

El control fiscal y su trascendencia en el proceso de paz ¹

Fiscal control and its importance in the peace process

Francisco Javier Mendoza Guerrero²

Resumen

El presente trabajo se encarga de la función que cumple el control fiscal, como también de los entes encargados de realizar dicho control.

Siendo así que el control fiscal se puede observar en varias dimensiones, tanto por la parte de su función y finalidad como también de quien se encarga de realizar la función y sobre que actores va a recaer el control fiscal, dando como resultado que puede llegar a recaer tanto en empresas públicas como privadas que manejen recursos públicos del estado, tanto a particulares que también se encuentren manejando recursos provenientes del Estado.

Se analiza con respecto al proceso de paz en Colombia con el grupo beligerante FARC-EP, los cuales mediante el acuerdo firmado por las partes, se llegaron acuerdos que mantendrán una paz estable pero que también lleva implícito el manejo de dineros, los cuales se destinan para dar un apoyo al proceso y a los compromisos adoptados por las partes durante los próximos años, razón por la cual es de vital importancia el correcto control fiscal sobre este proceso, que debe estar bajo una lupa constante para que se logren cumplir adecuadamente los compromisos adquiridos.

Palabras clave

Control Fiscal, Proceso de Paz, Recursos públicos, Mandato constitucional.

Abstract

This work is responsible for the role of fiscal control, as well as the entities responsible for carrying

¹ El Semillero de investigación en que se encuentra adscrito el presente artículo es proyecto de investigación política pública y control fiscal de los grupos socio-humanística del derecho y de derecho público francisco de Vitoria dentro de la línea de corrupción en el Programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá.

² Estudiante de pregrado de la Universidad Santo Tomás Facultad de Derecho, semestre 10mo, perteneciente al semillero de investigación proyecto de investigación política pública y control fiscal de los grupos socio-humanística del derecho y de derecho público francisco de Vitoria dentro de la línea de corrupción del derecho.

out such control. Thus, fiscal control can be observed in several dimensions, both for the part of its function and purpose as well as who is responsible for performing the function and on what actors will fall fiscal control, resulting in that can reach relapse both in public and private companies that handle public resources of the state, both individuals who are also handling resources from the State. It is analyzed with respect to the peace process in Colombia with the belligerent group FARC-EP, which through the agreement signed by the parties, agreements were reached that will maintain a stable peace but that also implies the handling of monies, which are destined to give support to the process and the commitments adopted by the parties during the coming years, which is why it is of vital importance the correct fiscal control over this process, which must be under a constant magnifying glass so that the acquired commitments can be adequately fulfilled .

Key words

Fiscal Control, Peace process, Public resources, Constitutional mandate.

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, 2006, págs. 12-14). El método del análisis jurisprudencial empleado en este trabajo se ubica dentro del modelo señalado como dogmática jurídica (Courtis, 2006, págs. 6,7). Esa ponencia es el resultado de la aplicación de instrumentos de captura y análisis de la información de 42 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.

En Colombia existe la función pública denominada control fiscal mediante la cual se encarga de vigilar la gestión de la administración de los ciudadanos o de las entidades las cuales manejen capital del estado, sin importar el orden o nivel en la cual se encuentren.

Siendo así se encuentran varias definiciones las cuales la corte ha señalado y de igual manera se puede distinguir bajo los parámetros dados por la misma corporación, a que personas y entidades en concreto se les vigila y quienes están encargados de realizar el control fiscal.

De la misma manera y siguiendo los lineamientos que propone la Corte, se realiza el control fiscal para lograr asegurar la implementación y el adecuado proceso normativo para la terminación del conflicto armado en Colombia con el grupo beligerante conocido como las FARC-EP.

Bajo los parámetros anteriores en la actual ponencia se examinará la sentencia C 470 de 2017 con respecto al acuerdo sostenido por el gobierno con el grupo denominado FARC-EP, de igual manera se analizará qué consecuencias puede tener el acuerdo a futuro

Desarrollo

Control fiscal

Como se mencionó en la introducción de la ponencia en este apartado se desarrollará todo el tema sobre el control fiscal, tanto como funciona, así también como quienes pueden ejercer el control y a quienes se les ejerce.

¿Qué es el control fiscal?

La figura de control fiscal era definida por la Corte Suprema de justicia como:

“La gestión fiscal de la administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del estado que se destina a satisfacer las necesidades del servidor público...” (Control Fiscal, 1997)

Pero a medida que fueron pasando los años, el concepto de control fiscal fue menos restringida y con la Constitución de 1991 creó un espacio diferente para el debido ejercicio del control fiscal en Colombia y de esa manera le otorga una mayor eficiencia y una independencia a la gestión.

