

The restructuring of the fiscal control system in Colombia

Sandra Cristina Puentes Soler**

Resumen

El control fiscal es la base para el logro efectivo de los propósitos esenciales del Estado y de su modernización, debido a que el correcto desarrollo de esa función del Estado permite garantizar que la destinación de los recursos públicos y la utilización correcta de los bienes de la Nación se alinean hacia los planes, programas y proyectos que han sido definidos por la administración.

Así las cosas, es menester identificar las posibles falencias del sistema de control fiscal, para evitar que se malversen los recursos públicos y se desvíen las metas del Estado al no contar con controles eficientes que permitan actuar con oportunidad y con eficacia.

De igual manera, la integración de mecanismos eficientes de control fiscal como el de prevención, advertencia o concomitante, hoy día asimilado por los oficinas de control interno de las entidades estatales, en un organismo externo como las contralorías, permiten identificar en tiempo real las posibles amenazas y riesgos de la gestión fiscal con objetividad y transparencia, sin coadministrar y de forma excepcional, situación que atiende a las críticas del modelo del control posterior y selectivo, que opera cuando ya se ha consumado el detrimento patrimonial del Estado.

Palabras Claves

Control fiscal, Control preventivo, de advertencia, concomitante, Contraloría General de la República -CGR, Coadministración, Auditoría General de la República -AGR, Contralorías

* EL PRESENTE ARTÍCULO SE DESARROLLA DENTRO DEL SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA Y CONTROL FISCAL DE LOS GRUPOS SOCIO – HUMANÍSTICA DEL DERECHO Y DERECHO PÚBLICO FRANCISCO DE VITORIA DENTRO DE LA LÍNEA DE CORRUPCIÓN EN EL PROGRAMA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS SEDE BOGOTÁ

** Estudiante de pregrado de la Universidad Santo Tomás Facultad de Derecho, Noveno y Décimo Semestre, perteneciente al semillero de investigación proyecto de investigación Política Pública y Control Fiscal de los grupos Socio Humanística del Derecho y Derecho Público Francisco de Vitoria dentro de la línea de corrupción. sandrapuentes@usantotomas.edu.co
samy.bridgesgold@gmail.com

territoriales, Patrimonio del Estado, Responsabilidad fiscal, Control interno, Presupuesto, Facultades jurisdiccionales.

Abstract

Fiscal control is the basis for the effective achievement of the essential purposes of the State and its modernization, because the correct development of that function of the State ensures that the destination of public resources and the correct use of the assets of the State Nation align towards the plans, programs and projects that have been defined by the administration.

Thus, it is necessary to identify the possible shortcomings of the fiscal control system, to avoid that public resources are misused and the goals of the State are diverted by not having efficient controls that allow acting with opportunity and effectiveness.

Similarly, the integration of efficient mechanisms of fiscal control such as prevention, warning or concomitant, now assimilated by the internal control offices of state entities, in an external body such as the comptrollers, allow identifying in real time the possible Threats and risks of fiscal management with objectivity and transparency, without co-administration and exceptionally, a situation that addresses the criticisms of the model of the subsequent and selective control, which operates when the State's property detriment has already been consummated.

Keywords

Fiscal control, Preventive, warning, concomitant control, Comptroller General of the Republic, General, Co-administration, Audit of the Republic, Territorial comptrollers, State Heritage, Fiscal responsibility, Internal control, Budget, Jurisdictional Powers.

Introducción

El sustento jurídico en donde se halla la responsabilidad en cuanto a la gestión fiscal de los diferentes actores de la administración recae en salvaguardar el patrimonio público que debe ser protegido integralmente para garantizar la realización de los propósitos fundamentales del Estado que son: *“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.”* (Constitución, 1991, art. 2).

Para el logro de dichos propósitos las entidades administrativas ejecutan políticas, procedimientos y proyectos que requieren de la utilización del patrimonio público, recursos y bienes del Estado, motivo por el cual, las funciones de vigilancia y control fiscal representan un papel prevalente frente a las demás actividades de la función pública.

Así las cosas, la Carta Política de 1991 le confirió al principal organismo de control fiscal -CGR y a dicho sistema, una dimensión técnica con un enfoque hacia la valoración de la administración “control de gestión y de resultados”, en donde se incorporaron conceptos como la eficiencia y la eficacia para medir la realización de los objetivos y metas del Estado en cada una de sus entidades.

