

La modernización de la oportunidad del ejercicio del control fiscal en Colombia, elemento de fortalecimiento de la función fiscalizadora

Harold Tapia Mena
Aurora Andrea Reyes Saavedra

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho con énfasis en Administrativo y Ciencia Política
Bogotá, D. C.
2017

La modernización de la oportunidad del ejercicio del control fiscal en Colombia, elemento de fortalecimiento de la función fiscalizadora

Harold Tapia Mena
Aurora Andrea Reyes Saavedra

Directora Académica:
Clara Inés López Arévalo
Director Metodológico:
John Fitzgerald Martínez

Trabajo presentado como requisito para obtener el título de Máster en Derecho con énfasis en
Derecho Administrativo y Ciencia Política

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho con énfasis en Administrativo y Ciencia Política
Bogotá, D. C.
2017

Nota de Aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Dedicatoria:

Esta tesis la dedicamos al altísimo Dios por ser nuestro guía, darnos las fuerzas necesarias para no desfallecer ante las adversidades que se nos presentaron en el desarrollo de la misma y sobre todo por darnos la sabiduría requerida para lograr llevar a buen término el cumplimiento de nuestra meta en la obtención de los resultados alcanzados.

A nuestras familias, por su amor, apoyo, consejos, comprensión y ayuda en momentos de dificultad ya que, gracias a ellos, nuestra principal motivación, día a día construimos y forjamos esta tesis; la cual hace parte del cumplimiento de nuestros sueños académicos, los cuales emprendimos desde el primer momento en que tomamos la decisión de empezar este reto y fueron esas palabras de apoyo que dieron el impulso final no solo de iniciarlo sino de terminarlo.

Agradecimientos:

A nuestros maestros por aportarnos sus valiosos conocimientos; a nuestros tutores, Dra. Clara Inés López Arévalo y el Dr. John Fitzgerald Martínez, quienes, a través de sus orientaciones, conocimientos, experiencia y paciencia, guiaron uno a uno nuestros pasos en el camino de la construcción de esta Tesis y le apostaron a los planteamientos en ella desarrollados. Gracias por creer en nosotros.

Tabla de Contenido

Introducción	10
Capítulo 1.	
El Control Fiscal: Aproximaciones históricas y conceptuales.....	17
1.1. Breves antecedentes históricos del Control Fiscal	17
1.2. Conceptualización del control fiscal	22
1.3. Tipología del Control Fiscal en Colombia.....	26
1.4. Principales decisiones Adoptadas por la Corte Constitucional en materia de control Fiscal.....	37
1.4.1. Concepto y característica del Control Fiscal: Óptica Corte Constitucional.....	37
1.4.2. Control de resultados de la administración y vigilancia de la gestión fiscal ...	40
1.4.3. Vigilancia fiscal como atribución exclusiva del órgano de control.....	41
1.4.4. Dimensión del Control Fiscal.....	42
1.4.5. Control Fiscal en términos de contabilidad de la ejecución del presupuesto nacional.....	44
1.4.6. Función de advertencia sobre operaciones o procesos en ejecución.....	44
1.4.7. Complementariedad entre el control interno y el control fiscal externo.....	47
Capítulo 2.	
Sistema de control interno: Control intrínseco de las Entidades Públicas, elemento complementario al control fiscal en Colombia.....	50
2.1. Conceptualización del Control Interno: Control de primer grado.....	50
2.2. Control interno como instrumento para asegurar la gestión administrativa y financiera de las entidades	53
2.3. Oficinas de control interno: Componente del Sistema de Control Interno en las entidades estatales	56
2.4. Diseño organizacional y funciones de las oficinas de control interno	57

2.4.1. Administración del riesgo hoy en día. Evaluación de la Gestión del Riesgo	59
2.4.2. Acompañamiento y asesoría hoy compilado en el rol enfoque hacia la prevención	61
2.4.3. Evaluación y seguimiento	62
2.4.4. Fomento de la cultura de control hoy compilado en el rol de enfoque hacia la prevención	64
2.4.5. Relación con entes externos hoy relación con entes externos de control	64
2.4.6. Liderazgo estratégico novedad establecida en el Decreto 648 de 2017	65

Capítulo 3.

