de las principales estrategias de la gestión. Mediante las funciones de advertencia se evitaron equivocaciones o actuaciones de alto riesgo de la administración pública. A través de esa advertencia, la Administración del Estado se enteró de las preocupaciones y observaciones de la Contraloría General de la República sobre la gestión pública. En este aspecto, cabe anotar que dichas funciones de advertencia no eran de obligatorio cumplimiento para el Estado. Pero desatenderlas, genera el riesgo de cometer errores e irregularidades, especialmente en el campo de la contratación, que más adelante puedan llegar a tener graves consecuencias para los funcionarios que las ignoren.
- Hoy, los funcionarios del gobierno, en virtud de las perentorias instrucciones impartidas por el Presidente de la República, a través de la Directiva Presidencial 02 del 10 de mayo de 2010, se preocupan por dar explicaciones y demostrar cómo atienden las observaciones y como han actuado para alcanzar el mejoramiento de sus resultados.
- En esta administración se da inicio al programa especializado "Equidad para el Género y la Diversidad", que nace de la necesidad de atender los requerimientos que el país tenía frente a los temas de igualdad, equidad y equilibrio presupuestal que garanticen la inclusión de mujeres y hombres en la dinámica social, de manera que los impacten positivamente y permitan valorar, en forma equitativa, sus aportes a la sociedad.
- Se fortaleció el Sistema Nacional de Control Fiscal, (SINACOF), conformado, como se sabe, por la Contraloría General de la República y el conjunto de las sesenta y dos (62) contralorías territoriales, dedicado a impulsar las relaciones interinstitucionales en busca entre otros, del mejoramiento permanente de la calidad de la Gerencia Pública. En este objetivo transversal, con el fin de apoyar el fortalecimiento del control fiscal en el territorio nacional, se establecen estrategias dirigidas a promover y realizar acuerdos de cooperación con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales que coadyuven a elevar el nivel técnico y académico de los servidores públicos, así como a fortalecer las metodologías, instrumentos y procedimientos aplicables para el ejercicio del control fiscal en el país.
- Se implementa el Plan Nacional de Auditorías (PNA), mediante el cual se estandariza y armoniza el control fiscal, diseñado e implementado en esta administración. Gracias a ello, se pueden presentar resultados de la gestión global de las contralorías departamentales, distritales y municipal
- Sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), cabe indicar que la Ley 715 de 2001 señaló la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal y definió que para ello se debía organizar un sistema de vigilancia especial, el cual debía incluir a las contralorías territoriales. Tomando en consideración la competencia

concurrente que comparte con las contralorías territoriales (Sentencia C-127 de 2000) y la competencia prevalente que es exclusiva de la Contraloría General de la República (Decreto Ley 267 de 2000), la Contraloría General de la República expidió la Resolución 5678 de julio de 2005, mediante la cual estableció el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones, que contiene las estrategias para fortalecer el control fiscal a estos recursos, cumpliendo así lo que al respecto le impuso la ley antes citada

- Con relación a la fiscalización de las regalías es importante mencionar que el control concurrente y prevalente que había ejercido la Contraloría General de la República en casos excepcionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley 141 de 1994, se transformó en una responsabilidad directa de este órgano de control nacional con la expedición de la Ley 756 de 2002. Por control fiscal a las regalías se entiende el conjunto de actividades que en cumplimiento de los artículos 13 y 14 de la Ley 756 de 2002, realiza la Contraloría General de la República con la finalidad de evaluar la gestión y resultados de las entidades y de los gestores fiscales y coadyuvar al buen manejo económico, eficiente, eficaz y con valoración de costos ambientales de las regalías directas e indirectas en todo el país.

## Informes de Ley

La Constitución Política establece, en su artículo 268, el deber de la Contraloría General de la República de presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contralor General. Así mismo (Numeral 11) la presentación al Congreso y al Presidente de la República de la certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.

La contabilidad de la ejecución del presupuesto es competencia de la Contraloría General de la República (Artículo 354 de la Constitución Política). Con base en ello, la Ley 42 de 1994, en su artículo 36, establece que la Contraloría General de la República tiene la competencia para registrar la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del Tesoro Nacional. Esta ley, en su artículo 37, señala que le corresponde a la Contraloría General de la República uniformar, establecer la respectiva nomenclatura de cuentas, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal respectivos y (Artículo 38) presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal.

La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro deberá estar debidamente discriminada y sustentada con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad.

