

Las nuevas tendencias de actualización de la Contraloría General de la República*

The new update trends of Colombian Contraloría General de la República

Diego Alejandro Sarmiento Charry**

Resumen

Constitucionalmente el Control Fiscal es una facultad pública que desempeña la Contraloría General de la Republica de Colombia que busca propender el buen manejo y administración de los bienes y recursos públicos de la nación.

Dentro de los nuevos factores de vigilancia y control fiscal, se ha desarrollado una nueva tendencia de la gestión administrativa, dentro de esta, se encuentran las directrices del ISSAI incorporadas en el plan estratégico 2014-2018, las normas internacionales para entidades fiscalizadoras superiores, estas buscan que la Contraloría General de la nación, organice su sistema de control bajo dos directrices.

En primer lugar, el control financiero; que incluye revisión de cuentas, control de legalidad, control de resultados y un control fiscal interno; a su vez son manejados a través de unas auditorías financieras y;

En segundo lugar, se observa el control de gestión que estará subdividido en 2 categorías, mediante auditorías de desempeño y auditorías de cumplimiento, para tener así, un sistema unificado de

* 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, semestre 10, 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. Correo Electrónico: diegosarmiento@usantotomas.edu.co

control fiscal, que ya ha sido desarrollado por expertos y permita así, una integración absoluta del ISSAI¹ (Normas internacionales para entidades fiscalizadoras superiores).

Cada directriz será auditada, tanto como de informes técnicos, relativos a la etapa de ejecución del plan o proyecto, como a su parte administrativa cuando se trate sobre los manejos que se le van a dar a los recursos y sobre todo al trayecto, que implique la operación financiera hasta la culminación de la obra.

Dentro del artículo de investigación, se resaltarán las cualidades más importantes de la adopción de los sistemas estandarizados para la inclusión de normas internacionales sobre las entidades fiscalizadoras superiores, y además se hará un análisis sobre la mejoría que tendría este nuevo sistema de fiscalización.

Se analiza el mapa de sistema de riesgos de todas las operaciones realizadas por las entidades vigiladas y controladas por la Contraloría General de la República, y se determina que las zonas más afectadas se calificarán con desfavorable o no razonable, para así denotar la capacidad de impacto negativo que puede resultar de dicha operación.

Palabras Clave: Control fiscal, administración, auditoría, vigilancia, facultad.

Abstract

Constitutionally the fiscal control is a function publishes that it exerts the general Comptroller of the Republic, which seeks to promote good management and administration of the funds and property of the nation.

New factors of monitoring and fiscal control, has developed a new trend of administrative management, within this, we find the ISSAI, for Supreme Audit institutions international standards guidelines, these they seek the Comptroller General of the nation to organize your system control under two guidelines.

¹ Las Normas ISSAI constituyen un esfuerzo mancomunado de las entidades fiscalizadoras del mundo, de adoptar un sistema estandarizado de control fiscal.

First financial control, which includes review of accounts, control of legality, control results and an internal tax control; in turn are managed through some financial audits and;

In second place, we find the management control that will be divided into 2 categories, by means of performance audits and compliance audits, to be so, a unified system of fiscal control, which has already been developed by experts and allow as well an absolute integration of the ISSAI (international standards for Supreme Audit institutions).

Each guideline will be audited, as well as from technical reports relating to implementation of the plan or project, as its administrative part when it is about the management that it will give resources and above all the route involving the operation financial until completion of the work.

The most important qualities of the adoption of the standardized systems for the inclusion of international standards of supreme audit institutions will be highlighted within the research article and also an analysis of the improvement that will be this new control system would have.

Analyzes the map of system risks of the operations carried out by the entities supervised and controlled by the Comptroller General of the Republic, and determines the most affected areas will qualify with unfavorable or unreasonable, to denote the capacity of negative impact that may result from this operation.

Key Words: Fiscal Control, management, audit, surveillance, faculty.

