

EVOLUCIÓN DEL CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE DERIVADO
DE LA REFORMA DEL ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 AL SISTEMA DE CONTROL
FISCAL EN COLOMBIA



STEFANIA GUTIÉRREZ ARCILA
SERGIO ANDRES RODRÍGUEZ RINCÓN

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
TUNJA, BOYACÁ

2024

EVOLUCIÓN DEL CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE DERIVADO
DE LA REFORMA DEL ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 AL SISTEMA DE CONTROL
FISCAL EN COLOMBIA

STEFANIA GUTIÉRREZ ARCILA
SERGIO ANDRÉS RODRÍGUEZ RINCÓN

Asesor.

PhD. MANUEL MAURICIO MORENO VILLAMIZAR

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

TUNJA, BOYACÁ

2024

Tabla de Contenido

Índice de tablas	5
Índice de figuras	6
Planteamiento del problema	18
Formulación del Problema	21
Objetivos	24
Objetivo general	24
Objetivos Específicos	24
Metodología	25
Método, tipo y enfoque de Investigación	25
Técnicas de Investigación	26
Instrumento de Recolección de Información	27
CAPITULO 1	28
Antecedentes del control fiscal en Colombia	28
Inicios de Control fiscal en Colombia	29
Nociones del Control Fiscal en Colombia	37
Principios del Control Fiscal	49
La Gestión Fiscal	54
Estructura del Control Fiscal en Colombia	55

El proceso de Responsabilidad Fiscal como herramienta de resarcimiento del daño patrimonial al Estado	58
El sistema de control fiscal posterior y selectivo en la constitución de 1991 en Colombia	61
El control posterior y la función de advertencia	64
CAPÍTULO 2	72
Alcances de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al sistema de control fiscal en Colombia	72
Acto Legislativo 04 de 2019 y la nueva concepción del control fiscal en Colombia	72
Control Concomitante y Preventivo	78
CAPÍTULO 3	89
Efectos y aportes del control preventivo y concomitante a la reforma al sistema de control fiscal	89
El control jurisdiccional y automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal	89
Sentencia C-140 de 2020. Constitucionalidad del control concomitante y preventivo	94
97	
Conclusiones	107
Referencias	111

Índice de tablas

Tabla 1. Actuaciones fiscales de vigilancia y control fiscal	65
Tabla 2. Formulación de Funciones de Advertencia Comparativa entre Vigencias	79
Tabla 3. Semejanzas entre el control preventivo y la función de advertencia	82

Índice de figuras

Figura 1. Órganos de control fiscal en Colombia	54
Figura 2. Proceso ordinario de responsabilidad	57
Figura 3. Funciones de advertencia expedidas 2010-2014	67
Figura 4. Estructura Acto legislativo 04 de 2019	72

Resumen

En Colombia, el sistema de control fiscal ha sufrido una importante reforma como resultado de la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019, reforma, cuyo objetivo es la implementación y aplicabilidad del control preventivo y concomitante para desarrollar la función que por mandato constitucional se le ha otorgado a la Contraloría General de la República, función, que, consiste en realizar la vigilancia a los recursos públicos; con la reforma se busca, entonces, que, esta vigilancia se desarrolle de una manera más efectiva y de forma oportuna, esto con la ayuda de las nuevas herramientas otorgadas mediante la reforma constitucional, que son entre otras, las de incluir en su función de vigilancia, la implementación de las tecnologías para lograr una vigilancia permanente y en tiempo real al erario.

Tópicos relacionados con la modernización de la administración pública, el crecimiento del Estado y las nuevas figuras para la ejecución de los recursos definidos en el estatuto de contratación pública, han demandado de la sociedad en general la materialización de un control que contemple la integralidad, que rebase la idea convencional del control posterior y selectivo, al mismo tiempo que, pueda fortalecer la autonomía e independencia de los entes de control en Colombia, tal como se estableció en la Constitución Política de 1991.

Tomando en consideración esa petición de la sociedad, se presentó, impulsó y se logró aprobar el proyecto de reforma del sistema de control fiscal que otorga las herramientas necesarias a los organismos de control fiscal representados en las contralorías para que puedan intervenir en tiempo real en las diferentes actuaciones de la administración pública de forma que, sea posible emitir una advertencia sobre la

probable ocurrencia de hechos que puedan llegar a desencadenar un posible daño al patrimonio público, de manera que, con el concurso de la capacitación del talento humano, la consolidación de información y la utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se produzca una mejora significativa en la asesoría que deben proporcionar a la gestión pública, y, colaborar en la misión de incentivar metodologías que erradiquen prácticas de corrupción.

El estudio propuesto busca realizar una descripción de la evolución y de los resultados del control preventivo y concomitante derivado de la entrada en vigor del Acto Legislativo 04 de 2019

Palabras Clave: administración pública, control fiscal, control preventivo y concomitante, gestión fiscal.

Abstract

In Colombia, the fiscal control system has undergone a relevant reform because of the approval of legislative act 04 of 2019 whose objective is the implementation and applicability of preventive and concomitant control to develop the function, which by constitutional mandate has been delegated from the public resources in a more effective and particularly timely manner. Topics related to the modernization of public administration, the growth of the State and the new figures for the execution of the resources defined in the public contracting statute, have demanded from society in general the materialization of a control that considers integrality, that overcomes the conventional idea of subsequent and selective control, at the same time that can strengthen the autonomy and independence of the control entities in Colombia, as it has been contemplated in the Political Constitution of 1991.

Taking into account this request from society, the reform project of the fiscal control system was presented, promoted and approved, which aims to provide the necessary tools to the control agencies represented in the comptrollers so that they can intervene in real time in the different actions of the public administration so that it is possible to issue a warning about the probable occurrence of events that could trigger patrimonial damage to the State, so that with the help of training human talent, the consolidation of information and the use of new information and communication technologies there is a noticeable improvement in the advice that they must provide to public management, and collaborate in the mission of encouraging methodologies that eradicate corrupt practices.

The proposed study seeks to carry out an analysis of the evolution of preventive and concomitant control derived from the approval and entry into force of legislative act 04 of 2019.

Keywords: public administration, fiscal control, preventive and concomitant control, Fiscal management.

Introducción

El sistema de control fiscal colombiano ha sido el resultado de importantes esfuerzos por combatir la corrupción en todos sus niveles y modalidades, a la par, que, coadyuva en la tarea de verificar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos públicos de parte de las entidades estatales y personas que los administran. Por mandato constitucional la Contraloría General de la República, en adelante “CGR”, y, las contralorías territoriales han sido revestidas de autoridad para ejercer dicho control dentro de un marco normativo lo suficientemente generoso que propició la transición de un control previo y numérico legal, a uno de carácter posterior y selectivo, de manera que “la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general” (Corte Constitucional, 1995).

De esta forma, el sistema de control fiscal adquiere gran relevancia para el Estado hasta el punto de obtener sus bases en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991, dimensionando, claramente, sus alcances y rol en relación con los demás mecanismos de control con que cuenta la administración pública (Suárez, 2021) haciendo especial énfasis en dos aspectos esenciales: el de ser posterior y selectivo, con lo cual se buscó limitar las conductas que configuraban la coadministración originado en el control previo. Pero lo anterior no bastaba para consolidar un verdadero sistema de control fiscal eficiente, eficaz e integral que tuviese la capacidad de prevenir el daño patrimonial o resarcir la afectación al erario (López, 2022), pues se hizo necesario su reforma aduciendo específicamente la falta de eficacia y oportunidad en la intervención para cumplir cabalmente con sus funciones constitucionales establecidas

en el artículo 268 y s.s. de la Constitución Política referentes a las atribuciones del Contralor General de la República así:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada,

la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera administrativa de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

(Declarado exequible mediante Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional)

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la Ley.

Así las cosas, la Contraloría General de la República emprendió el reto de proponer una reforma al sistema de control fiscal en Colombia, el cual se materializó con la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 2019) , que pretende entre otras cosas “que el control fiscal además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, igualmente el control preventivo y concomitante será de carácter excepcional y no implicará coadministración” (Suárez, 2021, p. 4), entendido este concepto como “ la actuación fiscal vincula el momento y la forma, pues implica que a partir de la identificación de un riesgo o presunción de un daño sobre el patrimonio público, de manera excepcional el órgano fiscal actúa junto con la administración para tratar de evitar el daño o la materialización del riesgo” (Suárez, 2021, p. 4). De otra parte, mediante el Decreto 403 de 2020, se establecieron el conjunto de normas para el óptimo funcionamiento del nuevo sistema de control fiscal.

En ese orden de ideas, la presente investigación tiene como objetivo establecer el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial así como los cambios y efectos del control preventivo y concomitante emanado de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al modelo del sistema de control fiscal en Colombia, fundamentado en una revisión documental que facilite identificar los antecedentes del desarrollo histórico, constitucional, legal y jurisprudencial en lo referente al sistema de control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Acto legislativo 04 de 2019, describir los alcances de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al sistema de control fiscal en Colombia, y analizar los efectos y aportes de la inclusión del control

preventivo y concomitante en la reforma al sistema de control fiscal emanada del Acto legislativo 04 de 2019 como elemento de la lucha anticorrupción en Colombia.

Finalmente el estudio prestará mérito para concluir si se concurre a un sistema de control fiscal innovador que otorgue especial utilidad en la función de vigilar los recursos públicos a partir de la introducción de la vigilancia en tiempo real con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación, o si el sistema adolece de las cualidades necesarias para cumplir con su función constitucional y pasará a ser uno más de los intentos por resolver la problemática de la corrupción y el desorden administrativo presente en la gestión pública.

Planteamiento del problema

El control fiscal en Colombia de alguna u otra manera ha hecho su presencia desde el mismo nacimiento como República, de manera que la salvaguarda de los recursos públicos ha representado distintas finalidades y sentidos que han perdurado durante el tiempo para garantizar la protección de estos y propiciar el logro de los objetivos esenciales del Estado (López, 2022). Atendiendo a la transición que ha venido evidenciando el sistema de control fiscal, se han empoderado Instituciones que hayan sustento en la Constitución Política, para emprender la ardua tarea de vigilar los recursos del erario.

Sin embargo, la efectividad con la cual se ha cumplido este mandato constitucional ha dejado muchas dudas y ha puesto en entredicho la verdadera emisión de los organismos de control, debido entre otros factores a los escasos resultados en la gestión de los entes de vigilancia.

Resulta innegable que el tema del control fiscal y su incidencia en la protección del patrimonio público ha cobrado gran relevancia durante los últimos años, llegando a convertirse en el centro de múltiples y variadas controversias respecto a qué debe surtir el modelo de vigilancia fiscal de manera que facilite el poder de resarcir el daño patrimonial causado al Estado, ya sea a manera de dolo o culpa grave, que sea efecto de la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que administran recursos y bienes del Estado (Arenas, 2021). De acuerdo a lo anterior es importante señalar que la gestión fiscal se puede definir como la administración, manejo de bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición; lo que abre paso al origen conceptual de la vigilancia

fiscal expresamente establecida en el artículo 267 de la Constitución Política, que de alguna manera intenta determinar si el conjunto de transacciones y operaciones se han llevado a cabo de acuerdo a las normas establecidas (Corte Constitucional, 1998).

Ahora bien, como consecuencia de la reforma constitucional emanada del Acto Legislativo 04 de 2019, se logró reformar una buena parte del sistema de control fiscal que hasta la fecha se ejercía en Colombia, introduciendo adicional a lo establecido por la carta política de 1911 en cuanto al control fiscal posterior y selectivo, la figura del control preventivo y concomitante, con lo cual, se pretendió prevenir de manera oportuna cualquier daño que se pueda ocasionar al erario mediante la implementación de una vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real, no obstante, su reglamentación se circunscribió solo en cabeza del Contralor General de la República. Es así como el inciso tercero del nuevo artículo 267 constitucional promulgó que:

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas (Congreso de la República de Colombia, 2019)

En concordancia con lo anterior, es factible inferir que, el origen del control concomitante y preventivo es el fundamento para que de nuevo se pueda ejercer exclusivamente por parte de la Contraloría General de la República, el control de advertencia (Decreto 403 del 2020, Artículo 62) figura que había sido declarada

inexequible por la Corte Constitucional en el año 2015 (Puentes, 2019). En el mismo sentido se dio la creación de un control jurisdiccional específicamente aplicable a los fallos con responsabilidad fiscal el cual tenía por principal finalidad lograr que estos fuesen más expeditos, de manera que se pudiese reducir su duración y poder hacer más eficiente la tarea de resarcir el daño patrimonial al Estado. Sin embargo, su reglamentación ha sido objeto de diversos ajustes en el que de alguna manera se han propiciado interrogantes jurídicos con lo que sin duda se ha predispuesto el desarrollo de la función del control fiscal en Colombia (Portilla, 2022).

De alguna manera se puede decir que “la nueva reforma del control fiscal pretende resolver los problemas que presentaban los controles anteriores, previo, perceptivo, posterior y selectivo, al actualizar sus procedimientos de la mano de la tecnología” (Arenas, 2021, p. 20).

De otra parte, tomando como referencia el informe de gestión de la Contraloría general de la República 2021- 2022 Si se revisan los registros del aplicativo sistema integral de información de la gestión pública SIIGEP, del período comprendido entre el primero de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2022 se evidencian beneficios derivados del proceso auditor por cuantía de \$4,037 billones, que corresponde al 0,49% de la totalidad de recursos del Estado que para esa vigencia fueron auditados (825,26 billones), lo que denota, a pesar de los esfuerzos del legislativo, grandes debilidades en el desarrollo del control fiscal (Contraloría General de la República, 2023).

Así las cosas, es imperativo establecer la evolución y desarrollo del concepto de control preventivo y concomitante emanados de la reforma del Acto Legislativo 04 de 2019 en lo relativo al sistema de control fiscal en Colombia, de manera que sea posible

identificar aquellos elementos de tipo jurídico y procedimental que han sido dispuestos para lograr el mejoramiento de los resultados obtenidos por la gestión fiscal de los sujetos de control y el desempeño mismo de las contralorías tanto el nivel nacional territorial y municipal, de forma que sea factible mejorar la imagen y percepción especialmente por la comunidad, la cual en últimas es el objeto del desarrollo de los fines esenciales del Estado.

Formulación del Problema

De acuerdo a lo anterior, la presente investigación fórmula como pregunta problemática para orientar el enfoque del estudio la siguiente ¿Cuál ha sido la evolución del Control Preventivo y Concomitante derivado de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al Sistema de Control Fiscal en Colombia?

Justificación

Sin lugar a duda el cuidador de los recursos públicos ha sido objeto de especial atención tanto por los organismos de control como por la sociedad misma, puesto que, estos representan la forma con la que la acción gubernamental a través de la ejecución del programas y proyectos que satisfagan las necesidades y resuelvan los problemas de la población de manera que concreten los fines esenciales del Estado. Para el caso colombiano sucede algo similar, máxime cuando como país en vía de desarrollo busca a través del presupuesto, materializar el plan de desarrollo que es la carta de navegación en cuanto a política pública se refiere.

La República de Colombia ha adoptado el modelo de Estado Social de Derecho lo que implica realizar grandes esfuerzos en la vigilancia del cumplimiento de los fines del Estado, por lo cual el gobierno y el legislativo se han dado a la tarea de crear e

implementar diversos mecanismos de control con el concurso de las entidades que por mandato constitucional deben garantizar la protección del patrimonio público. Ahora bien, dentro de estos tipos de control se halla el fiscal, el cual está en cabeza de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, con las cuales se realizan de acuerdo a sus competencias distintas acciones para garantizar la prevención y el resarcimiento del daño patrimonial al Estado (Patarroyo, 2021).

Teniendo en cuenta el marco legal aplicable al modelo de control fiscal en Colombia, es claro el gran esfuerzo que ha realizado el legislativo, a iniciativa de la Contraloría General de la República, en el sentido de dar trámite y posterior aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019, el cual se encarga de reformar el sistema de control fiscal vinculando como figura novedosa la del control concomitante y preventivo reglamentado mediante el Decreto 403 de 2020 y desarrollado en la Resolución 0762 de 2020, formas estas que de alguna manera han vuelto a poner en vigencia la esencia de la anteriormente denominada función de advertencia figura declarada inexecutable por la Corte Constitucional en el año 2015 mediante sentencia C-103, la cual se hace énfasis en el hecho que este tipo de control:

Es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a

fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que se consideren procedentes (Corte Constitucional, 2015)

El principal objetivo de la expedición del Acto Legislativo y del Decreto reglamentario es “garantizar la defensa y protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente a los ciclos, ejecuciones, de la gestión fiscal que realiza cada entidad” (Arenas, 2021, p. 15) todo ello en primer lugar, para fortalecer las herramientas que colaboran en la lucha contra la diversas tácticas de corrupción que se han introducido en el quehacer de la administración pública a todos sus niveles y también en mejorar los procesos que faciliten el resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado.

Así las cosas, el presente estudio sustenta su justificación en el hecho de que es necesario y apremiante investigar la evolución jurídica del control preventivo y concomitante establecido taxativamente en el Acto Legislativo 04 de 2019 que reforma el sistema de control fiscal en Colombia, para de esta manera establecer el alcance las contribuciones y los efectos que ha tenido sobre este, de forma que sea factible establecer las ventajas que han sido otorgadas a los organismos de control fiscal tanto en el desarrollo del mandato constitucional y legal, como en la lucha contra los actos de corrupción que se dan en las esferas del Estado colombiano.

Objetivos

Objetivo general

Establecer la evolución constitucional, legal y jurisprudencial, así como las modificaciones y aplicaciones del control preventivo y concomitante derivados de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al modelo del sistema de control fiscal en Colombia.

Objetivos Específicos

- Determinar el desarrollo histórico, constitucional, legal y jurisprudencial del sistema de control fiscal implementado en Colombia previo de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019.
- Describir los alcances de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al sistema de control fiscal en Colombia.
- Identificar los efectos y aportes del control preventivo y concomitante a la reforma al sistema de control fiscal derivados del Acto legislativo 04 de 2019 como herramienta de lucha contra la corrupción en Colombia.

