

*Armonización de los Órganos Encargados del Control Fiscal en Colombia**

Harmonization of the Bodies Responsible for Fiscal Control in Colombia

*Edwin Leonardo Quintero Marín
Juan Esteban Torres Cifuentes***

Resumen

El control fiscal en Colombia cumple un rol fundamental en la administración pública pues a través de este se logra garantizar el manejo adecuado y eficiente de los recursos estatales, este control está liderado por diversas instituciones que regidos por el principio de colaboración armónica logran articular de manera eficiente y eficaz la vigilancia y control fiscal.

Palabras Clave

Control fiscal – Enfoque Preventivo – Articulación Administrativa - Principios.

Abstract

Fiscal control in Colombia plays a fundamental role in the public administration because through this it is possible to guarantee the adequate and efficient management of state resources, this control is led by various institutions that governed by the principle of harmonious collaboration manage to articulate in an efficient and effective fiscal surveillance and control.

Key Words

Fiscal control - Preventive Approach - Administrative Articulation – Principles

*La siguiente ponencia es producto del proyecto de investigación Política Pública Y Control Fiscal de los grupos socio humanística del derecho y Derecho Público Francisco de Vitoria dentro de la línea de Corrupción.

** Estudiantes de X semestre de derecho de la Universidad Santo Tomas, perteneciente al semillero Ética pública, adscrito al grupo socio humanística del derecho y al grupo Derecho Público Francisco de Vitoria.

Introducción

El derecho como ciencia social hace descripciones e interpretaciones de fenómenos sociales, coyunturales, socio-políticos por lo que requiere una visión interdisciplinaria propia del enfoque cualitativo (Hernández et al, 2006, Pág. 12-14). El método del análisis jurisprudencial empleado en este trabajo se ubica dentro del modelo señalado como dogmática jurídica (Courtis, 2006). Esta ponencia es el resultado de la aplicación de instrumentos de captura y análisis de la información de **(43)** jurisprudencias de la **(Corte Constitucional)** acerca del Control Fiscal en Colombia, a su método, principios, procesos, entre otros; así como también a la interpretación que conlleva la propuesta del control fiscal como bien jurídico y como Derecho Fundamental

Desarrollo

El control fiscal se ejerce a través de varias entidades adscritas al sector público, las cuales buscan articular sus funciones y lineamiento en miras de lograr resultados idóneos, eficientes y eficaces de la vigilancia fiscal en Colombia, por tanto es menester analizar cada una de ellas.

En primer lugar, La Auditoría General de la Nación encuentra su fundamento constitucional en el art. 274 de la carta política y se rige por el Decreto Ley 272 de 2000, su naturaleza jurídica se puede definir como el órgano encargado de vigilar la gestión fiscal que goza de autonomía jurídica, administrativa, presupuestal y contractual. Sus funciones se refieren principalmente a la vigilancia de la gestión fiscal a través de una supervisión irrestricta a la Contraloría General de la Nación, así mismo esta entidad administrativa es la encargada de fijar los criterios aplicables a la evaluación y supervisión fiscal.

En este sentido, la Auditoría es el órgano, en términos jerárquicos más relevante como quiera que es la única entidad facultada por la constitución política de ejercer control a la contraloría General y dicta lineamientos y directrices para su evaluación.

En este orden de ideas, a partir del plan de desarrollo del 2010-2014 hasta el Plan de Desarrollo Nacional del año 2014 a 2018 se ha configurado un planteamiento hacia la obtención de resultados con dos grandes objetivos: la optimización en términos tecnológicos y la implementación de un enfoque preventivo que permita evitar grandes detrimentos al erario público.

Este enfoque no puede asimilarse al denominado control previo, por el contrario, dista de él y se adecua al nuevo enfoque de control posterior, así lo establece la entidad al señalar dentro de los lineamientos para una política pública de control fiscal eficaz la necesidad de redefinir del modelo de control fiscal posterior inmediato con énfasis en la prevención.