Por otra parte, de conformidad con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 268 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República llevará el registro de la deuda pública de la Nación

y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan y de las de carácter privado cuando alguna de las anteriores sea su garante o codeudor.

Teniendo en cuenta la capacidad de la administración estatal para demandar productos que van desde los insumos básicos de oficina hasta los más sofisticados artefactos para el desarrollo científico o militar y la construcción de obras públicas, o sea, una gran fuerza de intervención y regulación pública, es claro que debe ser objeto de control para evitar que degeneren en prácticas administrativas corruptas o antieconómicas. Ello es así porque buena parte de las fallas de la intervención pública y de las limitaciones al bienestar social, surge cuando el estado no asume con eficiencia su rol de comprador en una economía de mercado.

Para que el Estado sea un eficiente comprador, debe velar porque las transacciones se lleven a cabo en un escenario lo más competitivo posible, donde los agentes económicos privados actúen sin ejercer posiciones dominantes y, por tanto, no pueden manipular los precios. Ello implica, por supuesto, que todos los actores tengan suficiente información, simétricamente distribuida, sobre los aspectos relevantes de las transacciones y las condiciones de la oferta y la demanda.

La Contraloría General de la República, como organismo superior de fiscalización del Estado colombiano, tiene la misión de vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirado en principios morales y éticos. En este contexto, ha definido como línea de acción prioritaria la lucha frontal y eficaz contra la corrupción. En Colombia, este fenómeno se percibe como uno de los males más graves para la sociedad en el sentido que reduce las posibilidades de desarrollo, debilita la legitimidad de las instituciones, erosiona la gobernabilidad y propicia sentimientos de frustración generadores de violencia.

De otra parte, la divulgación de los planes de compras basados en la formulación del estado futuro deseado para una organización, y con base en éste plantear alternativas de acción, evaluación, definición de los mecanismos adecuados a seguir para alcanzar los objetivos propuestos, además de la determinación de la asignación de los recursos humanos y físicos necesarios para una eficiente utilización, dificultan el uso de maniobras poco claras para adquirir directamente bienes y servicios evadiendo los procedimientos y las normas que la ley ha dispuesto para la contratación con recursos públicos y permite a los actores privados tomar la mejor decisión de participar o no en los procesos de compras públicas, al conocer la demanda potencial y real de bienes, servicios y obras públicas de todos los órdenes (local, nacional o internacional), ya que desde cualquier ubicación geográfica la funcionalidad está disponible en el sistema.

Por las razones expuestas y conscientes de que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son elementos fundamentales y de carácter transversal en el desarrollo integral de la sociedad, es necesario avanzar en este proceso, direccionado a buscar el uso equitativo y competitivo de nuestro sistema en los estadios nacionales e internacionales, respondiendo a la política establecida para el desarrollo del nuevo milenio y los compromisos de la Cumbre de la Sociedad de la Información.

En el ámbito del control fiscal a través de los sistemas de información, se adelantaron las gestiones

necesarias para colocar al servicio de las Contralorías Territoriales la Auditoría General, el uso del SICE que, hasta la fecha, había sido de uso exclusivo de la Contraloría General de la República, para que sea utilizada como herramienta de control según su competencia, de conformidad con las directrices trazadas en la Ley 598 de 2000, el Decreto 3512 de 2003, y demás normas que para el efecto emitan la Contraloría General de la República o el gobierno nacional.

### **Sistema de Control Interno**

En las entidades ubicadas en riesgo bajo, el sistema de control interno es considerado una herramienta gerencial que a su vez es el medio determinante que coadyuva al cumplimiento de su gestión, esto es producto del especial interés e importancia que se le ha puesto para su progreso. En las entidades situadas en riesgo medio, el sistema de control interno se considera, bien sea como un proceso y trámite más que se debe cumplir o definitivamente no se logra afianzarlo en debida forma, es decir, que los controles existen y se aplican pero no se obtiene la efectividad del mismo. Finalmente, las entidades que se encuentran escaladas en riesgo alto, es donde definitivamente no existe una labor efectiva para que el sistema de control interno se convierta en la herramienta por excelencia que garantice el logro de sus objetivos y el control a las malas prácticas de la gestión administrativa, es en ellas en donde por consiguiente el riesgo del mal manejo y malversación de los recursos públicos se encuentra latente.