Metodología

Método, tipo y enfoque de Investigación

La investigación se desarrolló teniendo en cuenta el método analítico que como lo dice (Hurtado & Toro, 2005):

Es aquel que descompone la realidad en múltiples factores o variables, cuyas relaciones y características son estudiadas mediante fórmulas estadísticas. Muchas veces estudian sólo partes de la realidad, determinada población o sólo ciertas variables. Determinar el área que abarcará el estudio, la población y las variables de las que se ocupará es lo que se hace cuando se delimita el problema (p. 86)

De otra parte, responde a un tipo descriptivo y un enfoque netamente cualitativo, para la investigación propuesta se define un alcance descriptivo ya que “estos diseños están hechos para describir con mayor precisión y fidelidad posible, una realidad empresarial o un mercado internacional o local, en sí una situación particular” (Vara, 2012, pág. 208), en su mayoría son de carácter cualitativo, se centran más en la amplitud y precisión que en la profundidad, lo que permitió encarar los distintos aspectos que fueron objeto de análisis de manera que contribuyeran al cumplimiento de los objetivos propuestos para el presente estudio.

El área que se trató es Derecho Público y la subárea Derecho Administrativo, vale la pena aclarar que la investigación desarrollada se relaciona con categoría jurídica o básica, lo que quiere decir, que enfatiza y se especializa en la norma jurídica; de otra parte, entendiendo que es una investigación jurídica básica no se hace necesario fijar un campo de delimitación, pero atendiendo el fin de fijar limitantes que la

hagan congruente, el estudio se circunscribe específicamente al campo del Derecho Público como disciplina jurídica que conforma el ordenamiento jurídico el cual regula las relaciones entre las personas o entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando éstos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas.

Técnicas de Investigación

Las técnicas de investigación que fueron utilizadas en la presente investigación se fundamentaron en la revisión documental y la entrevista, realizadas principalmente sobre los documentos de interés para el estudio y a funcionarios públicos de la Contraloría General de la República y profesionales del derecho especialistas en el tema, todo ello como el objetivo de justificar y argumentar los resultados y conclusiones que infirieron en el desarrollo de la presente investigación. Esta revisión documental, se constituye en la más importante fuente de información para poder llevar a cabo el análisis de los resultados que se han de obtener y formular las correspondientes conclusiones y recomendaciones para el presente estudio.

De acuerdo a lo anterior, el proceso de recolección de información se surtió apelando a bases de datos documentales, consulta de la Constitución, la ley, jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, de igual forma se procedió con la indagación en repositorios académicos de reconocidas universidades del país acerca de estudios e investigaciones realizadas con antelación respecto del tema objeto de investigación; así mismo se recurrió a diversas fuentes oficiales de entidades públicas para obtener datos y estadísticas que prestaran sustento al desarrollo del trabajo investigativo.

Instrumento de Recolección de Información

Para el desarrollo de la investigación se utilizó como instrumento para la revisión documental el formato de ficha documental (anexo 1) el cual sintetizó la identificación de la fuente de información utilizada en la investigación y su aporte a la misma. Con lo anterior se procedió a realizar el correspondiente análisis de la información recaudada, clasificación de la información relevante y de interés para cumplir con los objetivos de la investigación, para finalizar con las conclusiones y recomendaciones de esta.

Vale la pena mencionar que, la información recaudada se sometió a un riguroso proceso de identificación, recaudo, clasificación, análisis y síntesis, de manera que se facilitara la estructuración de datos relevantes para desarrollar el tema y problema de investigación, logrando cumplir con los objetivos propuestos en el presente documento.

CAPÍTULO 1

Antecedentes del control fiscal en Colombia

En términos generales el fundamento jurídico sobre el cual gira la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que administran dineros o bienes del estado, adquiere su sustento en la labor de salvaguardar el patrimonio público puesto que, de su óptima y correcta ejecución se derivan los alcances que en esencia poseen los propósitos fundamentales del Estado de acuerdo con lo consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política de 1.991:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Congreso de la República de Colombia, 2019)

La ejecución de los recursos públicos sustentan el mecanismo mediante el cual el Estado hace viable la materialización de planes, programas y proyectos producto del diseño de la política pública, por consiguiente, a lo largo de los años y en especial en las últimas décadas su cuidado ha representado uno de los tópicos más relevantes ya que de su correcta ejecución se atiende y cumplen los fines esenciales del Estado, en lo referente a la obligación de proporcionar el bienestar de la ciudadanía, especialmente de aquella considerada más vulnerable.

Inicios de Control fiscal en Colombia

En retrospectiva se puede afirmar que, el control fiscal en Colombia tiene su origen desde la época de la colonia y nace como consecuencia de una apremiante y clara necesidad de preservar el dinero que provenía de la corona española, esto como una copia del sistema de vigilancia que en su momento era aplicado en España, el cual, entre otras cosas, exigía de los funcionarios públicos una perentoria obligación de rendir cuentas de las acciones provenientes de la administración (Puentes, 2019). En esta fase se da la creación en el año de 1511 del Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, organismo encargado principalmente de llevar a cabo una estricta vigilancia de los altos funcionarios de la corona, donde se realizaba una detallada revisión y fiscalización a los virreyes; además, se promulgó como figura el control a la rendición de cuentas; entretanto que hacia el año 1518 se produce la creación del Consejo de Indias, institución que tiene como fin sustancial la de ejercer la debida fiscalización (Quesada & Archila, 2021). Posteriormente, se produce la conformación de los Tribunales de Cuentas cuyas funciones consistían en realizar auditorías de carácter regional principalmente en aquellas áreas de explotación de minerales y piedras preciosas.

Así las cosas, ya para el año 1807 se da la creación de las llamadas oficinas de contabilidad cuyo objetivo primordial radicó en examinar, glosar y fenecer todas aquellas cuentas reportadas por los responsables de llevar a cabo la administración de los recursos de origen público (Watson, 2016). De forma posterior, y, tomando en cuenta la Constitución de Socorro, se fijó como obligación el imprimir todos los años las cuentas alusivas al tesoro público de forma que se facilitara el acceso de todos los

ciudadanos a la forma en cómo eran ejecutados los dineros del erario; seguidamente y en el desarrollo de la época de la Independencia hacia el año 1819 se promulga en la Nueva Granada la ley que impone la pena de muerte para los funcionarios de hacienda que en el despliegue y ejecución de sus funciones hubieran cometido conductas catalogadas como fraudulentos o de malversación del erario (Watson, 2016).

De otra parte, en la época Republicana perteneciente a la historia de Colombia se introdujeron estamentos a manera de cuerpos colegiados para la ejecución del control fiscal, los cuales se hallaban adscritos a la rama ejecutiva o judicial del poder público, de forma que sólo fue hasta la entrada en vigencia de la ley 42 de 1923 que se propuso y formalizó la figura de lo que conocemos como el contralor cuya génesis provenía del derecho anglosajón. Estos organismos estaban representados en el tribunal de cuentas, figura cuyo origen se hallaba en la colonia y tuvo vigencia hasta que se materializó la Independencia de España, la Contaduría General de Hacienda creada en 1821, la Corte de Cuentas instituida en 1847, que fue suprimida y luego reinstaurada entre 1898 y 1922 y la Oficina General de Cuentas creada en el año de 1850 cuya eliminación se produjo hacia el año 1898 (Serrano & Rodríguez, 2021).

Para el año 1923 y en consideración de la apremiante obligación de propiciar una verdadera y efectiva reforma estructural al Estado, se produce la llegada al país de un conjunto de expertos, especialmente en economía, al mando de Walter Kemmerer, quienes a la terminación de su labor en Colombia sugieren entre muchas otras, adelantar una modificación al modelo de control fiscal existente hasta entonces el cual fue catalogado como altamente incipiente e ineficaz, por uno que fuese más holístico que involucrara la creación de entidades como el Banco de la República en el rol del

banco emisor, además de una nueva orientación de la contabilidad y la formación de lo que en la actualidad se conoce como la Contraloría General de la República. Como consecuencia del anterior ejercicio se produjo la expedición de la ley 42 de 1923 con el fin de facilitar la implementación de las recomendaciones dadas por la misión Kemmerer, norma, que, fijó de manera tajante los procedimientos y las acciones que harían parte de la misión de la Contraloría General de la República y que se materializarían mediante el denominado control previo a través de comisiones permanentes creadas por la entidad responsabilizada de refrendar y validar los hechos relativos a la gestión fiscal de las entidades públicas (Suarez, 2022). De acuerdo a lo anterior, y apelando a (Vásquez, Control fiscal y auditoría de estado en Colombia, 2000) “este control previo, evidentemente debía ejercerse en las propias oficinas de las entidades auditadas, de tal manera que en la medida en que el Estado crecía, tanto en recursos como en dependencias, el órgano de control también aumentaba forzosamente su tamaño, mientras permaneciera en vigencia la práctica del control previo, como sucedió hasta 1991”. (p. 49- 50).

En concreto, la Ley 60 expedida en el año de 1922 autoriza al presidente de la época Pedro Nel Ospina para que pueda llevar a cabo la contratación de los servicios de profesionales expertos en temas relacionados con la administración pública y en la estructuración de normas que hagan expedito el proceso de reorganización de los servicios de rentas e impuestos nacionales, sin embargo, la mencionada misión persiguió la adopción de normas legales que:

Aseguraran el equilibrio del presupuesto durante las fases de su preparación, su aprobación por el Congreso y su ejecución por parte del Gobierno y, la creación

de una oficina de contabilidad y control fiscal encargada de sujetar la ejecución presupuestal a las normas fiscales vigentes y de llevar al mismo tiempo una contabilidad presupuestal acompañada del registro ordenado de datos financieros que permitiera suministrar al Gobierno oportunas informaciones para la orientación de sus actividades fiscales (López, 2022, pág. 16)

De otra parte, la necesidad para adelantar la modernización e industrialización del país que había sido identificada por el presidente Pedro Nel Ospina fue el detonante esencial para poder tomar la decisión de contratar los servicios de la Misión Kemmerer entre cuyos aportes más importantes se tienen (López, 2022):

- La creación de la Banca Central (Banco de la República)
- La ley del impuesto sobre la renta.
- La creación de la Superintendencia Bancaria (Superintendencia Financiera de Colombia)
- Se expidió la Ley de Timbre, por medio de la cual se reguló el funcionamiento de las Aduanas.
- Se estableció la recaudación de Rentas en la totalidad del territorio nacional.

En concordancia con lo anterior, y, debido a las sugerencias de la Misión Kemmerer, se produce la expedición de la Ley de Contraloría mediante la cual se dio inició a la transformación de la Corte de cuentas, entidad derivada del Derecho español que, a su vez, halló sustento en el Derecho francés, para de esta forma propiciar la creación de la Contraloría General de la República. En conclusión, la Misión Kemmerer tuvo un papel protagónico en el proceso de formación de la Contraloría y por

consiguiente también del modelo de control fiscal en Colombia (Serrano & Rodríguez, 2021).

Ahora bien, es importante señalar que la Comisión advirtió acerca de la noción del control previo, que para efectos ilustrativos se refería primordialmente a la vigilancia de la gestión de los servidores públicos cuya responsabilidad era la de administrar dineros públicos a través de la evaluación, revisión y verificación de todas aquellas operaciones y acciones desplegadas en virtud de la ejecución de sus funciones por parte del departamento de contraloría. Se tenía como medidas adoptadas por el respectivo órgano de control las de otorgar refrendación de órdenes de pago a cargo del tesoro nacional hasta llevar a cabo respetuosas comunicaciones a manera de llamados de atención a los funcionarios públicos, llegando incluso a dar pronunciamientos en relación con la forma en que debían ser invertidos los recursos del erario, lo que inevitablemente dio origen con el pasar de los años a la profunda discusión acerca de la posible intromisión del departamento de contraloría en la toma de decisiones que estaba en cabeza de la administración pública dada la variedad de funciones que el legislador le confirió (Serrano & Rodríguez, 2021).

En este orden de ideas, se abrió paso la posibilidad de someter este concepto al correspondiente estudio de inconstitucionalidad de la ley 42 de 1923 en el entendido de que se generó duda acerca de las funciones de la Contraloría y la incidencia potencial que se advertía en relación con las funciones inherentes a la administración pública lo que se deja entrever en varios aspectos:

(...) el haberse esquivado, en alguna ocasión la Contraloría de facilitar a una Comisión de la Cámara de Representantes los datos o documentos

indispensables para llenar su cometido; en segundo término, el haber puesto el veto a la repatriación de los restos de un colombiano ilustre, por ser, en concepto del Contralor, desmedido el gasto, haciendo prevalecer la opinión de éste, conflicto que no era razonable pretender se dirimiera por una de las partes; y en tercer lugar, el caso de una diferencia entre dos empleados judiciales, por razón de un sueldo de vacaciones, disputa que no se llevó ante los Tribunales del Poder Judicial sino ante la autoridad del Contralor; hechos con los cuales-dice el demandante-que se invaden por este funcionario las esferas de acción correspondientes a otras entidades oficiales, o sea a los Poderes Legislativo y Judicial (Mondragón, 2016, pág. 15)

Posteriormente, y dada la proactividad del presidente Enrique Olaya Herrera, la comisión Kemmerer hace su retorno al país con el fin de intentar prestar asesoría respecto a temas relacionados con procesos de reestructuración de los sistemas de crédito público, administración de aduanas, contabilidad oficial y control fiscal (Lopez, 1998). De este modo, se produce la expedición del Decreto 911 de 1932 mediante el cual se reviste al Departamento de Contraloría del estatus de oficina de contabilidad y de control fiscal propiamente dichos, aludiendo a la sugerencia que en tal sentido formuló la comisión y se estipula la prohibición a esta para ejecutar funciones administrativas que no correspondan con su naturaleza constitucional y legal, de manera tal que:

Por medio del Decreto 911 de 1932, la Contraloría es organizada como una oficina de contabilidad y control fiscal y se establece la obligatoriedad de rendir cuentas

ante este organismo, sobre el manejo de los bienes y recursos del Estado (Congreso de Colombia, 1932)

En estricto sentido, en tal norma referente al ejercicio del control fiscal se preceptúa en el artículo 36 de manera específica que:

El contralor al momento de examinar las cuentas y sus soportes, solo emitiría su pronunciamiento sobre el cumplimiento de las formalidades requeridas por la ley que regula los gastos hechos con fondos del Tesoro nacional, sin dictaminar sobre la necesidad de los gastos, ni controvertir aspectos tocantes a la facultad administrativa que, para subvenir a ellos, tenga la autoridad que los haya ordenado (López, 2022, pág. 60)

En consecuencia, se produce la promulgación de la ley 20 de 1975 a través de la cual se surten varios cambios en normas orgánicas de la Contraloría General de la República, definiendo los diversos procedimientos que debían ejecutarse para el ejercicio del control entre otros tópicos. La nueva norma definía en concreto una detallada revisión del llamado sistema de control fiscal aplicable a todas las dependencias del Estado con los conceptos de control previo y control perceptivo (Puentes, 2019).

Así las cosas, con el transcurso del tiempo el ejercicio del control fiscal previo tuvo un cambio en su concepción pues dejó de representar una herramienta valiosa para poder prevenir potenciales malos manejos de los recursos públicos y coadyuvar en el mejoramiento del desempeño de la gestión de las instituciones públicas y por ende del cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado, pasando a convertirse en un sistema que teniendo en cuenta el crecimiento sostenido del mismo se tornó en

especie de cómplice en la concreción de conductas fraudulentas en detrimento de los recursos públicos, lo que implicó de manera inobjetable que se tomara la apremiante decisión de marginarlo de la rama ejecutiva de forma que fuera factible otorgarle una verdadera y genuina independencia y autonomía, características que debían poseer este tipo de órganos de control. De esta manera, en los años ochenta la denominada misión de finanzas intergubernamentales Wiesner Bird construye el documento diagnóstico donde se alude precisamente a la función técnica que desempeña la Contraloría general de la República, y que sugiere entre otros aspectos, que el organismo debe obtener una connotación de carácter externo, entre tanto que el Contralor General como autoridad superior de la entidad tuviese estudios profesionales en las ciencias de la contaduría pública o la administración de empresas, del mismo modo se sugiere adscribir el control previo a la dirección de presupuesto y propiciar la introducción de una serie de sistemas modernos de auditoría financiera con el apoyo y experticia de profesionales idóneos, debidamente calificados y especializados (Puentes, 2019).

En consideración de lo anteriormente y como efecto directo de los diversos estudios se pensaba:

Establecer un sistema de control fiscal posterior que no incidiera en las decisiones de los sujetos vigilados y que fuera de carácter selectivo a través de técnicas estadísticas. Así mismo, la vigilancia y control fiscal ya no sería solamente numérico legal, sino sobre la gestión y resultados de la administración acorde a los principios de eficiencia, economía y eficacia, lo que se aprovechó en el proceso constituyente de 1991 para elevar a canon constitucional la función pública

especializada de control fiscal y la edificación de la Contraloría General como órgano de control (López, 2022, pág. 85)

Ahora bien, vale la pena reseñar que el objeto del control fiscal es promover el mejoramiento de la administración pública en su conjunto para facilitar el alcance de los fines del Estado en todos sus niveles, de esta forma es preciso definir la gestión pública como:

El conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de “administración pública” a la vez que pueden existir juegos de “administración general” en los cuatro poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno (Vargas, 2012, pág. 40)

Nociones del Control Fiscal en Colombia

La organización del Estado colombiano responde a una estructura conformada por órganos autónomos e independientes que son de vital importancia para lograr cumplir con los fines esenciales del Estado, en éstos se encuentran los órganos de control fiscal compuestos por la Contraloría General de la República CGR, las

contralorías departamentales, las contralorías distritales y municipales, además de la Auditoría General de la República (Mondragón, 2016).

