

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA: ¿UNA REALIDAD O UNA NECESIDAD?

CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE*



THE NATIONAL FISCAL CONTROL SYSTEM IN COLOMBIA: A REALITY OR A NEED?

RESUMEN

El control fiscal en Colombia está definido en la Constitución Nacional, lo ejercen la Contraloría General de la República a nivel nacional y las contralorías departamentales y municipales de las ciudades que tengan la categoría de capitales apoyados por las oficinas respectivas de control interno y por la Auditoría General de la República, como órgano de control de la Contraloría General de la República. Se trata de un control posterior y selectivo. Reiteradamente se plantea la ineficacia e ineficiencia de los órganos de control fiscal de nuestro país, en relación con la gestión de la Contraloría General y las contralorías territoriales. A pesar de lo requerido desde el orden constitucional del 91 y desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, el desarrollo del control fiscal a través de la regulación desatada por el Congreso de la República, en muchos casos obtiene resultados que distan mucho de lo que se espera para el correcto funcionamiento del Estado Social de Derecho.

PALABRAS CLAVE: Control fiscal; Control posterior y selectivo; Gasto público; Auditorías, Procesos de responsabilidad fiscal, Contraloría General de la República; Auditoría General de la República.

* Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Alta Gerencia de la Universidad Libre de Pereira y máster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho, de la Universidad Rey Juan Carlos de España, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y la Universidad Francisco de Vitoria; *e-mail*: [pipecordoba@gmail.com].

ABSTRACT

Fiscal control in Colombia is defined in the National Constitution, exercised by the General Comptroller of the Republic, at the national level and by the departmental and municipal comptrollerships of the cities that have the category of capitals; supported by the respective offices of internal control and by the General Audit Office of the Republic, as control body of the General Comptroller of the Republic. It is a subsequent and selective control. The ineffectiveness and inefficiency of the fiscal control bodies of our country are repeatedly raised in relation to the management of the General Comptroller's Office and the territorial comptrollerships. Despite the requirements of the constitutional order of 1991 and the jurisprudence of the Constitutional Court in this regard, the development of fiscal control through the regulation unleashed by the Congress of the Republic, in many cases obtains results that are far from what that is expected for the correct functioning of the Social State of Law.

KEYWORDS: Fiscal control; Subsequent and selective control; Public spending; Audits; Fiscal responsibility processes; Office of the Comptroller General of the Republic; General Audit of the Republic.

Fecha de presentación: 10 de abril de 2018. Revisión: 24 de abril de 2018. Fecha de aceptación: 30 de abril de 2018.



I. INTRODUCCIÓN

Con la Constitución Política de 1991¹, el control fiscal debió ajustarse a los lineamientos del Estado social de derecho y de las nuevas estructuras y realidades administrativas del país puestas por la nueva Constitución, lo que implica el ejercicio del control fiscal posterior y su desarrollo conforme a los requerimientos que imponen las garantías que conlleva dicho Estado social de derecho.

El precepto constitucional del control fiscal en Colombia lo encontramos en el artículo 267 de la Constitución de 1991 y subsiguientes relacionados con la Contraloría General de la República y con los principios constitucionales en relación con la responsabilidad, transparencia, moralidad y debido proceso.

1 Corte Constitucional *et ál.* *Constitución Política de Colombia 1991, Actualizada con los actos legislativos a 2016*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>].

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta...².

La Corte Constitucional ha reiterado el marco de actuación del control fiscal de la Contraloría General de la República

trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra límites claros en el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control...³.

En la Sentencia C-557 de 2009⁴, la Corte Constitucional precisó que el control posterior de la gestión fiscal comprende dos actividades o

2 Ídem.