El gobierno nacional debe seguir encaminando y fortaleciendo todos sus esfuerzos para que el Sistema de Control Interno obtenga un desarrollo y efectividad más homogéneos a nivel de todos los sectores y entidades del Estado. Igualmente, consolidar su política de vigorizar el sistema de control interno en las entidades que han avanzado en el tema disponiendo de estrategias preventivas para mantener su buen grado de desarrollo; por otro lado exigir la puesta en práctica de tácticas correctivas en las entidades que muestran debilidades o inexistencia de un efectivo sistema de control al plan estratégico "Eficiencia y Moralidad en la Gestión Pública y que se materializan con los respectivos planes de acción.

### **Ley 1474 de 2011**

Con la expedición de la ley 1474 de 2011 se produjo un cambio sustancial en el control fiscal, específicamente en el ámbito de la acción fiscal, con la creación y organización de una serie de instrumentos orientados al fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, buscando una mayor efectividad sobre la gestión pública.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere a la Contraloría General de la República la Constitución Política, en sus artículos 267 y siguientes, esta contraloría se rige por las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, además de intervenir como parte civil o como víctima dentro de los procesos penales seguidos por los delitos que causaron detrimento patrimonial al Estado

La ley 610 del 2000, establecía como único procedimiento para el trámite de responsabilidad fiscal el escrito, hoy denominado "ordinario"; con la entrada en vigencia de la ley 1474 de 2011, se introdujo el "Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal", que le imprime mayor celeridad

y se traduce en una herramienta efectiva para afrontar con éxito de lucha contra la corrupción, modificando la regulación de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal bajo dos criterios esenciales:

El primero, busca precisar y mejorar la regulación de dicho proceso, adecuándolo a la realidad y procurando una mayor eficacia y oportunidad en el establecimiento de la responsabilidad por lesiones al patrimonio público, creando el proceso de responsabilidad fiscal verbal. A su vez, la norma contempló procesos de responsabilidad fiscal de única instancia atendiendo la cuantía del daño causado. De lo anterior, surgió el esquema procesal con dos modalidades: i) el proceso ordinario; y ii) el proceso verbal, dentro de los cuales puede haber procesos de única o de doble instancia.

El segundo criterio, busca la consolidación del control fiscal y se refiere a su fortalecimiento institucional, tanto en el nivel central de la entidad como en el nivel desconcentrado. Tal criterio dio lugar a la creación de una nueva estructura de la Contraloría General de la República más especializada, con la implementación de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la corrupción (UIECC) y de las gerencias departamentales y distritales colegiadas (GDC).

La Ley 1530 de 2012- “por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías” y se dispuso la vigilancia y control fiscal sobre dichos recursos por parte de la Contraloría General de la República, facultó al Presidente de la República para crear los empleos necesarios dirigidos a fortalecer la vigilancia y control de tales recursos a través del Decreto 1539 de 2012. Con ello, se pasó de una acción fiscal de trámite concentrado y general, a una acción fiscal desconcentrada, especializada y más eficaz, y se dio competencia a las nuevas dependencias creadas para conocer, tramitar y decidir indagaciones preliminares en materia de responsabilidad fiscal, proceso que a la fecha continúa.

### **Nuevas Unidades Creadas con la Ley 1474 de 2011**

- **Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción (UIECC)** La UIECC cuenta con 11 contralores intersectoriales y varios grupos en el despacho para adelantar su labor, lo que ha permitido que las tareas asignadas se realicen de manera oportuna y eficaz por parte de funcionarios que, acorde con lo previsto en la Ley 1474 de 2011, conocen de los asuntos declarados de impacto nacional y para facilitar esta tarea se han especializado por sectores.
- **Unidad de Cooperación Nacional e Internacional para la Prevención, Investigación e Incautación de Bienes** Con su creación, a través del artículo 138 de la Ley 1474 de 2011, la contraloría solicitó y obtuvo del gobierno nacional la nominación como una de las autoridades centrales en la Convención Interamericana contra la corrupción y en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), lo que permite acudir a las autoridades centrales de otros Estados para solicitar la práctica de pruebas, efectuar notificaciones, buscar bienes, solicitar su embargo y lograr su restitución. Igualmente, fue designada el 2 de noviembre de 2011 Autoridad Central de la Convención Interamericana

contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la que le permite la búsqueda, el embargo y recuperación de bienes producto de la corrupción a nivel internacional. Esta convención contiene en su Capítulo V una serie de medidas para la recuperación de los activos robados a los Estados, adicionales a la esfera penal, como la posibilidad de cooperación en caso de decomiso sin condena (como la acción de extinción de dominio que conocemos en Colombia) y la recuperación directa como una acción in rem que puede ser sometida a los estándares probatorios y a los principios que rigen los procedimientos civiles y administrativos.