De alguna manera se puede decir que el control fiscal en Colombia anterior a la entrada en vigencia de la reforma de la constitución de 1991 se ejercía principalmente mediante tres formas (Serrano & Rodríguez, 2021):

- a. Un control fiscal previo o preventivo, que consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. (Decreto 925, 1976).
- b. Un control perceptivo que consistía 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. (Decreto 925, 1976).
- c. Control posterior que radicaba 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 ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. (Decreto 925, 1976).

El control fiscal responde al ejercicio de una función pública el cual tiene una tradición de más de 95 años fundado en el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, y que se ejerce con apego a la Constitución por la Contraloría General de la

República y las Contralorías Territoriales. De forma taxativa es posible afirmar que el objeto sobre el cual gira el control fiscal corresponde a la gestión fiscal que se ejecuta sobre todos los elementos de la Hacienda Pública. (Contraloría General de la República, 2018, como se citó en (Serrano & Rodríguez, 2021).

En consecuencia, se hace relevante que el control fiscal en Colombia tiene su fundamento en lo estipulado en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece de manera todas aquellas funciones y atribuciones que se le otorgan a la Contraloría General de la República, enfatizando que éste representa el máximo órgano de control fiscal a nivel nacional y a quien le compete la salvaguarda de los recursos públicos mediante una vigilancia de la gestión oportuna y eficiente. De forma posterior se estructura lo relativo a la organización administrativa y funcionamiento de la Contraloría General de la República como órgano estrictamente de carácter técnico tanto en el nivel central como en el desconcentrado mediante la expedición del decreto legislativo 267 y 270 del año 2000 (Forero, 2021)

En consonancia con lo anterior, y en consideración del artículo cuarto de la ley 42 de 1993 se define el control fiscal como:

Una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley. (Congreso de Colombia, 1993)

De otra parte, de acuerdo a lo contemplado por la Constitución Política y las leyes vigentes, el control fiscal en Colombia se ejerce de forma técnica por 63 contralorías, de las cuales una pertenece al orden nacional- La Contraloría General de la República- encargada de realizar la vigilancia de los recursos que le corresponden a la Nación por su origen y que como ya se afirmó se considera el máximo órgano de control fiscal del país, 32 contralorías departamentales (artículo 272 de la CP) y 30 municipales y distritales (art. 21 de la ley 617 de 2000), las cuales tienen sede y ejercen sus funciones en los municipios de Departamento considerados de primera categoría y de categoría especial, igual que en los de segunda categoría que posean más de 100 mil habitantes (Serrano & Rodríguez, 2021).

En concordancia con lo expuesto, y tomando en cuenta el cambio introducido por la Carta del 91 al sistema de control fiscal en el país, donde se pasó de practicar un control previo y numérico a uno posterior y selectivo, de acuerdo a (Rincón, 2014) esta fue una apuesta del Estado por acallar las múltiples críticas que se venían haciendo a los evidentes hechos de corrupción presentados en la gestión de los recursos públicos, es preciso reseñar que antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 el control a la gestión fiscal se centraba en una eficaz planeación dando sentido a la vigilancia previa de los recursos del erario, lo que inevitablemente dio origen a que en las entidades públicas se dieran prácticas corruptas y clientelistas.

En este sentido, es pertinente destacar que el fundamento teórico y conceptual del control fiscal en la normativa colombiana se circunscribe inicialmente en la Constitución Política, concretamente en los artículos 119 y 267 los cuales señalan que 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”, y reviste de autoridad a las contralorías para que puedan ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de todos los servidores públicos o particulares que de alguna manera administren bienes o recursos del Estado. Sin embargo, como lo señala (Barreto, 2018) el elemento de posterioridad y selectividad que le confiere la Constitución de 1991 no resulta suficiente para el cumplimiento de sus fines de forma eficiente y eficaz, puesto que da la sensación de que la Contraloría solamente pueda intervenir bajo la premisa de unos límites establecidos claramente en la legislación en el entendido de que ya el daño al patrimonio público se ha consumado o el daño antijurídico se ha producido, propiciando según que” las acciones que adelantan los entes de control para resarcir el daño patrimonial al Estado como consecuencia de conductas dolosas o gravemente culposas, sean inocuas al presentarse la insolvencia de los responsables fiscales, dificultando la recuperación del valor de dicho detrimento” Córdoba (2019) como se citó en (Serrano & Rodríguez, 2021, pág. 11).

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es pertinente afirmar lo que la Corte Constitucional ha definido como control fiscal, cuando señala que es:

Una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación

ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. 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 los particulares. (Corte Constitucional, 1995)

En igual sentido, la misma corte reitera lo expuesto con anterioridad al afirmar que el control fiscal:

Constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público (Corte Constitucional, 2015)

De la misma forma se puede referir otra definición de control fiscal cuando la Corte Constitucional en sentencia C-499 de 1998 lo define como:

El mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado. En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición (Corte Constitucional, 1998)

De acuerdo a lo anterior, se puede inferir que la evolución del concepto de control fiscal ha propiciado que sea visto no solamente como una herramienta empleada para procurar tomar medidas de prevención o detección de posibles anomalías en el ejercicio de la gestión pública, sino que se incentive una cultura fundamentada en una eficiente administración y autocontrol, que genere el predominio

del cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones públicas, en el entendido de que la sociedad y el Estado las adoptan de manera efectiva en las diferentes actividades de la gestión pública (Vásquez, 2000). De otra parte y de acuerdo a (Auditoría General de la República, 2013) la figura de control fiscal requiere que deba estar en consonancia con las políticas propias de la democracia de todo Estado, donde prime la cultura de rendir cuentas de la gestión a los ciudadanos, la prevalencia del principio de la transparencia y el fomento de la vinculación de la sociedad a la vigilancia de los recursos públicos mediante el afianzamiento del control participativo que en cualquier instante puede realizar la ciudadanía, de manera que, se configure en un tipo de control dinámico sobre la gestión de los recursos del erario a cargo de los gestores fiscales.

Adicional a lo comentado, vale la pena mencionar el pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional al estimar que control fiscal representa un mecanismo “a través del cual se determina si la gestión pública de los recursos del estado se adelantó conforme a las normas jurídicas, los principios constitucionales, contables, presupuestales los objetivos, planes programas y proyectos del Estado a través de sus gestores fiscales” (Corte Constitucional, 1993). En el mismo sentido se ha conocido el pronunciamiento de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores- (OLACEFS, 2014), al definir al control fiscal como una herramienta de la mayor relevancia puesto que coadyuva con la creación de “una sana economía de cualquier nación, esta debe ser adaptada a las realidades del país, estudiada y ser aplicada con la más estricta disciplina, a fin de lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo que persigue” (p. 13).

Así las cosas, la Corte Constitucional ha sentado su posición en torno al cumplimiento de los fines de la función pública del control fiscal al afirmar que se hace necesario que faciliten:

Proteger el patrimonio público; garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. De esta forma, la jurisprudencia emitida de manera consecutiva por este tribunal pone de manifiesto que el proceso de responsabilidad fiscal es de carácter netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos. (Corte Constitucional, 2013).

Resulta de suma trascendencia destacar que el modelo de control fiscal que opera en Colombia es el continental según (Ipiñazar, 2016), el cual se caracteriza por poseer un órgano auxiliar del poder legislativo, de carácter unipersonal, y con una constante preocupación por consolidar su independencia del parlamento. Entretanto que para (Younes, 2006) como se citó en (Serrano & Rodríguez, 2021) se puede equiparar “al modelo unipersonal como el de las contralorías propiamente dichas, de organismos autónomos, pero no jurisdiccionales y al modelo colegiado como sistema de Cortes o Tribunales de Cuentas, como organismos jurisdiccionales” (p. 429).

Vale la pena aclarar que como ventajas este modelo unipersonal en el que se designa a una sola persona de acuerdo a (García, 2006) es factible poder distribuir el

peso político en el proceso de elección por parte del parlamento y consecuentemente sobre el funcionamiento del ente de control, de forma que “insta a los partidos a un acuerdo acerca del candidato idóneo y adecuado para el cargo, es un modelo de menor costo por consiguiente con más medios para su operación respecto al colegiado; en su contra puede decirse que puede ser subjetivo ante la facilidad de ser influenciado por la dirigencia política” (Serrano & Rodríguez, 2021, pág. 23).

Adicional y en relación con el sistema de órgano colegiado se puede establecer que en este es factible propiciar el intercambio de ideas a través del debate, se presta para una mayor objetividad, organización y pluralidad, aunado al hecho de que sus miembros son elegidos para un periodo fijo lo que robustece la independencia y capacidad de gestión, por consiguiente “la influencia política en los órganos de Control Externo también radica, en gran medida, en la duración del mandato de los miembros y en sus posibilidades o no de reelección” (García, 2006, pág. 37) . Lo anterior deja entrever de acuerdo a (Serrano & Rodríguez, 2021) que

Independientemente del modelo adoptado, la función de vigilancia de los recursos estatales puede verse seriamente afectada por los factores que propician la cultura de lo público, el clientelismo, la organización interna, tecnología y la experticia de los investigadores y auditores, entre otros, ya que se necesita que las viejas prácticas de corrupción vayan siendo modificadas por una cultura de lo público que atienda los intereses de la población vulnerable y que propicie el mayor de los impactos en la ejecución de las políticas públicas como mecanismo de ejecución del presupuesto público (pág. 45)

Es necesario mencionar que las acciones de control fiscal desplegadas por la Contraloría General de la República pueden desembocar en la identificación y tipificación de hallazgos con alcance fiscal disciplinario y penal, los cuales son sometidos a un proceso de validación técnica y pueden ser trasladados a las correspondientes instancias para lo de su competencia, como lo son en lo disciplinario la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación en el ámbito penal. De otra parte, los hallazgos que representen un alcance fiscal son enviados a la contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva donde se da apertura y trámite al proceso de responsabilidad fiscal, herramienta de suma relevancia en la lucha contra la corrupción, ya que mediante este se establece la responsabilidad de los servidores públicos o particulares que administran fondos o bienes del Estado, donde se tipifica la conducta como dolosa o gravemente culposa la cual haya ocasionado como consecuencia de la gestión fiscal del servidor público un detrimento al patrimonio del Estado fundado en el daño antijurídico (Serrano & Rodríguez, 2021).

La Contraloría General de la República fungiendo como el máximo órgano de control fiscal en Colombia ejerce su función de vigilancia especialmente mediante el control fiscal micro (auditorías), control fiscal macro (estudios sectoriales) y del proceso de responsabilidad fiscal los cuales se encuentran normatizados en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, en las que se describe concretamente las dos fases de acción del ente de control así:

- La vigilancia, posterior y selectiva, a la ejecución del presupuesto público por los sujetos de control,

- El posterior impulso y trámite del proceso de responsabilidad fiscal para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos o particulares que causaron el daño al patrimonio público, buscando que el mismo sea resarcido de forma adecuada.

Siguiendo lo anteriormente dicho, la Corte Constitucional en sentencia C-557 de 2009 enfatiza en los momentos que de alguna manera caracterizan el control posterior en los siguientes términos:

La labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; el inicio de procesos de responsabilidad fiscal: “En cuanto a los momentos del control fiscal la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el control fiscal, el cual es posterior y selectivo, se desarrolla en dos momentos diferenciados que sin embargo se encuentran entre sí claramente vinculado. Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. En un segundo momento, y si de la labor de vigilancia primeramente practicada surgen elementos de juicio a partir de los cuales se pueden inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, se inicia el proceso de responsabilidad fiscal, orientado a ‘obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las

consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa. (Corte Constitucional, 2009)

Teniendo en cuenta los ingentes esfuerzos que ha venido realizando tanto el poder ejecutivo como el legislativo, específicamente en lo relativo a la incorporación de tecnología y sistemas modernos de control técnico que optimicen la tarea de vigilancia fiscal en tiempo real, aún es posible apreciar con gran escepticismo e inquietud el afianzamiento de actos de corrupción, sabiendo que la sociedad demanda que los recursos públicos sean invertidos de la mejor forma posible y atienda al cumplimiento de los fines de Estado y al objetivo de suplir con efectividad y oportunidad las necesidades y problemas de la población, en especial la más vulnerable, pero desafortunadamente lo que muestra la realidad es totalmente distante a esos nobles deseos, ya que se evidencia el predominio de maniobras fraudulentas que logran afectar negativamente el patrimonio público causando su detrimento, debido entre otras cosas, a la dilación de los procesos de responsabilidad fiscal e incapacidad del ente de control para poder probar la responsabilidad de los imputados (Maldonado, 2014).

En este orden de ideas, es prioritario aclarar que “la corrupción en el sector público, se concreta en un conjunto de prácticas mediante las cuales diversos agentes - gobernantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental- aprovechan, para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos” (Maldonado, 2011, pág. 2). A manera de ejemplo se puede citar a Edgardo Maya Villazón quien en entrevista a la revista Semana, el 14 de agosto de 2018, señaló que:

Las cifras de la Contraloría muestran que de las 2060 auditorías adelantadas durante el último cuatrienio produjeron 36.800 hallazgos de presuntas irregularidades administrativas, cientos de ellos de carácter penal, y sus pérdidas pueden tasarse alrededor de 14 billones de pesos. Estamos viviendo uno de esos momentos en la historia del país en el que tenemos que tomar medidas drásticas para acabar con la corrupción. Hay funcionarios de alto nivel investigados entre gobernadores y ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes, también, se refirió los desfalcos a la Salud, los juegos nacionales de Ibagué, el crédito del Banco Agrario a Navelena, los recursos gestionados por SALUDCOOP y MEDIMÁS, detrimento en 800 mil millones de pesos en las regalías y dineros represados sin gestionar a pesar de que las regiones necesitan de obras para financiar y concluyó diciendo “ si nosotros no destruimos la corrupción la corrupción destruye el Estado (Contraloría General de la República, 2018)

Principios del Control Fiscal

De forma general el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos del erario se da con sujeción a una metodología técnica y planeada, en relación a ello el Decreto 403 de 2020 mediante el cual se dictan normas para la efectiva implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal en Colombia, es claro en precisar los principios que rigen su ejercicio:

La Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

- La Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.
- La Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
- La Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
- Valoración de Costos Ambientales: En virtud de este principio el ejercicio de la gestión fiscal debe considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental.
- Concurrencia: En virtud de este principio, la Contraloría General de la República comparte la competencia de la vigilancia y control fiscal sobre los sujetos y objetos de control fiscal de las contralorías territoriales en los términos definidos por la ley.
- Coordinación: En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal.

- **Desarrollo sostenible:** En virtud de este principio, la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal. Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.

- **Efecto disuasivo:** En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

- **Especialización técnica:** En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal exigen calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio propio del respectivo sector y de sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se desarrollan.

- **Inoponibilidad en el acceso a la información:** En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas,

exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

- **Tecnificación:** En virtud de este principio, las actividades de vigilancia y control fiscal se apoyarán en la gestión de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, como inteligencia artificial, analítica y minería de datos, para la determinación anticipada o posterior de las causas de las malas prácticas de gestión fiscal y la focalización de las acciones de vigilancia y control fiscal. con observancia de la normatividad que regula el tratamiento de datos personales.

- **Integralidad:** En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad , con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales .

- **Oportunidad:** En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

- **Prevalencia:** En virtud de este principio, las competencias de la Contraloría General de la República primarán respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el presente Decreto Ley y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Decreto Ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República.

- **Selectividad:** En virtud de este principio, el control fiscal se realizará en los procesos que representen mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo.

- **Subsidiariedad:** En virtud de este principio, el ejercicio de las competencias entre contralorías debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, sin perjuicio de que, por causas relacionadas con la imposibilidad para ejercer eficiente u objetivamente, la Contraloría General de la República pueda intervenir en los asuntos propios de las contralorías territoriales en los términos previstos en el presente Decreto Ley (Congreso de Colombia, 2020).

La Gestión Fiscal

En relación con el ejercicio del control fiscal es importante mencionar que uno de los objetivos esenciales es establecer el buen y correcto uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos como efecto de su ejecución, en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 1999 donde dice expresamente que:

La vigilancia de la gestión fiscal comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin: la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado (Corte Constitucional, 1999)

De otra parte, en el mismo sentido el concepto de la vigilancia a la gestión fiscal es abordada en el artículo octavo de la ley 42 de 1993, la cual señala que:

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 resultados; 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 estos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración (Congreso de Colombia, 1993)

De acuerdo al anterior, es importante señalar que en relación con la anterior norma en su artículo noveno se determina la aplicación de los sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evolución del sistema de control interno, como elementos integradores de la vigilancia de la gestión fiscal de los sujetos de control, de tal manera que el insumo y objeto de la función pública del control fiscal, es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la hacienda pública (Auditoría General de la República, 2013).

Estructura del Control Fiscal en Colombia

La Carta Política manifiesta claramente en el artículo 267 que “la Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional”, que tiene como uno de sus objetivos principales “ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva, garantizando la participación activa de la ciudadanía y la articulación regional, con base en el conocimiento y la tecnología, que

contribuya al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”. (Contraloría General de la República, 2023).