Introducción

La Contraloría General de la República de Colombia es un organismo (Torres, N, 2006, pág. 49) autónomo que debe desempeñarse como una institución encargada de hacer un control que rebase las expectativas puramente financieras, y que motive que todos los miembros sean funcionarios o servidores públicos y particulares que lleven a cabo actividades relacionadas con la administración y ejecución de recursos públicos, sean motivados a que actúen con absoluta prudencia, dado que cualquier obra en contra de las buenas prácticas, iría en contravía de los preceptos Constitucionales.

Además de la facultad de ejercer un control fiscal², la Contraloría General de la República está dotada de una autonomía absoluta, esto implica el ámbito presupuestal y administrativo, lo que permite que se cree una independencia respecto de las entidades que la misma Contraloría vigila.

La Contraloría General de la República además, cuenta con una financiación independiente, lo que impide que ningún particular o entidad que tenga algún tipo de interés respecto de la administración y ejecución de las políticas de la Contraloría, adoptando así, una postura de funcionamiento adecuado y realizando un correcto Control Fiscal.

Dada la importancia de influencia de ésta entidad fiscalizadora para los países, se crea una nueva entidad fiscalizadora que garantiza una estandarización global de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores, su nombre es ISSAI, un sistema que blinda de herramientas de correcto funcionamiento y administración, a todas las actividades relacionadas con la fiscalización de las entidades públicas.

En estricto sentido, estas normas o estándares internacionales actúan como fuentes normativas y de dirección sobre la adecuada administración de los bienes del Estado, que recaen en su control sobre los funcionarios públicos y colectivamente en las instituciones estatales.

La adopción por parte del Estado Colombiano de las ISSAI hace parte de un esfuerzo mancomunado de realizar auditorías especiales sobre los casos más críticos donde se deben aunar por el uso especializado de sistemas de control.

Estas auditorías logran definir un acuerdo marco central para moldear el plan con el cual se llevará a cabo la verificación de sistemas de control fiscal, cualquiera que sea la auditoría que se esté desempeñando, sin importar si el área de interés está en etapa de ideación o en etapa de plena ejecución.

² El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia faculta el ejercicio de la función pública de control fiscal a la Contraloría General de la República

Específicamente con la adopción de estas normas ISSAI se da cumplimiento a todos aquellos objetivos previstos por la ley y la constitución³ sobre la vigilancia y control fiscal de las entidades sujetas a estas condiciones.

Dentro de este artículo de investigación, se espera que el lector se informe sobre cada etapa de control fiscal dentro de cada uno de los sistemas de verificación que se mostrarán y expondrán a continuación.

Control Financiero

Es importante resaltar el alcance que tienen los sistemas de control, tanto como en el control financiero como en el control de gestión, los sujetos que están sometidos a la vigilancia y control por parte de la Contraloría General de la República no son más que los órganos que integran la rama legislativa y judicial, así mismo como órganos públicos que se denominan independientes, pero que se puede dudar de dicho concepto porque igual siguen sujetos a este control fiscal.

Otros de los órganos estatales que están sometidos a esta facultad del control fiscal son las sociedades de economía mixta, los privados que administren recursos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, así como cualquier entidad, sin importar su razón social, si administra recursos del Estado, está sujeto al control fiscal.

Es por ello que las actuaciones de los servidores públicos siempre deben velar por el adecuado uso del patrimonio estatal, por lo tanto, dentro de las nuevas tendencias de normatividad internacional ISSAI, se prevé que dentro de las funciones de dichos servidores, exista un control financiero (Colombia, C, 1993,pág. 42) que permita establecer una revisión de cuentas, un control de legalidad, control de resultados y en general un control sobre cualquier actuación que se realice en función pública. Estos controles que son consecución de etapas de los estados financieros, lo que logrará será un sistema transversal de auditoría sobre uno de los controles más críticos de la fiscalización y es la esfera de la corrupción y apropiación de fondos del Estado Colombiano.