3 Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. S.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

4 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>].

momentos diferenciados: (i) la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; y (ii) el inicio de procesos de responsabilidad fiscal:

En cuanto a los momentos del control fiscal la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el control fiscal, el cual es posterior y selectivo, se desarrolla en dos momentos diferenciados que sin embargo se encuentran entre sí claramente vinculados, el primero de los cuales resulta necesario y obligado, mientras que el segundo tiene un carácter derivado. Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con la ley. Esta primera labor se desarrolla mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. En un segundo momento, y si de la labor de vigilancia primeramente practicada surgen elementos de juicio a partir de los cuales se pueden inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, se inicia el proceso de responsabilidad fiscal, orientado a 'obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa'⁵.

II. EL CONTROL FISCAL: REALIDAD Y RETOS

En Colombia, la Constitución prevé un mecanismo de control a la gestión de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, éste se cumple mediante la función de la Auditoría General de la República, según el artículo 274 de la Carta Política, desarrollado por el Decreto 272 de 22 de febrero de 2000⁶.

La Auditoría General de la República en reiteradas ocasiones ha hecho referencia a la ineficacia e ineficiencia de los órganos de con-

5 Ídem.

6 *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9598>].

trol fiscal de nuestro país, en relación con la gestión de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

A pesar de lo requerido desde el orden constitucional del 91 y desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, el desarrollo del control fiscal a través de la regulación desatada por el Congreso de la República, en muchos casos obtiene resultados que distan mucho de lo que se espera para el correcto funcionamiento del Estado social de derecho.

Existe una débil articulación entre las finalidades que se asignan a las distintas fuentes de recursos del gasto público, en especial el Sistema General de Participación y el Sistema General de Regalías. Desarticulación a la que se suman las debilidades institucionales existentes en los territorios para que la contratación pública sea transparente y además fuente de un gasto eficiente y eficaz a la hora de responder a las necesidades de la población, en especial, el sector más pobre de ella. Falta de transparencia que alimenta la corrupción y el mal uso de los recursos públicos⁷.

Según la Auditoría General de la República, cada año se recupera menos del 4% de los recursos a través del sistema de control fiscal, cifra que a nivel territorial disminuye a solo un 0,6%⁸. Si bien es difícil obtener un fallo de responsabilidad fiscal, dada la presente legislación sobre el control fiscal en Colombia, cerca del 83% de los recursos que tienen fallo de responsabilidad fiscal no son recuperados, lo cual se debe a la tradicional costumbre colombiana de declararse insolvente y a la utilización de todo tipo de mecanismos de litigio estratégico para evitar el pago⁹.

7 EDUARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN. "Las finanzas territoriales", en *Economía Colombiana*, edición 347, septiembre-diciembre de 2016, pp. 4 y 5, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>].

8 LUIS FELIPE HENAO. "Colombia debe tomarse en serio el control fiscal", en *El Tiempo*, Bogotá, 14 de diciembre de 2017, disponible en [<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/luis-felipe-henao/colombia-debe-tomarse-en-serio-el-control-fiscal-161392>].

9 "Contralorías rescatan 40 de cada \$ 1.000 de recursos embolados", en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de agosto de 2016, disponible en [<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/recursos-publicos-recuperados-por-la-contraloria-40208>].

Otro de los grandes problemas del control fiscal es su descentralización. En vez de tener una sola Contraloría, en Colombia existen decenas de contralorías departamentales y distritales por completo desconectadas entre sí y sin los recursos suficientes.

El control fiscal se caracteriza por su amplitud, al respecto la Corte Constitucional ha manifestado que la vigilancia de la gestión estatal incorpora un amplio espectro de entidades, nivel territorial y operaciones susceptibles de ese control y que por tanto su ejercicio es posible en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejan bienes o recursos públicos. Es decir, el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en las cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada que realiza la función o tarea sobre la cual recae aquél, ni su régimen jurídico¹⁰.

En tal sentido, es fundamental desarrollar una adecuada y eficaz coordinación de los organismos responsables de la lucha directa contra la corrupción, entre ellos, la Contraloría, la Procuraduría o la Fiscalía, máximos organismos de control fiscal, disciplinario y penal, respectivamente.