- **Unidad de Apoyo técnico al Congreso** El artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, instituyó para la Contraloría las bases conceptuales del apoyo técnico al Congreso de la República, que se refleja en el suministro de información sin carácter reservado, el acompañamiento en el análisis, evaluación y elaboración de proyectos e informes, especialmente relacionados con su impacto y efectos fiscales y presupuestales y la canalización de las denuncias o quejas de origen parlamentario.
- **Unidad de seguridad, Aseguramiento tecnológico e informática (USATI)** Su funcionamiento se formalizó con la expedición de la Resolución Reglamentaria No 205 de 2012; su gestión durante el periodo junio de 2012 hasta terminar el periodo, se focalizó hacia el fortalecimiento de la seguridad informática y a brindar, a través del Laboratorio de Informática Forense, el apoyo necesario para adelantar acciones oportunas de las actuaciones que así lo requieran.

### Implementación de la Ley 1530 de 2012

En desarrollo del acto legislativo 05 de 2011 y de la Ley 1530 de 2012, normas por medio de las cuales se creó un nuevo Sistema General de Regalías (SGR), se fortaleció la competencia de la Contraloría General de la República para la aplicación intensiva y permanente de los distintos sistemas de vigilancia y control fiscal sobre la inversión de estos recursos desde la fase de presentación de los proyectos, hasta la puesta en funcionamiento de los mismos.

En virtud de lo dispuesto en la citada ley y como consecuencia del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, en el párrafo primero de su artículo 152, se expidió el Decreto Ley 1539 de 2012 que estableció la Planta Temporal de Empleos en la Contraloría General de la República y creó 338 cargos, previo concepto técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, los cuales se integraron a la estructura funcional del órgano de control. Así mismo, se concentraron sus actividades y labores mediante la creación de grupos de trabajo, en desarrollo de lo establecido en el artículo 4º del Decreto Ley 271 de 2000, en la aplicación de los diferentes sistemas de control fiscal y en adelantamiento de procesos de responsabilidad fiscal sobre los proyectos de inversión y gasto de los recursos de regalías en todo el territorio nacional.

### **Marco jurídico y de control de la inoponibilidad a la reserva y acceso a información reservada**

La Ley estatutaria No 1621 del 17 de abril de 2013 “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra inteligencia cumplir con su misión Constitucional y Legal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 34 se refiere a la inoponibilidad de la reserva, y señala que el carácter reservado de los documentos de inteligencia y contra inteligencia no será oponible a las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, siempre que su difusión no ponga en riesgo la seguridad o la defensa nacional, ni la integridad personal de los ciudadanos, los agentes, o las fuentes. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo establecido en el presente artículo.

Por su parte, el párrafo de la mencionada norma prescribe que salvo lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 12 de la presente ley, la inoponibilidad de la reserva en el caso de la UIAF, estará regulada de manera especial por el inciso 4 del artículo 9 de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así: “La información que recaude la UIAF en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis estará sujeta a la reserva, salvo que medie solicitud de las fiscalías con expresas funciones legales para investigar lavado de activos o sus delitos fuente, financiación del terrorismo y/o legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio quienes deberán mantener la reserva aquí prevista.”

La Contraloría General de la República, como órgano de control, en ejercicio de su función constitucional de realizar la vigilancia de la gestión fiscal, tiene unas funciones de policía judicial, como bien lo señala el artículo 10 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 115 de la Ley 1474 de 2011. Así, cuando un órgano de control solicita a una entidad como la UIAF información sobre bienes y actuaciones sometidas a reserva, lo hace debidamente autorizado por la ley y con el único propósito de salvaguardar el patrimonio público, considerando que a partir de dicha información se podría conocer la existencia de operaciones y bienes de los implicados y, en consecuencia, decretar medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por este órgano de control.

DE acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 526 de 1999, no podría entenderse que la reserva solamente puede levantarse cuando se trate de ejercitar la acción de extinción de dominio, ya que el texto del artículo es claro al señalar que se sujeta a la reserva, salvo solicitud de las autoridades competentes, dado que la Contraloría General de la República es una autoridad competente con funciones de policía judicial otorgados por la ley, que busca lograr una información para efectos de asegurar el éxito de sus actuaciones y cuya gestión y competencias en esta materia devienen desde la misma Constitución Política.