Sin embargo, existen falencias en el sistema de control actual como: el hecho que sea la misma administración, por medio de sus oficinas del control interno quienes ejercen el control de advertencia, preventivo o concomitante “Ley 87 de 1993”; la inadaptabilidad del Modelo Estándar de Control Interno -MECI para aquel sector público; falta en oportunidad del control posterior y selectivo, y que esté compuesto por procedimientos lentos que son ineficientes en la lucha contra la corrupción, es decir, cuando ya se han consumado los hechos por mal manejo de recursos públicos, así como para consumir el orden constitucional; la ausencia de recursos físicos y humanos necesarios para ejercer en debida forma el control fiscal (expertos de datos, ingenieros, herramientas tecnológicas, entre otros),

Por lo anterior, es indispensable robustecer el sistema de control fiscal con el mejoramiento continuo del desempeño de las autoridades que lo conforman, propiciando la articulación entre estas, unificando criterios de auditoría, identificando debilidades en la gestión, previendo

transferencias tecnológicas, así como la implementación de buenas prácticas, para hacer frente a la corrupción, fortalecer la institucionalidad y redimir la competencia de los cuerpos de control, lo que permitiría la consecución eficaz de los fines fundamentales de la Nación.

Antecedentes del control fiscal

El control fiscal se conoce en su origen desde la colonia, y surgió como una necesidad de salvaguardar el dinero de la corona española; así las cosas, se replicó el sistema de vigilancia de España y más adelante, se ordenó que los funcionarios españoles rindieran las cuentas pertenecientes a dicha administración.

De manera posterior, se establecieron los tribunales de cuentas en 1604, para los territorios en el cual realizaban explotaciones de minería, para enjuiciar a los administradores de los bienes del Estado Español.

Con la constitución de 1810-1886, aparece la obligación de publicar las cuentas del tesoro nacional de forma anual para que la comunidad se enterara acerca del uso de los recursos del Estado.

En el año 1819 se intentó organizar el control fiscal con lo cual se promovió una ley que con penas drásticas para los servidores encargados de la hacienda que menoscabaran los recursos públicos que contemplaban incluso la muerte.

Teniendo en cuenta las propuestas de la Misión Kemmerer, en donde sugirieron la elaboración de un organismo para el control de las finanzas del Estado, así como un sistema fiscal y otro de banca central, se expidió la Ley 42 del 19 de julio de 1923, "*Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría*".

"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" (Decreto 911, 1932, Art. 1). Con ello se buscó mantener control y vigilancia de la utilización del dinero público al exigirle a las entidades estatales mostrar los resultados sobre la administración de este.

De manera posterior, con la Ley 20 de 1975 modificaron normas orgánicas de la CGR, fijando procedimientos para el control entre otras.

Dicha legislación contemplaba el estudio del sistema de control fiscal para las dependencias incluidas en aquel presupuesto del Estado con los periodos de "Control Previo", "Control Perceptivo" y "Control Posterior" (art. 3, *ibidem*).

En la Asamblea Nacional Constituyente del 91, plantearon cambios drásticos en el régimen de control fiscal de igual forma para la CGR, por ineficiencias identificadas en el control previo, así como para incluir dentro de los sujetos de dicho control, a todos los que manejaran el patrimonio público.

Con la Constitución de esa época se eliminó la noción de control numérico y se dio paso a la de gestión y resultados, es decir que fue suprimido el control perceptivo y previo, llevando al sistema de un control tanto selectivo como posterior; de otra parte, se dispuso que la CGR sería una institución técnica con libertad administradora y presupuestal.

Asimismo, se creó una Auditoría General de la República para proteger y controlar la administración fiscal de la CGR y de las demás contralorías (departamentales, distritales y municipales).

Control Fiscal

Control fiscal es una función del Estado que vigila la administración del patrimonio público ejercida por instituciones estatales y/o de individuales que administren el dinero y/o capitales de dicho Estado.

Esta función comprende sistemas de control como lo son: “*el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno*” (Ley 42, 1993, Art. 9). Esto, con base en principios de economía, eficiencia, valoración de costos ambientales y equidad.

Según el artículo 267 de la Carta Política, esta función es ejercida por la CGR; sin embargo, por ley se podrá establecer que en situaciones excepcionales la vigilancia la desarrollen empresas

privadas, seleccionadas a través de concurso de méritos, aunque al vincular debe adelantarse primero conocimiento del Consejo de Estado.

El control se ejerce de una manera posterior *“la vigilancia de las actividades operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”*, y selectiva, *“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”*. (Ley 42, 1993, Art. 5).

“En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 267).