Este énfasis preventivo aunado a las demás estrategias de la Auditoría se ve implementado a través de las diversas instituciones que tienen incidencia en la supervisión fiscal, entre ellas, la contraloría general de la nación.

La Contraloría es por el órgano que se encargado de supervisar y vigilar las actuaciones fiscales de cada entidad adscrita al sector Público o particular que maneje fondos estatales, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 267 y su funcionamiento se ciñe a lo estipulado en el decreto 267 del 2000 donde se le otorga autonomía presupuestal y administrativa para ejercer la vigilancia del control fiscal a través de un control financiero, de gestión y de resultados.

Su compromiso con la gestión fiscal, es pues sin lugar a dudas el cimiento de cualquier modalidad de vigilancia, en el último decenio se ha venido desarrollando en el último plan nacional de desarrollo que atendiendo a los criterios de la auditoría diseñar un modelo efectivo de prevención buscando no solo intervenir en el momento adecuado sino configurar una suerte de cultura frente al cuidado y buen manejo del patrimonio de la nación.

Con todo, las dos autoridades administrativas en materia de control fiscal no son las únicas que se ocupan de los temas patrimoniales del estado, la Procuraduría General de la Nación de una forma más mediata, se implica en el deber de protección estatal de sus recursos a través de su función disciplinaria, pues en las investigaciones que adelanta este ente

perteneciente al ministerio público se realizan análisis de los posibles detrimentos económicos que los funcionarios públicos, por lo que si bien no ejerce un control directo, si encuadra su accionar dentro de una función fiscalizadora en el ejercicio de sus funciones disciplinarias.

Sucedde de manera similar con la Fiscalía General de la Nación que de acuerdo a la naturaleza que la carta política le otorga se erige como el ente de persecución penal de todo tipo de delitos en el sistema penal colombiano, de forma tal que paralelo a las investigaciones de orden disciplinarias que realiza la procuraduría general se llevan a cabo investigaciones de conductas enmarcadas en tipos penales económicos que tengan relación con el detrimento patrimonial de las entidades administrativas.

En relación a las entidades anteriormente mencionados resta señalar que con la expedición del estatuto anticorrupción se generó la necesidad de adoptar criterios que impulsaran las investigaciones preliminares de corrupción lo que a su vez supone una fuerte desviación de dineros de la administración pública, por lo cual recayó a través de la vía legislativa la obligación por parte de la procuraduría y de la fiscalía de adelantar e impulsar medidas preventivas en materia de control fiscal.

La última entidad encargada del control fiscal se refiere a la Contaduría General de la Nación, su fundamento constitucional se encuentra en el art. 354 y se rige con base en lo dispuesto por la Ley 298 de 1996.

Los resultados de esta investigación arrojaron que esta no se enmarca en la jerarquía anteriormente mencionada entre entidades, sino que tiene un tinte independiente que permite señalar que actúa de manera transversal en el ejercicio de la vigilancia de los recursos de la administración pública.

Relación Funciones Específicas De Control Fiscal

Vale la pena iniciar la presente relación de atribuciones y funciones fiscales a través del principal órgano encargado del control y vigilancia fiscal, así pues, del compendio de funciones que la ley le otorga la Contraloría General De la Nación resulta valedero aclarar

que sus funciones en general giran en torno al ejercicio del control fiscal sin embargo resultan relevantes los numerales 2, 4 y 6 del artículo 5 de la actual norma que regula la estructura de esta entidad como quiera que permite señalar de manera expresa la función de vigilancia y la gestión del control fiscal, a saber:

Decreto 267 de 2000 Artículo 5, numeral 2:

“Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución.” Negritas fuera de texto.

Decreto 267 de 2000 Artículo 5 numeral 4:

“Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.” Negritas fuera de texto.

Decreto 267 de 2000 Artículo 5 numeral 6:

“Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales.” Negritas fuera de texto.