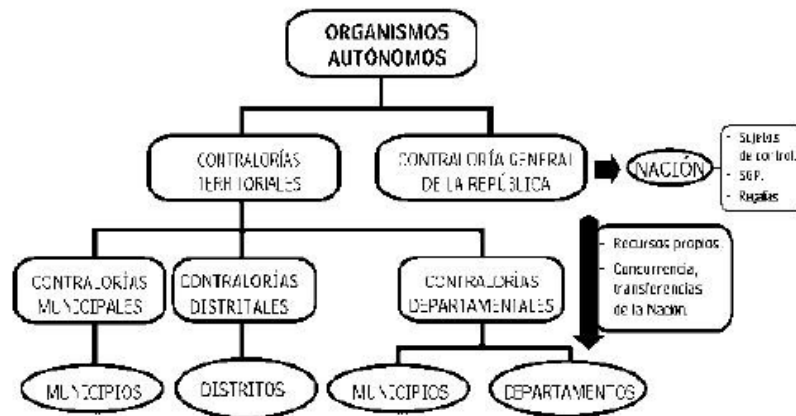
A la Contraloría General de la República le corresponde por mandato Constitucional ejercer el “Control Fiscal microeconómico, Control Fiscal macroeconómico y la responsabilidad fiscal” (Corte Constitucional, 2004, pág. 31). El ejercicio del control fiscal micro representa uno de los procesos más importantes de los entes de control fiscal en el país ya que sobre este reposan gran parte de las expectativas y esperanzas de la ciudadanía para asegurar el buen uso de los recursos públicos, y sobre la cual la (Auditoría General de la República, 2023) señala que es:

La tarea de revisión y evaluación de la gestión y los resultados de cada entidad sujeto de control, en una o varias vigencias, con el fin de determinar el buen uso de los recursos públicos, la razonabilidad de sus estados financieros y el cumplimiento de cinco principios de la gestión pública, a saber: eficiencia, eficacia, economía, valoración de costos ambientales y equidad (p.32)

De esta forma, es muy importante decir en relación con la organización del control fiscal territorial estipulado en la ley 330 de 1996, el artículo primero preceptúa que “corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley”. (Congreso de Colombia, 1996), en principio se otorgó a los órganos de un control eminentemente de carácter técnico, al igual que la suficiente autonomía administrativa presupuestal y contractual (Serrano & Rodríguez, 2021).

Ahora bien, es preciso aclarar que la función de la vigilancia fiscal se realiza en consideración del origen de los recursos y atendiendo a los principios de subsidiariedad y complementariedad, de manera que se busca la optimización de los recursos utilizados para intentar garantizar una eficiente vigilancia de la gestión fiscal, en ese sentido el artículo 272 de la Constitución establece que “la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República”. (Ver figura 1)

Figura 1.
Órganos de control fiscal en Colombia



Fuente: Procuraduría General de la Nación. 2003.

De acuerdo a lo anterior, resulta conveniente afirmar que la República de Colombia está organizada bajo el modelo de un Estado unitario, en el que los organismos de control fiscal denominados contralorías cuentan con la suficiente autonomía tal como lo ha proferido la Corte Constitucional:

De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal debe ser entendida en el marco del Estado unitario, lo cual significa que ésta se ejerce con

arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley: En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas que pueden ejercerse de manera autónoma e independiente, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos. (Corte Constitucional, 2002)

El proceso de Responsabilidad Fiscal como herramienta de resarcimiento del daño patrimonial al Estado

Dentro de las funciones de los organismos de control fiscal existe una figura que sin duda representa una herramienta muy importante tanto en la lucha contra la corrupción como en el intento del resarcimiento del daño patrimonial al Estado, y que merece un trato en el artículo 268 de la Constitución donde se describe como “el mecanismo a través del cual se establece la responsabilidad de la gestión fiscal imponiendo las multas a que hubiere lugar, recaudar su monto y llevar a cabo la jurisdicción coactiva correspondiente”.

De igual manera, el proceso de responsabilidad fiscal es contemplado por la ley 610 de 2000 como:

El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de

ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado (Congreso de Colombia, 2000)

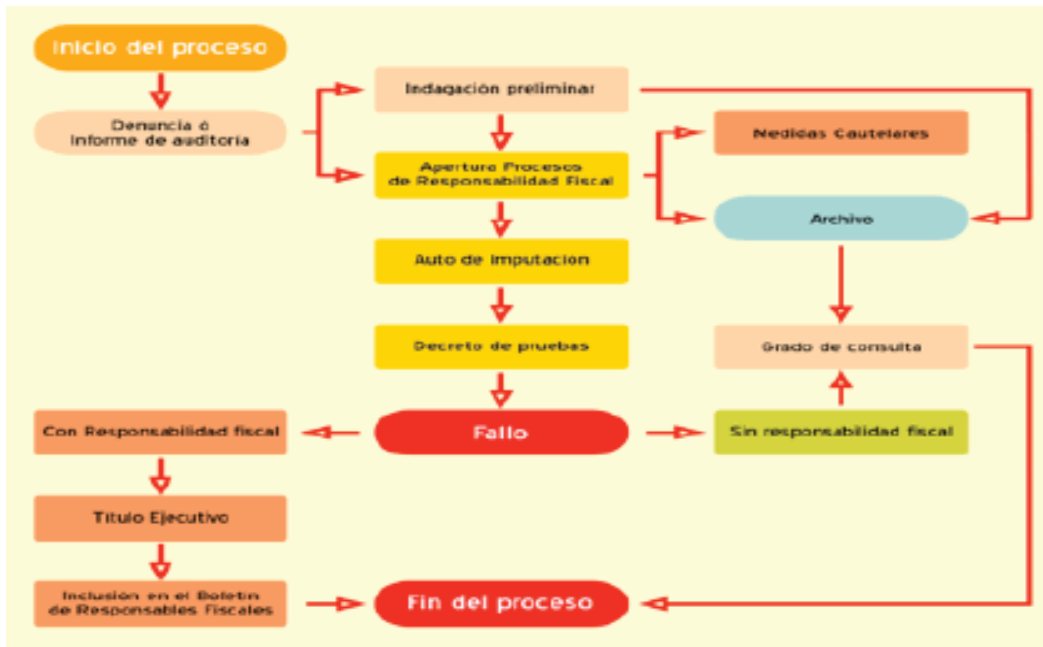
Así las cosas, resulta claro concluir que, la figura del proceso de responsabilidad fiscal adquiere una connotación estrictamente resarcitoria puesto que su principal objetivo se relaciona con propiciar el reparo del daño que se le ha ocasionado al patrimonio público como consecuencia de la comisión de una conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal. Sin embargo, es necesario advertir que, este proceso tiene un carácter netamente administrativo el cual no da la posibilidad persé de imponer una sanción ya que no se puede igualar a un proceso de naturaleza disciplinaria o penal, debido a lo anteriormente expuesto relacionado con el resarcimiento del daño, por lo cual la Corte Constitucional en Sentencia C-512 de 2013 ha manifestado que:

El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de Control Fiscal (Contraloría General y Contralorías Departamentales o Municipales); la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y en este proceso se debe

observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del Control Fiscal (Corte Constitucional, 2013)

Por consiguiente, es claro precisar que, según el artículo octavo de la ley 610 de 2000 “se puede iniciar de oficio, por medio del control fiscal que promueven ordinariamente las contralorías; por solicitud que elevan los mismos sujetos de control fiscal; y por medio de denuncias que presentan las personas u organizaciones, como ocurre con el caso de las veedurías ciudadanas” (Congreso de Colombia, 2000) (Ver figura 2).

Figura 2.
Proceso ordinario de responsabilidad



Tomado de Contraloría General de la República (2016)

En este caso es necesario mencionar que, el proceso de responsabilidad fiscal fue objeto de reforma a través de la ley 1474 de 2011 o también denominado Estatuto Anticorrupción en el que se describe que “El proceso de responsabilidad fiscal se

tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación. En todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000". (Congreso de Colombia, 2011), lo cual ha intentado hacer más expedito el impulso, trámite y fallo de este tipo de procesos con el fin de salvaguardar y garantizar el resarcimiento del daño patrimonial al Estado.

El sistema de control fiscal posterior y selectivo en la constitución de 1991 en Colombia

La organización Transparencia Internacional (2019) ha construido un concepto de corrupción que guarda estrecha relación con "el abuso del poder confiado para beneficio privado" caracterizada por obstaculizar el desarrollo de los países especialmente en los ámbitos de libertad, salud e ingresos per cápita de su población. Al acudir a los datos de esta organización para el año 2018 que pueden proporcionar señales relativas al índice de percepción de corrupción, Colombia evidenció un descenso de 37 a 36 puntos sobre 100, en una escala de valoración de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), denotando un descenso del lugar 96 al 99 sobre un total de 180 países (Transparencia Internacional, 2019).

De acuerdo al informe se puede mencionar como conclusión que aproximadamente en un 73% de los actos que se desarrollan en la administración pública hacen presencia maniobras creadas para defraudar al erario, entre las que sobresalen aquellos ejecutados en sectores como la educación, infraestructura y

transporte con 16% y 15% respectivamente, en los que se han identificado hallazgos con alcance penal con incremento de cerca del 71%, y, que suceden con mayor frecuencia en departamentos como: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander y Valle del Cauca; lográndose apreciar que los servidores públicos son los sujetos más proclives a este tipo de prácticas (39%), seguidos por los mandatarios y servidores de elección popular con un 30% (Transparencia Internacional, 2019).

En retrospectiva, la Asamblea Nacional Constituyente ante los diversos cuestionamientos a la forma en cómo se ejercía el control fiscal en Colombia, esto es previo, perceptivo y numérico legal, esgrime la apremiante necesidad de generar un cambio en la forma de llevarlo a cabo, introduciendo la figura del control posterior y selectivo, tal como quedó establecido en el artículo 267 de la Constitución Política. A pesar de lo anterior, el nuevo modelo adoptado en los años noventa no resolvió con efectividad la enorme problemática relacionada por ejemplo con los bajos resultados evidenciados en los fallos de los procesos de responsabilidad fiscal y la gestión de la jurisdicción coactiva, lo que hasta la fecha se sigue observando con preocupación por la ciudadanía en general; basta con citar las palabras del Excontralor General de la República Felipe Córdoba quien afirma que en desarrollo de estas funciones tan sólo se logra recuperar el 0,04% del total de recursos objeto de investigación (Quesada & Archila, 2021), lo cual constituye una cuantía irrisoria si se trata de equiparar con los cerca de 50 billones de pesos que anualmente se despilfarran en actos de corrupción de acuerdo a la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2020).

Ahora bien, en relación con el concepto del control previo que se ejercía con antelación a la reforma constitucional de 1991 el constituyente señaló que:

El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues, ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas (Noriega y otros, 1991).

En relación con el control posterior y selectivo, la ley 42 de 1993 lo trata en el artículo quinto cuando afirma que:

Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal (Congreso de Colombia, 1993)

La Asamblea Constituyente de 1991 introdujo una gran reforma a la organización del organismo superior de control fiscal en el país, la Contraloría General de la República, al igual que, las formas y métodos para ejercer con efectividad el control, de esta manera se creó la Auditoría General de la República encargada de llevar a cabo la vigilancia de los organismos de control tanto en el nivel nacional como territorial y local, se institucionalizó el sistema de control interno y se formalizó la vinculación de la ciudadanía al control participativo mediante la creación e integración

de veedurías debidamente organizadas como apoyo en la función de vigilancia de los recursos públicos (López, 2022).

En concordancia con lo anterior, la Contraloría General de la República fungió como el máximo órgano de control en materia fiscal en Colombia, de igual forma se estipuló que la función del control ejercido a la gestión fiscal del Estado debía en adelante comprender un control financiero, de gestión y de resultados (dejando atrás el numérico legal), inspirado en los principios de la administración pública de eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, además de asumir control posterior de forma excepcional sobre cualquier asunto de índole territorial preceptuado en la ley 42 de 1993 (Naranjo, 2007).

Así las cosas, el control de resultados estima una revisión desde el ámbito contable y presupuestal de manera que se determine el cumplimiento de la normatividad aplicable al correcto manejo de los recursos públicos; de igual manera la medición de los resultados de la gestión y de aquellos servidores públicos que manejen recursos del Estado, en lo relativo a la eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos ambientales. De otra parte, este nuevo enfoque del control de resultados exigió a la Contraloría General de la República emprender un proceso de capacitación tanto a sus funcionarios como a los servidores de los sujetos de control, diseñar la correspondiente planeación estratégica sustentada en la formulación de indicadores de gestión y de desempeño que a la larga se tradujo en la expedición de las leyes 42 de 1993 y 152 de 1994 (López, 2022).

El control posterior y la función de advertencia

La Contraloría General de la República tiene claramente definida su labor misional en concordancia con el ordenamiento constitucional y legal, puesto que se encuentra establecida desde dos ópticas, una referida a la vigilancia macro que sugiere “la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores” (Congreso de Colombia, 2000) , y otra micro aplicable a los denominados sujetos de control que “con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal” (Congreso de Colombia, 2000) . De este modo la función de vigilancia del control fiscal micro recurre a lo contemplado en el artículo 9 de la ley 43 de 1992, incluida la función de advertencia.

Ahora bien, se puede afirmar que el control posterior ha sido objeto de discusión a partir del artículo 5 de la ley 42 de 1993 en aspectos como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos realizados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los estos, mientras que en el artículo 6 se refiere al control selectivo enfatizando que “la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, por medio del cual que se obtienen conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (López, 2022, pág. 96).

De acuerdo a lo anterior, vale la pena señalar que el control posterior debe atender a la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Estado, los postulados que demandan el ejercicio de la administración pública y todos aquellos contemplados en el artículo octavo de la ley 42 de 1993 cuando preceptúa que: “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 resultados; 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 estos cumplan con los objetivos previstos por la administración” (Congreso de Colombia, 1993)

De otra parte, la expedición del Decreto 267 de 2000 intentó plantear acciones para la lucha contra la corrupción al introducir la figura de la función de advertencia que otorgaba ciertas facultades a la Contraloría General de la República con el fin de “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución, para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados” (Congreso de Colombia, 2000), la cual fue regulada por la circular 5 de 2007. Así las cosas, esta figura se creó con la idea de convertirla en un instrumento de carácter estrictamente técnico con características relacionadas con la prevención y la proactividad, mediante la cual la Contraloría General de la República estaba en capacidad de pronunciarse respecto a aquellos hechos cometidos por los servidores

públicos que pudiesen causar con razonabilidad detrimento patrimonial a los intereses del Estado, sin embargo la función de advertencia no era vinculante y tampoco evitaba el control posterior y selectivo que habría de hacerse a la Entidad (López, 2022).

En el mismo sentido, la figura de la advertencia facilitaba la materialización del deseo de la mayoría de colombianos, esto es, que se dieran las condiciones para que se ejerciera una vigilancia en tiempo real en virtud de los escándalos cada vez más recurrentes de corrupción administrativa, y que ponía en tela de juicio de manera inevitable la misión de los organismos de control fiscal, en el entendido de que su función no se limitaba solamente al tema resarcitorio sino también al preventivo orientado estratégicamente a la reducción de los riesgos inmersos en la correcta ejecución de los recursos del erario. De esta manera, la función de advertencia advertía una serie de consideraciones para su efectiva aplicación como se describe concretamente de la siguiente forma (López, 2022, pág. 100):

- La función de advertencia era un control previo, por tanto, la Contraloría solo se limitaba después de un debido estudio, a advertir las posibles consecuencias que acarrearía contra el patrimonio público, los procesos adelantados por el gestor fiscal.

- Una vez se conocieran en forma objetiva eventos identificados respecto de operaciones o procesos en curso, que pudieran menoscabar el patrimonio del Estado, se comunicaban de manera oportuna a los responsables, para que en forma autónoma e independiente adoptaran los correctivos que en su criterio ameritaran las mismas.

- Los pronunciamientos producto de la función de advertencia, no podían indicar acciones sobre qué debía o debería hacer la administración o el gestor fiscal para superar o minimizar el riesgo o amenaza, pues ello haría que se entrara en las

competencias administrativas del sujeto de control y por ende sería una coadministración, lo cual estaba proscrito del ordenamiento jurídico.

- La función de advertencia no podía adelantarse de manera aislada, sino dentro de las metodologías establecidas por la Contraloría para el proceso auditor y su aplicación era en el momento en que se detectaran los posibles riesgos. En consecuencia, no podía esperarse a la culminación del proceso auditor.

- Su aplicación era de carácter excepcional, procedía en casos relevantes de acuerdo a las “repercusiones que en las actuaciones de la administración se pudieran generar”.

- La función de advertencia solo la podía ejercer el Contralor General de la República y los contralores delegados para la vigilancia fiscal. Un gerente departamental, que estimara necesario ante una situación de riesgo al patrimonio, formular una advertencia debía coordinar con los delegados e informar al Contralor General o al Vicecontralor para su aprobación.

- Su aplicación no implicaba que la entidad receptora debiera acogerse a lo planteado por la Contraloría y a su vez, este trámite no exceptuaba la función fiscalizadora en forma posterior.

Ahora bien, si se analiza el periodo en el que estuvo vigente esta figura (2003-2015) pueden evidenciarse los beneficios conseguidos durante su aplicación entre los años 2010-2014, periodo en el que se formularon un total de 1.053 funciones de advertencia, que demostraron beneficios que ascendieron a \$15.8 billones equivalente al 65% del total de actuaciones de vigilancia (ver tabla 1 y figura 3).