Seguimiento especial a través del monitoreo en tiempo real realizado por la Contraloría General de la Republica de acuerdo a lo establecido en la Resolución Orgánica No. 6680 de 2012.....	67
3.1. Antecedentes	67
3.2. Caracterización del sistema de monitoreo en tiempo real	69
3.3. Análisis de legalidad	74
3.4. Bloque de constitucionalidad	77

Capítulo 4.

Estudio de caso: Programa Colombia Humanitaria Fenómeno la “niña” 2010-2011.....	80
4.1. Antecedentes	80
4.2. Modelo de seguimiento y control a la ejecución del programa Colombia Humanitaria	83
Conclusiones	89
Bibliografía	94

Resumen

Por definición del texto constitucional de 1991, el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República tiene un carácter posterior y selectivo, a diferencia de la Constitución Política de 1886 que consagraba el mismo como previo y selectivo.

Sin embargo este carácter posterior y selectivo del control fiscal, a pesar de tener un rango constitucional, ha sido replanteado de manera autónoma por la Contraloría General de la República a partir del año 2012, mediante la Resolución Orgánica n.º 6680 de 2012, estableciendo parámetros e instrumentos encaminados a que su función de control sea “en tiempo real”, es decir, que dicho control tenga lugar de forma simultánea a la realización de las actividades y gestiones de las entidades que se encuentran sometidas a su vigilancia, con argumentos de la preeminencia del interés general.

La presente investigación analiza la mencionada resolución que abre lugar al debate, no sólo por su pertinencia constitucional, sino además porque genera el riesgo de que al ejercerse este control simultáneo, la Contraloría General de la República incurra en una posible coadministración, que reste autonomía a los entes o particulares objeto de su vigilancia, al tiempo que pueda llevar a un entorpecimiento y ralentización de la ejecución de sus actividades, yendo contra los principios de la actividad estatal.

Palabras Claves: Control Fiscal, Coadministración, Control Fiscal Previo, posterior y en tiempo real.

Abstract

By definition of the constitutional text of 1991, the fiscal control exercised by the Comptroller General of the Republic has a later and selective character, unlike the Political Constitution of 1886 that enshrined the same as prior and selective.

However, this later and selective character of fiscal control, despite having a constitutional rank, has been autonomously reconsidered by the Comptroller General of the Republic as of 2012, through Organic Resolution N.º 6680 of 2012, establishing Parameters and instruments to ensure that its control function is “real-time”, that is to say, that this control takes place simultaneously with the execution of the activities and procedures of the entities that are subject to its surveillance, with arguments of the preeminence of the general interest.

This research analyzes the aforementioned resolution that opens the debate, not only because of its constitutional relevance, but also because it generates the risk that when this simultaneous control is exercised, the Comptroller General of the Republic incurs a possible co-administration, the entities or individuals subject to their supervision, while at the same time being able to lead to a dampening and slowing of the execution of their activities, going against the principles of state activity.

Key Words: Fiscal Control, Co-administration, Preliminary Fiscal Control, later and in real time.

Introducción

La Constitución Política de 1991, acuñada por la Asamblea Nacional Constituyente, determinó en su primer artículo que Colombia pasaría a ser considerada un Estado Social de Derecho. Esta proclamación, más allá de ser una simple designación nominal, supuso un profundo replanteamiento de la estructura estatal, que llevó tanto a un rediseño de los órganos y entidades que por tradición componían las tres ramas del poder estatal, como a la aparición de muchos nuevos organismos, diseñados para complementar la funcionalidad del Estado y garantizar el cumplimiento de sus objetivos fundamentales (García Roca, 2000).

Esta consagración del Estado Social de Derecho, igualmente, supuso un replanteamiento de los principios que rigen la actividad estatal, tal como quedó consignado en el artículo 209 del texto constitucional, buscando que la función administrativa se caracterice por poseer un carácter ágil, eficiente e imparcial, desprovisto de intereses particulares y encaminado a garantizar el bienestar general de la totalidad de los habitantes de la nación.

De igual forma, y aunque no se encuentra directamente mencionado en dicho artículo, es a partir del mismo que toma configuración en el ordenamiento nacional el principio de transparencia estatal, como una forma de luchar contra el flagelo institucional de la corrupción (Palacios, 2010), y garantizar la adecuada utilización del dinero público.