El control fiscal está determinado como una figura bajo la cual se desarrolla una función pública, la cual va encaminada a la vigilancia de la administración, de los particulares o de las entidades que manejen fondos o cualquier bien del Estado sin importar el orden o nivel en el cual se encuentren.

El control fiscal definido como la manera en la cual se ejercen procedimientos, los cuales van de manera consecuente con lo que se establece en la ley, en palabras del tratadista Luis-Mondragón

Duarte: “el control fiscal se entiende que se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos y principios establecidos principalmente por la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, modificadas por la Ley 1474 de 2011.” (Mondragón Duarte Luis, 2016 Manual básico de control fiscal, OPEN JOURNAL SYSTEMS Vol.2, pág. 4)

Por lo anterior se puede observar que el control fiscal posee unos ciertos lineamientos a seguir para poder ejercer la función para la cual está constituida, bajo los parámetros de la Nación, la misma comprendida como un sentido tanto anímico que va más allá de una formulación escrita.(Carreño Dueñas.D. 2016, pág. 18)

Sujetos sobre la cual recae el control fiscal y alcance

El control fiscal recae sobre entidades las cuales pueden llegar a ser de naturaleza pública o privada, sin distinción por las funciones las cuales realice la entidad o del régimen a la cual pertenezcan, siendo así que pueden llegar a ser de un régimen ordinario o de un régimen especial, así como los particulares que manejen fondos o bienes en cabeza del Estado.

Siendo de esta manera que la Contraloría General de la República tiene en su poder la competencia de realizar el control fiscal a los sujetos anteriormente mencionados, competencia otorgada por la propia Constitución nacional en el artículo 267, artículo mediante el cual se le otorga de manera exclusiva y excluyente la competencia a la Contraloría.

La Constitución nacional le da la competencia a la Contraloría de una manera expresa, señalando las disposiciones referentes en los artículos 267 a 274 en los cuales se delimita que el control fiscal al ser una función pública especializada, la cual adquiere como objetivo vigilar la misión fiscal de la administración así como la de los particulares, cuyo propósito y fin es el de velar por la protección del patrimonio público.

Naturaleza jurídica del control fiscal

En Colombia se da cabida al control fiscal mediante la Constitución política de 1991 y de esta manera asume un rol netamente público, una función que se ratifica mediante el artículo 267, el cual sirve para poder delimitar su naturaleza.

Por lo anterior se puede observar que el control fiscal recae en la realización de los fines del estado, así como se delimitan los principios que regulan el control fiscal, tales como:

Es impersonal, por lo que se origina en la competencia jurídica asociada a una institución.

La competencia jurídica logra establecer los límites y restricciones de la función pública.

Se ejercerá la función pública mediante un procedimiento reglado de una manera expresa y objetiva.

La función pública tiene un carácter ético, el cual se garantiza por medio de los debidos instrumentos que la Constitución política ha diseñado.

La función del control fiscal se ciñe en el establecimiento de un sistema de responsabilidad el cual la limita.

Siendo así que el control fiscal se encuentra enmarcado como la especie dentro del género denominado función pública.

Por último se enmarca que el control fiscal busca la conservación del patrimonio público, siendo así que se va a encargar de supervisar la utilización de los bienes y la gestión que realicen las personas, las cuales se encuentran autorizadas para administrar los mismos.

El control fiscal mediante la sentencia c-470 de 2017

Lo que se analiza en el marco normativo expuesto en la sentencia -470 (Corte Constitucional, sala plena, C-470/2017, Cristina Pardo Schlesinger), es realizar un control sobre el decreto 888 de 2017, por medio del cual se modifica la estructura y se crean cargos en la planta de la contraloría general de la nación.

Todo lo anterior con el fin de poder dar cumplimiento a la disposición constitucional del artículo 22 de la Constitución política, el cual establece que la paz es un derecho pero que también es un deber de obligatorio cumplimiento, por lo tanto siguiendo el articulado señalado, el gobierno nacional firmo el acuerdo final para la terminación del conflicto armado con el grupo armado FARC-EP y de la misma manera se le dio el inicio a todo un proceso el cual es extenso para que se pueda realizar una justicia transicional en todo el territorio colombiano.

Sobre el tema de justicia transicional se enfoca lo que va a ser el tema más importante, puesto como se señala, la justicia transicional emana de la rendición de cuentas y de la reparación que se les debe brindar a las víctimas, siendo así que va a reconocer la dignidad humana, de la misma manera la justicia transicional señala el camino que debe seguir para proteger a los ciudadanos de cualquier tipo de abuso que se pueda presentar por las autoridades y cualquier otra violación de los derechos.