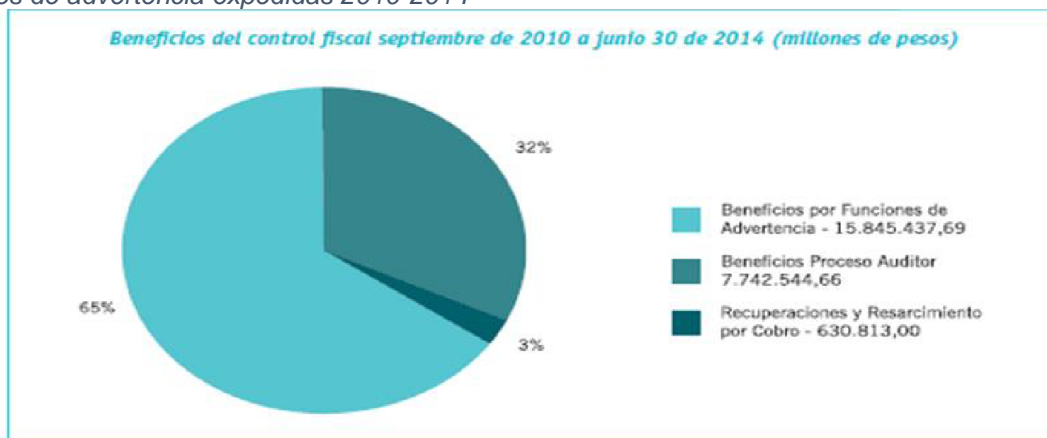
Tabla 1.
Actuaciones fiscales de vigilancia y control fiscal

Actuaciones fiscales de vigilancia y control fiscal Septiembre de 2010 a Mayo 30 de 2014						
Actuaciones de Vigilancia y Control Fiscal	2010 (Sep-Dic 2010)	2011	2012	2013	A mayo 30 de 2014	Total
Auditorías a entes auditados (1,2,3)	66	805	658	558	313	2400
Auditorías a Políticas Públicas					21	21
Funciones Advertencia	53	172	321	271	236	1053
Actuaciones Especiales Resolución 5589 de 2004 (4)	172	3005	1998			5175
Actuaciones Especiales Resolución 6680 de 2012 (5)			190	382	477	1049
Atención de Denuncias por SICCA (6)				978	1726	2704
Auditorías o Actuaciones Especiales de Regalías			77	59	82	218
Total	291	3982	3244	2248	2855	12620

(1) Incluye auditorías a Recursos del Orden Nacional Transferidos al Nivel Territorial (SGP, Alumbrado Público y Ley 617)
(2) Para la vigencia 2014 corresponde a lo programado
(3) En la vigencia 2012, La Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, adelantó la auditoría intersectorial radicada con el número 58012532372 a la "Atención Integral de la Política Pública de Desplazamiento Forzado por la Violencia- Generación de Ingresos- Tierras y Vivienda", realizada de febrero 12 a septiembre 17 de 2012.
(4) Estas actuaciones se adelantaron en virtud de la Resolución número 5589 de 2004
(5) Para la vigencia 2014 los datos corresponden a Actuaciones Especiales iniciadas a finales el 2013 y las iniciadas en 2014
(6) Para la vigencia 2014 los datos corresponden a la Atención de denuncias iniciadas a finales 2013 y las iniciadas en el 2014
Fuente: SIIGEP (2010 a 2012) - GICA -Informes Dependencias (2013 a 2014) - SIPAR, ACES (2010 a 2012).

Tomado de SIIGEP (2010-2021).

Figura 3.
Funciones de advertencia expedidas 2010-2014



Nota: porcentaje de beneficios derivados de la función de advertencia. (López, 2021).

El logro que se había alcanzado al contar con una herramienta para fortalecer el control fiscal en tiempo real se vio empañado cuando la Corte Constitucional mediante sentencia C-103 de 2015 declaró inexecutable la función de advertencia argumentando que se presentaba una indebida interferencia de la Contraloría en la gestión de las entidades vigiladas, es decir que se observaba una forma de intervención, similar a “algún tipo de interacción con los procesos y operaciones que desarrolla la entidad sometida a control”. De esta forma, el pronunciamiento de la Corte Constitucional hace

énfasis en el hecho de que el desarrollo del control fiscal en Colombia tiene por objetivo:

Determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; 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 (Corte Constitucional, 2015)

Es así como se hace necesario traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-113 de 1999 en cuanto a los límites del control fiscal posterior y selectivo:

La tarea de ente como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso

administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función. Así pues, en tratándose de la Contraloría General de la República, el control a ella asignado es de carácter posterior, por expresa disposición del artículo 267 de la Constitución, motivo por el cual resulta evidente que a dicho órgano le está vedado participar en el proceso de contratación. Su función empieza justamente cuando la administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones (Corte Constitucional, 1999)

Es así como la misma sentencia define lo relativo al momento en que es factible ejecutar el control fiscal:

El control sobre los contratos estatales liquidados o terminados no es el único momento en que se lleva a cabo el control fiscal, dado que este puede efectuarse a partir de su legalización y durante su ejecución; (2) el control posterior no es en sí mismo inoportuno, pues este debe iniciarse una vez ejecutadas las operaciones o procesos objeto de control y antes de que prescriban las acciones correspondientes (Corte Constitucional, 1999)

CAPÍTULO 2

Alcances de la reforma del Acto legislativo 04 de 2019 al sistema de control fiscal en Colombia

Acto Legislativo 04 de 2019 y la nueva concepción del control fiscal en Colombia

Es incuestionable el hecho de que el sistema de control fiscal en Colombia ha venido logrando gran relevancia dentro del Estado ya que posee su fundamento en los preceptos de orden constitucional, que hace entre otras cosas, que se haya adquirido connotaciones de articulador de los sistemas de control que se han utilizado en la gestión pública. Como se ha afirmado anteriormente, como consecuencia de la reforma emanada de la Constitución Política de 1991, el ejercicio del control posterior y selectivo se encargó de desvirtuar la noción del concepto de la coadministración, lo que significaba necesariamente el planteamiento un reto al sistema de control mismo en relación con la eficacia que este debería tener en virtud de la vigilancia a la gestión fiscal de los recursos del erario aplicada a funcionarios públicos y particulares, hecho este que precipitó una propuesta de reforma a iniciativa de la Contraloría General de la República representada en el Acto Legislativo 04 de 2019.

Como resultado de lo anteriormente afirmado, la Contraloría General de la República formula una propuesta basada en un conjunto de acciones para mejorar el desarrollo de un control fiscal del erario especialmente en tiempo real que se apoyara de manera significativa en las tecnologías de la información y la comunicación TIC, lo que en definitiva quedó planteado en el proyecto de Acto Legislativo 04 de 2019 como forma para generar una reforma al sistema de control fiscal colombiano. Esta reforma de origen constitucional se estableció la modificación de los artículos 267,268, 271,272

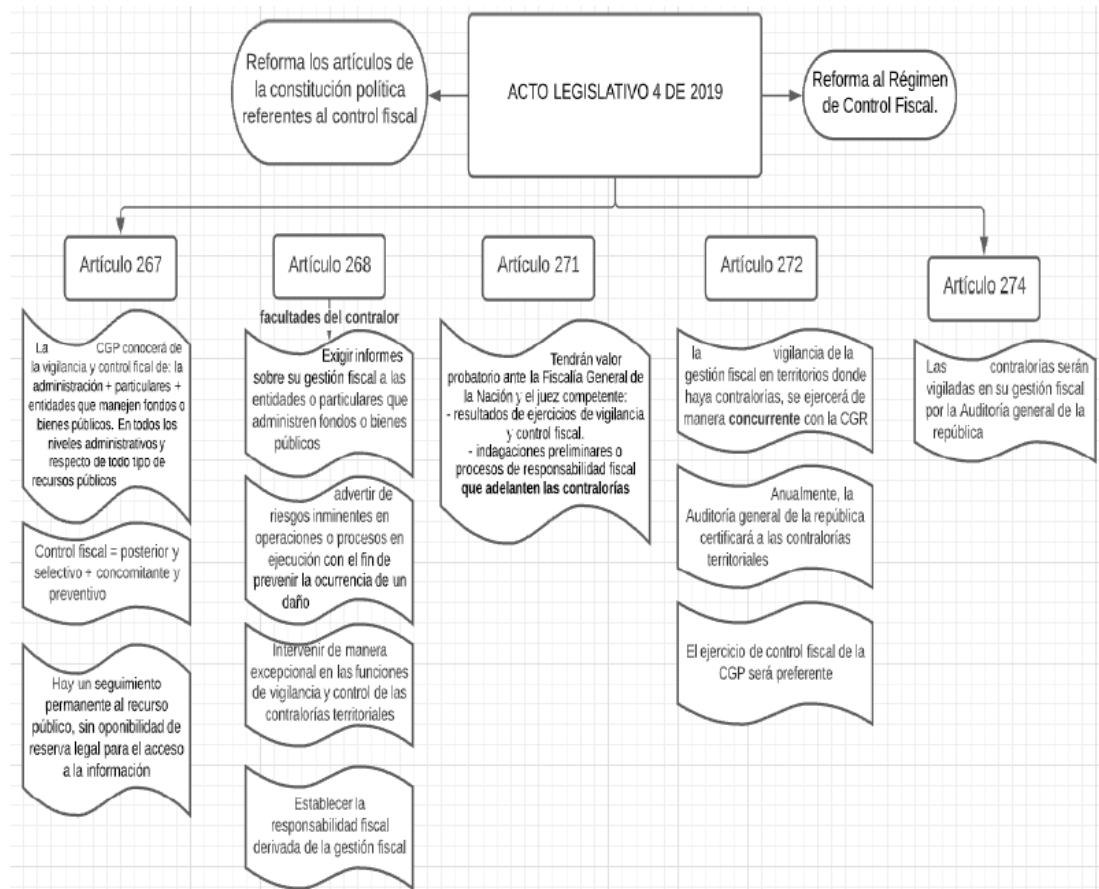
y 274 cuya reglamentación se dio mediante el Decreto 403 de 2020 y la ley 2080 de 2021, que introdujeron, entre otros, como principales aspectos novedosos los siguientes (López, 2022, pág. 156):

- Control concomitante y preventivo. Además del control fiscal posterior y selectivo, se implementa un control concomitante y preventivo según sea necesario para la defensa y protección del patrimonio público. Esta facultad se atribuye de manera exclusiva a la CGR a través de la vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real de los recursos públicos, sin que ello implique coadministración, lo cual quedó expresamente contenido en el precepto constitucional.
- Vigilancia y control fiscal preferente y concurrente, facultándose a la CGR para que, en determinados casos, desplace en su competencia a las contralorías territoriales.
- Control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal. Se reglamentó en la Ley 2080 de 2021, aunque existe un auto de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado que inaplica este control.
- Intervención sobre la gestión de cualquier entidad territorial o de manera excepcional en la competencia de las contralorías territoriales, previo el agotamiento de unos requisitos establecidos en el Decreto 403 de 2020 y reglamentado con la Resolución OGZ-767 de 2020.
- Funciones de policía judicial en ejercicio de la vigilancia y el control fiscal en todas sus modalidades.

- Sanciones de suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información, impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.
- Intervención administrativa de la CGR para asumir temporal y parcialmente competencias propias de las contralorías territoriales. La certificación anual sobre la gestión de las entidades territoriales expedida por la AGR servirá de insumo para este trámite. Competencia del contralor general de la República para expedir las reglas de la convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales (p. 157).

La reforma constitucional como se dijo produjo la modificación de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la carta de 1991 en busca de lograr el objetivo relacionado con alcanzar el establecimiento de un efectivo modelo de control fiscal en Colombia, basado en la introducción de los conceptos del control preventivo y concomitante, lo que en teoría debería facilitar el desarrollo de actividades como tener la oportunidad de ejercer la vigilancia de los recursos públicos en tiempo real y adquirir la competencia para advertir al gestor fiscal acerca de la comisión de posibles hechos que pudiesen causar daño antijurídico al Estado o daño patrimonial a los recursos del Estado (ver figura 4).

Figura 4.
Estructura Acto legislativo 04 de 2019



Tomado de (Arenas, 2021).

Ahora bien, desde la promulgación de la Constitución de 1991 se han hecho grandes reparos a la labor que adelantan los entes de control fiscal, debido entre otras cosas, a la idea que se ha tenido acerca de su falta de oportunidad en las acciones para intervenir y poder específicamente identificar el daño patrimonial al Estado antes de que este se hubiera consumado, a lo que (Córdoba, 2019) en su pronunciamiento señala expresamente:

Una de las mayores críticas a las que se ha enfrentado el actual sistema, corresponde a que el ente de control solo actúa después de la ocurrencia del daño;

es decir, cuando este se ha materializado, lo que implica en muchas ocasiones que, en contratos o ejecuciones plurianuales, el ente de control deba permanecer inerte, mientras el daño al patrimonio tiene lugar y se consolida.

En este orden de ideas, resulta relevante mencionar que la figura del control de advertencia contemplada en el 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, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-103 de 2015, cuyo artículo 5 numeral 7 planteaba lo siguiente:

Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados (Corte Constitucional, 2015).

Un aspecto a tener en cuenta como resultado de la declaratoria de inexecutable de la función de advertencia por parte de la Corte Constitucional se refleja en el hecho de que el órgano superior de control fiscal en Colombia se vio despojado de la utilización de esta figura jurídica para poder prevenir a los sujetos de control acerca de la posible concreción de hechos que pudieran en determinado momento generar un daño patrimonial al erario, entretanto que otra parte de la sociedad entre la que se halla la misma Corte, tenía la idea de que dicha figura representaba una flagrante violación a lo que la Constitución Política de 1991 había preceptuado en relación con la noción de la

coadministración. De esta forma, la función reseñada con anterioridad en adelante quedaría en manos y bajo la responsabilidad de las oficinas de control interno de las entidades públicas, las cuales hacia futuro serían las encargadas de garantizar que las actuaciones desarrolladas en virtud de la gestión fiscal deberían atender los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de los costos ambientales (Patarroyo, 2021).

Con relación a lo anterior, vale la pena recordar que la Corte Constitucional preceptuó que en el desarrollo del ejercicio de la función de advertencia como herramienta de control previo era contrario a lo estipulado constitucionalmente en lo atinente al ejercicio de un control fiscal posterior y la expresa prohibición que hizo de causar la coadministración, denotándose en la práctica una evidente transgresión del artículo 267 de la Constitución Política, lo que en últimas sustentó su declaratoria de inexecutable del numeral 7 del artículo 5 del decreto 267 de 2000.

En concordancia con lo dicho con antelación, tuvo fundamento la reforma al sistema de control fiscal en Colombia materializada en la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019, que contó con una aprobación mayoritaria del Congreso de la República y fue asimilada como una respuesta a los numerosos cuestionamientos del sistema control mismo formulados por la ciudadanía y el Estado, como efecto de los cuestionables resultados de gestión mostrados por los distintos órganos de control a nivel nacional y territorial. En relación a ello (Atehortúa, 2020) es claro en señalar que mediante el Decreto 403 de 2020 que reglamentó el acto legislativo 04 de 2019:

Se unifica el control fiscal, a través de un sistema único nacional, bajo la dirección y rectoría de la Contraloría General de la República, que mantiene y consolida su

competencia para: Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal (p.12)

Control Concomitante y Preventivo

De forma expresa, el control concomitante y preventivo se había convertido en una demanda de la sociedad y de la misma administración del Estado, lo que queda evidenciado en las declaraciones del excontralor Edgardo Maya Villazón al manifestar la inminente necesidad de implementar un sistema de control fiscal que diera respuesta al principio de oportunidad:

Se hace evidente la necesidad de impulsar un sustancial cambio de enfoque que se caracterice por promover, desde el control real, oportuno, posterior y selectivo, una cultura de mejora en la rentabilidad social de los productos a cargo de los sujetos públicos y privados que son titulares de la gestión de recursos y bienes públicos (Contraloría General de la República, 2018)

En estricto sentido, el Acto Legislativo 04 de 2019 se propone como iniciativa para responder a las necesidades relacionadas con la implementación de unas modificaciones que tuviesen la capacidad de revestir al control fiscal de los instrumentos suficientes e idóneos para poder hacer frente a la corrupción en tiempo real y con el apoyo de las TIC. Esta reforma de origen constitucional consagra específicamente que “el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la

defensa y protección del patrimonio público”. En el mismo sentido la reforma estipula que:

El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas (Congreso de la República de Colombia, 2019)

En el mismo sentido, se afirma en la nueva redacción del artículo 267 de la Constitución que:

La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control

ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley (Congreso de la República de Colombia, 2019)

Ahora bien, el Acto Legislativo advierte expresamente que “este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público” (Congreso de la República de Colombia, 2019). Si se relacionan las características del nuevo control concomitante y preventivo se debe acudir a lo contemplado en el Decreto 403 de 2020, más exactamente en el artículo 54 donde se afirma que este es:

Es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes (Congreso de Colombia, 2020)

Así las cosas, lo que se ha venido afirmando tiene fundamento en la posibilidad de prevenir a futuro el daño patrimonial al Estado, dejando sin piso la idea de la coadministración, así como “no será oponible para el ente de control fiscal ningún tipo de reserva respecto de control financiero, de gestión y de resultados; podrá intervenir a las contralorías territoriales y, tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial” (Suarez, 2022, pág. 20). Algo particular que es necesario reseñar en este punto lo representa el hecho de que al posibilitarse el

ejercicio del control concomitante y preventivo, en cierto sentido se reaviva la figura del control de advertencia que era de uso exclusivo de la Contraloría General de la República y que en el 2015 la Corte Constitucional había declarado inexecutable, y cuyo desconocimiento, puesto que no era vinculante para el sujeto de control, daba pie a la apertura del respectivo proceso de responsabilidad fiscal, ya sea por trámite ordinario contemplado en la ley 610 de 2000, o por proceso verbal estipulado en la ley 1474 de 2011.

En este orden de ideas, tomando en consideración que el control concomitante y preventivo sería ejercido a manera de advertencia al gestor fiscal y debería estar vinculado al sistema general de advertencia que es de conocimiento público, y respondiendo a la organización del nuevo sistema de control fiscal se pueden observar claramente dos procesos temporal y formal (González & Mosquera, 2020): El primero se relaciona con el momento en el que el órgano de control se da a la tarea de hacer la correspondiente intervención con el fin de poder evitar el daño patrimonial al Estado, mientras que el segundo hace alusión al hecho de que la mencionada intervención se realiza únicamente cuando se observa la posible materialización de un riesgo atenuante al desarrollo de la gestión fiscal, puesto que es “aquel al que se enfrenta la entidad en ausencia de acciones por parte de la Dirección para modificar su probabilidad o impacto” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, pág. 32). En vista de lo anteriormente expuesto, se colige que el elemento formal previene que la ejecución de la vigilancia adquiera connotación de previo ya que no será posible su aplicación al número total de las acciones desplegadas por la administración, sino

taxativamente sobre aquellos en los que se pueda obtener evidencia de un posible riesgo (Blanco, 2015).