## **Control fiscal referente a los contratos de alumbrado público**

El Consejo de estado declaró la nulidad del numeral 1º del artículo 12 del decreto 2424 de 2006, expedido por el Ministerio de Minas y Energía, que regulaba la prestación del servicio de alumbrado público.

El control fiscal a los entes territoriales corresponde a las contralorías allí existentes y no a la Contraloría General de la República, la cual podrá desplegar su función fiscalizadora respecto de aquellos única y exclusivamente son sujeción a las directrices de excepcionalidad que se disponen tanto en el artículo 267 de la Constitución Política, como el artículo 26 de la Ley 42 de 1993; según el alto tribunal, la norma acusada que le atribuye a la Contraloría General de la República, un control fiscal permanente sobre los municipios o distritos en su relación contractual con los prestadores de ese servicio y sus interventorías, le endilga a dicha entidad una función que, en estricto sentido, no se encuentra dentro del ámbito de su competencia.

Por otra parte, la Sección Primera rechazó el argumento según cual, el ejercicio de las competencias conferidas a las contralorías territoriales implica una dependencia funcional o administrativa de éstas respecto a la Contraloría General de la República. Al respecto, recordó que el artículo 272 de la Constitución Política, en su inciso 3º, señala que les corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuesto.

## **Seguimiento en tiempo real**

El seguimiento en tiempo real es una modalidad de vigilancia fiscal puesta en ejecución desde el 2012, cobra importancia por el hecho que su fin es medir para obtener un panorama general sobre un tema que permita encaminar posibles y futuras acciones de control, a través de la identificación de puntos de alerta, más que la de establecer hallazgos, cuyo resultado se consigna en boletines que son publicados periódicamente en el portal de la Contraloría General de la República los cuales contribuyen, además, al ejercicio de control social y a la evaluación de la política pública al constituirse en una importante fuente documental.

## **Mecanismos de articulación para las auditorías a políticas públicas**

Para fortalecer el sistema para la evaluación de políticas públicas, la oficina de Planeación convocó en el 2013 a las dependencias involucradas a una serie de talleres denominados “Construcción de un mecanismo articulado en la Contraloría General de la República para la evaluación de políticas públicas”, los cuales fueron apoyados y moderados por asesores del Proyecto Regional Olacefs-GIZ.

Producto de estos talleres se elaboró un documento denominado “Mecanismo de articulación en la Contraloría General de la República para la evaluación de las políticas públicas”, en la que se identifican los pasos requeridos para lograr la visión sobre las etapas, insumos, actores y productos de esa evaluación. Adicionalmente, se planteó la necesidad de reorientar el Plan General de Auditoría por un Plan de Vigilancia Fiscal en el que se incluyera la evaluación de las políticas públicas.

## **Fortalecimiento de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva**

Identificados los aspectos principales que reglaban el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, se advirtió la necesidad de emprender acciones tendientes a su fortalecimiento.

Con posterioridad y con la decidida colaboración del gobierno nacional y del Congreso de la República, se logró introducir en el Estatuto Anticorrupción, todo un capítulo orientado a fortalecer el control fiscal, incluyendo entre otras modificaciones, el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, cambios al proceso de responsabilidad fiscal ordinario, precisión en algunas regulaciones sustantivas como la solidaridad en materia de responsabilidad fiscal, la presunción del dolo y de la culpa grave y la prescripción de las pólizas de seguro, mediante las cuales se vincula al Garante al proceso de responsabilidad fiscal en calidad de Tercero Civilmente Responsable; el incremento en número de funcionarios especialmente del Nivel Directivo y un ajuste en la estructura orgánica de la Contraloría General de la República.

A partir del 12 de julio del 2011 fecha de promulgación de la Ley 1474, la Contraloría General de la República inicia la implementación de los cambios para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal y en especial aquellos dirigidos a fortalecer los procesos de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo; cambios trascendentales que no había tenido la entidad desde su creación en el año 1923, que conllevaron a fijar compromisos para la mejora de su gestión, avanzar en la ruptura de paradigmas sobre los modelos de trabajo, tomar decisiones estratégicas sobre el desempeño de funciones y actividades que contribuyeran de mejor manera en el cumplimiento de la misión institucional y por ende que tuvieran un mayor impacto y respuesta en el ciudadano.

Es así como bajo el reto de la adopción de estas modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal fue necesario afrontar, no solo la modernización de conceptos jurídicos en materia de responsabilidad fiscal, sino también la realización de ajustes a la estructura organizativa, procedimental y tecnológica.