Ahora, según lo visto, son organismos de control fiscal en Colombia:

- CGR: principal organismo técnico de la Nación que ejerce *“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 Republica, 2019).
Cuenta con independencia administrativa, presupuestal y contractual (Decreto- Ley 267 2000).
- Contralorías a nivel de departamento, distritales y municipales: *“realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley”*. Ahora, viendo el Art. 272 de la Carta Política de Colombia *“...las asambleas y concejos distritales y municipales deberán dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa, y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas”*. (Ley 42, 1993, Arts. 65 y 66).
- Asimismo, la Auditoría -AGR: corporación con que ejerce protección de la administración fiscal de la CGR según el Art. 274 de la Carta Política, tal como del Fondo de Bienestar Social en la CGR, de aquellas contralorías a nivel de departamento, distrito y municipio. Esto, a través de *“sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo*

de los principios de eficiencia, economía y equidad”. (Decreto Ley 272, 2000). La AGR tiene independencia contractual, jurídica, presupuestal y administrativa.

La Constitución Política del 1991 a partir de la ordenanza del Estado Social de Derecho, fijó factores para la alineación de la administración pública para los efectos con fundamento en: aquella administración integral de una intervención de los ciudadanos y con capacidad en las entidades del Gobierno Nacional.

Así las cosas, todas las actuaciones de instituciones gubernamentales, funcionarios o particulares que manejen recursos de la Nación deben estar sometidas a la control y vigilancia para garantizar transparencia en actuaciones, en donde está de por medio la realización de los fines principales de la Nación, como desarrollo y modernización en este.

“De esta manera que el control fiscal nace como una necesidad de vigilar desde la recaudación, hasta la inversión de los recursos públicos.” (Younes, D., 2006, p.32)

Se está frente a un tema que ha venido cogiendo cada vez más fuerza con el paso de los años, sin permitir un voto de confianza sobre quienes tengan en su poder recursos del Estado destinados al avance de infraestructuras o simplemente social. Sobre esta situación, La CGR puede realizar un control posterior sobre las actuaciones que ya fueron realizadas por los funcionarios y de esta forma se puede obtener más información sobre el direccionamiento final de los recursos o un control actual en donde simplemente la contraloría de forma selectiva puede solicitar que se le informe de los estados actuales de las actividades y contrataciones que tienen que ver con los recursos del Estado.

¿Existen falencias en el sistema de control fiscal actual?

A pesar de que en el 91 la constitución le dio un nuevo enfoque al sistema de control Colombiano para adaptarlo a un Estado Social de Derecho, a las políticas, a la economía y a la orientación social y filosófica de ese entonces, en donde se pasó de un control preventivo y perceptivo (en donde la vigilancia era requisito previo para la ejecución en la administración) a uno posterior y selectivo (en donde se independiza el control de la administración); y con el cual se origina el Auditor General de la República; en donde se alinearon la institución fiscalizadora y el sistema

para atender las carencias en la vigilancia y control, y para atacar, entre otros aspectos, la corrupción, luego de ya casi 30 años se pueden identificar necesidades de cambio, visiones de mejoramiento en el ejercicio de los órganos de control fiscal, para actualizar lo que se puede denominar como la más relevante de las actividades o ejes de la función pública por la incidencia en el logro de los propósitos del Estado.

1. El control de advertencia, preventivo o concomitante es realizado por oficinas internas de las mismas entidades estatales.

La Ley 87 de 1993 se establece pautas para el desempeño del control interno en las instituciones de la Nación y dentro de estas se señala que son los delegados del centro de control interno de aquella entidad quienes deben reportar *“los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones”*, con lo cual no existe un grado de total imparcialidad en la administración de estas funciones.

De otra parte, la CGR no puede realizar un control previo, ni uno de advertencia, preventivo o concomitante, porque el Art. 267 de la Carta Política no permite aquello, debido al numeral 7° del Art. 5° del Decreto 267 del año 2000 que fue pronunciado inexecutable y porque la Corte Constitucional señaló según la Sentencia C-103 / 2015 MP María Victoria Calle Correa, señaló que la referida norma desconoce el mandato constitucional, entre otras cosas al prohibir que las actuaciones de dicho organismo admitan una coadministración o intrusión indebida en la actuación de las entidades llevados a control.

Por lo anterior, la Contraloría presentó ante el Congreso un Proyecto de Acto Legislativo No. 355 del 27 de marzo de 2019, en donde planteaba modificar el Art. 267 de la Carta Política para modificar aquel momento y forma del manejo del control fiscal, así:

“El control fiscal podrá ser concomitante y preventivo o posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control”

Pero el Acto Legislativo 04 del Congreso de la República con fecha de 18 del mes de septiembre de 2019 estableció lo siguiente:

“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”. (Acto Legislativo 04, 2019, Art. 267)

Asimismo, prevé dentro de este nuevo esquema de control, la participación de la ciudadanía, que en un 18% del total de quejas que interpusieron en 2016 y que fueron atendidas por la CGR llevaron a confirmar presuntas irregularidades.