También con las veedurías y con los garantes del control político como el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, de la misma manera es necesario coordinar con las superintendencias y con la Auditoría General de la República. Se hace necesario un sistema nacional de control que articule estos componentes.

Por su parte, la Auditoría General de la República plantea que la posterioridad del control de que trata la Constitución Política y la Ley 42 de 26 de enero de 1993¹¹, no significa que la actuación de las contralorías deba ser extemporánea. Se requiere más inmediatez en el

10 Sentencia C-557 de 2009, cit.

11 *Diario Oficial*, n.º 40.732, de 27 de enero de 1993, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>].

control y ser más preventivos, por ello se deben diseñar mecanismos que garanticen la realización de un control fiscal más oportuno¹².

Desde la Auditoría General de la República se avanza en un proceso de reingeniería a los actuales procedimientos y reglamentos para la rendición de cuentas por parte de las contralorías territoriales. Se ha identificado la necesidad de propender por la complementariedad del control fiscal con el Sistema de Control Interno, conforme al ordenamiento constitucional.

Sin embargo, desde la Auditoría General, se tiene la percepción de que no hemos hecho uso eficiente de los informes y resultados producidos por las oficinas de control interno de la administración, o no hemos exigido a dichas oficinas el establecimiento de controles, procesos y procedimientos efectivos que garanticen el debido cuidado de los bienes y recursos públicos a ellas encomendado. Por ello desde esta entidad, se insta a desarrollar el trabajo auditor que efectúan las contralorías, a partir también de los resultados contenidos en los informes del Sistema de Control Interno¹³.

De acuerdo con la propuesta de la Auditoría General de la República para el fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal, es fundamental que desde aquélla se definan los criterios de evaluación y categorización de las contralorías territoriales, lo cual implica ajustar la metodología que ya existe dentro de dicha institución para la evaluación de las contralorías territoriales¹⁴.

Entre tanto, en su informe de junio de 2017¹⁵ al Congreso y al presidente, el Contralor General reitera el afán modernizador que ha acompañado la gestión de la Contraloría General de la República, y

12 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "PEI Plan Estratégico Institucional 2017-2019: Control fiscal para la paz", Bogotá, AGR, diciembre de 2017, disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/SGC/AGRip-pei17.19-vf.pdf], pp. 5 y 6.

13 Ídem.

14 Ídem.

15 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control Fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2016-2017", disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+de+Gestión+2016+-+2017.pdf/3ba13792-3ed2-428f-b2b8-95991e228c55?version=1.0>].

plantea el camino para lograr un mejor resultado en la gestión de la institución fiscalizadora; plantea que no había otro camino que el de emprender la modernización de la Institución a través del Programa de Fortalecimiento Institucional –FOCO–, el cual incluye varios contextos y ámbitos, como son: infraestructura física, nueva tecnología, un nuevo modelo de control fiscal acorde con normas internacionales de auditoría –NIA– del sector público y las normas internacionales de auditoría¹⁶ para entidades fiscalizadoras superiores; optimizar métodos, metodologías, procesos y procedimientos. Haciendo más efectivos e idóneos los macroprocesos de direccionamiento estratégico, el control fiscal micro, el control fiscal macro, la responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva, el enlace con clientes y partes interesadas y el control fiscal social, lo cual redundará en mayores beneficios y resultados del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal¹⁷.

III. ¿Regresar al control previo?

Al eliminar el control previo en cabeza de las contralorías, sin sustituirlo de inmediato por un control interno efectivo, en vez de avance, esta acción conllevó a la discrecionalidad casi ilimitada de los gestores públicos. La eliminación de dicho control por la Constitución de 1991, trajo consigo una explosión en el número de demandas y en el monto de las condenas contra la Administración Pública, en especial las relacionadas con los procesos contractuales, y más aún, con concesiones, que se observa a partir de esa época y que ha llegado a constituirse hoy en una de las mayores amenazas para las finanzas públicas nacionales y territoriales. Esto debido a que en Colombia no existe ningún tipo de control previo, de legalidad, ni presupuestario sobre los pro-

16 Ver INTOSAI. Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI–, disponibles en [<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/issai.html>]; INTOSAI. “Principios fundamentales de auditoría del sector público”, disponible en [<http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>].