Por disposición legal, el trámite del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal debió iniciarse en el nivel central a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1474 (12 de julio del 2011), mientras que para el nivel desconcentrado, el nuevo procedimiento debió adoptarse desde el 1 de enero de 2012.

Cambios normativos a los que se sumaron modificaciones de otras norma de remisión como el código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y el código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

En cuanto al proceso de cobro coactivo, los cambios normativos introducidos con la Ley 1437 de 2011, generaron la adopción de dos procedimientos diferentes; uno regulado por la ley 42 de 1993 con su remisión al código de Procedimiento Civil inicialmente y luego al Código General del Proceso, para el cobro de títulos ejecutivos originados en fallos con responsabilidad fiscal y multas administrativas sancionatorias fiscales y otro regulado por el Estatuto Tributario, para los títulos ejecutivos con fuentes diferentes a las anteriores (multas disciplinarias, resoluciones que

determinarán la tarifa fiscal, resoluciones de reintegro por doble asignación estatal, todo acto administrativo que imponga a favor de la Contraloría General de la República la obligación de pagar una suma líquida de dinero, las sentencias y otras decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas en las que se ordene pagar una suma de dinero a favor del Tesoro Nacional o de la Nación- Contraloría General de la República, los contratos o documentos en que constan sus garantías junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad, el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual de la Contraloría General de la República, las demás garantías que a favor de las entidades públicas antes mencionadas se presten por cualquier concepto las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación, los derechos en favor de la Contraloría General de la República y los derechos en favor del Estado declarados en providencia judicial).

La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, actúa en primera instancia en aquellos procesos en los que el ejecutado es un funcionario aforado, correspondiente la segunda al Contralor General de la Republica.

### **Función de advertencia**

Mediante la sentencia C-103 del 11 de marzo de 2015, la Corte Constitucional declaró inexecutable el control de advertencia contenido en el numeral 7 del artículo 5 del decreto 267 de 2000.

Con ocasión de la anterior decisión judicial en cumplimiento de la misma, se emitió el memorando No 016 del 10 de abril de 2015 con el cual se señalan lineamientos en aras de fortalecer las atribuciones constitucionales otorgadas a la Contraloría General de la República.

### **Concepto de Control Fiscal**

En la constitución de 1991 artículo 267 quedó establecido que el Control Fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Este podrá autorizar que en casos especiales, la vigilancia se realice por Empresas Privadas Colombianas escogidas por Concurso Público de Méritos, y contratados previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del estado incluye el ejercicio de un Control Financiero, de la gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

La ley 42 de 1993 constituye la ley reglamentaria de dicho artículo y define como sistemas de Control Fiscal: el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación de control interno, además de los que adopte la Contraloría General. (Artículo 90 de la ley 42 de 1993).

Con base en la definición de Control Fiscal ya presentada, Hernán Alonso Mazo<sup>29</sup> menciona como principios rectores del Control Fiscal los siguientes:

1. El Control Fiscal se ejerce en forma “posterior y selectiva”, de esta forma la constitución elimina el ejercicio de un control previo y perceptivo; y define que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Distingue además el Control Interno intrínseco a la organización y el control externo efectuado por la Contraloría.

La selectividad se implementa e es definida por la ley 42 de 1993 como la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo.

2. El Control Fiscal consiste en la “vigilancia de la gestión fiscal del Estado”. La Corte Constitucional define la gestión fiscal como la administración de los bienes o fondos público, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

Entonces, la vigilancia de la gestión fiscal implica establecer si las diferentes operaciones, transacciones y 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, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administren recursos públicos y finalmente los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen en un periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración

La vigilancia de la gestión fiscal incluye los controles financiero, de gestión y de resultados definidos en la ley 42 de 1993.

3. El Control Fiscal se fundamenta en la eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

**Eficiencia:** Consiste en lograr la mejor asignación de los recursos para maximizar los resultados de la administración.

**Economía:** Consiste en obtener los bienes y servicios a menor costo sin variar la calidad.

**Equidad:** Se debe identificar los receptores de la actividad económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales entre entidades territoriales.

**Valoración de los costos ambientales:** Se trata de cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

## Marco Conceptual de la Contraloría General de la República

En Colombia el ejercicio del Control Fiscal está designado a la Contraloría que es un órgano independiente de las tres ramas del poder público. Artículos 117, 119, 267 y 272 de la Constitución Nacional.