2. Dificultades en la adaptación del Modelo Estándar de Control Interno -MECI al sistema público

“Será de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades y organismos a que hace referencia el artículo 5° de la Ley 87 de 1993, La actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI” (Decreto 1499, 2017, Art. 2.2.23.2).

“El Modelo Estándar de Control Interno constituye una herramienta de gestión y control en las entidades del sector público, el cual apoya el cumplimiento de los objetivos misionales, evalúa los controles existentes, y ofrece a la alta gerencia elementos de juicio que coadyuven en la toma de decisiones basado en principios de autogestión, autocontrol y autorregulación”. (Arango, G., 2013 p.11)

Ahora, la auditoría interna se define como un elemento de control que permite hacer un examen sistemático, objetivo e independiente de los procesos, actividades, operaciones y resultados de la entidad pública (Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública - NTCGP1000, 2009, p. 9)

Sin embargo, con la implementación de este modelo las administraciones pueden llegar a considerar que pierden autonomía al interior de la institución, o experimentar dificultades frente a compromisos políticos asociados a la corrupción generada de forma externa, por la corrupción interna frente al no cumplimiento de deberes, por poco conocimiento sobre las funciones del centro de control interno se podría afectar en objetividad e independencia de las auditorías.

3. Dilaciones en la declaración de responsabilidad fiscal

Primero, se manifiesta que la responsabilidad fiscal *“Es 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”* (Ley610, 2000, Art. 1).

La responsabilidad fiscal se desarrolla posterior al control fiscal pues este determina si la responsabilidad de aquellos que tienen bajo su poder dineros del Estado tienen o no responsabilidad en el ejercicio de sus funciones generando un detrimento patrimonial que se produjo de un resultado doloso o culposo en donde el uso indebido o deterioro de estos recursos que les fueron conferidos por el Estado entran a cumplir un papel de responsabilidad principal por su compromiso con la sociedad dañando así a la comunidad en general y dejando de lado normatividades que procuran la regulación de estas.

La responsabilidad fiscal entendida como una conducta culposa o dolosa tiene que ser causada o realizada por una autoridad que controle recursos del Estado y que este en ejercicio de sus funciones y que además cometiera un daño o perjuicio que cause un detrimento patrimonial al Estado y que estas dos se encuentren unidas por el nexo causal; por ello la Ley80 del 93 trata de controlar tanto los deberes como aquellos derechos de las instituciones del Estado en la contratación y su ejecución, pues así aquella entidad que no cumpla con esta normatividad, sabrá que obró en contra de la normatividad vigente.

“Las víctimas que sufran un daño tienen derecho a la verdad, a la justicia y a ser reparadas integralmente por el Estado colombiano, en el caso de comprobarse su responsabilidad en los hechos”. (Torregrosa, N. 2017, p.179 - 180)

Ahora, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo que determina la responsabilidad fiscal que refieren las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, puede ser controvertido ante la vía judicial, el cobro coactivo queda suspendido hasta tanto no se decida sobre la nulidad del acto administrativo lo que podría llevar a la prescripción de la acción. Esto, sumado a las falencias en cuanto al manejo procesal de las contralorías.

Frente a este punto, la CGR propone en el Proyecto de Acto Legislativo No. 355 del 27 de marzo de 2019, conferir facultades jurisdiccionales a esa Entidad, según lo siguiente:

- El Art. 116 de la Carta Política permite de manera excepcional, conferir facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas y para ciertos temas.
- Que al conferir otorgarles los efectos de cosa juzgada material a las decisiones sobre responsabilidad fiscal proferidos por Contralorías, resolvería más expedita AQUELLA situación jurídica del sujeto pasivo de ese proceso.
- La posibilidad de contar con una justicia especializada que coadyuve en el descongestionamiento del aparato judicial.
- En atención al principio de especialidad y el control fiscal
- Las facultades para el cobro coactivo.

Como aporte a esta propuesta en caso de ser acogida, la ley que reglamente las funciones jurisdiccionales en la CGR, de contralorías territoriales y AGR, debe contemplar claramente la separación de funciones administrativas (control fiscal) de las judiciales (responsabilidad fiscal), para brindar objetividad y transparencia y que dichos agentes del sistema no lleguen a ser en determinados casos juez y parte.

“Para la Semiótica Jurídica o, como preferimos designarla, Semiótica de la Justicia, Derecho y sociedad son el mismo fenómeno y, por ello, no hay nada que vincular, pues no son dos fenómenos, sino uno solo”. (Moya, 2017, p. 14)

Un caso particular que se puede traer a colación es el que expone la Sentencia “Bogotá D. C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016) del Consejo de Estado con el consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero” (Pazoz, R. 2016, p.1), en donde le fueron denegadas las pretensiones a una funcionaria que fue sometida a un proceso de control fiscal y que de manera posterior, se encontró su inocencia sobre los cargos imputados, eso no lleva al Estado Colombiano a tener que realizar una indemnización posterior pues quien se encuentra en un cargo del Estado está obligado a acudir a control fiscal, pero sin dejar de lado que dicho control debe velar por no perjudicar causando algún tipo de daño ya que la privación de libertad solamente debe darse en casos que el juez considere necesarios en donde se crea con actos probados que la actora podrá obstruir la ley de alguna forma como por ejemplo huir del país para evitar así su judicialización.