Es tanto en virtud de esta nueva configuración de la estructura estatal como de los principios de la administración pública que la Constitución Política de 1991, que se destaca para el presente trabajo lo señalado en los artículos 119 y 267, precisando que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de los resultados de los entes sujetos a su control, encaminados a garantizar el correcto funcionamiento del Estado, y la idoneidad del accionar de todos los miembros de la administración.

Por definición del texto constitucional de 1991, el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República tiene un carácter posterior y selectivo, a diferencia de la Constitución Política de 1886 que consagraba un control fiscal previo y perceptivo.

Bajo el anterior marco constitucional se organizó el sistema de control fiscal en sus diferentes niveles (nacional, departamental y municipal) y se establecieron los procedimientos jurídicos aplicables a través de la Ley 42 de 1993.

Es importante destacar que, en consonancia con las características del ejercicio del control fiscal señalados en la Constitución, esta Ley desarrolla los conceptos de control fiscal previo y selectivo destacando que dos pilares de la misma son la vigilancia en la gestión y el control en los resultados.

Pero esta evolución sobre la oportunidad del ejercicio del control fiscal - previo y selectivo- permitió que los sujetos de control, ajustaran sus procedimientos al realizar un cambio de mayor

importancia mediante la implementación del Control Interno, el cual encuentra su base en la constitución a través del artículo 209 al indicar que la administración en todos sus órdenes debe tener un control interno en los términos señalados por la ley.

En este orden de ideas, a través de la Ley 87 de 1993 se establece la regulación para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, entendiéndose este como aquel sistema integrado a la organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados, cuyo fin es procurar que los recursos se ejecuten y/o destinen de acuerdo a las normas vigentes y en cumplimiento de las metas y objetivos previstos para la administración.

Problema de Investigación

Sin embargo este carácter posterior y selectivo del control fiscal, a pesar de tener un rango constitucional, ha sido interpretado de manera autónoma por la Contraloría General de la República a partir del año 2012, la cual mediante la expedición de la Resolución Orgánica 6680 de 2012, estableció parámetros e instrumentos encaminados a la efectividad, eficiencia y oportunidad del ejercicio del control fiscal, uno de ellos, objeto del presente estudio, es el señalado en el capítulo II, artículo 11 mediante el establecimiento de la herramienta denominada “especial seguimiento” consistente en el examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de objetivos de una política, programa o proyecto, formulados para un periodo determinado y un presupuesto específico, con el fin de determinar el modo como están siendo implementados; mediante el ejercicio del control fiscal “en tiempo real”, es decir, que dicho control tenga lugar de

forma simultánea a la realización de las actividades y gestiones de las entidades que se encuentran sometidas a su vigilancia, con argumentos de la preeminencia del interés general.

Esta proclamación contenida en la mencionada resolución abre lugar al debate, no sólo por su pertinencia constitucional, sino además porque genera el riesgo de que al ejercerse este control simultáneo, la Contraloría General de la República incurra en una posible coadministración, que reste autonomía a los entes o particulares objeto de su vigilancia, al tiempo que pueda llevar a un entorpecimiento y ralentización de la ejecución de sus actividades, yendo contra los principios de la actividad estatal.

Con base en lo anterior, la presente investigación pretende dar respuesta al siguiente problema de investigación: ¿Requiere Colombia la inclusión constitucional y legal de un sistema mixto sobre la oportunidad del ejercicio del control fiscal, para el fortalecimiento de su institución y la efectividad en la preservación de los recursos públicos?

Hipótesis

En Colombia frente a la dinamización de las instituciones y la gestión administrativa, el ejercicio de la función fiscalizadora genera la necesidad del establecimiento de nuevas prácticas e instrumentos al servicio de la Contraloría General de la República.

Es así que uno de las herramientas que se requieren fortalecer para que el fin del control fiscal se materialice de manera eficiente y eficaz es mediante el establecimiento constitucional de

su oportunidad no solo de manera posterior, sino de manera previa y en tiempo real de acuerdo a una reglamentación expresa en el sistema normativo.