17 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control Fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2016-2017”, cit.

cesos contractuales¹⁸. La creciente corrupción viene acompañada de esta ineficiencia en los controles (previo y posterior), de la precaria rendición de cuentas y de la mínima capacidad correctiva del control.

Es en el tema de la responsabilidad, en el que menos hemos avanzado. En efecto, en la actualidad la función auditora (interna y externa) se encuentra universalmente separada de la de “juzgamiento” de la responsabilidad por gestión indebida. En Colombia, la Contraloría General de la República conserva aun una función de juzgamiento o juicio fiscal (que en verdad corresponde a un proceso administrativo pero judicializado o imbuido de trámite judicial), a pesar de que sus actuaciones son con claridad de naturaleza administrativa. Tanto que están sometidas a control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que a la postre incide en que esta función sea ineficiente, pues conlleva a que el mal llamado “juicio” fiscal se repita ante los jueces¹⁹.

Son varias las reformas propuestas, pero aun no hemos logrado construir una solución que resuelva los problemas estructurales, entre otras, se ha propuesto “revivir” la función de advertencia (declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-103 de 2015 ya citada), también se ha propuesto el cambio de modelo y con ello, establecer una Corte de Cuentas.

Sin duda, lo más adecuado y funcional, sería mantener, como sucede en la actualidad, la facultad de juzgamiento de la responsabilidad por indebida o ilegal gestión fiscal desconcentrada, es decir, en cabeza de los jueces administrativos y penales, respectivamente, quienes, de hecho, se encuentran facultados para determinarla, en forma similar a como actualmente funciona en el modelo anglosajón. Lo anterior acompañado por el establecimiento del llamamiento en garantía automático en todos los casos en los que se pretenda una condena contra el Estado, para que el presunto responsable explique, justifique o responda por sus actos en forma inmediata y dentro del mismo proceso en el que se juzgue al Estado²⁰.

18 ARMANDO ARIAS PULIDO y LUIS ALBERTO SANDOVAL. ¿Tribunal de cuentas, peor remedio que la enfermedad?, en *Las 2 Orillas*, Bogotá, 27 de febrero de 2018, disponible en [<https://www.las2orillas.co/tribunal-de-cuentas-peor-el-remedio-que-la-enfermedad/>].

19 Ídem.

20 Ídem.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

El Sistema Nacional de Control Fiscal en Colombia, es una responsabilidad compartida por múltiples órganos, entidades e instancias, cuyos sistemas de inspección, control, vigilancia y evaluación, tienen funciones muchas veces superpuestas y descoordinadas.

De conformidad con los mandatos de la Constitución y las leyes, ya en 2010 el control fiscal en Colombia se ejercía por 63 contralorías: una del orden nacional –la General de la República–, que vigila los recursos que son propiedad de la Nación, 32 contralorías departamentales (art. 272 de la C. P.) y 30 municipales y distritales (art. 21 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000²¹) que operan en aquellos municipios de categoría especial y primera y también en los de segunda categoría que tengan más de 100 mil habitantes²².

Como organismo de control de segundo nivel, está la Auditoría General de la República, que ejerce la función de control fiscal a las 63 contralorías del país (art. 274 de la C. P.), organismo que a su vez es vigilado por la Contraloría General de la República²³.

Con el objeto de implementar el Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General de la República, el 12 de septiembre de 2000 se firmó el Contrato de Préstamo entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en el cual se propone la consolidación de las contralorías territoriales, proceso que hasta esta fecha ha carecido de los recursos y de los acuerdos políticos esenciales²⁴.

21 *Diario Oficial*, n.º 44.188, de 9 de octubre de 2000, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html].