Como se ha venido afirmando, el Acto Legislativo de alguna manera revivió la figura de la función de advertencia excluida del ordenamiento jurídico en el año 2015, por lo cual se ilustra la incidencia que tuvo de acuerdo a la Contraloría General de la República, y que de manera juiciosa expuso en la motivación del proyecto el Contralor Córdoba, esta figura durante su vigencia 2006-2015 (ver tabla 2):

Tabla 2.

Formulación de Funciones de Advertencia Comparativa entre Vigencias

Vigencia	Número de funciones	Cuantía	Porcentaje de participación
2006	8	3 159 652 019	0,0
2007	30	407 787 870 696	2
2008	64	1 600 878 712 709	6,24
2009	62	502 895 509 801	2
2010	144	860 834 890 520	3,35
2011	171	1 512 800 402 747	6
2012	328	4 832 363 349 130	18,82
2013	322	2 683 928 749 413	10
2014	417	13 267 017 914 608	51,68
2015	3	0	0
Totales	1549	25 671 667 051 643	100

Tomado de (Gonzalez & Mosquera, 2020)

En perspectiva, los conceptos de concomitante y preventivo guardan relación con el criterio de complementariedad, dejando sin fundamento la concepción de coadministración o posible incidencia en las decisiones que son resorte exclusivo del sujeto de control. El proceso de estudio y aprobación del Acto Legislativo demandó un gran trabajo y compromiso por parte del congreso por consideraciones relacionadas con que:

El eje del articulado es otorgarle a la Contraloría la capacidad de un control preventivo y concomitante [...] que permita además una vez decidida la ejecución de los proyectos, acompañar a los alcaldes, los gobernadores, los coordinadores del gasto en una correcta ejecución para poder mejorar las cifras de eficiencia de los entes de control que hoy están apenas en el 0,6 % (Contraloría General de la República, 2023)

En términos específicos, al analizar la concepción del control preventivo es posible encontrar características relacionadas con el hecho de que no es vinculante, lo equivale a decir que este no funciona como una figura de advertencia, esto es, que significa que para el sujeto de control esta no configura una ineludible obligación el acatarla, puesto que de hacerlo nuevamente se estaría en presencia de la figura de la coadministración característica del control previo (Quiroz, 2014) . En igual sentido, es necesario aclarar que el ejercicio del control fiscal posterior no se limita exclusivamente a la realización de las auditorías y la consecuente tarea de tipificar los hallazgos que se derivan producto de la vigilancia únicamente en el instante en que el contrato haya terminado en su ejecución (Sarmiento y otros, 2017) , es decir, que la intervención de las contralorías basadas en el control posterior se convierta en una acción extemporánea, por lo cual la Corte Constitucional ha establecido en Sentencia C-967 de 2012 que:

Por el contrario, a la luz del principio de interpretación conforme, debe entenderse que el control fiscal comienza desde el momento mismo en que una entidad o un particular disponen de fondos oficiales; incluye el proceso de manejo e inversión; y se proyecta también en la evaluación de los resultados obtenidos con la

utilización de esos recursos de acuerdo con el grado de realización de los objetivos trazados, es decir, con posterioridad a la finalización y liquidación de los contratos estatal (Corte Constitucional, 2012)

Tomando en consideración el Decreto 403 de 2020, cuando se refiere al control excepcional concomitante y preventivo se sugiere que es necesaria su articulación con el control social, el acceso a la información y el control interno entre otros elementos, atendiendo las diversas etapas de la planeación en la que se determina el objeto particular y concreto; la ejecución, donde se debe proceder a recaudar y analizar la mayor cantidad de datos e información, se formulan los resultados; y en la parte final la correspondiente consolidación del informe interno mediante el cual se da un panorama a manera de diagnóstico de la situación observada, la identificación de riesgos y soportes así como la formulación de conclusiones y recomendaciones dadas el sujeto de control (Arenas, 2021).

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior se puede dar una interpretación al control fiscal en cuanto a que este tiene su inicio en el preciso instante en el que el sujeto de control cuenta con la apropiación de los recursos del presupuesto público, momento en que es posible su administración y ejecución; y la consecuente evaluación de la gestión en relación con los resultados que han sido posible alcanzar de acuerdo a los fines para los cuales se dispusieron en cuanto a su inversión, lo cual por lo regular se lleva a cabo en el proceso de liquidación contractual (González & Mosquera, 2020).

Para tener en cuenta la precisión que se hace respecto que el Acto Legislativo 04 de 2019 que modifica el numeral 13 del artículo 268 en la práctica no realiza una relevante

diferencia respecto de la función de advertencia regulada por el Decreto ley 267 de 2000, lo cual se puede detallar en la tabla 3.

Tabla 3.

Semejanzas entre el control preventivo y la función de advertencia

CONTROL PREVENTIVO AL04-19	FUNCIÓN DE ADVERTENCIA
<p>Artículo 26 8CN.No.13.Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.</p>	<p>Decreto 267 de 2000. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a laCGR:No.7.Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados, sin que procediera de forma aislada, sino dentro de las metodologías establecidas por la Contraloría para el proceso auditor y allí se detectaran los posibles riesgos. Circular 5 del 21 de junio de 2007.</p>
<p>No implica coadministración</p>	<p>No implica coadministración</p>
<p>Se ejerce de manera excepcional según sea necesario para garantizar la defensa y protección al patrimonio público.</p>	<p>Aplicación excepcional en casos relevantes de acuerdo a las repercusiones que en las actuaciones de la administración pudieran generar</p>
<p>Competencia exclusiva del Contralor General de la Nación</p>	<p>Contralor General de la República y Contralores Delegados</p>
<p>Se aplica ante un riesgo inminente de daño al patrimonio público</p>	<p>Se aplica ante graves riesgos que comprometan el patrimonio público</p>

Adaptado de (López, 2022)

De otra parte, un aspecto relevante que incorpora la reforma al sistema de control fiscal en Colombia tiene su génesis en la expedición de la resolución 0762 de 2020 proferida por la Contraloría General de la República, en cuyo artículo sexto se determina de manera innovadora un sistema de alertas tempranas, denuncias ciudadanas y solicitud de acompañamiento por el interesado, entre otros elementos, los que harían de servir de importante insumo para que a través de la dirección de información, análisis y reacción inmediata DIARI, el organismo de control estuviese capacitado para que en el

momento de identificarse el riesgo procediera a activar la etapa inicial en virtud del ejercicio del control concomitante y preventivo (Arenas, 2021).

En concordancia con lo anterior, y en relación con el Decreto ley 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, sobre el particular en su inciso considerativo se refiere a los dos aspectos significativos de la reforma que se exponen de la siguiente manera:

li el control fiscal además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, iii) igualmente el control preventivo y concomitante será de carácter excepcional y no implicará coadministración, deberá realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno; y se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público cuyo ejercicio y coordinación del control corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas (Congreso de Colombia, 2020).

Así las cosas, ante el nuevo panorama de la incorporación en el ejercicio de la vigilancia fiscal del control concomitante preventivo, y del control posterior y selectivo, los organismos de control fiscal tienen la gran posibilidad de ensanchar su perímetro de gestión sobre los sujetos de control llegando a consolidarse como una importante

herramienta para hacer frente a la corrupción en Colombia. Cabe recordar que el control posterior y selectivo, opera en vista de la ocurrencia de un daño cierto que impide que los recursos del erario queden expuestos ante prácticas o maniobras que puedan causar un daño antijurídico o daño patrimonial al Estado ya que opera en forma excepcional el control concomitante y preventivo (López, 2022).

Resulta importante también señalar que el control concomitante y preventivo en Colombia es posible, de acuerdo al artículo 57 del Decreto 403 de 2000, mediante el ejercicio del proceso auditor en virtud del desarrollo de la vigilancia fiscal específicamente en “el acceso y análisis de la información, articulación con el control social y el control interno; acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; acciones de especial seguimiento y, asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la PGR” (Congreso de Colombia, 2020).

El Decreto 403 de 2020 hace especial énfasis en el hecho de que sea posible poder lograr la prevención el daño patrimonial al Estado, dejando sin fundamentos de ninguna índole la vieja concepción de la coadministración, de manera que:

No será oponible para el ente de control fiscal ningún tipo de reserva respecto de control financiero, de gestión y de resultados; podrá intervenir a las contralorías territoriales y, tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial (Suárez, 2021)

La reforma al sistema de control fiscal también se ocupó de cumplir con el deseo de ampliar las facultades otorgadas a la Contraloría General de la República, llevándolas hasta el punto de poder autorizarla para ejercer la respectiva vigilancia de la gestión fiscal no sólo de servidores públicos o particulares que administren o manejen bienes y

fondos del erario, sino que adicional se incorporaron a todos aquellos particulares, que así fuera de forma indirecta, tuviesen la posibilidad de intervenir o participar en las diferentes etapas de la ejecución de los recursos del Estado (Corte Constitucional, 2022). La reforma constitucional también otorgó la posibilidad de introducir la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, norma que se ajustó con los artículos 23 y 21 45 de la Ley 2080 de 2021 y que adicionaron la ley 1437 de 2011 (Suarez, 2022).

CAPÍTULO 3

Efectos y aportes del control preventivo y concomitante a la reforma al sistema de control fiscal

La reforma constitucional al sistema de control fiscal en Colombia resultó por un lado necesaria dada las expectativas no satisfechas por parte de la ciudadanía en lo referente al efectivo desarrollo de la misión por la cual fueron concebidas en la estructura del Estado para salvaguardar los recursos públicos, y por otro a la creciente práctica de maniobras que han sido propiciadoras de numerosos hechos de corrupción que inevitablemente han afectado la imagen y margen de acción de la administración pública en el cumplimiento de sus fines esenciales.

En el capítulo anterior se develaron las características de los principales cambios emanados del Acto Legislativo 04 de 2019, sin embargo, en este aparte se va a tratar un aspecto relevante de la reforma y que se relaciona con el mecanismo mediante el cual las contralorías intentan resarcir el daño patrimonial al erario representado en el proceso de responsabilidad fiscal y específicamente el control jurisdiccional y automático de legalidad aplicables a los fallos de responsabilidad fiscal, en el entendido de que es quizás el clamor más recurrente de la sociedad, el que se recuperen los recursos que por dolo o culpa grave el gestor fiscal han sido dilapidados.

El control jurisdiccional y automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal

Como ya se afirmó, el proceso de responsabilidad fiscal es un poderoso instrumento que estipuló la ley para intentar resarcir el daño patrimonial al Estado como consecuencia de una acción dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal; en este

sentido la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 23 y 45 de la ley 2080 de 2021 y que adicionaron la ley 1437 de 2011, persigue dejar sin argumentos la noción respecto de que las decisiones proferidas por la Contraloría General de la República no tienen un cierre y por ende no representan cosa juzgada, lo que en otras palabras quiere decir que la función de resarcir el daño patrimonial se dilata en el tiempo y se convierte en cierta medida incierta, debido entre otras razones, a que dichas decisiones pueden en determinado momento ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el riesgo de que efectivamente sean reversados dichos fallos (Portilla, 2022).

De este modo, el Consejo de Estado mediante varios pronunciamientos ha establecido su postura en contrario en relación con el ejercicio del control automático de legalidad puesto que a aquellos individuos declarados fiscalmente responsables se les puede negar:

Formular, dentro término de caducidad previsto en la ley, una demanda en la cual puedan ejercer los derechos que son de su exclusiva disposición, porque se refieren a un acto particular, que les afecta exclusivamente; (ii) a solicitar la suspensión del acto administrativo que contiene el fallo remitido; (iii) a solicitar y allegar medios de prueba y recurrir la decisión que los niegue; y (iv) a formular alegatos antes de que se profiera sentencia. (...) El control inmediato de legalidad también priva a las personas afectadas con el fallo remitido de la posibilidad de solicitar el restablecimiento de sus derechos o reclamar el pago de los perjuicios que tal decisión les hubiere podido causar, los cuales podrían reclamar en

ejercicio de la acción procedente contra los actos particulares, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) El procedimiento regulado en artículo 45 de la ley 2080 no garantiza el acceso a la administración de justicia de los afectados con el acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, lo que genera una violación al derecho a la igualdad, frente a la posibilidad que tienen todas las personas de impugnar los actos que le afecten. (...) Las normas cuya aplicación se excepciona en la presente providencia le dan a los afectados con el fallo remitido para control automático de legalidad, que de acuerdo con la ley son los titulares de la acción de nulidad y restablecimiento para defender sus derechos, en un procedimiento de naturaleza pública (Consejo de Estado, 2021) como se citó en (López, 2022)

De manera específica, el artículo primero del Acto Legislativo 04 del 2019, señala que el control de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal deberían estar compuestos por etapas y términos procesales muy concretos, de forma que fuera posible generar mejoras en los tiempos estimados para poder hacer realidad el resarcimiento el daño al Estado, prestando especial atención en el hecho de que todo el proceso en la jurisdicción no debería ser superior a un año, cambio este que fue claramente establecido mediante el artículo 152 del Decreto 403, el cual adicionó el artículo 148A a la Ley 1437 de 2011 (Portilla, 2022) . En igual sentido, el control de legalidad fue revestido de un trámite preferencial en relación con otros procedimientos en “la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela, populares preventivas, de grupo, de cumplimiento, del recurso de Habeas

Corpus, del medio de control de nulidad electoral, y del proceso de pérdida de investidura” (Congreso de Colombia, 2020).

De acuerdo a lo anterior, y tomando en consideración el pronunciamiento del Consejo de Estado, se hace necesario exponer el debate referente a la firmeza de los fallos con responsabilidad fiscal, de su aparente nivel de efectividad con que ejecuta, lo que tiene que ver con las decisiones supeditadas a lo establecido por la jurisdicción y por ende a la dilación en el alcance del objetivo de coadyuvar en el resarcimiento del daño patrimonial ocasionado al Estado. Al respecto, la Corte Constitucional a través de algunas sentencias como las C-090 de 2022 y C-091 de 2022, se pronunció declarando la inexecutable de los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, en los cuales se desarrolla lo relativo al control de legalidad a través el Consejo de Estado (Portilla, 2022).

En relación con lo anterior, la mencionada norma fue derogada a través del artículo 87 de la ley 2080 de 2021, la cual en consonancia con los artículos 23 y 45 estipuló acerca del control judicial automático de legalidad sobre los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por las contralorías o por la Auditoría General, convirtiéndose de esta manera en el medio de control por excelencia para poder hacer viable el controvertir el origen legal de esta clase de actuaciones administrativas. Así pues, es claro ahora que el juez administrativo que tiene la competencia tomando en cuenta su jurisdicción, realiza una revisión global del respectivo fallo de responsabilidad fiscal, específicamente centrado en los antecedentes administrativos que lo sustentan (Portilla, 2022). Como consecuencia es posible reseñar que tal cuestionamiento adquiere plenamente su fundamento en el sentido de que el juicio de responsabilidad

fiscal en Colombia tiene su fundamento en sede administrativa, tal está expresamente definido en el artículo primero de la ley 610 de 2000, y no precisamente en una instancia de carácter judicial, lo que sería válidamente factible si éste fuera fallado mediante por ejemplo la figura de un tribunal de cuentas con atribuciones jurisdiccionales (Villaci & Arroyave, 2017), por lo es pertinente manifestar que “sólo el juez administrativo tiene la competencia para declarar la ilegalidad de los actos administrativos, a través del juicio para anularlo o convalidarlo; de ser anulado sería expulsado del ordenamiento jurídico y ningún funcionario podría darle otra aplicación” (Molina, 2002, pág. 65) , dicho en otras palabras, no tendría efecto alguno.

En este punto, es preciso recordar que los artículos 23 y 45 de la ley 2080 fueron declarados inexecutable mediante sentencia C-091 de 2022 de la Corte Constitucional, originando de modo un importante cambio en el trámite de control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal en el trámite abreviado de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra decisiones con responsabilidad fiscal, facultando aquellos hallados responsables fiscales y:

Que para la fecha de la notificación de la sentencia C-091 del 2022, contaban con sentencia ejecutoriada dentro de este tipo de procesos, podrían solicitar la nulidad de la decisión dentro del término de 4 meses, para que de esta manera se devolviera el expediente a la autoridad fiscal y así el acto administrativo fuera nuevamente notificado, lo que le permitiría su posible control judicial aplicando la normatividad vigente previo a la expedición de la Ley 2080, dado que, ante esta circunstancia la nulidad no procedería de oficio (Corte Constitucional, 2022)

En concordancia vale decir, que el consejo de recurrir al control judicial de los fallos administrativos se cataloga como el más pertinente en el entendido de que garantiza la igualdad de las partes y el debido proceso, sumado a la presunción del principio de economía que configuraría para el Estado ya que “solo serían impugnados los fallos de responsabilidad fiscal sobre los cuales se hayan interpuesto los recursos legales en sede administrativa y además hayan sido demandados para declarar su nulidad y restablecimiento del derecho” (Portilla, 2022, pág. 31) . Así las cosas, es importante manifestar que las modificaciones de carácter normativo en relación con la reglamentación de control judicial de las decisiones administrativas que crea la responsabilidad fiscal se tornaron especialmente en un cuello de botella para el impulso, trámite y decisión de fondo de estos procesos, y de jurisdicción coactiva impulsados por los respectivos organismos de control fiscal, ya que desde la expedición de la ley 2080 y hasta el pronunciamiento de declaratoria de inconstitucional de los artículos 23 y 45, se generó una especie de vacío que obstaculizó el desarrollo jurídico procesal para poder tramitarlos adecuadamente, todo ello como efecto de no tener la posibilidad de aplicar en la práctica los artículos por vía de excepción debido a la vulneración de lo estipulado en la Constitución Política de 1991.