Presupuesto

“La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social” (Decreto 111., 1996, Art. 10)

En la Constitución en el Art. 334 muestra que el uso general del dinero público se encuentra bajo del Estado, por ende, para obtener un control adecuado del sistema presupuestal en Colombia se debe analizar todo lo relacionado con el dinero que ingresa y sale del territorio; además, de su destinación por medio de vigilancia adecuada que se realiza de forma posterior y no previa que es el ideal.

El artículo 346 menciona el tiempo en el que Gobierno formulará dicho presupuesto el cual será anual y le corresponderá ser presentado al Congreso al Plan Nacional de Desarrollo.

Existen contralorías departamentales, municipales y distritales quienes apoyan de forma continua la vigilancia como el control del sistema presupuestal en Colombia que se encuentra dispuesto en el Régimen económico y de la hacienda pública en el Capítulo Del presupuesto, conteniendo 10 artículos que sirven de base para identificar el manejo del dinero del Estado y su correcta destinación.

“El presupuesto es, ante todo, un instrumento técnico y político que busca traducir prioridades apoyadas democráticamente”. (Rentería, C., y Echeverry, J., 2006, p.15)

El control del presupuesto es un instrumento importante para el Estado Colombiano ya que sin este no se puede partir de una economía, no se podría tener equidad, justicia o algún tipo de desarrollo; las prioridades que debe buscar el Estado son aquellas en donde los sectores más vulnerables se han visto afectados al no obtener el presupuesto que por ley debe corresponderle.

El sistema presupuestal en Colombia tiene bastante relevancia cuando de política se habla ya que las entidades deben presentar el proyecto apoyado por la necesidad que se debe basar en el desarrollo de la población por la infraestructura y desarrollo que tiene a su cargo y así lograr que los ciudadanos tengan oportunidades en el sector de educación y salud. El querer cumplir los derechos fundamentales de los ciudadanos por este medio ha llevado al Estado defender el interés general sobre el particular ya que al no hacerlo estaría faltando a varios principios que conforman el Sistema presupuestal en Colombia incluyendo así el de la dignidad humana y seguridad jurídica

que son el pilar del Estado y es este quien procura la protección de los recursos con los cuales se va dar un cumplimiento efectivo y pronto de las metas y proyectos trazados por los alcaldes o personas naturales que tienen bajo su disposición el control de los recursos; así mismo el voto de confianza de quienes los eligieron para poder desempeñar ese papel en la sociedad.

Por medio de ley 42 del 1993 se le permite que la CGR realizara un control posterior siempre y cuando así sea necesario ya sea por el Gobierno o por particulares que realicen la respectiva denuncia del hecho irregular que se esté presentando y sea necesario intervenir antes de que siga causando algún tipo de afectación patrimonial al Estado y con ello a la comunidad por la cual se encuentra encargada dicho servidor o entidad.

Por medio del presupuesto se puede dar cumplimiento al plan del gobierno que buscan cumplir con las necesidades básicas que tiene la población y así con el respectivo estudio realizado de forma previa y selectiva a la entrega del dinero público se puede cumplir a largo plazo ya que es anual los objetivos de distribución de los recursos que debe ir siempre de la mano de la normatividad presente como lo es la Ley 1150 de 2007 en donde se debe realizar con eficiencia y transparencia la contratación de aquellos que será elegidos para continuar con el mejoramiento del territorio.