Ahora bien, frente a la Procuraduría General De La Nación es menester determinar desde un principio que las funciones de esta institución guardan ínfima relación con los lineamientos y parámetros establecidos para el control fiscal. En este sentido es preciso identificar dos funciones relacionadas, la preventiva y la disciplinaria.

Función Preventiva:

Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

Esta función reafirma nuevamente lo postulado en el cuadro relacionado con las categorías anteriormente señaladas y su armonización con la Auditoría General de la Nación, toda vez que está en su obligación de establecer lineamientos determino en lo presupuestado para los años 2014 – 2018 un enfoque netamente preventivo en todas las instituciones para actuar de manera pertinente antes del acaecimiento de los hechos que ocasionen perjuicios fiscales al estado.

De igual manera dentro de las funciones de la Procuraduría General de la Nación destacan al respecto su función disciplinaria, esto en concordancia a su vez con lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción que busca una persecución no solo penal frente a los indicados por conductas punibles en detrimentos económicos del estado sino a su vez disciplinaria frente a los procesos irregulares de fiscalización, en este sentido es clara su conducencia en la responsabilidad y control fiscal, en los siguientes términos:

Función Disciplinaria

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

En este punto conviene advertir que si bien la fiscalía general de la nación en el listado taxativo de sus funciones no contempla específicamente facultades de control fiscal como se dejó claro en el cuadro de relación general, sus competencias de persecución penal permiten una persecución a los posibles detrimentos económicos del Estado y ponen en práctica el enfoque preventivo que busca adelantar la Auditoría General de la Nación a través de los diferentes órganos y a través del estatuto anticorrupción.

Con todo, es preciso identificar en este punto las funciones que relacionan a la Auditoría General de la Nación no solo con sus funciones de control fiscal, sino que a su vez con su interrelación con los diversos órganos encargados de este control. En este orden de ideas, la

auditoría al igual que la contraloría cuentan con grandes atribuciones y facultades en materia de control fiscal.

Tanto así que el artículo 24 contempla las funciones de la dirección de control fiscal de la auditoría general de la nación, en los cuales se contemplan todas las facultades de esta unidad, frente a la cual vale destacar los siguientes:

Decreto 272 de 2000, Artículo 24, numeral 6:

“Proyectar las normas internas que sean requeridas para el desarrollo del ejercicio del control fiscal.”

Decreto 272 de 2000, Artículo 24, numeral 9:

*“Ejercer la revisión de cuentas y realizar la auditoría de gestión integral, incluida la **evaluación del control fiscal interno a la Contraloría General de la República** y demás entes vigilados según asignación de competencias que efectúe el Auditor General”* Negritas fuera de texto.

Así mismo la ley contempla como atribuciones del Auditor general de la Nación las siguientes funciones que van relacionadas expresamente con el ejercicio de control fiscal por parte de este órgano.

Decreto 272 de 2000 Artículo 19 numeral 5:

“Recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.”

Decreto 272 de 2000, Artículo Numeral 12:

“Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales”

Por otra parte, frente a la Contaduría General de la Nación se aduce una posible interrelación de funciones junto a la contraloría general de la nación donde no es claro los límites de las

facultades de la contraloría y frente a la contraloría general de la nación. En este sentido se pone de presente la posible injerencia

Decreto 267 de 2000, artículo 5 numeral 3 (Contraloría General de la Nación):

Ejercer el control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos previstos por la ley.

Ley 298 de 1996, Artículo 4 literal c Contaduría General de la Nación:

“Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional”

Así pues, se considera que existe una mala redacción por parte del legislador pues permite desde un punto de vista hermenéutico, la aplicación de una interpretación ambigua en la función de la contraloría general de la nación llegando a producir posibles injerencias o conflictos de competencia de una y otra entidad. Con todo, la contaduría genera un esclarecimiento de las cuentas que permite llevar a buen término los objetivos y estrategias del control fiscal, así se evidencian los siguientes artículos:

Ley 298 de 1996, Artículo 4 Literal F:

“Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política”

Ley 298 de 1996, Artículo 4 literal N:

“Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción”

Principios Constitucionales

Develado su funcionamiento y constitución orgánica de cada una de las entidades, resta señalar que estos órganos de control y vigilancia fiscal ciñen su gestión y objetivos a una serie de principios que permean el actuar transversal de estas instituciones.