Sentencia C-140 de 2020. Constitucionalidad del control concomitante y preventivo

Teniendo en cuenta que al igual que la mayoría de iniciativas de reforma de la carta política en Colombia, el Acto Legislativo 04 de 2019 fue susceptible de ser demandado hacia el mes de octubre de 2020 supuestamente por no guardar coherencia con lo contemplado en esta; los diversos argumentos del accionante se

centraban en el hecho de que en los incisos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 2 n.º 13, al estimar el concepto de control preventivo y concomitante como elemento complementario del control posterior y selectivo, se generan graves interferencias en las competencias de las autoridades a cargo de ejercer una gestión fiscal". Debido a ello, el Congreso de la República pudo haber superado su facultad para poder reformar y se inmiscuyó en acciones que guardan relación con la sustitución de los preceptos esenciales de la Constitución, en concreto lo relativo a la separación de poderes consagrada en los artículos 1, 5, 113, 121 y el control posterior y selectivo de los artículos 119 y 267 de la Constitución Política (López, 2022).

Definidas así las cosas, le correspondió a la Corte Constitucional iniciar el estudio pertinente fundamentado en la sustitución constitucional basándose especialmente en el principio de la separación de poderes y el texto constitutivo de la reforma formulada en el Acto Legislativo 04 de 2019 (premisa mayor) que planteaba dichas modificaciones al sistema de control fiscal, de tal modo que fuese posible emitir un pronunciamiento respecto de la presunta sustitución de algún elemento definitorio de la carta política estrechamente relacionada con el tema objeto de estudio (premisa menor) (López, 2022).

De forma general. al referirse al análisis efectuado y que se relaciona con la premisa mayor, la sentencia pudo validar el sentido fundante del principio de separación de poderes como característica distintiva desde el propio diseño constitucional presentado en la Asamblea Nacional Constituyente, el cual se desenvuelve acorde con el principio de colaboración armónica "en un sistema de pesos y contrapesos lo que permite articular la división funcional y el control interinstitucional

con la interacción y la colaboración armónica para el logro de los fines del Estado” (Corte Constitucional, 2020). En este estado, a pesar de que el principio en cuestión, busca prestar garantía de la autonomía de cada organismo en cumplimiento de sus funciones, se hace necesario que se preste una colaboración armónica con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

De forma tajante, la Corte Constitucional dio plena credibilidad a lo contenido en la sentencia C-716 de 2002 respecto de la obligación de garantizar la conservación y cuidado del patrimonio público y de una instancia que otorgara las suficientes garantías para verificar su efectiva ejecución, decretando las correspondientes sanciones en relación con las conductas tipificadas como indebidas o que impliquen pérdidas o malas inversiones de los recursos del Estado; de modo que sea factible explicar y sustentar que el control fiscal configura una importante e idónea herramienta para tales fines, mediante una revisión de la correcta gestión de los recursos públicos, y si en virtud de la gestión fiscal se dan las acciones que den cumplimiento efectivo con respecto al logro de los fines constitucionales y misionales de los sujetos de control (López, 2022).

En específico, al analizar la Sentencia C-140 de 2020 que se encargó de estudiar la constitucionalidad del Acto Legislativo 04 de 2019, es posible observar que esta hace especial atención en la Sentencia C-103 de 2015 sustentando que, este precedente y el también referido en la Sentencia C- 470 de 2017, que llevaron a cabo la implementación de la prevalencia del carácter restrictivo del control fiscal mediante el ejercicio en forma posterior y selectiva, como único sistema de control a cargo de la

CGR, obedecieron al respeto propio que la corporación le profesa a los lineamientos constitucionales (López, 2022) ya que:

Se atendió al simple control que se ejerce respecto de la verificación de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. Sin embargo, ello no implica que la Corte hubiere dado el rango de eje identitario de la Carta Política al control posterior y selectivo y más aún que este fuera el único medio a través del cual se pudiera ejercer el control fiscal (Corte Constitucional, 2020)

De esta forma, volviendo al ejercicio del juicio de sustitución, acerca de la premisa menor, se inició a partir de la noción de la evolución del control fiscal, la estructura referida carta política y el Acto Legislativo 04 de 2019. Se llevó a cabo una corta descripción de las normas vigentes bajo la Constitución de 1886, lo relacionado con el departamento de Contraloría, su naturaleza jurídica y los sistemas de control vigentes, haciendo hincapié en el control previo, el origen y alcance del problema. De igual forma, se hace recuento del riguroso debate realizado en cabeza de la Asamblea Nacional Constituyente en lo concerniente a la posible inconveniencia del ejercicio del control previo y de la apremiante necesidad de introducir un control posterior y selectivo que facilitara el proceso de evaluación de resultados de la gestión fiscal de los sujetos de control; lo que se puede evidenciar en el hecho de que se planteó igual antecedente histórico tanto para la C-140 de 2020 como para la C-103 de 2015 (López, 2022).

A pesar de lo anterior, las consideraciones e interpretaciones otorgadas a las mismas normas que sirvieron para fundamentar la Sentencia C-103 de 2015 fue objeto de una relevante modificación puesto que, aunque el sistema inicial constitucional

preceptuó de forma prioritaria al control posterior y selectivo, con el fin supremo de ayudar en la prevención de la presentación de cualquier figura de intromisión en el proceso de toma de decisiones de la administración pública, el nuevo ordenamiento de carácter constitucional que introdujo el control concomitante y preventivo se ciñe a la Constitución Política y en ningún momento quiere sustituirla, puesto que con esta reforma se quería lograr definir un sistema de control fiscal más eficiente y eficaz en relación con los resultados obtenidos:

Concentrando parte de su actividad en la prevención de daños sobre los cuales se establece la existencia de un riesgo, de forma que el órgano de control pueda hacer el seguimiento de los procesos de contratación en curso y señalar al gestor fiscal cuando lo vea indispensable, los eventuales riesgos para que estos no se materialicen en daños contra el patrimonio público. (...) La reforma constitucional así vista, plasma una gran preocupación mundial de estos tiempos, cual es la prevención de los riesgos de corrupción a los cuales se exponen los recursos públicos. La corrupción empobrece las naciones, y atrasa las posibilidades de desarrollo en todos los campos. De allí que puede advertirse que constituyente derivado advirtió necesaria una reforma al control fiscal, con miras al control del anotado riesgo (Corte Constitucional, 2020)

Vigilancia y control fiscal. Dos criterios diferenciados para el control posterior y el concomitante y preventivo

De manera específica previo a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019, dada la pretensión de colaborar en la tarea noble de proteger el patrimonio del Estado, se definía una diáfana diferencia entre lo que representaba la vigilancia de la

gestión fiscal y el control fiscal en sí. Y es que esta interpretación no era para nada subjetiva ni mucho menos arbitraria, puesto que adquiriría pleno fundamento en lo citado por los artículos 119 y 268 de la Constitución, en la Ley 42 de 1993 y en el Decreto 267 de 2000 (López, 2022).

Dado lo anterior, en consonancia con lo estipulado en el artículo 119 constitucional, ha sido siempre claro que, para el máximo órgano de control fiscal en Colombia, esto es la Contraloría General de la República, la función de vigilar la gestión fiscal es exclusivamente de su competencia y a ella pertenece de igual forma el ejercicio del control fiscal. De esta manera, si se revisa el artículo 267, se puede determinar el desarrollo que ha tenido la noción de control fiscal, quién puede ejercerlo, la naturaleza de su carácter posterior y selectivo, concomitante y preventivo, y de igual forma los distintos sistemas que lo integran.

En el mismo sentido, artículo 268 en su numeral noveno, otorgó las necesarias atribuciones a la Contraloría General de la República para poder proponer iniciativas legislativas a manera de proyectos de ley y de Actos Legislativos relativos al sistema de control fiscal. Así las cosas, mediante la Ley 42 de 1993, se generó el desarrollo del sistema de control fiscal y específicamente la introducción del control financiero a sus sujetos de control. De esta forma con sustento normativo en el artículo 8 de la Ley 42, se esgrimen de manera concreta en relación con la vigilancia de la gestión fiscal los principios que de allí en adelante serían elementos fundamentales a ser considerados en las auditorías tanto a los servidores públicos como de los particulares que administran recursos del Estado (López, 2022).

Entre tanto que, el Decreto Ley 267 de 2000 (antes de su modificación por el Decreto Ley 403 de 2020) preceptuaba, entre otros elementos, dos fines directamente relacionados con la misión de la Contraloría General de la República, uno que es la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades públicas y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos, y el segundo el poder llevar a cabo la evaluación de los resultados de las entidades del Estado de manera que se estableciera el impacto esperado y generado en el desarrollo de la gestión y el correcto manejo de los recursos públicos, de los recursos naturales y del medio ambiente (Congreso de Colombia, 2000).

Teniendo en cuenta los razonamientos normativos expuestos con anterioridad, la misión de efectuar la debida y lógica distinción por parte del organismo de control de la vigilancia de la gestión fiscal y el control fiscal, ha tenido evidencias en diversos momentos. Inicialmente puede observarse en la intervención que, ante la Corte Constitucional efectuó Antonio Hernández Gamarra excontralor general de la República (2002-2006), en desarrollo del proceso de constitucionalidad del artículo cuarto numeral octavo del Decreto Ley 267 de 2000 en relación con la calidad de sujeto de control de la Auditoría General de la República. En dicho contexto, se pronunció en relación con la cláusula general de competencia que, en lo relativo al control fiscal, se establece claramente en el artículo 119 de la Constitución Política de Colombia para ejercer la vigilancia de los recursos públicos de manera exclusiva sobre las acciones de los sujetos de control en cuanto a los aspectos netamente fiscales y el consecuente control de resultados de la administración, lo cual es suficientemente desarrollado en

los artículos 267, 272 de la Constitución Política y en la Ley 42 de 1993 (Corte Constitucional, 2004)

De acuerdo a lo anterior, lo contenido en la circular 05 de 2007 expedida por la Contraloría General de la República que se refería a la regulación de la figura de la función de advertencia, daba fundamento a este sistema en concordancia con los postulados constitucionales y legales relatados con antelación, en lo concerniente a la función de vigilancia fiscal de la Contraloría. De esta manera, la función de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal necesariamente debía estar alineada con el principio de oportunidad, lo que implicaba, llevarse a cabo en tiempo real, respetando todos aquellos procedimientos de carácter técnico establecidos que incentivaran la implementación de una cultura basada en la prevención y la administración de los riesgos que pudiesen llegar a ocasionar daño patrimonial a los intereses del Estado:

Aquí vale la pena destacar que las acciones propias de esta especial función están en contexto con la función marco de vigilancia, la cual no presupone interferir en la órbita de funciones de la administración, se trata solamente, como su nombre lo indica, sin perjuicio del ejercicio del control fiscal posterior, de tomar las acciones del caso, frente a una eventual falta de diligencia a cargo del gestor fiscal, respecto de la situación irregular puesta de presente en oportunidad y tiempo real para evitar consecuencias nocivas al patrimonio público (Contraloría General de la República, 2007)

Vale la pena destacar, que la Contraloría General de la República en varios pronunciamientos ha procurado dar alcance al artículo 267 de la Constitución Política al asimilar al control fiscal como una categoría general que la Asamblea Nacional

Constituyente en su amplio debate decidió dividir en vigilancia y control fiscal realizando especial hincapié en el carácter de posterior y selectivo. De manera específica se considera el concepto de la vigilancia fiscal haciendo una retrospectiva de su significado netamente lingüístico el cual hace alusión a esta como el “Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno” y fiscal “El actuar económico o patrimonial del Estado, como persona jurídica de Derecho Público”; entendiéndose que... puede ser desarrollado por personas de derecho privado (Contraloría General de la República, 2011, pág. 18).

De igual forma la Contraloría General de la República se ha empeñado en establecer la diferencia entre control fiscal y vigilancia, haciendo especial énfasis en que el desarrollo del control posterior se da a través de la realización de las auditorías y los procesos de responsabilidad fiscal, mientras que la vigilancia, se circunscribe al seguimiento en tiempo real y las funciones de advertencia, desvirtuando la idea de que las acciones del organismo de control se limitan únicamente al ejercicio del control posterior, asumiendo la posibilidad y responsabilidad de llegar a advertir acerca de los posibles riesgos que como resultado de la gestión fiscal de los recursos públicos pueda llegar darse (López, 2022).

En igual sentido la Corte Constitucional mediante sus pronunciamientos ha intentado fijar la diferencia conceptual entre la función de vigilancia y la de control fiscal netamente dicha, que en el mismo sentido posee acervo jurisprudencial. Con anterioridad a la expedición de la Sentencia C-105 de 2013, la Corte Constitucional se dedicó a realizar la distinción entre estas subcategorías evidenciados en sendos pronunciamientos. Por ejemplo, la Sentencia C-167 de 1995, señala que el texto

constitucional otorga la posibilidad de poder reorientar el control fiscal que, además de la salvaguarda del patrimonio público y la veracidad y fidelidad de las operaciones y de su legalidad tratará de centrarse en un “control de resultados”, que implica desarrollar todas aquellas funciones necesarias para garantizar que los recursos públicos se inviertan de forma correcta, de manera que coadyuve al logro de los fines del Estado contemplados en el artículo 2 de la norma constitucional. Así las cosas, se sostiene que el cuidado del patrimonio público se apoya en un seguimiento constante y metódico mediante la vigilancia fiscal y la exactitud de las operaciones, la legalidad, evaluación de resultados, mediante el uso de las metodologías del control fiscal, posterior y selectivo dentro del proceso auditor a través del control financiero, legalidad, resultados, interno y la rendición de la cuenta (Quesada & Archila, 2021).

En el mismo sentido, mediante la expedición de la Constitución Política de 1991, la noción del control fiscal toma otras novedosas connotaciones, en razón a la implementación de la figura del Estado Social de Derecho, “en general, y especialmente, dirigida a la aplicación de los principios de eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales” (López, 2022, pág. 175). Lo expuesto con antelación se obtiene de lo preceptuado en la sentencia C-63 de 1999 de la Corte Constitucional en la que se señala que la vigilancia de la gestión fiscal ejercida sobre toda la administración pública, y los particulares y entidades que administren bienes o fondos del Estado, y un control posterior y selectivo que introduce la noción del control financiero, de gestión y de resultados, con supremo respeto de los principios rectores de la gestión pública como lo son la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (López, 2022).

Si se recurre a lo estipulado en la sentencia C-967 de 2012 de la Corte Constitucional, es posible advertir el planteamiento de una posición mucho más diferenciadora en relación con los dos conceptos tratados anteriormente. En esta se sostiene que el nuevo modelo de control fiscal se inclina de forma radical por la eliminación del concepto del control previo para no generar situaciones en la que se pueda revivir el fenómeno de la antigua coadministración y la consolidación de un organismo con mucha más autonomía e independencia que por mandato constitucional se le confiere la labor de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración como se señala en el artículo 119:

Sin embargo, el artículo 267 reconoció en el control fiscal una función pública que se ejerce de manera “posterior y selectiva”, separando claramente las labores administrativas de las de vigilancia fiscal, ante la “necesidad de asegurar que los organismos de control actúen con plena objetividad, imparcialidad e independencia, porque no sería lógico que luego de haber intervenido en la ejecución de ciertas actividades, un organismo se convirtiera desapasionadamente en juez de sí mismo (Corte Constitucional, 2012).

De esta forma, actualmente la concepción tanto de la vigilancia de la gestión fiscal como el control fiscal, por parte del constituyente producto del Acto Legislativo 04 de 2019, estipula el concepto de la calidad de la función pública tanto a la vigilancia — que implica la evaluación y monitoreo constante de la ejecución de los recursos del erario, como al control fiscal, que como ya se ha afirmado, debía ejecutarse de forma posterior y selectiva, concomitante y preventiva.

De esta forma, el Decreto 403 de 2020, más concretamente en el artículo segundo ofrece una noción del término vigilancia como:

La función pública de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos que ejercen los órganos de control fiscal, de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas; así mismo, en forma posterior al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal (Congreso de Colombia, 2020)

Siguiendo el mismo hilo, se puede reseñar a (López, 2022) quien efectúa un somero análisis tomando en consideración la diferenciación de los conceptos de vigilancia y control fiscal que se ha hecho afirmando que:

El control fiscal, quedó definido como la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos que ejercen los órganos de control fiscal, de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello (López, 2022, pág. 177)

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado se ha manifestado como consecuencia de consultas elevadas en relación con el control fiscal derivado, lo que quiere decir, el proceso de responsabilidad fiscal, enfatizando en la conceptualización de la vigilancia de la gestión fiscal y el control fiscal contenidos en el Decreto 403 como ajustados y conducentes en el supremo objetivo de “no dejar ninguna parte del patrimonio público sin la cobertura de los mecanismos de vigilancia y control fiscales establecidos por las nuevas normas constitucionales y legales que las desarrollan” (Consejo de Estado, 2020).

Finalmente, la sociedad en general está a la expectativa de que la reforma verdaderamente aporte los elementos necesarios y suficientes para que los resultados de la gestión de las contralorías mejoren ostensiblemente de acuerdo a lo que la ciudadanía demanda de los órganos de control fiscal en Colombia, y se constituya en un punto de referencia para que en los próximos años se aborden, según su necesidad, otras reformas al sistema de control fiscal a iniciativa, tanto del ejecutivo como del legislativo, de manera que se pueda asimilar el modelo de vigilancia a un verdadero garante del buen uso de los recursos públicos en el país.

Conclusiones

La investigación ha buscado abordar la identificación de la evolución del sistema de control fiscal en Colombia desde sus orígenes hasta nuestros días de forma que sirva de contexto para referenciar los alcances de la reforma que se introdujo mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, que entre otras aspectos, dotó al ejercicio de las contralorías de la figura del control concomitante y preventivo en aras de anticiparse a la ocurrencia del daño patrimonial al Estado y tener la posibilidad de actuar en tiempo real, por lo cual se pueden señalar como conclusiones principales las siguientes:

La problemática de la corrupción se ha convertido en uno de los obstáculos más relevantes para que la gestión de las entidades públicas pueda cumplir de una forma eficaz y eficiente los fines para los cuales ha sido creado el Estado, por esto no resulta suficiente con la aplicación de un modelo de control fiscal posterior y selectivo como había quedado establecido en la Constitución Política de 1991, sino que además era apremiante la necesidad, en relación con el ensanchamiento y modernización del Estado, de darse a la tarea de implementar un control que fuese operativo en tiempo real y que tuviese como premisa fundamental la acción preventiva, un control automático y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación TICS que facilitara efectuar un seguimiento permanente a la inversión de los recursos del erario en cabeza del órgano superior de control fiscal como lo es la Contraloría General de la República, de manera que sea aplicable el principio de colaboración armónica entre entidades públicas, ello conforme a sendos pronunciamientos de la corte Constitucional.