22 ARIADNA RAQUEL VARGAS MALAVER. *Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente-CGR 1990-2010*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012, disponible en [<http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y>], p. 57.

23 Ídem.

24 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-BANCO MUNDIAL. “Sistema Nacional de Control Fiscal territorial de Colombia”, Bogotá, AGR-BM, mayo de 2011 disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf], pp. 84 a 90.

También en el programa de modernización se destaca que los diferentes órganos de control que intervienen en las actividades de control fiscal requieren una definición clara de sus funciones, así como para lograr una eficiente situación de control sobre la gestión fiscal a nivel nacional²⁵.

Así las cosas, se definieron una serie de actividades que se orientaron a generar mecanismos de coordinación ente los órganos de control fiscal, a la armonización normativa, al diseño de un sistema de información y desarrollar las estrategias de fortalecimiento institucional. Las actividades definidas fueron las siguientes²⁶:

1.^a Diseñar el Sistema de Información Territorial –SIT- que conecte a las contralorías territoriales y a las entidades controladas con la Contraloría General de la República.

2.^a Formular una estrategia para establecer mecanismos de coordinación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. Revisar y proponer modificaciones que permitan armonizar el Sistema Nacional de Control Fiscal a nivel normativo.

3.^a Implantar una estrategia de fortalecimiento institucional de las contralorías territoriales mediante un programa piloto y, posteriormente, replicarlo en otras contralorías a través de convenios de gestión.

V. CONTRALORÍAS TERRITORIALES FORTALECIDAS

La Auditoría General de la República plantea como uno de sus objetivos estratégicos, coadyuvar al fortalecimiento del control fiscal territorial, por medio de la integración y la armonización del ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, contribuyendo a consolidar una paz estable y duradera²⁷.

Colombia es un país dividido en múltiples regiones y además es multicultural, por lo tanto, el actuar del control fiscal debe contemplar estas diferencias y las asimetrías que surgen de ellas.

25 Ídem.

26 Ídem.

27 *Ibíd.*, pp. 15 a 17.

Lo anterior significa que la institucionalidad debe estar en capacidad de reconocer y respetar la diferencia, la interculturalidad y no caer en el círculo vicioso de la exclusión social, abonando el terreno para la corrupción²⁸.

Por tanto, la descentralización y la creación de cada contraloría territorial, son determinantes para garantizar la materialización de un Estado social de derecho.

La Auditoría General de la República reconoce que son necesarios estos ajustes:

Concebimos el control fiscal como una importante herramienta para el mejoramiento de la gestión en las entidades públicas territoriales; sin embargo, no hay duda que el sistema actual de control fiscal territorial requiere de ajustes importantes que permitan obtener resultados de una manera más eficaz y eficiente para lo cual, se requiere, sin duda de una reforma integral del mismo²⁹.

Se hace necesario formular e implementar la política pública para lograr el fortalecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Control Fiscal con miras a la armonización, unificación y estandarización del proceso de control fiscal, como punto de partida para la integración, la coordinación de acciones y el fortalecimiento de los entes de control fiscal, proceso que coadyuvará en la armonización de los sistemas de control fiscal de las entidades del orden nacional y territorial y fortalecerá institucionalmente las contralorías territoriales³⁰.

Desde la Auditoría General de la República

se propone la construcción del Programa Integral de Auditoría, que será la programación anual, armonizada y articulada de los organismos de control fiscal del orden territorial, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, para el ejercicio independiente y autónomo del control fiscal micro en todo el país, a través de una misma herramienta tecnológica, para una mejor planificación y racionalización del proceso auditor³¹.

28 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "PEI Plan Estratégico Institucional 2017-2019: Control fiscal para la paz", cit., pp. 15 a 17.

29 Ídem.

30 Ídem.

31 Ídem.

En este aspecto, resulta fundamental identificar los casos en donde las contralorías pueden acordar un control concurrente, además, es prioritario identificar las zonas del país en las que existe vacío de control e inventariar en las diferentes zonas los recursos auditados, quiénes los auditan y sus resultados.