Por ello el objetivo general de la presente investigación es establecer desde la perspectiva de la jerarquización normativa y el contexto social actual la inclusión de un control fiscal mixto en el modelo actual de gestión fiscal en Colombia.

Con el fin de lograr lo anterior, los objetivos determinados en el presente trabajo serán:

- Analizar la evolución histórica, conceptual y tipológica del Control Fiscal en Colombia;
- Establecer el concepto del control interno y su modo en que interactúa con el control fiscal en Colombia como herramienta de aseguramiento de la gestión y resultados de la administración;
- Explicar en qué consiste el seguimiento especial en tiempo real concebida en la Resolución Orgánica 6680 de 2012 emitida por la Contraloría General de la Republica y;
- Evidenciar los efectos generados a partir de la Resolución Orgánica 6680 de 2012, teniendo como punto referente el seguimiento en tiempo real realizado por la Contraloría General de la Republica al programa Colombia Humanitaria, programa creado para conjurar los efectos de la pasada ola invernal 2010-primer semestre de 2011.

Para cumplir el objetivo general y por consiguiente dar respuesta a la pregunta de investigación, se utilizó la línea de investigación correspondiente a: Derecho constitucional, reforma a la administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad, enmarcada en la Sublínea: Derecho Administrativo de la Universidad la Gran Colombia.

El tipo de investigación es Sociojurídica de carácter Descriptivo; toda vez que debido a los constantes cambios sociales y necesidades de la efectividad del control fiscal en Colombia se requiere un acercamiento entre el sistema normativo actual en materia de gestión fiscal y el actual contexto social-, pretendiendo de esta manera la presente investigación establecer mediante aproximaciones históricas y conceptuales sobre la oportunidad del ejercicio del control fiscal, elementos complementarios del control fiscal como el control interno en Colombia y análisis de caso del ejercicio del control fiscal en tiempo real en Colombia, observar la necesidad de la modernización del control fiscal como medio necesario para regular las conductas actuales en materia fiscal en Colombia buscando la efectividad en el ejercicio del Control Fiscal.

Es así que las herramientas de investigación a utilizar son documentales, bibliográficas y de campo, destacándose como fuentes de investigación las normas jurídicas, la Constitución Política, Leyes, Decretos, Resoluciones Orgánicas internas de la Contraloría General de la Republica, las cuales versen sobre la oportunidad del ejercicio del control fiscal en Colombia; además doctrina y documentos antecedentes de generación de aproximaciones históricas y conceptuales sobre el objeto de estudio y de campo a partir del estudio del caso del modelo “Colombia Humanitaria”.

El método utilizado en la presente investigación con el fin de abordar el problema jurídico, es el de análisis- síntesis, el cual consiste en descomponer el objeto de estudio en sus elementos para luego recomponerlo a partir de la integración de estos, y destacar el sistema de relaciones existentes entre las partes y el todo. (Armengol, s.f.) Es así que se analizaran los conceptos del control fiscal relacionados a partir de la oportunidad de su ejercicio cada uno por separado y posterior a ello integrándolo de manera general, brindado así una nueva visión, con el fin de poder dar respuesta al problema de investigación.

Capítulo 1

El Control Fiscal: Aproximaciones Históricas y conceptuales

1.1. Breves antecedentes históricos del Control Fiscal.

La gestión fiscal es el proceso de adquisición, asignación e inversión de los bienes y rentas que conforman el patrimonio del Estado (León, 1987), de manera que el control fiscal surge como la necesaria supervisión que debe ejercerse sobre el conjunto de actividades económicas y jurídicas que la integran, como materialización del orden político, económico y social dentro los pilares fundamentales de la Constitución Política de Colombia y los derechos de las personas a pedir cuentas de la gestión a la administración.

Para el profesor Gustavo Penagos, el control y vigilancia fiscal son inherentes a los sistemas democráticos, en la medida que “si el gobierno se haya establecido en beneficio de todos, todos deben tomar parte de su establecimiento y control” (Penagos, 1979, p. 3).

Desde ese punto de vista el control fiscal nace con la noción de Estado como expresión de la organización social y se consolida en la Revolución Francesa, con el sometiendo de los gobernantes a los gobernados y el establecimiento de la división de los poderes públicos, donde el control de los negocios de la corona es un deber imperante desde el punto de vista administrativo y económico (Penagos, 1979, p. 11).