El Acto Legislativo 04 de 2019 proporcionó un conjunto de herramientas inherentes al nuevo modelo de control fiscal, con su carácter posterior, concomitante y preventivo, despejando los interrogantes que en determinado momento se formularon en virtud del ejercicio control previo y la coadministración que es era característicos del anterior modelo, en el entendido de que se presumía la gran utilidad que prestarían al proceso de mejoramiento continuo de la gestión de la administración pública conforme a la cooperación armónica que debía darse. Ahora bien, esta función merece ser maximizada mediante la generación de importantes espacios de debate institucional y disertación técnica que motiven la labor de las Contralorías para coadyuvar en el resarcimiento del daño al patrimonio público a través de la creación de beneficios que como resultado de los procesos de auditoría o de vigilancia fiscal y de responsabilidad o jurisdicción coactiva se hayan dado.

Realizando la respectiva revisión acerca de la evolución de los elementos constitucionales, legales y jurisprudenciales que hace alusión al sistema de control fiscal en Colombia se puede afirmar la génesis en torno al control previo y numérico legal; ya el control posterior emanado de la carta de 1991 y la introducción de los conceptos de control concomitante y preventivo, facilitaron identificar que se hacía prioritario tanto para la sociedad como para el Estado mismo en su conjunto, darse a la tarea de construir un nuevo enfoque del sistema de control fiscal que ha de perseguir en todo momento el alcance de una efectiva vigilancia integral del patrimonio público. Esto ha exigido, por consiguiente, la introducción de diversos controles a la gestión fiscal de las entidades del Estado para evitar que las conductas de los servidores públicos no representen riesgo al patrimonio estatal haciendo énfasis previamente en el

hecho de estas no vayan en contravía del cumplimiento de los deberes y obligaciones que demandan su investidura, teniendo en cuenta que debe acatarse lo referente a la prohibición de la comisión de abusos y arbitrariedades en la ejecución de los recursos públicos.

El presente estudio pudo señalar los problemas de los que adolecía el sistema de control fiscal en Colombia desde la promulgación de la Constitución de 1991, que tiene explicación hasta cierto punto, en la indiferencia del Congreso de la República para encargarse de la misión de plantear una reforma de carácter constitucional, teniendo en cuenta que en varias oportunidades la sociedad y el Estado mismo, habían manifestado su deseo de que se realizaran reformas estructurales al modelo de control fiscal en virtud de los casos de corrupción que se ha evidenciado a lo largo de las últimas décadas, a lo que no había encontrado verdadero eco hasta la discusión y aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019 de iniciativa de la Contraloría General de la República.

En estos términos, es claro advertir acerca del rol de la Corte Constitucional como tribunal de consulta en lo referente a la conformidad que deben tener las normas de acuerdo a la Constitución Política, en el entendido que debe proporcionarle plena y suficiente interpretación a un texto constitucional que, por la magnitud de su investidura caracterizada por su capacidad argumentativa, le exige igualmente el deber de expresar coherencia y pleno cumplimiento del principio de interpretación conforme, teniendo en cuenta la argumentación jurídica que se desplegó para tomar decisión respecto del estudio de constitucionalidad del control concomitante y preventivo en la Sentencia C-140 de 2020, la cual en su momento tuvo que ser en el igual sentido

cuando se asumió por la Corte Constitucional la revisión de la figura de la función de advertencia. En este sentido es importante destacar que las decisiones emitidas no merecen ser influenciadas por una gama de inconsistencias que quedaron evidenciadas en la Sentencia C-103-15, puesto que se expone a que representen una clase de poder que da por lógicos y aceptables los cuestionamientos de todos los que controvierten su papel en una democracia y Estado contemporáneos.

De manera concreta la investigación en torno a la función de advertencia y el papel de la Contraloría General de la República para prestar defensa de dicha figura de control fiscal, permite observar que la reforma constitucional emanada del Acto Legislativo 04 de 2019 reglamentado por el Decreto ley 403 de 2020 a través del cual se introdujo el concepto del control preventivo y concomitante, pudo haberse no llevado a cabo en gran medida si se hubiera producido el reconocimiento de la preminencia de la vigilancia de la gestión fiscal y el control fiscal como criterios que no corresponden al mismo significado, y que hace necesario poder seguir abriendo escenarios para la disertación de la participación ciudadanía y la interinstitucionalidad, de forma que, se vayan construyendo con el tiempo y el ejercicio de reales consensos en las deliberaciones que hayan que darse en torno a temas como este de suprema trascendencia para la sociedad en general.

Por último, es necesario que dentro del desarrollo legal que la Contraloría General de la República implemente para poder fortalecer el control fiscal en nuestro país derivada del Acto Legislativo 04 de 2019, se implemente una unificación de criterios que sirvan como insumo a los grupos auditores en cuanto a la configuración de los presuntos hallazgos de diferentes indoles que puedan llegar a originarse dentro del

desarrollo de las auditorias, lo anterior con el fin de evitar decisiones controvertidas en asuntos que resulten del mismo objeto de vigilancia.

Referencias

- Arenas, M. (2021). *DESARROLLO DEL CONTROL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR MEDIO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO, A PARTIR DEL ACTO LEGISLATIVO 04 DEL 2019*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/9978/Desarrollo_control_concomitante.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Atehortúa, C. (2020). *El Decreto 403 de 2020: un renovado Control Fiscal*. Diario El Mundo.
- <http://www.elmundo.com/noticia/El-Decreto-403-de-2020un-renovado-Control-Fiscal/379474>
- Auditoría General de la República. (2013). *LA IMPOSTERGABLE REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL*. Auditoría General de la República.
- <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/331693/AGRP13-ImpostergableReingenieriaControlFiscalTerritorial.pdf/4606dc93-3e04-d58e-45d8-900b11b3ba17?t=1584745744077&download=true>
- Auditoría General de la República. (23 de octubre de 2023). *Auditoría General de la República*.
- Auditoría General de la República:
- <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/331693/AGRP13-ImpostergableReingenieriaControlFiscalTerritorial.pdf/4606dc93-3e04-d58e-45d8-900b11b3ba17?t=1584745744077&download=true>

Barreto, L. (2018). *Corrupción: por qué en Colombia no funcionan los sistemas de control fiscal*.

Retrieved 30 de octubre de 2023, from <https://razonpublica.com/corrupcion-por-que-en-colombia-no-funcionan-los-sistemas-de-control-fiscal/>

Blanco, R. (2015). La influencia positiva de la CAN en la descentralización territorial colombiana.

Opinión Jurídica, 14(27), 161-174.

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1204/1159>

Congreso de Colombia. (1932). *Decreto 911*. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974)

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 42*. Sobre la organización del sistema de control fiscal

financiero y los organismos que lo ejercen. 52473.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html

Congreso de Colombia. (1996). *Ley 330*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0330_1996.html

Congreso de Colombia. (2000). *Decreto 267*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0267_2000.html

Congreso de Colombia. (2000). *Ley 610*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1474*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de Colombia. (2020). *Decreto 403*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Acto Legislativo 04*. Retrieved 2023 de 26 de agosto, from

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251>

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Constitución Política de Colombia*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Consejo de Estado. (2020). *Sentencia 2442*. Magistrado ponente Edgar González López.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/239/11001-03-06-000-2020-00001-00.pdf>

Consejo de Estado. (2021). *Auto 138691*. [https://www.consejodeestado.gov.co/wp-](https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/AutoHosJulioMend.pdf)

[content/uploads/2021/07/AutoHosJulioMend.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/AutoHosJulioMend.pdf)

Contraloría General de la República. (2007). *Circular 005*. Función de Advertencia.

<https://estrategicos.contraloria.gov.co/observatorio/advertencia.pdf>

Contraloría General de la República. (2011). *Informe de gestión 2011*. Contraloría General de la

República. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cgr_inf.pdf

Contraloría General de la República. (2018). *Informe de Gestión 2014-2018*.

[https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/historico-informes-constitucionales/-/document_library/wtxl/view/393696?_com_liferay_document_library_web_portlet_D)

[constitucionales/historico-informes-constitucionales/-](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/historico-informes-constitucionales/-/document_library/wtxl/view/393696?_com_liferay_document_library_web_portlet_D)

[/document_library/wtxl/view/393696?_com_liferay_document_library_web_portlet_D](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/historico-informes-constitucionales/-/document_library/wtxl/view/393696?_com_liferay_document_library_web_portlet_D)

[LPortlet_INSTANCE_wtxl_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.g](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/historico-informes-constitucionales/-/document_library/wtxl/view/393696?_com_liferay_document_library_web_portlet_D)

Contraloría General de la República. (2020). *Informe de gestión 2020*.

<https://www.contraloria.gov.co/web/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-2020>

Contraloría General de la República. (2023). *Informe de gestión 2021-2022*. Retrieved 4 de septiembre de 2023, from https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3420600/Informe_Gestion+2021-2022.pdf/cb9c7bfd-5df6-42bb-d136-cf97dc1dd320?t=1660149062812

Córdoba, C. (25 de agosto de 2019). La Contraloría no funciona. Es ineficiente y obsoleta': Contralor. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contralor-carlos-felipe-cordoba-la-contraloria-no-funciona-es-ineficiente-y-obsoleta-404536>

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-529*. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-529-93.htm>

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C- 167 de 1995*. [MP Fabio Morón Díaz]. Retrieved 14 de septiembre de 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-167-95.htm>

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-374*. Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-449*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-449-92.htm#:~:text=C%2D449%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20concepci%C3%B3n%20cl%C3%A1sica%20del%20Estado,persona%20el%20punto%20de%20fusi%C3%B3n>.

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-113*. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-113->

99.htm#:~:text=Afirma%20que%2C%20en%20aras%20de,dentro%20del%20proceso%20de%20contrataci%C3%B3n.

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-623*. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia 832*. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-832-02.htm>

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia C-1176*. Magistrada ponente Clara Inés Vargas

Hernández. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1176-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1176-04.htm#:~:text=(febrero%2022)-)

[04.htm#:~:text=\(febrero%2022\)-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1176-04.htm#:~:text=(febrero%2022)-)

,Por%20el%20cual%20se%20dictan%20normas%20sobre%20organizaci%C3%B3n%20y%20funcionamiento,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-557*. Magistrado ponente Luís Ernesto Vargas Silva. .

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-967*. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-967-12.htm>

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-512*. Magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-512-13.htm>

Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-103*.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=61120

Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-140*. Magistrado ponente José Fernando Reyes

Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-140-20.htm>

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia C-092*. Magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-091-22.htm>

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia-090*. Magistrado ponente Antonio José Lizarazo

Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-090-22.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Guía para la administración del riesgo*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

El Tiempo. (25 de agosto de 2019). *www.eltiempo.com*.

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contralor-carlos-felipe-cordoba-la-contraloria-no-funciona-es-ineficiente-y-obsoleta-404536>

Forero, B. (2021). EL ESTADO DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEL CONTROL FISCAL Y DISCIPLINARIO CONTRACTUAL EN COLOMBIA. *Universidad Santo Tomás de Aquino*, 1-24.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/43059/2022%2cbryanalexisforeromendoza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

García, O. (2006). *La contraloría general de la república y el control externo en el estado democrático nicaragüense*. Tesis de maestría. Universidad de Barcelona. España.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=183535>

González, A., & Mosquera, L. (2020). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Viel*, 5(1), 71-90.

<https://www.redalyc.org/journal/5602/560268191004/html/>

Hurtado, I., & Toro, J. (2005). *Paradigmas y métodos de investigación en tiempos de cambio*. Episteme consultores asociados.

<https://epinvestsite.files.wordpress.com/2017/09/paradigmas-libro.pdf>

Ipiñazar, I. (2016). *Los criterios internacionales en la evolución del control externo del sector público*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. España.

[https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18803/TESIS_IPI%
c3%91AZAR_PETRALAN
DA_IZASKUN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18803/TESIS_IPI%c3%91AZAR_PETRALAN_DA_IZASKUN.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

López, C. (2022). *Control fiscal posterior, concomitante y preventivo. ¿Se supera el temor al control previo y la coadministración?* Universidad de Caldas.

[https://repositorio.ucaldas.edu.co/bitstream/handle/ucaldas/17417/Carolina_L%
c3%b3
pez_20212pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucaldas.edu.co/bitstream/handle/ucaldas/17417/Carolina_L%c3%b3pez_20212pdf?sequence=1&isAllowed=y)

López, L. (1998). *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

Maldonado. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral*. Policy paper. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>

Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 129-152.

<https://www.redalyc.org/pdf/1514/151431748006.pdf>

Molina, C. (2002). El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia. *Opinión Jurídica*, 1(1), 59-72.

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1297/1263>

- Mondragón, S. (2016). *MANUAL BÁSICO DE CONTROL FISCAL*. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/15072ec6-b44c-4307-ae38-e86d7f83d4d2/content>
- Naranjo, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia derecho comparado e historia*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/db8607f2-1028-436f-9faf-1b2d00b82910/content>
- Noriega, C., González, J., & Herrán, H. (1991). *Informe de la comisión quinta de hacienda pública y presupuesto*. <https://observatorio.auditoria.gov.co/documents/37869/530922/Informe+de+la+sesio%CC%81n+de+la+Comisio%CC%81n+Quinta+del+di%CC%81a+18+de+abril+de+1991.pdf/72474fbf-bd6d-2426-e4c4-d731042de2a5?t=1576291252570&download=true>
- OLACEFS. (2014). *Control Fiscal y Ámbito de Relaciones Con Otros Entes Autónomos*. OALCEFS. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/01.Propuesta.pdf>
- Patarroyo, N. (2021). CAMBIOS Y EFECTOS RESPECTO AL NUEVO RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL, A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL DECRETO 403 DE 2020. 1-18. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/42968/2022naslypatarroyo.pdf?sequence=1>
- Portilla, C. (2022). Implementación del nuevo modelo de control fiscal en Colombia y sus implicaciones en el control fiscal territorial. 1-35. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/d919f8aa-95ec-4cbe-9700-478c2f722cb4/content>

Puentes, S. (2019). La reestructuración del sistema del control fiscal en Colombia. Retrieved 13 de septiembre de 2023, from <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/19151/2019sandrapuentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Quesada, P., & Archila, W. (2021). *El control fiscal en Colombia, del control posterior al concomitante y previo como instrumento de lucha contra la corrupción pública*. Tesis de especialización- Universidad Libre de Colombia. Bogotá-Colombia. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20364/EL%20CONTROL%20FISCAL%20EN%20COLOMBIA%2c%20DEL%20CONTROL%20POSTERIOR%20AL%20CONCOMITANTE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Quiroz, M. (2014). Un acercamiento a las “oposiciones paradigmáticas” entre neoconstitucionalismo y positivismo jurídico. *Iusta*, 2(41), 77-97. <https://www.redalyc.org/pdf/5603/560358701004.pdf>

Rincón, E. (2014). *Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control*. Universidad del Rosario. <https://studylib.es/doc/7461813/diferencias-y-relaciones-entre-la-responsabilidad-fiscal-...Rodr%EDguez>

Sarmiento, D., Medina, S., & Plazas, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Viei*, 2, 101-115. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/3754>

Serrano, F., & Rodríguez, S. (2021). *La eficacia del control posterior y selectivo durante el período 2014-2018 en el ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría General*

de la República previo la entrada en vigencia del acto legislativo 04 de 2019. Tesis de pregrado. Corporación Universitaria de la Costa- Villavicencio-Colombia.

<https://repositorio.cuc.edu.co/handle/11323/8883>

Suarez, C. (2022). *LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y FUNCIONES*

JURISDICCIONALES. Tesis de maestría. Universidad Santo Tomás. Tunja-Colombia.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/47471/2022claudiasuarezcastrero.pdf?sequence=1>

Suárez, D. (2021). CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE

CONTROL FISCAL. 1-23. Retrieved 15 de agosto de 2023, from

<http://repositorio.uan.edu.co/bitstream/123456789/2847/1/2021DavidSuarezGomez.pdf>

Transparencia Internacional. (2019). *Índice de percepción de corrupción.*

<https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2019>

Vara, A. (2012). *Desde La Idea hasta la sustentación: Siete pasos para una tesis exitosa. Un*

método efectivo para las ciencias empresariales. Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos. Universidad de San Martín.

<https://www.administracion.usmp.edu.pe/investigacion/files/7-PASOS-PARA-UNA-TESIS-EXITOSA-Desde-la-idea-inicial-hasta-la-sustentaci%C3%B3n.pdf>

Vargas, A. (2012). *SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO EN LA BÚSQUEDA DE LA*

CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE –CGR 1990-2010. Tesis de maestría. Universidad Libre de Colombia. Bogotá-Colombia.

<https://core.ac.uk/download/pdf/198439028.pdf>

Vásquez, W. (2000). *Control fiscal y auditoría de estado en Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Villaci, A., & Arroyave, F. (2017). *FUNCIONALIDAD DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA*. Tesis de Maestría. Universidad Externado de Colombia. Bogotá-Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/2c227003-b443-4e2a-b408-09e09b1b0756/content>

Watson, H. (2016). *EL CONTROL PREVIO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD EN LA CONTRATACION PÚBLICA: ALGUNAS ESTRATEGIAS EN MATERIA*

PRECONTRACTUAL. Tesis de Maestría. Universidad Santo Tomás. Bogotá- Colombia.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1829/Watsonhenry2017.pdf?sequence=1&isAllowed>

Younes, D. (2006). *Derecho del control fiscal: vigilancia para una gestión transparente de lo público*. Ibáñez.