En la actualidad, las contralorías son medidas sólo a través del nivel de recuperación de recursos, lo que las deja mal posicionadas en los indicadores de gestión, al desconocer que la razón de ser de las contralorías y del control fiscal en general, no es la de recuperar activos, sino la de controlar la correcta ejecución de los recursos públicos de los sujetos vigilados y coadyuvar al mejoramiento de la gestión pública para el beneficio de toda la población.

El modelo de evaluación de las contralorías territoriales debe

... medir la contribución de las contralorías en el cumplimiento de planes y programas de desarrollo económico y social de los sujetos de control y consecuentemente de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población³².

Además de medir resultados del control fiscal en términos de costo/beneficio financiero. En consecuencia, tal como lo afirma la Auditoría General de la República, se deben reglamentar los llamados “beneficios del control fiscal” a nivel territorial. Desde luego, se debe seguir con la tarea de la unificación y estandarización del proceso de control fiscal y en el desarrollo de la descentralización, conforme lo preceptúa la Constitución Nacional, esto es

... la facultad que se otorga a las diferentes entidades públicas del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente.

Recordemos que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”.

32 Ídem.

VI. UN SISTEMA DE CONTROL FISCAL NACIONAL COMO RAMA ESPECIALIZADA DEL ESTADO

En este nuevo esquema integral del control fiscal es indispensable que exista un organismo que con independencia y técnica le garantice a la sociedad que las funciones de control fiscal de la administración pública se desarrollan de manera eficaz en todos sus niveles.

HÉCTOR OCHOA DÍAZ y SANDRA CHARRIS REBELLÓN proponen un Sistema de Control Fiscal Nacional único, integrado por la Contraloría General de la República a nivel nacional y por las contralorías departamentales y municipales de las ciudades que tengan la categoría de capitales, todos ellos apoyados por las oficinas respectivas de control interno y por la Auditoría General de la República, como órgano de control de la Contraloría General de la República. Los procesos técnicos del control que se deben desarrollar en conjunto entre la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las oficinas de control interno de las dependencias del Gobierno y la Auditoría General de la República, serían el vínculo que permitiría unir los anteriores componentes del sistema³³.

En cuanto a la estructura organizacional del Sistema de Control Fiscal Nacional como un ente autónomo del Estado, de carácter técnico, especializado en el control fiscal de toda la administración pública, sin funciones administrativas, salvo en su interior, como lo establece la Constitución, debería estar constituida por las unidades de control del nivel nacional, departamental y municipal³⁴.

Esto nos lleva a que la Contraloría General de la República deberá adoptar un esquema organizacional descentralizado en el cual las contralorías que presten servicios a los departamentos y municipios sean autónomas en su propia gestión, pero dotadas de claras líneas de autoridad hacia el interior de sus dependencias, para asegurarles el

33 HÉCTOR OCHOA DÍAZ y SANDRA CHARRIS REBELLÓN. "Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: el sistema del control fiscal nacional", en *Estudios Gerenciales*, n.º 89, octubre-diciembre de 2003, disponible en [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/html].

34 Ídem.

manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros, los cuales deberían utilizar de acuerdo con programas de trabajo que hayan acordado con el Contralor General de la República³⁵.

Sería necesario desarrollar un modelo de contraloría (contraloría tipo), para lograr el fortalecimiento del control fiscal a través de la aplicación y difusión de la unificación en la aplicación de herramientas de trabajo, lo cual fortalece el sistema unificado de control gubernamental³⁶. Para garantizar que el Sistema de Control Fiscal Nacional funcione de manera integral, no obstante la descentralización, sería necesario que las contralorías territoriales participen en el diseño de los planes de desarrollo, en los programas y en su medición. Así las contralorías territoriales participarían del Sistema de Control Fiscal sin perder su autonomía.