De acuerdo con Hernán Alonso Mazo<sup>30</sup>, la Corte Constitucional manifestó su aprobación al hecho de otorgarle independencia y autonomía a la Contraloría, destacó la eliminación del Control Previo ya que ocasionaba fenómenos de coadministración y valoró la evaluación de resultados y de los objetivos de la gestión pública.

En la constitución de 1991 se define la Contraloría como una institución de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

Esta otorga mayor importancia a la Contraloría; como organismo que evalúa que los recursos públicos no se desvíen y que cumplan con los criterios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

De acuerdo con Mazo Giraldo, el carácter técnico de la contraloría implica una verdadera independencia y autonomía de lo que se deriva<sup>31</sup>.

- a) La intervención que hacen los cuerpos colegiados en la postulación y elección de Contralores no los convierte en sus superiores jerárquicos.
- b) La competencia normativa de los Contralores no debe ser interferida ni por el Legislativo, ni por los Cuerpos Colegiados, ni por los entes sujetos al Control Fiscal.
- c) Deben contar con recursos propios.
- d) La vigilancia de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un Auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Las funciones de la Contraloría General de la República están contempladas en el artículo 268 de la Constitución Nacional; con respecto a dichas Mazo Giraldo menciona las siguientes<sup>32</sup>.

- a) Facultad normativa exclusiva; artículos 268-1, 268-12 y 272 de la Constitución Nacional. Expresa la Corte Constitucional que el Contralor tiene la función de dictar normas generales para armonizar el sistema de Control Fiscal de todas las Entidades Públicas de orden Nacional y Territorial.
- b) Revisión y Fenecimiento de Cuentas; La ley 42 de 1993 define la cuenta como el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario y la revisión de cuentas como el

<sup>30</sup> *Ibid.*, página 54

<sup>31</sup> *Ibid.*, páginas 54-57

<sup>32</sup> *Ibid.*, páginas 57-59

estudio especializado de estas durante un periodo determinado, con miras a establecer su correspondencia con los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad.

- c) Registro de la Deuda Pública; La ley 42 de 1993 señala que todo documento consecutivo de deuda pública debe someterse a refrendación del Contralor General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales a su vez, deben llevar el registro de la Deuda Pública de las Entidades Territoriales y de sus respectivos organismos descentralizados.

se define como documentos de Deuda Pública, los bonos, pagarés y demás títulos valores emitidos por las entidades a que se refiere; para su colocación en el mercado interno y externo de capitales, los contratos de créditos celebrados por las mismas entidades con organismos financieros o prestamistas, los contratos de empréstitos y las operaciones de Crédito Público autorizadas.

- 1) Establecimiento de la responsabilidad fiscal, imposición de multas y ejercicio de la Jurisdicción Coactiva.
- 2) Menciona el numeral 8º del artículo 268 que la competencia de los Contralores contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses del Estado, solo consiste en promover investigaciones penales y disciplinarias ante las autoridades respectivas, aportando las pruebas y exigiendo bajo su responsabilidad, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de estos, mientras terminan las investigaciones y procesos respectivos.
- 3) Concepto sobre calidad y eficiencia del control Interno; es el análisis de los diferentes sistemas de control de las entidades, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus objetivos.
- 4) Informes al Presidente y al Congreso, Certificación sobre la situación de las finanzas del Estado; de acuerdo con la ley 42 de 1993 el informe sobre la situación de las finanzas del estado debe tener en cuenta:
  - Ingresos totales.
  - Superávit o déficit fiscal o presupuestal.
  - Superávit o déficit de tesorería o de operaciones efectivas.
  - Registro de la deuda total.
  - Resultados financieros de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
- 5) Presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta general del presupuesto y del tesoro; certificación del balance de Hacienda que presente el Cantador General. Se realiza

una Auditoría o Control Financiero de acuerdo con lo definido en la ley 42 de 1993 con el fin de conceptuar sobre la razonabilidad de los estados financieros.

Con relación a las Contralorías Departamentales y Municipales, estas se rigen por la constitución, la ley 42 de 1993 y especialmente la ley 136 de 1994 en su capítulo 4º en el que se dispone todo lo relacionado con su creación, organización, y régimen del Contralor Distrital y Municipal.