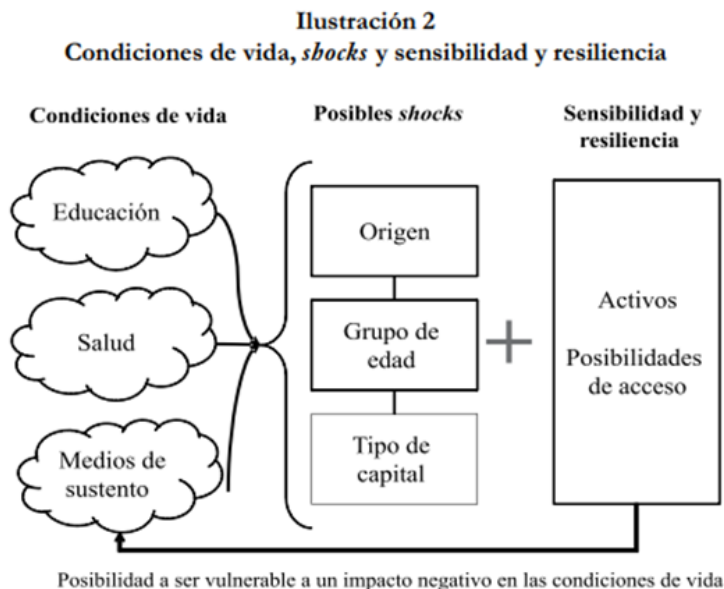


Figura 1. Figura tomada del “Departamento Nacional de Planeación - República de Colombia - UNA APROXIMACIÓN A LA VULNERABILIDAD”. En esta figura el autor pretende demostrar los factores por los cuales se da vulnerabilidad en diversos territorios del país p.11.

“La vulnerabilidad de los individuos se limitará a un número de situaciones que afectan negativamente su bienestar y que se definieron en tres dimensiones: salud, educación y medios de sustento (acceso a empleo u oportunidades productivas”. (Rentería, C.,2007, p.11)

La vulnerabilidad que se presenta en varios sectores del territorio colombiano se presenta por factores anteriormente mencionados y solo con estos es posible analizar a donde debe estar encaminado el mayor presupuesto para lograr un desarrollo pronto y efectivo; para ello se realiza un estudio cuidadosamente y así lograr tener cada año ya sea aumentar o disminuir el presupuesto de cada sector según sea su necesidad. La seguridad que el Estado emite a sus ciudadanos la desarrolla por medio de estadísticas públicas que se pueden encontrar en la página de la CGR pues es allí donde el ciudadano que tiene dudas sobre el presupuesto que se le está dando a cada sector puede verificar y rectificar además de realizar solicitudes, quejas o reclamos del manejo por medio de la atención al cliente que esta página maneja, además de poseer información verificada de las entidades públicas a quienes se les aprueba el gasto del dinero siendo ellos los directos responsables del buena manejo del presupuesto.

“El sistema presupuestal colombiano está constituido por el plan financiero, el plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación, de acuerdo a las prioridades del Sistema Nacional de Planeación, SNP, y las políticas establecidas por el Banco de la República”. (Romero, 2013, p.38)

Este sistema se compone de varias normatividades que componen temas de salud y educación; las cuales tienen que pasar por la etapa de programación, en donde se analiza si es viable o no y su trascendencia para el desarrollo territorial, la etapa de ejecución en donde se pone en práctica la etapa anterior y la etapa de cierre en donde se da por terminado el plan de desarrollo y se buscan nuevos objetivos durante el nuevo año fiscal y así obtener el equilibrio de ingresos y gastos.

“La administración pública ha pasado de ser una mera institución a convertirse también en un derecho subjetivo de los ciudadanos a la buena administración, es decir, fundamentalmente, aquella realizada en interés general, de forma objetiva, legal y eficiente” (Castro C., García L y Martínez J., 2010, p. 39).

Estos controles de vigilancia se realizan con el fin de vigilar con el cumplimiento y vigilancia de la normatividad e intervenir si es necesario cuando este se esté viendo vulnerado por los ordenadores del gasto a quienes se les fue otorgado el manejo de los recursos para su correcta utilización, por ello el control interno que se debe realizar en cada entidad toma fuerza a la hora de entender el papel tan importante que en este gran esquema se maneja.

Importancia del Control Fiscal

La CGR responde por vigilancia de los recursos adquiridos del Estado para su correcta administración por parte de los ordenadores del gasto de cada entidad territorial o estatal que se encuentra en el territorio colombiano, ya sean personas jurídicas o naturales que tengan bajo su poder dinero o recursos del Estado.

El Estado Colombiano debe realizar el control de los recursos otorgados tanto a quienes manejan el dinero como a alcaldes pues hacen parte de las entidades territoriales al ser estos quienes deben dar informe de la administración del dinero del Estado para el desarrollo del país. Desde al año 1993 por medio de la ley 42 de ese año se reconocieron como tipos de control fiscal: *“El control*

Financiero, el Legal, el control de gestión y el control de resultados” (Ley 42, 2003, Arts. 10-13) de esta forma se ha procurado no dejar ningún espacio vacío en la normatividad que lleva el manejo de estos temas y así mismo lograr realizar el control posterior sobre las entidades.