Aquí se analiza también los temas importantes y trascendentales como lo son el manejo de los dineros que son destinados para el post- conflicto, siendo así que se dispone de procedimientos, órganos y sanciones para el componente de justicia, dando cabalidad y la debida formalidad a los actos que se llevan a cabo para la consecución de la paz.

Dado lo anterior, se analiza que para poder dar un cumplimiento efectivo de las funciones de control y vigilancia de los recursos públicos los cuales fueron fijados para poder conseguir la paz con el grupo beligerante FARC-EP y los cuales están en poder de la Contraloría General de la Republica, viene a conformar un presupuesto básico que es de vital importancia para el debido funcionamiento del Estado Constitucional de Derecho.

Siendo de esa manera el Plan Marco de Implementación del Acuerdo con la Contraloría General de la República, deberán ejecutar una búsqueda ardua de la gestión con la cual los dineros están siendo utilizados por lo mismo es esencial revisar que se dé una adecuada ejecución para lograr los resultados propuestos, por lo que tendrá que plasmar un control sobre las entidades que están a cargo de ejecutar sean del orden nacional o del orden territorial.

Ahora bien en el marco de dicho Acuerdo, cabe resaltar el tema de la creación del Sistema Integral de Verdad, Reparación y no Repetición, dentro del cual se deberá con miras a que se dé una garantía a la autonomía tanto administrativa como financiera y de ese modo lograr que exista una buena base presupuestal, haciendo uso del Plan de Inversiones para la Paz. Por lo cual la Contraloría tiene como obligación efectuar una vigilancia y controlar durante 20 años la destinación de los dineros, como también durante esa vigencia, deberá anualmente entregar un informe correspondiente al congreso, para que se pueda analizar la debida ejecución como el cumplimiento de las metas presupuestadas.

Por todo lo anterior se hace necesario la creación de la Unidad Delegada para el Postconflicto en la Contraloría General de la República, todo esto para que la Contraloría pueda ejercer la vigilancia y control adecuado para todo el proceso que se estructuro en este proceso del Post-conflicto.

Control fiscal por parte de la contraloría en el proceso de paz

El órgano de control para el proceso de paz, encargado de estar al pendiente del manejo, ejecución y destinación de los dineros para el post-conflicto, es la Contraloría General de la República, la cual como se indicó deberá realizar unos informes anuales de la gestión realizada dentro del marco normativo del proceso de paz.

Por lo anterior se debe señalar que uno de los grandes restos que se tiene en este aspecto, es el hecho de poder castigar la malversación de los dineros destinados al post-conflicto y de esa manera que el erario público no se vea afectado, de manera contraria poder castigar a las personas que lo malversen, entrando así a un punto de vital importancia en los acuerdos, con respecto a que hacer por parte del órgano de control para poder ejercer los castigos adecuados. (Torregrosa, Jimenez, N. 2017).

Pero lo anterior tiene cabida a que el gobierno necesita con urgencia recuperar la confianza en las instituciones democráticas por lo que buscará proteger el erario público, manera por la que se busca mediante el control fiscal poder incrementar los resultados que contribuyan al ambiente de equidad, tolerancia y participación.

El papel es fundamental por parte de la Contraloría, aún más a puertas de entregar el primer informe, el cual deberá ser presentado el próximo 20 de julio ante el congreso de la república, un congreso que en la actualidad se encuentra muy parcializado respecto al proceso de paz, por lo cual es de vital importancia por parte de la Contraloría demostrar que no han tenido malversaciones de fondos que afecten el erario público.

Pero una de sus mayores problemáticas al día de hoy es el caso Jesús Santrich y el de más concretamente Marlon Marín puesto que el segundo no se encuentra aún demostrado que ha incurrido en una malversación de fondos del proceso para la paz, si queda en tela de juicio todo el tema de donde han provenido los fondos, los cuales estaban destinados para la reincorporación a

la vida civil de miles de excombatientes de las Farc y los cuales presuntamente se estarían quedando a manos del mencionado Marlon Marín.

Por lo tanto con las indagaciones realizadas se puede constatar el reto que se tiene hoy en día por parte de la Contraloría como ente de control fiscal, así mismo deberá sustentar debidamente en este primer informe, que ha sucedido y como ha sido el manejo de los dineros destinados para el Post-conflicto con el grupo beligerante FARC-EP.

Para poder finalizar y así dar como resultado un buen concepto sobre el manejo del dinero y si no es de esa manera poder castigar por el uso indebido y la indebida destinación de los mismos y poder mejorar la percepción sobre la debida administración de justicia en Colombia, como también mejorar el aspecto político- constitucional de la soberanía del estado nación. (Moya, 2009)

Conclusiones

Como se ha podido evidenciar dentro de esta ponencia, se ha desarrollado el tema del control fiscal, tanto sobre quienes recae el control fiscal, así como también frente a las entidades de control.