VII. EL CONTROL SOCIAL COMO PARTE FUNDAMENTAL EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

Otro de los objetivos propuestos por la Auditoría General de la República es el de impulsar el control social como parte fundamental en el ejercicio del control fiscal, contribuyendo así a aumentar la transparencia de la gestión pública. “El control fiscal como agente articulador para la cohesión social”³⁷. Para lograr este objetivo, se plantea fortalecer el control social de los recursos públicos posicionando a la ciudadanía como un actor directo en el control de lo público y armonizando el control social con el control fiscal.

Esto implica realizar procesos de formación y sensibilización de ciudadanos, para ello es fundamental empoderar a la ciudadanía en el ejercicio y goce de su derecho a la participación como agente del control social, para ello la Auditoría General de la República propone la construcción de un observatorio de política de control fiscal, certificado por Colciencias, al tiempo que generar una política pública de

35 Ídem.

36 VARGAS MALAVER. *Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente-CGR 1990-2010*, cit., p. 218.

37 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “PEI Plan Estratégico Institucional 2017-2019: Control fiscal para la paz”, cit., pp. 15 a 17.

control fiscal que involucre de manera directa a todas las contralorías territoriales, que a su vez genere una cultura de rendición de cuentas a los ciudadanos y que además que visibilice la acción y los resultados de las contralorías ante la ciudadanía.

CONCLUSIONES

El sistema de control fiscal está definido en la Constitución Política colombiana en su título x, el cual está integrado por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales y la Auditoría General de la República.

Los métodos y procedimientos de control interno que aplican las dependencias oficiales de todo orden forman parte del control fiscal.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 2.º, establece que Colombia es un Estado social de derecho, en este sentido, es necesario que el control fiscal obedezca más a este interés del Estado social de derecho, con el fin de garantizar una eficiente administración de recursos para el beneficio de la comunidad en general.

Uno de los grandes problemas del control fiscal es su descentralización. En vez de tener una sola contraloría, en Colombia existen decenas de contralorías departamentales y distritales por completo desconectadas entre sí y sin los recursos suficientes.

Por ello es fundamental desarrollar una adecuada y eficaz coordinación de los organismos responsables de la lucha directa contra la corrupción, entre ellos, la Contraloría, la Procuraduría o la Fiscalía, máximos organismos de control fiscal, disciplinario y penal, respectivamente. También con las veedurías y con los garantes del control político como el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, de la misma manera que es necesario coordinar con las superintendencias y con la Auditoría General de la República. Se hace necesario un sistema nacional de control que articule estos componentes.

También se hace necesario formular e implementar la política pública, para lograr el fortalecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Control Fiscal con miras a la armonización, unificación y estandarización del proceso de control fiscal, como punto de partida para la integración, la coordinación de acciones y el fortalecimiento de los entes de control fiscal

Es indispensable que exista un organismo que con independencia y técnica le garantice a la sociedad que las funciones de control fiscal de la administración pública se desarrollan en forma eficaz en todos sus niveles.

Si bien en la actualidad se han establecido veedurías ciudadanas y la comunidad se encuentra más interesada por vigilar la manera como se invierten los recursos públicos, dado que esto no ha sido suficiente para contrarrestar el problema de la corrupción, se hace necesario impulsar el control social como parte fundamental en el ejercicio del control fiscal, contribuyendo así a aumentar la transparencia de la gestión pública a través de una mayor y más calificada participación ciudadana.

La Constitución del 91 establece que el sistema de control se debe aplicar en las entidades de forma posterior a las transacciones, para no interferir con la administración. Por ello define el sistema como eminentemente técnico.

En definitiva, se requiere de la vigilancia de la Auditoría General de la República para garantizar a la sociedad que la Contraloría General de la República desempeña el ejercicio de sus funciones constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

ARDILA BARRERA, JAIME RAÚL. *Control fiscal eficiente desde la perspectiva de la ética, la moral y los valores para evitar la corrupción en Bogotá*, D. C., Bogotá, UNICIENCIA, 2014, disponible en [<http://www.uniciencia.edu.co/images/documentos/Investigacion/publicaciones/6-Control-fiscal-eficiente.pdf>].