Como primer control que se ve del Artículo 10 en la mencionada normatividad se encuentra el control financiero en donde se estudia si los movimientos financieros de la institución son coherentes con lo obtenido; después en el artículo 11 se observa el control de legalidad que busca estudiar que toda operación realizada en la entidad no vaya en contra de la normatividad vigente. El artículo 12 corresponde al control de gestión que busca ver la eficiencia y eficacia en el desempeño que cada entidad ha obtenido, así como la productividad y que tanto han obtenido de beneficio; en el artículo 13 se habla del control de resultados, tan importante es el estudio que se realiza en esta etapa pues no solamente lleva a cabo la vigilancia y el logro de los objetivos sino también consigue estudiar la viabilidad de la continuidad de estos para lograr llegar a explicar cómo esa revisión de cuentas se debe realizar. Estos controles mencionados fueron creados con el fin de cumplir los elementos de eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales que deben conseguir los funcionarios del Estado como ya se ha mencionado ya que al realizar esta valoración de forma posterior sobre los costos que fueron ejecutados durante el año examinado, puede la CGR recomendar en caso de ser necesario la destinación de los recursos. Igualmente se habla de una forma selectiva ya que el proceso debe estar encaminado a la búsqueda de corregir y eliminar egresos posibles generados por las entidades estudiadas ya que estas no cumplieron con sus objetivos o están realizando el manejo de los recursos del estado de forma irregular.

Cada entidad debe tener un organismo interno que vigile el manejo de los recursos asignados dentro del presupuesto para la vigencia anual (departamento de planeación y presupuesto) pues las entidades tienen que asegurarse del manejo adecuado de estos dineros y así mismo rendir cuentas al Estado Colombiano ya que se posee un riesgo y con este se da mayor seguridad y confiabilidad a los objetivos que tenga cada entidad. Cada proyecto, cada paso que se da en las entidades debe estar soportado por actos eficientes encaminados al desarrollo del país de forma transparente para así poder tener la seguridad del buen manejo de estos dineros dados en donde el control fiscal entra a cumplir un papel fundamental y esencial.

“Los controles de regularidad o de legalidad, están centrados en el cumplimiento de normas y por ello, en el caso del control fiscal, la verificación recaía principalmente sobre los sistemas presupuestales y contables”. (Naranjo, R, 2007, p.32)

Como se mencionó líneas atrás cada entidad del Estado debe tener un control interno según la Ley 87 del 1993 en donde habla de principios, y objetivos que el régimen del control interno debe desarrollar encontrándolo por el generador del gasto de las entidades, llevando así al gran problema que se presenta y es la búsqueda de un control externo sobre las entidades al no ser el control interno eficiente y seguro. Cuando se busca el control que el Contralor tiene que realizar sobre instituciones, se entiende a esta ley no solamente es ineficaz sino poco coherente ya que sus ordenamientos no son suficientes para la confiabilidad que se le entrega ya sea a los alcaldes o empresas que tienen bajo su poder el gasto público para así lograr obtener una buena gestión.

El control interno les permite a los ciudadanos conocer sobre los recursos y las actividades públicas que se realizan con estos pues es importante resaltar la participación del ciudadano ya sea por medio de la democracia que lleva a la ejecución de planes que benefician a toda la comunidad.

“La vigilancia y el control de la gestión fiscal son inherentes al sistema democrático de Gobierno, puesto que, si el poder político está establecido en beneficio de todos, todos deben tomar parte en su establecimiento y control”. (Pérez, J., 1979, p.33)

La importancia de una correcta democracia se encuentra muy de la mano con el desarrollo del control fiscal interno pues presenta debilidades, la buena elección de candidatos, por la buena información que los ciudadanos pueden recibir el control fiscal puede actuar de manera eficaz con tranquilidad que el buen manejo se está llevando a cabo sin algún tipo de desviación sobre su fin el cual es el bien común para todos sobre el bien particular.

“La expectativa de los ciudadanos, coparticipes de la democracia, es que los jueces en ejercicio de su poder creativo del derecho decidan siempre dentro de una ética civil pluralista de consensos, en aras de una sociedad más justa y más humana; y no sólo como ejercicio formal de diseño de proposiciones normativas o por el mero hecho de estar sometido al orden legal.” (Carreño, 2017, pg. 126)

Los diferentes tipos de controles se realizan por medio de 3 tipos diferentes de auditorías las cuales son: la auditoría financiera la cual busca conocer si las entidades están cumpliendo con las normas

que las rigen ya que todos sus actuaciones se deben poder ver en sus sistemas financieros por las normas de contabilidad; la auditoria de cumplimiento busca vigilar la parte legal como el desempeño normativo de contratación del Estado; y auditoria de desempeño donde se revisar el haber realizado de forma satisfactoria los proyectos que fueron planteados con anterioridad con los preceptos de eficacia, eficiencia, equidad y valoración de los costos ambientales, así las auditorias cumplen con la función de analizar si las entidades evaluadas realmente fueron creadas para el desarrollo y bienestar del territorio.