Cuestión que no es de poca importancia como quiera que los principios orientadores de conductas y constitucionales sustentan el núcleo esencial de los derechos fundamentales (Moya, 2017), que a su vez guardan ínfima relación con el ejercicio del control fiscal en el entendido de su relevancia en el cuidado del patrimonio público.

En este entendido surgen como principios ineludibles en la gestión pública del control fiscal de las entidades administrativas la eficiencia; la economía; la autonomía; la eficacia y la valoración de los costos de resultados.

La eficiencia se refiere a la necesidad de generar una optimización idónea de la asignación de los recursos que permita el cumplimiento de los objetivos propuestos por las entidades; la autonomía que establece que el ejercicio del control fiscal se realiza de manera autónoma e independientes sobre cualquier otro tipo de vigilancia.

La *eficacia* consiste en que exista una relación entre los objetivos propuestos por administración y a la consecuente obtención de resultados, por otra parte, la *valoración de los costos de resultados* establece la necesidad de cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y evaluar la gestión protección, conservación, uso y explotación de los recursos estatales.

Conclusiones

Del análisis realizado con antelación, es preciso destacar que existe una armonización en la distribución del control fiscal a partir de la constitución de 1991, así pues, se encontró que la Auditoría General de la Nación es la encargada de dictar los lineamientos, directrices y parámetros en términos de vigilancia fiscal por los cuales se van a regir todas las instituciones administrativas del Estado, adicionalmente ejerce la vigilancia y control de las Contralorías por lo que se desprende que esta es la institución macro como quiera que ejerce el control fiscal sobre la Contraloría General de la Nación .

La Contraloría General de la Nación, por su parte es el órgano que constitucionalmente (artículo 267) tiene la facultad de ejercer el control fiscal sobre los entes de instituciones administrativas. Se elucido entonces que la Contraloría está en una constante interrelación con la Auditoría pues esta última le impone una serie de lineamientos a seguir aunado a un control irrestricto, con todo se encuentra en un rango superior frente a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contaduría General de la Nación.

Una de los resultados más importantes que arrojó el presente estudio es que la Auditoría emite un control con enfoque preventivo que busca evitar detrimentos económicos en la nación fuerte y por lo tanto su enfoque como directriz permea a toda la institucionalidad administrativa.

De acuerdo a lo anterior y respecto a la Fiscalía y la Procuraduría, estas cobran un rol especial a partir de la expedición del estatuto anticorrupción pues cuentan con el énfasis del enfoque preventivo anteriormente aludido, debido entonces a la necesidad de instaurar este enfoque a través de los diversos órganos de control, la fiscalía y la procuraduría estos dos órganos están llamados a impulsar esta iniciativa a través de dos formas diferentes.

La fiscalía a través de la persecución penal y la procuraduría desde la acción disciplinaria los dos con el objeto ultimo de prevenir el control fiscal, pero por medios diversos que permitan gestionar desde sus diversos campos de acción.

Por su parte, se coligió que la Contaduría actúa de manera transversal llevando la contabilidad del estado colombiano y en términos de control fiscal la ley 42 del 93 lo faculto para establecer métodos y procedimientos de evaluación de calidad y en parte una función fiscalizadora por el manejo contable que su naturaleza reviste.

En este orden de ideas y de manera más general se logró percibir que existe a partir de la constitución de 1991 y de las directrices adoptadas en el último decenio una distribución en las funciones fiscalizadoras de las entidades administrativas de manera adecuada y pertinente, por lo que a juicio de la presente ponencia se ha logrado consolidar una armonización institucional en materia de control fiscal.