AMAYA OLAYA, URIEL ALBERTO. *Teoría de la responsabilidad fiscal, aspectos sustanciales y procesales*, Bogotá, Externado, 2002.

ARIAS PULIDO, ARMANDO y LUIS ALBERTO SANDOVAL. ¿Tribunal de cuentas, peor remedio que la enfermedad?, en *Las 2 Orillas*, Bogotá, 27 de febrero de 2018, disponible en [<https://www.las2orillas.co/tribunal-de-cuentas-peor-el-remedio-que-la-enfermedad/>].

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Informe 2015-2017: de gestión y resultados, vigilando para todos", Bogotá, AGR, julio de 2017, disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Informe%20de%20gestion%20institucional/Informe_gestion_2015-2017/Informe_gestion_2015-2017.pdf].

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Informe de gestión 2011-2012: Reingeniería del control fiscal colombiano", Bogotá, AGR, julio de 2012, disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Publicaciones/AGRIG12.pdf].

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de gestión 2011-2013: Transformando el control fiscal para todos” Bogotá, AGR, mayo de 2013, disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Publicaciones/AGRIG13b.pdf].

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “PEI Plan Estratégico Institucional 2017-2019: Control fiscal para la paz”, Bogotá, AGR, diciembre de 2017, disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/SGC/AGRip-pei17.19-vf.pdf].

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-BANCO MUNDIAL. “Sistema Nacional de Control Fiscal territorial de Colombia”, Bogotá, AGR-BM, mayo de 2011 disponible en [https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control Fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2016-2017”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+de+Gestión+2016+-+2017.pdf/3ba13792-3ed2-428f-b2b8-95991e228c55?version=1.0>].

“Contralorías rescatan 40 de cada \$ 1.000 de recursos embolados”, en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de agosto de 2016, disponible en [<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/recursos-publicos-recuperados-por-la-contraloria-40208>].

CORTE CONSTITUCIONAL de Colombia:

Sentencia C-529 de 11 de noviembre de 1993, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-529-93.htm>].

Sentencia C-382 de 23 de abril de 2008, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-382-08.htm>].

Sentencia C-557 de 20 de agosto de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>].

Sentencia C-643 de 23 de agosto de 2012. M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-643-12.htm>].

Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL *et ál.* *Constitución Política de Colombia 1991, Actualizada con los actos legislativos a 2016*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>].

Decreto 272 de 22 de febrero de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9598>].

HENAO, LUIS FELIPE. "Colombia debe tomarse en serio el control fiscal", en *El Tiempo*, Bogotá, 14 de diciembre de 2017, disponible en [<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/luis-felipe-henao/colombia-debe-tomarse-en-serio-el-control-fiscal-161392>].

HERRERA LLANOS, WILSON. *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Ibáñez, 2011.

INTOSAI. Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI–, disponibles en [<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/issai.html>].

INTOSAI. "Principios fundamentales de auditoría del sector público", disponible en [<http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>].

Ley 42 de 26 de enero de 1993, *Diario Oficial*, n.º 40.732, de 27 de enero de 1993, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>].

Ley 617 de 6 de octubre de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.188, de 9 de octubre de 2000, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html].

MAYA VILLAZÓN, EDUARDO JOSÉ. "Las finanzas territoriales", en *Economía Colombiana*, edición 347, septiembre-diciembre de 2016, pp. 4 y 5, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>].

OCHOA DÍAZ, HÉCTOR y SANDRA CHARRIS REBELLÓN. "Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: el sistema del control fiscal nacional", en *Estudios Gerenciales*, n.º 89, octubre-diciembre de 2003, disponible en [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/html].

VARGAS MALAVER, ARIADNA RAQUEL. *Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente-cgr 1990-2010*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012, disponible en [<http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

YOUNES MORENO, DIEGO. *Derecho constitucional colombiano*, 12.ª ed., Bogotá, Legis, 2012.