³ La Constitución Política de Colombia en su artículo 119 otorga la facultad de vigilancia y control a la Contraloría General de la República.

En otras palabras, el control financiero es una evaluación⁴ que se realiza mediante una auditoría para establecer si en los estados financieros reportados, se reflejan razonablemente todas las operaciones que ejecutó la entidad vigilada, todo ello, siguiendo y comprobando todos los movimientos que se originaron y haciendo el análisis según el cumplimiento de las normas y los principios generales de la contabilidad financiera aceptadas por la Contraloría General de la República.

De este control riguroso de actividades realizadas por funcionarios públicos en función de la administración de fondos del Estado, recaerá una especial atención sobre los fondos destinados a proyectos de crecimiento social, así como la ejecución de políticas para el tejido social de la población colombiana en estado de vulneración.

Enfoques relevantes en la auditoría financiera⁵

El enfoque pilar de la auditoría financiera es disminuir los riesgos⁶ de pérdida de recursos públicos, sea por malos manejos administrativos o por voluntades malintencionadas.

Suele ir más allá de una auditoría de contabilidad y de registro presupuestal, centra sus esfuerzos en la verificación de gestiones internas (Mira, J, 2001, pág. 44) sobre las normas de manejo de recursos públicos que tenga la Entidad vigilada. Se brindan unas opiniones contables y presupuestales⁷.

⁴ La ley 42 de 1993 explica la organización del sistema de control fiscal financiero, así como de las entidades que realizan este control.

⁵ Dentro de los principios básicos del control fiscal, se encuentran la eficiencia, economía, eficacia y la equidad.

⁶ Independientemente de la importancia que tiene la gestión del riesgo a nivel general, específicamente en Colombia, el riesgo de fraude y de peculado por apropiación son los factores claves para el desarrollo de todas estas tendencias y adopciones fiscalizadoras.

⁷ Estas opiniones contables van de la mano con un ajuste presupuestal en el caso de no cumplirse con las expectativas planteadas en el proyecto.

Concepto sobre revisión de cuentas

La revisión de cuentas⁸ es un aspecto inicial dentro del informe de auditoría que tiene que presentar la Contraloría General de la República y consiste en un análisis contable y presupuestal de la ejecución de proyectos o políticas promovidas por los funcionarios o entidades sujetas a vigilancia y control.

Concepto sobre control de legalidad

El control de legalidad⁹ es un circuito normativo que direcciona las actividades de los servidores públicos y entidades que manejan recursos públicos porque es la que asegura que la normatividad aplicable sea la utilizada.

Concepto sobre control de resultados

El control financiero sobre los resultados¹⁰ de cualquier proyecto es necesario para evaluar si la terminación del mismo dio los resultados económicos y los impactos que se tenían previsto durante la ejecución del proyecto.

Concepto sobre el control interno financiero¹¹

Dicho control debe ejercerse mediante las auditorías, de esta manera se remitirá a un concepto técnico que permita la adecuada ejecución de las actividades de los servidores públicos, y una eficiencia sobre el manejo de sus funciones.

Es aquí donde se efectuarán más controles, debido a que estas auditorías lo que logran es una tecnicidad en la ejecución de las labores de los servidores públicos en función de sus actividades,

⁸ Este estudio sobre la revisión de cuentas debe elaborarse basado en los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas

⁹ Se debe procurar que este control de legalidad se ejecute en función de las operaciones financieras, administrativas y de cualquier índole que sea desarrollada en la ejecución normal de las actividades operacionales de las entidades o funcionarios que tengan a su cargo la administración de recursos del Estado.

¹⁰ El cumplimiento de los objetivos planeados sobre los programas y proyectos adoptados por la administración está sometido a un informe técnico.

¹¹ Cada uno de los sistemas de control aplicados en cada una de las etapas de los proyectos sujetos de vigilancia y control, podrán ser aplicados de forma individual o colectivamente por la entidad fiscalizadora.

se hará una asociación de elementos que permitirán una muestra más exacta del desarrollo de las funciones.

Dicha evaluación de auditoría mostrará el análisis interno de confianza que exista en la entidad vigilada y lo que se le puede otorgar, así como la eficiencia del desarrollo y cumplimiento de los objetivos propuestos. Servirá como guía en el mapa general de riesgo para determinar qué tipo de ejecuciones podrán hacer en el futuro

Concepto sobre rentabilidad financiera de la inversión pública¹²

Esta auditoría también deberá contener un concepto técnico sobre la rentabilidad que deberá contener la inversión pública que se ejecute por alguna institución pública, de esta manera, se podrá controlar el impacto social de las políticas de las instituciones y además se fijarán acotaciones respecto del nivel de impacto de dichas inversiones, lo que propenderá a un uso razonable de los recursos públicos, como de la misma manera, se proyectan unos balances positivos de alto nivel que permiten la evaluación concreta del trasfondo de la actividad que se realice.

Dicha rentabilidad incrementará las garantías de cumplimiento de las políticas que se ejecuten mediante obras o prestaciones del servicio a la población civil.

Concepto sobre el manejo financiero del recurso público administrado

Otra de las auditorías que tendrán conceptos técnicos será la que se ejecute sobre el manejo financiero que se les da a los recursos públicos administrado por los funcionarios encargados. En este sentido, se buscará recabar sobre el apropiado manejo financiero de estos recursos, sin que se vean involucrados detrimentos patrimoniales consecuencia de acciones u omisiones.

Esta auditoría buscará que se usen los medios apropiados de hacer transacciones entre entidades así como velar por la legalidad de dicho movimiento financiero.

¹² Dentro del desarrollo de este subtítulo, encontramos reflejados uno de los principios básico de las nuevas tendencias de actualización de la Contraloría General de la República y consiste en la aplicación de políticas orientadas a la actuación de medidas preventivas.

Concretará el ciclo de manejo del dinero, desde la etapa de planeación de la obra a realizar hasta la etapa de ejecución a favor de los encargados.

Permitirá que el control mediante las auditorías sea transversal a las rendiciones de cuentas financieras, además facilitará la vigilancia sobre quienes controlan o tienen en poder la administración de los recursos del Estado Colombiano.

Será un control interno que tendrá por objetivo visibilizar las ejecuciones de quienes tienen a cargo la ejecución de proyectos, políticas públicas o inclusive la prestación de un servicio.

Control de gestión¹³

Dentro de la función pública de control fiscal de la Contraloría General de la República, encontramos que la fiscalización de las actuaciones de servidores públicos también serán objeto de este control (Moya, M, 2016, pág. 58) cuando los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones no gestionen acertadamente las políticas o lineamientos de la institución pública a la cual presta sus servicios.

Esto quiere decir que las nuevas tendencias de fiscalización, están dándole la importancia a realizar la vigilancia y el control sobre las funciones y gestiones que lideren los funcionarios públicos, contribuyendo a la cultura de la eficiencia y permitiendo observar la línea de incremento en la productividad de las actividades desarrolladas.

Además, permite rastrear y atacar la ilegalidad de algunos procedimientos en las actividades que realicen los funcionarios, de esta manera ejerce un control indirecto sobre la ejecución legal de los actos administrativos y en general de la seguridad de los procedimientos que allí en esa institución pública se realicen.

De esta manera lo que se logra es visibilizar un panorama de ilegalidad¹⁴, donde a través de los reportes a las inconsistencias que se encuentren en este tipo de auditorías de gestión, se logra evidenciar en mayor medida, el tipo de faltas cometidas por el incumplimiento del procedimiento

¹³ El control de gestión garantiza el cumplimiento de uno de los principios básicos del control fiscal y es el de la eficiencia.

¹⁴ En la mayoría de las ocasiones, estas inconsistencias se ven reflejadas por fallos en los procesos operativos.

o por la mal intención de este con un fin diferente al de los objetivos planteados por cada una de las entidades de fiscalización y entidades sujetas de esta fiscalización.

Dentro de esta categoría de control de gestión lo que se busca evaluar es todo el procedimiento que realice el funcionario público dentro de sus actividades laborales, y así mismo enfrentarse a la ilegalidad de los procedimientos administrativos.

Auditorías de desempeño

Las auditorías de desempeño¹⁵ tendrán la inclusión de unas herramientas técnicas que facilitarán el control sobre los desempeños de las actividades de los funcionarios.

Estas herramientas técnicas vendrán acompañadas de la identificación de mejoras de eficiencia y eficacia en las actividades de los funcionarios públicos, además cada concepto se verá acompañado de un examen y análisis de la gestión, en los que se tendrán que presentar unos informes de rendimientos y de perspectivas críticas que permitan la construcción de un desempeño elevado en la estructura de la administración de ejecución de actividades.

Las auditorías de desempeño son claves en la puesta en marcha de planes de progreso, proyectos sociales y políticas públicas porque permiten un correcto análisis de las actividades realizadas, una proyección anticipada de las actividades que sean necesarias para la finalización de los proyectos, así como fomentar la transparencia, generando seguridad en todos los interesados en la ejecución de la obra, proyecto o política pública.

Auditorías de cumplimiento

Las auditorías de cumplimiento son la etapa final del control de la gestión en el que intervendría la contraloría. Su papel fundamental será recibir explicaciones de la gestión y ejecución de alguna política, obra, acto administrativo que se ejecute en el desarrollo de las actividades de los funcionarios públicos (Narváez, M, 2014, pág. 145)

¹⁵ Las auditorías de desempeño son ese tipo de auditoría que proyecta cómo se comportará la ejecución y que recomienda sobre las medidas tomar para que los otros índices de rendimiento fiscal, no se vean desmejorados, sino que además, propendan por la economía de cada uno.

Ahora, esto quiere decir que estas auditorías lo que darán son el aval de entrega de la propuesta realizada por las instituciones públicas, sus funciones serán de chequeo.

Dentro de cada una de estas auditorías de desempeño, se elaborarán informes técnicos del cumplimiento de cada uno de los puntos del proyecto en ejecución, lo que facilitará al auditor a detallar cada uno de los puntos de la directriz en ejecución.

Hacia una nueva reforma de control fiscal en Colombia

En principio se ha logrado establecer un mínimo en cuanto a la eficiencia y oportunidad que pueden ofrecer las normas de auditoría ISSAI; han sido pertinentes, es cierto, pero con la entrada del nuevo gobierno y del nuevo plan estratégico 2019-2023, el contralor Carlos Felipe Córdoba ha presentado un proyecto legislativo (Chujfi, G, 2019) a inicios del 2019 que acaba de ser aprobado en su primer debate por la comisión primera de la Honorable Cámara de representantes del país y tiene por objetivo lograr 3 cosas : en primer lugar establecer un poder concomitante y de carácter preventivo con el fin de evitar que los recursos públicos sean destinados de forma indebida, en segundo lugar lo que busca es acabar con el conflicto de competencias que muchas veces surge entre la Contraloría General de la República y las contralorías regionales del país, esto con el fin de lograr una real desconcentración de las funciones y no una intromisión en el ejercicio del control fiscal en el país, y por último y no menos importante, se busca garantizar una real ejecución de unas facultades jurisdiccionales a la Contraloría General de la República que cumpla con el principio de la celeridad y que impida que se lleven a cabo dilaciones de los procesos de responsabilidad fiscal en el área de lo contencioso administrativo.