Referencias

- Amaya Olaya, U. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal*. Bogotá. D.C.: Ediciones Umbral
- Auditoría General de la República, (2002) "*El Nuevo Sistema de Control Fiscal en Colombia*", Bogotá,
- Mondragón Duarte L. (2016) *Manual Básico de Control Fiscal*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Moya, M. (2006). *Revista facultad de Derecho IUSTA Vol. 1, No. 24 pp. 49* El nuevo concepto de la justicia penal a partir de la constitución de 1991. Recuperado el 20 de junio de 2018 de <http://repository.usta.edu.co/discover?scope=%2F&query=Fernando+Moya&submit=>
- Ochoa Díaz, H., & Charris Rebellon, S. (2010). *Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema del Control Fiscal Nacional*. Recuperado de http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/html.
- Torregrosa, N. (S.f.). *Revista de Derecho y Ciencias sociales Misión Jurídica*, pp. 183. Representaciones sociales en torno al concepto de equidad y justicia de los conciliadores y las conciliadoras en equidad de las unidades de mediación y conciliación en Bogotá.
- Ley 042 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. 27/01/1993. Diario Oficial No 40732 (1993)
- Ley 106 de 1993. Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la auditoría externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones. 30/12/1993. Diario Oficial No 34565. (1993)
- Ley 130 de 1913. Art. 43 y Ss. Sobre la Jurisdicción de lo contencioso-Administrativo. (1913)

- Decreto 1142 de 1999. Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República. 29/06/1999. Diario Oficial No. 43621. (1999)
- Ley 298 de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. 27/07/1996. Diario Oficial 42840. (1996)
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Acta 18 del 24 de octubre de 2002 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, Gaceta del Congreso 50 de 2003, aprobación del proyecto en sexto debate. German Varón Cotrino.
- Corte Constitucional Sentencia C 232 de 2016
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 05/05/2002. Diario Oficial No 44699
- Decreto 267 de 2000. Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. 22/02/2000. Diario Oficial 43905
- Decreto 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. 03/03/2000. Diario Oficial 43904
- Decreto Ley 272 de 2000. Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República. 22/02/2000- Diario Oficial 43905"
- Decreto Ley 016 de 2014 Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación. 09/01/2014 Diario Oficial 49028
- Contaduría General de la Nación. (2017). Direccinamiento Estratégico. 10 de abril de 2018. Sitio web: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/contaduria/nuestro>

[a-entidad/nuestra-entidad/direccionamiento-estrategico/!ut/p/b1/pZBLDoJAEETP4glo5gvLgQEIIIsLgEGRjWBhDIuDC6PWF-FloRAy16069dFcZhZEBRVNeqkN5rtqmPPZzwXbA1opqX6eIAGEB1LSJitAco86w7Q1fJGCIh5g8eNytwXIUo6FjQ7BJN4m_8pDF0cj7T0PAQwyBilOZaI7dJf-T_3xwiFfmOy-IdDuDZyexxhhcMu1_n43jX_1JK-v6k14oMsbBTcxJ-fuAP_ho0dZ741Tru_Lr7AZT1oyH/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVUZi1MDQwQTA1MTk0Uk4yR1Ix/](https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal)

- Contraloría General de la Republica. (2016). Control Fiscal. 10 de abril de 2014, de CGN Sitio web: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal>
- Fiscalía General de la Nación. (2017). La entidad- Normatividad. 11 de abril de 2018, de FGN Sitio web: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/normatividad/>
- Auditoría General de la Nación. (2016). Objetivos, Funciones y Organigrama. 11 de abril de 2018, de AGN Sitio web: http://www.auditoria.gov.co/Paginas/Objetivos_Y_funciones.aspx
- Procuraduría General de la Nación. (2010). Conozca la Entidad. 12 de abril de 2008, de PGN Sitio web: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page>