Conclusiones

El sistema de control fiscal actual debe ser sometido a un proceso de actualización a las demandas del Estado, que desde hace 29 años ha venido presentando cambios, con el propósito de otorgarle a los organismos que desarrollan esa importante función las herramientas que faciliten el acatamiento eficiente de los intereses principales de la Nación, así como su desarrollo y modernización.

Para el logro eficaz de la administración del control fiscal es indispensable una articulación de diferentes agentes del sistema incluyendo a la parte de control interno de las instituciones del Estado, para brindar confianza, objetividad, transparencia, equidad y cumplir con el principio de legalidad frente a las actuaciones y procedimientos que se desplieguen.

El control preventivo, de advertencia o concomitante que se crea debe ser excepcional, estar limitado al grado de materialización del riesgo de daño al patrimonio público y supeditado siempre a la decisión del gestor fiscal u ordenador del gasto, para evitar la coadministración que fue suprimida con la constitución de 1991, que generaba corrupción y demoras en la ejecución de la administración.

Se deben establecer mecanismos para otorgar celeridad a los procesos de responsabilidad para evitar congestión y demoras en los fallos administrativos y/o judiciales que es lo que busca el reciente proyecto de Acto Legislativo 04 del año en curso y que se espera por medio de este otorgamiento no solo alivianar la justicia sino poder desarrollar una administración mas completa tanto externa como interna de las entidades del Estado.

Referencias

- Arango, G. (2013). *BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL INTERNO: MECI -COSO*. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá – Colombia.
- Carreño, D., y Restrepo, J. (2017). Editorial Temis. *Universidad Santo Tomás. Justicia Constitucional. Tomo I*. Bogotá – Colombia.
- Castro, C., et al. (2010). *La contratación Estatal: Teoría general- perspectiva comparada y regulación Internacional*. Bogotá D.C., Colombia - Editorial Universidad del Rosario.
- Dávila, L. (2016). *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal*. tercera edición. Bogotá – Colombia, Editorial Legis.
- Moya, M. (2017). *Fundamentos semióticos para la investigación jurídica*. Universidad Católica de Colombia- Bogotá- Colombia, Editorial Repositorio Universidad Católica de Colombia.
- Naranjo, R. (2007). Editorial Universidad del Rosario. *Eficacia del control fiscal en Colombia*. Derecho comparado, historia, macro organizaciones e instituciones. Bogotá – Colombia
- Pérez, J. (1979). Editorial Ediciones Librería del Profesional. *Prólogo al curso de control fiscal de Gustavo Penagos*. Bogotá – Colombia
- Rentería, C., y Echeverry, J. (2006). Editorial United Nations Publications. *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile
- Rentería, C. (2007). Editorial Gráficas Ducal Ltda. Departamento Nacional de Planeación – *Una aproximación a la vulnerabilidad*. Bogotá – Colombia.
- Rodríguez, C. (2014). *Antecedentes del Control Fiscal en Colombia*. GoConar. Recuperado de <https://www.goconqr.com/note/2052442/antecedentes-del-control-fiscal-en-colombia>

Romero, E. (2013). Editorial ECOE EDICIONES. *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Quinta edición. Bogotá – Colombia

Torregrosa, N. (2017). *Una mirada al caso del palacio de justicia desde la responsabilidad del Estado frente a los Derechos Humanos - Una aproximación a un Estado del arte*. Bogotá D.C- Colombia, Revista Republicana, ISSN: 1909 – 4450 Núm 23, Julio-diciembre.

Youges, D. (2006). Editorial IBAÑEZ. *Derecho del control fiscal*. Quinta edición. Bogotá – Colombia.

Normatividad Analizada

Constitución Política de Colombia (C.P). 1991

Contraloría General de la República (2019)

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, 28 de octubre de 1993

Procesos de Responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, Ley 610 de 2000, 15 de agosto de 2000

Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, Ley 1474 de 2011, 11 Julio de 2011

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, Ley 1150 de 2007, Julio 16 de 2007

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, octubre 28 de 1993

Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, Ley 42 de 1993, enero 26 de 1993

Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Decreto 111 de 1996, enero 15 de 1996

Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría, Ley 42 de 1923, julio 19 de 1923

Por el cual se reforman las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la Nación y del Departamento de Contraloría, Decreto 911 de 1932, mayo 23 de 1932

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, Ley 1150 del año 2007, julio 16 de 2007

Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal, Acto Legislativo 04 del Congreso de 2019, septiembre 18 de 2019

Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, Decreto número 1499 de 2017, septiembre 11 de 2017

Términos y definiciones. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. NTCGP 1000:2009, ICONTEC 2009

Consejo de Estado. (2016). Bogotá D. C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016) del Consejo de Estado con el consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero