

Sistema de Control Fiscal Interno en Colombia¹

Internal fiscal control system in Colombia

Nicole Eliana Londoño González²

Resumen

En el siguiente artículo se realiza un contexto histórico acerca de cómo surge el control fiscal y como este cambia con la constituyente de 1991, en un principio la gestión fiscal se entendió como la administración del manejo de los bienes del Estado, *cimentado en la Constitución política como un Estado Social de Derecho* (Moya Vargas, 2006), dentro de las etapas de recaudo, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

Esta requería de una vigilancia, que señalara sí efectivamente las operaciones y transacciones se realizaban de acuerdo con las leyes preestablecidas aplicadas a las entidades administradoras de recursos públicos (C - 529 de 1999). Dicha vigilancia antes de 1991 se realizaba únicamente a través del control fiscal efectuado por la Contraloría General de la República, posteriormente se hizo necesaria la creación de una oficina de control interno dentro de cada entidad estatal, que “ayudó a aportar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos y metas institucionales, mediante la fiabilidad de la información financiera, el cumplimiento de las leyes y normas aplicables, la eficacia y eficiencia de las operaciones” (Control Interno, S.f).

Palabras clave

Control fiscal, entidades estatales, control interno, operaciones, transacciones, eficiencia, eficacia.

Abstract

In the following article a historical context is made about how fiscal control arises and how it changes with the constituent of 1991, at first fiscal management was understood as the administration of state property management, "based on the Political Constitution as a Social

¹ El siguiente trabajo de investigación es producto del proyecto de investigación política pública y control fiscal de los grupos socio-humanística del derecho y de derecho público francisco de Vitoria dentro de la línea de corrupción en el Programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá.

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

State of Law "(Moya Vargas, 2006), within the stages of collection, conservation, acquisition, alienation, expense, investment and disposition.

This required a surveillance, which would indicate whether the operations and transactions were effectively carried out in accordance with the pre-established laws applied to the entities managing public resources (C-529 of 1999). This monitoring before 1991 was carried out only through the fiscal control carried out by the Comptroller General of the Republic, later it became necessary to create an internal control office within each state entity, which "helped to provide a degree of security". reasonable in terms of achieving the objectives and institutional goals, through the reliability of financial information, compliance with applicable laws and regulations, the effectiveness and efficiency of operations "(Internal Control, Sf).

Key Words

Fiscal control, state entities, internal control, operations, transactions, efficiency, effectiveness.

Introducción

El derecho como ciencia social hace descripciones e interpretaciones de fenómenos sociales, coyunturales, socio-políticos por lo que requiere una visión interdisciplinaria propia del enfoque cualitativo (Hernández et al, 2006). El método del análisis jurisprudencial empleado en este trabajo se ubica dentro del modelo señalado como dogmática jurídica (Courtis, 2006). Esta ponencia es el resultado de la aplicación de instrumentos de captura y análisis de la información de 4 jurisprudencias hito de la Corte Constitucional acerca del Control Fiscal en Colombia, a su método, principios, procesos, entre otros; así como también a la interpretación que conlleva la propuesta del control fiscal como bien jurídico y como Derecho Fundamental.

Importancia del control fiscal interno en las entidades públicas colombianas

Para realizar un análisis frente a la importancia que tiene el sistema de control interno en Colombia, es necesario llevar a cabo un breve recuento histórico con la finalidad de dar a conocer el origen de este sistema y cómo se ejecutaba el control fiscal en Colombia antes de la constitución de 1991.

Mediante la Ley 42 de 1923 se creó la Contraloría General de la República, como un departamento independiente de los demás departamentos administrativos, a cargo del Contralor General de la República y del Auditor General, cuya competencia consistió en examinar las

cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la nación.

Posteriormente se promulgó la Ley 58 de 1946 por medio de la cual se reformaron las leyes orgánicas de la contraloría, “otorgando al contralor competencia exclusiva para conocer de todos los casos relacionados con la administración de los recursos del Estado” (Narváez, 2014).

Para el año de 1976 se reglamentó dicha ley con el Decreto 925 el cual permitiría que la Contraloría General de la República en este entonces, aplicará los sistemas de control en tres etapas, control previo, control perceptivo y control posterior con el fin de garantizar al Estado el rendimiento adecuado de los bienes nacionales.

Según este decreto el control previo se caracterizó por examinar con antelación a la ejecución de transacciones u operaciones, actos o documentos que permitieran comprobar el cumplimiento de las leyes y procedimientos ya establecidos.

De igual forma le correspondía a la Contraloría realizar el control perceptivo que consistía en la confrontación entre los comprobantes y documentos con la existencia física de los fondos y bienes relacionados en dichos registros.

Por último el control posterior consistía en comprobar si efectivamente las transacciones u operaciones realizadas por las entidades estatales se ajustaban a las leyes y procedimientos establecidos.

Sin embargo en lo referente al control previo desde un inicio se evidenciaron algunos problemas como la posibilidad de que existiera una intromisión por parte del órgano de vigilancia en la administración propia de cada entidad, entre otras dificultades.

Así lo señaló la Corte Constitucional, afirmando que el modelo de control previo acentuaba una intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de medidas ejecutivas, lo cual entorpecía el desenvolvimiento normal de la administración y además se comprometía la necesaria independencia y autonomía del que es el ente fiscalizador, instaurando un foco de corrupción. (C-103 de 2015).

Anudado a lo anterior, la situación social y económica del país, los graves casos de corrupción que estaban saliendo a la luz provenientes de las entidades estatales; obligaron a que el Estado busará una solución a la problemática que se presentaba en esa época, debido a que se desbordaba la capacidad del ente encargado de la vigilancia de las entidades, en la ejecución y terminación de los contratos y cuentas de los funcionarios encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación; de la administración de los recursos y la revisión de todas las deudas y reclamaciones, de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la República.

Se dispuso la creación de un órgano de control interno en la ley 087 de 1993 dentro de las entidades estatales que tuviera como fin estimar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles y de orientar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos. (Sentencia C 506 de 1999).

Es decir que propende porque las actuaciones y operaciones de las entidades así como la administración de información y recursos sean realizados acorde con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas que se trazan por la dirección de cada entidad y atendiendo las metas y objetivos previstos. (Art. 1 Ley 87 de 1993).

Además de ello su accionar se basa en unos objetivos definidos por la misma ley en el artículo 2, dentro de los cuales se encuentra proteger los recursos de la organización, velar por que las actividades y recursos de la organización se dirijan al cumplimiento de los objetivos de la entidad así como también lo es asegurar la oportunidad y confiabilidad de sus registros, es decir de la información; Sólo de esta forma es posible aplicar medidas que prevengan riesgos de corrupción o de desviaciones de dinero de la administración pública, que generen que las organizaciones no puedan lograr las metas previstas.

Constitucionalmente la creación de esta ley se basa en el artículo 209 inciso 2 que señala que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, además la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Constitución política de Colombia, 1991).

De igual forma en su artículo 269 dispuso que las entidades públicas, están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas (Constitución política de Colombia, 1991).

La Corte Constitucional hizo referencia frente al artículo 269 de la Constitución política colombiana, señalando que el constituyente de 1991 dispuso en términos explícitos que dentro de todas las entidades de carácter público debe existir un control, que denominó de primer grado, se refirió a este como un control axiológico y finalista, pues se ocupa de que la gestión de los órganos estatales se orienten hacia la ejecución de los fines que constituyen su objetivo pero además, dicho control está sometido a los principios constitucionales pues estos rigen el ejercicio de la función pública. (Sentencia C- 826 de 2013).

En Colombia la importancia de la oficina de control interno de las entidades públicas radica en la necesidad que se tiene de que todas estas cumplan con los proyectos y fines propios de su gestión; para ello esta oficina debe encargarse de que las entidades estatales no malgasten su patrimonio y de igual forma realicen sus actividades con la debida eficiencia y eficacia que la ley exige, realizando un acompañamiento a los proyectos establecidos por la administración y de igual forma proponiendo alternativas y sugerencias para el óptimo desarrollo de los objetivos.

Con respecto a la importancia del control interno la Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013, con el magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva señaló, que el control interno es considerado una herramienta gerencial, cuyo objetivo es optimizar el ejercicio de las instituciones públicas en términos de calidad y eficiencia de gestión, pero además la ve como complementaria del control fiscal que es ejercido por la Contraloría.

Finalmente se estaría frente a una autonomía en los procesos administrativos evitando que se dé una administración entre el órgano de vigilancia y la institución estatal. De igual forma con la creación de esta figura se evitó que se extendiera el proceso para la toma de decisiones administrativas, debido a que antes se requería la intervención de la contraloría en estas; Con lo anterior se redujeron las posibilidades de corrupción debido a que se minimizaron la cantidad de personas intervinientes en las diversas ejecuciones.

Necesaria complementariedad entre control interno y control fiscal

De acuerdo al análisis realizado anteriormente, encontramos que una de las finalidades de la Constitución de 1991 frente a la reforma del control fiscal fue delimitar las funciones de vigilancia por parte de la Contraloría General de la Nación, estableciendo un control posterior al momento de llevar a cabo su gestión.

Por lo anterior es necesario tener clara la distinción entre el control fiscal y el control interno ya que el primero se define como una función pública porque vigila que la gestión fiscal de la administración de los fondos o bienes estatales (Ley 42 de 1993). Mientras que el segundo se define como un sistema integrado por el esquema de organización, que tiene como fin procurar que todas las actividades y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos” (Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible).

Sin embargo es de vital importancia que exista una armonía entre las actividades realizadas por el control interno propio de cada entidad y la Contraloría General de la Nación, debido a que:

En primer lugar la figura más cercana a las actuaciones de cada entidad es la oficina de control interno quien debe intervenir inmediatamente cuando tenga sospecha o conocimiento de que la administración no se está llevando a cabo conforme a la ley o conforme a los fines de cada entidad; de igual manera es quien debe velar por el cumplimiento de los objetivos basándose en el principio de eficiencia y eficacia el primero determinado como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de sus fines, y el segundo definido como el cumplimiento de las determinaciones de la administración, es decir que esta oficina representa para la administración un apoyo logístico compuesto de personal calificado que propende por la transformación de un Estado con mejor distribución de los recursos. (Sentencia 826 de 2013). En segundo lugar la oficina de control interno llamada también control de primer nivel es quien debe dar a conocer de forma eficaz y veraz los requerimientos que realice la Contraloría como órgano de segundo nivel, con el fin de que esta última pueda llevar a cabo su labor de manera óptima.

En tercer lugar el control de primer nivel es quien debe garantizar y facilitar de manera interna y externa el flujo de la información propia de cada entidad.

Finalmente desde la oficina de control interno se deben enviar a la Contraloría General de la Nación los hallazgos que se realicen en la ejecución de los procedimientos, con el fin de evitar desfalcos en los recursos del estado y evitar que las entidades no cumplan sus objetivos (Contraloría General de Santander).

Por último, también se puede ver la complementariedad de estos dos controles, en la vigilancia de la gestión pública, por lo observado en el numeral 6 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia que dispone que el Contralor General de la República tiene la facultad de “Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”(Constitución Política de Colombia, 1991) , por tal motivo anualmente presenta ante el poder ejecutivo y legislativo un informe que consolida los resultados de la evaluación y calificación de los diseños y la efectividad de los controles establecidos por los entes auditados, reduciendo de esta forma los riesgos de pérdida de recursos públicos o el incumplimiento de los objetivos institucionales (Contraloría General de la República, 2015).

De lo establecido anteriormente resulta posible concluir que con la creación del sistema de control fiscal interno se logró un gran avance en materia de autonomía administrativa, celeridad y presunción de buena fe, dado que ya no se debe solicitar autorización por parte del ente de control fiscal para todas y cada una de las actuaciones administrativas, por lo contrario estamos

frente a una armonización real de dos sistemas que conjuntamente logran una efectiva vigilancia y junto con ella altos niveles de transparencia en cuanto a la utilización de recursos estatales.

Auditoría interna regulada por Normas Internacionales

La oficina de control interno dentro de cada entidad pública debe ceñirse al cumplimiento de las normas internacionales para el adecuado ejercicio profesional de la auditoría interna, el apropiado cumplimiento de las obligaciones que tal auditoría genera en teoría independencia y objetividad para el departamento de control interno.

El director de la oficina de control interno debe responder ante un nivel jerárquico dentro del ente de carácter público, en la norma internacional tal superior es catalogado como el consejo de administración, quien se encarga de aprobar el estatuto y presupuesto de auditoría interna, así como el encargado de recibir comunicaciones sobre como se viene desarrollando el plan de auditoría interna.

A pesar de tener que rendir cuentas ante un superior jerárquico y tener que seguir un lineamiento específico acerca de cómo debe realizar su labor de auditor interno, la independencia del departamento así como su objetividad se pueden ver comprometidas si quien ocupa este cargo es una persona que no tiene los conocimientos o habilidades que implican este cargo.

Deficiencias en la Unidad de la oficina de control interno

1. Según la Ley 1474 de 2011 (art. 8) que modifica la Ley 87 de 1993 (art. 11), el jefe de la unidad de la oficina de control interno es elegido por el Presidente de la República quien es el encargado de designar este cargo en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional, cuando se trate de entidades de orden territorial este será designado por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial es decir designado por el Alcalde o Gobernador, lo que significa que este cargo es de libre nombramiento y remoción; la escogencia de este cargo presenta deficiencias en dos niveles, el primero se refiere a que la elección por estamentos políticos pueden afectar la independencia del control fiscal interno de cada entidad, (Auditoría General de la República, 2011), en segundo lugar no se garantiza que la persona que se escoja esté capacitada para realizar, observaciones, verificaciones y análisis técnicos especializados pues al ser escogido por un órgano político puede o no contar con el conocimiento y experiencia necesaria para hacer cumplir con el objetivo de la entidad, esto

indica que la llana existencia de una oficina de control interno no garantiza que se haga una adecuada vigilancia a los recursos estatales.

Tal situación se da, porque Colombia es un país en donde existe desequilibrio, desigualdad y pobreza, por lo cual el poder punitivo del Estado se presenta fuerte, pero en la práctica es débil o nulo (Carreño Dueñas, 2016), lo cual significa que la escogencia tan amplia para cargos de tan vital importancia se ven empañados de corrupción y clientelismo.

Con respecto a este tema la Corte Constitucional en sentencia C 506 de 1999 estimó que es constitucionalmente válido que se estipule a una persona en un cargo de libre nombramiento y remoción, pues quien se elige es alguien en quien se tiene confianza personal, en cuanto a sus escenarios éticos y morales, así como en la concurrencia y afinidad entre perspectivas y modelos organizacionales, para que de esta forma pueda conformar un equipo sincrónico que sea idóneo para cumplir las metas que debe conseguir la institución; Es decir que no debe tenerse sólo en cuenta la calificación profesional y la experiencia del candidato sino la sincronización que pueda tener con el equipo de trabajo que ya está constituido.

2. Según la Ley 87 de 1993 (Art. 9), la oficina de control interno funciona como un mecanismo de medición y evaluación de la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, significa que asesora a la Alta dirección de cada entidad pública en la continuidad del proceso administrativo; la evaluación de los planes que ya están establecidos y la introducción de correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos (Escuela Superior de Administración Pública, 2009). Tal propósito se entorpece pues el presupuesto con el que cuentan dichas entidades para desarrollar las actividades previstas es rígido lo cual indica que el dinero que se destine inicialmente no puede redirigirse a atender otros planes de emergencia diferentes a los iniciales o proyectos que puedan surgir en el camino y que sean conducentes a atender situaciones económicas o sociales que aparezcan en el sector de la población para la cual la entidad pública busca cubrir sus obligaciones, es decir que en este caso no se estaría haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos porque no resulta posible implementar nuevas actividades que promuevan el logro de misión institucional cuando desde un principio estas no fueron planteadas.

Conclusiones.

Las siguientes son conclusiones con respecto a las deficiencias encontradas dentro del sistema de control fiscal interno en las entidades públicas:

Para la primera deficiencia, la Corte Constitucional en Sentencia C – 506 de 1999, considera que no existe vulneración a los preceptos legales ya que este es un cargo que requiere de un alto nivel de confianza por parte del encargado del nombramiento y la persona que es nombrada; sin embargo si nos acogemos a la realidad es cierto que la buena fé se debe presumir pero con las largas listas de desfalcos y malas administraciones considero que es necesario regular este tema a través de cualquier medio idóneo con el fin de que el libre nombramiento y remoción esté condicionado a que la persona que se vaya a posesionar en el cargo cumpla con algunos requisitos, ya sean de estudio, experiencia o cualquier característica con el fin de que puedan hacerle saber al ciudadano del común como nosotros que la administración está en manos de alguien capaz que pueda proporcionarnos seguridad en el ejercicio de su actividad de manera eficiente y de forma transparente.

Es decir que no exista un campo tan amplio según el cual una persona pueda nombrar a cualquier otra en un cargo tan importante como son los de alta dirección, pues tal situación genera que en vez de seleccionar a la persona más capacitada se termine eligiendo a la persona a la que se le debe un favor político, al familiar o al amigo de universidad, favoreciendo de esta forma el clientelismo y la corrupción; todo ello porque las representaciones sociales deben construirse en relación a los conceptos de justicia y equidad (Torregrosa Jiménez, 2014).

Para la segunda deficiencia, para cumplir con el propósito con el cual se creó la ley 87 de 1993 y con el fin de evitar que exista una mala administración de los recursos propongo que se configure un sistema ágil que pueda responder a los diversos imprevistos, mediante el cual se implemente un conjunto de herramientas que faciliten y promuevan la celeridad en los cambios de dirección del presupuesto, logrando así cumplir con el deber de las instituciones públicas para con la sociedad y crear en la misma población un criterio mejorado al momento de consolidar su idea sobre cómo se están administrando los recursos del Estado.

Es cierto que al implementar un sistema abierto en un principio se podría llegar a tener dudas frente a la alta posibilidad de enfrentarnos a un peculado por apropiación, dado que las entidades públicas llegarían a tener un margen más amplio de acción dentro del cual sería más difícil realizar un seguimiento al gasto del erario público, sin embargo si dentro del sistema antes mencionado se fijan parámetros bien definidos y estrictos se podrían llegar a estar frente a una herramienta útil y se verían resultados en las actividades de las entidades.

Referencias

Auditoría General de la República. (Mayo de 2011). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia*. Recuperado el 22 de 05 de 2018, de Resultados Misión de

Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf

Carreño Dueñas, Dalia. (2016). El sujeto activo en el delito de tortura en Colombia. En *Derecho penal, vigilancia y control social* (pág. 146). Bogotá: Ibáñez.

Contraloría General de la República. (Septiembre de 2015). *Informe sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno*. Recuperado el 12 de 05 de 2018, de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461288/Informe+sobre+la+calidad+y+eficiencia+del+Control+Fiscal+Interno+2014/79db3345-f1cb-4356-a5ee-67be7964bd8b?version=1.0>

Contraloría General de Santander. (s.f.). *La Necesaria Articulación del Control*. Recuperado el 21 de 04 de 2018, de https://contraloriasantander.gov.co/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=491&wpfd_file_id=8770&token=ba82bd934924c7897f9537ff344248e3&preview=1

Control Interno. (s.f.). Recuperado el 26 de 04 de 2018, de Control Interno: <http://www.economicas.unsa.edu.ar/web/archivo/otros/control-unsasistema-de-control-interno.pdf>

Courtis, C. (2006). *El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*.

Escuela Superior de Administración Pública. (Septiembre de 2009). *Cartillas de Administración pública*. Recuperado el 30 de 05 de 2018, de Rol de las Oficinas de control interno, Auditoría interna o quien haga sus veces: <http://www.iiacolombia.com/resource/RolOficinas.pdf>

Hernández, S. (2013). En *Métodos y Técnicas de la Investigación*. pp. 12-14 McGraw - Hill Interamericana.

Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible. (s.f.). *¿Qué es control interno?* Recuperado el 01 de 06 de 2018, de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/control-interno/control-interno/que-es-control-interno>

Moya Vargas, Manuel Fernando. (2006). *Revista facultad de Derecho IUSTA Vol. 1, No. 24 pp. 49* En los fallos penales por inasistencia alimentaria: un desfase entre la ley y la realidad judicial. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://repository.usta.edu.co/discover?scope=%2F&query=Fernando+Moya&submit=>

Narváez, M. I. (Enero- Junio de 2014). *Revista Facultad de Derecho y Ciencias políticas Vol. 44, No. 120 pp. 129-152*. Recuperado el 15 de 05 de 2018, de El control fiscal y

su ajusté dentro del Estado Social de Derecho:

<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n120/v44n120a06.pdf>

Torregrosa Jiménez, Norhy Esther. (2014). *Revista de Derecho y Ciencias sociales Misión Jurídica*, pp. 183. Representaciones sociales en torno al concepto de equidad y justicia de los conciliadores y las conciliadoras en equidad de las unidades de mediación y conciliación en Bogotá.

Jurisprudencia Citada

529 de 1993, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

506 de 1999, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

826 de 2013, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

103 de 2015, Corte Constitucional, Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa

Leyes Citadas

Ley 42 de 1923

Ley 58 de 1946

Decreto 925 de 1976

Ley 087 de 1993

Ley 1474 de 2011

Constitución política de Colombia 1991