Si bien la reforma tiene un carácter sustancial de reforma, es necesario aclarar que la normativa respecto de las auditorías seguirá vigente en el curso del ejercicio del control fiscal en el país.

Conclusión

Los lineamientos de la Constitución Política de Colombia son claros; se deben obedecer los mandatos constitucionales, es por ello, que gracias a que se otorga la facultad del ejercicio de la función fiscalizadora, esta debe centrarse en la aplicación de los sistemas de control existentes, así como el mejoramiento de cualquiera de los sistemas de control que se usen para el proceso de

fiscalización y vigilancia a las entidades y funcionarios públicos en operaciones, para encaminarse al empoderamiento del Estado Social de Derecho en Colombia.

Todos los sistemas de control que se adopten en favor de mejores prácticas en la fiscalización deberán tener un aval internacional, para dar cuenta de la estandarización de las buenas prácticas en materia de control fiscal del país. Es esa la razón de la adopción del estado colombiano a las normas de auditoría de la ISSAI; con ello no sólo logra la auditoría de cada etapa de las actividades de los funcionarios y entidades, sino que logra una aceptación internacional de verificación, que otorgará al ciudadano colombiano una sensación de transparencia en las actividades de las personas que manejan recursos públicos o que desarrollen proyectos con el Estado Colombiano.

La importancia que tiene esta buena imagen del público sobre las actuaciones de sus funcionarios publicos genera un ambiente social próspero de sensación de ejecución.

En conclusión se debe efectuar por adoptar unas buenas prácticas y seguir unos lineamientos de ISSAI porque permite un completo desarrollo del marco de control de las entidades fiscalizadoras, además de esta adopción de la nueva tendencia de actualización de la Contraloría General de la República, permite una correlación de actividades con otras Entidades Fiscalizadoras de otros países, lo que generaría una sensación de armonía normativa en cuanto al control fiscal de cada una de sus entidades fiscalizadas , así como de cada proceso realizado en función de la administración , planeación , y ejecución de proyecto por parte de sus servidores públicos.

Por lo tanto, deben seguirse los lineamientos del ISSAI, sobre la dualidad del control en gestión y financiero, para que, de esa manera, el control fiscal se ejerza sobre los núcleos adecuados y pueda tenerse una verdadera entidad vigilada y controlada apropiadamente.

Bibliografía

- Chujfi, G. J. (27 de Marzo de 2019). *Cámara de representantes*. Obtenido de CONTROL FISCAL CÁMARA DE REPRESENTANTES: <http://www.camara.gov.co/control-fiscal>
- Sanchez, C. (2006). Control Fiscal Territorial. Diagnóstico y perspectivas. *Estud. Socio-Juríd* vol.8.
- Colombia, C. (26 de enero de 1993). *Pascual Bravo*. Obtenido de <http://www.pascualbravo.edu.co/pdf/leyes/42.pdf>
- Carreño, D. (2007). La formación humanista de los estudiantes tomasinos. *Departamento Publicaciones Universidad Santo Tomás*.
- Carreño, D. (2014). *Memorias Simposio Internacional de Educación* . Bogotá: REDIPE.
- Torregrosa, N. (2013). *Abc del artículo científico*. Bogotá: Alvi impresores Ltda.
- Torregrosa, N. (2015). Las tendencias de investigación en el campo de la justicia transicional en Colombia. *Revista Republicana*.
- Mira, J. (2001). *El control Fiscal en Colombia*. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad Javeriana.
- Moya, M. (2015). *Producción probatoria de la verdad Ley 906 de 2004*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Narváez, M. (2014). El control fiscal y sus ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Facultad de Derecho y ciencias políticas*.
- Moya, M. (2016). *Fundamentos Semióticos para la Investigación Jurídica*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- López, B. (2002). *El nuevo sistema de control fiscal*. Bogotá: Auditoría General de la República.

Código orcid

<https://orcid.org/0000-0002-0892-1109>

Código cvlac

00016722292018991844