## Orden Legal

La comprensión del sistema de Control Fiscal en Colombia, desde un punto de vista legal, implica el análisis de una gama amplia de normatividad, la cual se balancea sobre distintos aspectos pero mantiene una alusión coherente al ejercicio del Control Fiscal. En este sentido, la legislación actual que mayor relevancia demuestra con el tema en mención, es la siguiente:

- Constitución Política de 1991; artículos 267 y siguientes.
- Ley 106 de 1993 (Contraloría General de la República).
- Ley 42 de 1993 (Sistema de Control Fiscal Financiero y Jurídico).
- Ley 136 de 1994 (Organización de Municipios, Contralorías y Personerías).
- Ley 166 de 1994 (Presupuesto para Personerías y Contralorías).
- Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios)
- Decreto 1142 de 1999.
- Decreto 1144 de 1999.
- Decreto 267 de 2000.
- Decreto 1143 de 1993.
- Ley 330 de 1996.
- Ley 489 de 1998

En cuanto al manejo de los Procedimientos de Responsabilidad Fiscal, la normatividad correspondiente resulta ser la siguiente:

- Ley 610 de 2000 (Procesos de Responsabilidad Fiscal).
- Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)

Así mismo, en cuanto al régimen de Control Fiscal de los Municipios y Departamentos, éstos encuentran su fundamento en el Decreto 1133 de 1986, Decreto 1122 de 1986 y ley 617 de 2000.

Se puede afirmar que es la Ley 42 de 1993 la que postula los elementos primordiales del Control Fiscal. Esta Ley plantea los principios y procedimientos para el ejercicio del control y distingue las competencias. Por tanto, se establecen los parámetros para el ejercicio del Control Fiscal, ya sea desde la óptica Financiera o la Jurídica, y delimita la competencia desde el orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.

Dicha Ley establece como sujetos de control a las personas jurídicas o naturales de naturaleza privada que manejen Fondos Públicos; los órganos integrantes de las Ramas Legislativa y Judicial, los órganos autónomos, los organismos creados por la Constitución y la ley que tengan Regímenes Especiales, las Sociedades de Economía Mixta, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y los demás Órganos que hacen parte de la Estructura Estatal Nacional.

Resulta de inmensa importancia mencionar algunos de los componentes legales que regulan el ejercicio de la Auditoría General de la República. Sin ir más allá, las disposiciones del artículo 274 de la Constitución Política reflejan la importancia de resaltar el alto grado de conexidad entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República. En este orden de ideas, dice el artículo 272 de nuestra Carta Política:

*“La vigilancia de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República, se ejerce por un Auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.*

*La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel Departamental, Distrital y Municipal”*



## BIBLIOGRAFIA

- DIEGO, Yunis Moreno. Régimen de Control Fiscal. Editorial TEMIS.
- URIEL A, Amaya Olaya. Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal. Ediciones Umbral.
- BETANCUR AGUILAR, Jorge Hernán. El Control Fiscal en Colombia. Editorial Luz.
- MOSQUERA DE FALLA, Mireya. La Auditoría Gubernamental. U. Nacional 1981.
- BELTRAN PARDO, Luis C. control Interno Fiscal en Colombia. IMPRESA LTDA. 1980.
- DUQUE ESCOBAR, Iván. El Control Fiscal En Colombia. IMPRESA LTDA. 1980
- PENAGOS, Gustavo. Curso de Control Fiscal. Ediciones Librería del Profesional. 1979-
- MOSCOSO GARCIA, Marlene. LLANOS VARGAS, Clara Eugenia. El Control Fiscal en la Nueva Constitución y el Proceso de Modernización Estatal. Responsabilidad y Compromiso Mutuo. U, Nacional. 1993.
- DIAZ BAUTISTA, Omar. El control Fiscal en el Proceso de Formación del Estado Moderno Colombiano 1880-1930. Editorial Publicaciones Universidad de la Salle.
- MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. Apuntes para una Teoría de Control Fiscal en Colombia.
- TURBAY QUINERO, Julio Cesar. Informe de Gestión al Presidente de la República. Contralor General de la República.
- MORELLI RICO, Sandra. Informe de Gestión al Congreso de la República. Contraloría General de la República.
- MAYA VILLAZON, Edgardo José. Informe de Gestión, Contraloría General de la Republica.
- PEÑA GONZALEZ, Edilberto. Control Fiscal en Colombia 200-2005: El papel de las contralorías y su evaluación por gestión y resultados
- LEYES.
- Ley 42 de 1993.
- Ley 610 del 200
- Ley 1474 del 2111
- Constitución Política Colombiana.
- Sentencia C-623 de 1993

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DE LA AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**



**DOC** DE TRABAJO