Todo el análisis propuesto se ha realizado bajo la estructura del análisis del control fiscal frente al proceso llevado a cabo por el gobierno nacional con respecto al grupo beligerante FARC-EP.

Dando a lugar que la Contraloría como ente de control deberá entregar informes detallados sobre la destinación adecuada de los dineros que se han manejado durante la etapa del proceso para la consecución de la paz con dicho grupo beligerante.

También se logra enmarcar el reto que tiene la Contraloría como ente de control frente a la actual situación vivida durante la etapa de ejecución del proceso que se lleva a cabo y dentro del cual se tiene implicado a miembros del grupo FARC-EP como posibles causantes de una malversación de fondos, lo cual no solo afecta el erario público sino también afecta dicho proceso de paz.

Si la contraloría como ente de control logra demostrar que ha existido una malversación de los fondos destinados para el proceso de paz y más consecuentemente para los contratos de los excombatientes, los cuales con ese dinero deberían poder volver a una vida sin armas, pero que debido a una mala destinación de los mismos no lograrían con su fin, entonces la Contraloría como

ente de control deberá actuar para de esta manera hacer efectivo el poder que tiene a su cargo y así juzgar de manera efectiva los comportamientos que se encuentren enmarcados bajo esta conducta.

Es así que el control fiscal tiene un papel más que importante dentro del proceso de paz buscando una debida ejecución de los planes y contratos que se deberían realizar para la ejecución de una paz estable y duradera, dando como parámetros fundamentales la estabilidad y de la mano una coerción la cual se encamina al castigo que posa sobre los entes de control.

Por lo tanto el control fiscal es un mecanismo efectivo y estable del poder del Estado, dentro del cual se busca salvaguardar el erario público y de esa manera devolver la confianza a las instituciones públicas, bajo el orden y la supervisión constante por parte de los entes de control, de igual manera tiene la finalidad de proteger y hacer valer los derechos de las personas para que de esta manera efectivamente se logré un paso a una transformación, sino que también se le de transparencia y validez a un proceso de paz que ha dejado muchos ente dichos.

El control fiscal viéndolo de esta manera se puede instituir como una herramienta veraz bajo la cual el Gobierno nacional cree una confianza, una estabilidad y una debida ejecución de lo que se planteó con un grupo beligerante, demostrando si se logra hacer claro está que el país no se ha entregado a grupos al margen de la ley sino que al contrario realizó una correcta ejecución sin dejar atrás el poder que tiene sobre las personas para finalmente ejercer controles y poner sanciones a las personas que afecten de manera efectiva el erario público.

Bibliografía

- C., A. C. (2009). *Control fiscal en Colombia. Apuntes de acción y reflexión*. Universidad Católica de Colombia.
- Courtis. (2006). pag 6-7 Trotta Universidad de Buenos Aires.
- Carreño Dueñas, D. (2016). *Historiografía, persona y nación*. Bogotá. Universidad Santo Tomas
- El Centro Internacional para la Justicia Transicional . (28 de mayo de 2018). *El Centro Internacional para la Justicia Transicional* . Obtenido de <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>
- Escobar Duque, I. (1980). *El control fiscal en Colombia*. Bogotá Universidad javeriana
- Galves, R. N. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia: derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá Universidad de Rosario .
- Hernández. (2006). et al. pag. 12-14. Mc Graw Hill
- Lee, I. D. (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Universidad Externado de Colombia.
- Moreno, D. Y. (1987). *Regimen de control fiscal*. Bogotá: TEMIS.
- Moya Vargas, M. F. (2009). *La dinámica de la soberanía en el contexto de la jurisdicción penal*. Bogotá. Universidad Santo Tomas
- Mondragón Duarte Luis, (2016) Manual básico de control fiscal, OPEN JOURNAL SYSTEMS Vol.2, pág. 4
- Torregrosa, Jimenez, N (2017). *Justicia Constitucional Tomo II*. Bogotá Universidad Santo Tomas.
- Obregon, C. L. (2008). *Control fiscal territorial, diagnóstico y perspectivas*. Bogotá. Universidad del rosario
- Olaya, U. A. (1996). *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. <http://univirtual.ean.edu.co/publico/Publicacion/documentos/FUNDAMENTOSDELCONTROLFISCAL.pdf>
- Turbay, C. V. (1998). *Derecho constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, C-374/1995 Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional, C-1191/2000, Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional, C-655/2003 Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional, C-938/2003, Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional, C-1176/2004 Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional, C-470/2017, Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional, C-438/2017, Gloria Stella Ortiz Delgado