Como primer referente se encuentra en 1319 a Felipe V de Francia, conocido como Felipe el Largo, quien en una política de saneamiento de la administración pública, además de imponer la utilización de un tipo de moneda única para la época, creó la primera Cámara de Cuentas con facultades de intervención en el control de los asuntos financieros y administrativos por encima del parlamento, el cual podía ser llamado a rendir informes de gestión del gasto en el momento que se considerara necesario (Biografía, s. f.)

Es ostensible la manera como desde un primer momento el control fiscal se concibe como una actividad emancipada de las clásicas funciones estatales, obedeciendo a la necesidad de controlar, vigilar y asegurar la utilización correcta de la inversión y disposición de los bienes públicos como necesidad política legitimadora del poder del Estado en su papel garante de salvaguardar el interés general

Desde el punto de vista jurisdiccional, la mencionada Cámara de Cuentas profirió sentencias con pena de muerte en contra de personas que de manera ilícita se apropiaran de dineros de la Corona; condena que para el caso del continente americano, posteriormente fue acogida por la Nueva Granada en 1819 sancionando a los funcionarios públicos por la malversación de fondos del erario (Gómez Latorre, 1983, citado por Amaya Olaya, 1996).

Para la época de la Corona española (año 1605) mediante el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, se adelantaban acciones encaminadas a la vigilancia y control de los bienes a su cargo, a través de la creación de los llamados Tribunales de Cuentas, modelo colegiado al que en su momento propuso regresar el Constituyente de 1991 (Gaceta constitucional n.º 77).

Dicho Tribunal de Cuentas surge por iniciativa del rey Felipe III con el fin de exigir en tiempo real la rendición de cuentas de los dineros fruto de la colonización americana conseguida con los viajes de Colón.

La Cámara de Cuentas es suprimida por la Asamblea Constituyente de la Revolución Francesa, la cual crea temporalmente la Oficina de Contabilidad y que posteriormente es reemplazada por Corte de Cuentas de Napoleón a través de la Ley 16 de 1807 con facultades de juzgamiento en materia de asuntos fiscales (Mazo, 1997).

Los antecedentes relevantes objeto de la presente investigación en Colombia se pueden sintetizar así: En el año de 1821 en Colombia, mediante la Ley 6 se crea la Contaduría General de Hacienda, la cual es sustituida tres años después por una Junta de Expertos con funciones fiscalizadoras (Mazo, 1997, p. 23) hasta la creación oficial en el año de 1847 de la Corte de Cuentas colombiana.

De 1832 a 1843 por mandato legal se revive la Contaduría General de Hacienda reglamentada por la Ley 20 de 1840; ley que posteriormente es incluida en la recopilación de las Leyes de la Nueva Granada por Ley 4 de 1843 (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006).

En 1847 se aprueba la Ley Orgánica de la Administración de la Hacienda Nacional, estatuto que éste que marca el inicio de la aplicación de los conceptos actuales de la hacienda pública; y

sustituye a la Contaduría General de Hacienda por la Corte de Cuentas con atribuciones fiscales, imponiendo la obligación de rendir cuentas sobre los ingresos y gastos públicos (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006).

Cerrando el siglo XIX (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006), las leyes del 2 de junio de 1848 y 20 de abril de 1850 reemplazan la Corte de Cuentas por la Oficina General de Cuentas, igualmente reorganizada por la Ley 4 de 1851. Por Ley 106 de 1873 se establece el primer Código Fiscal y finalmente, a través de la Ley 36 de 1898 se restablece una vez más la Corte de Cuentas.

A principios del siglo XX llega a Colombia por primera vez la misión de expertos economía y banca (misión Kemmerer), contratada por el presidente Pedro Nel Ospina para el estudio de la realidad económica del país, la cual recomienda que paralelamente a la función pública de la administración debe existir un Departamento de Contraloría encargado de la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y leyes relacionados con el manejo de las propiedades del Estado y sus fondos oficiales, controlando de manera urgente el recaudo, disposición, inversión y ejecución de los bienes y rentas públicas (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006).

En esa forma, en 1923 mediante Ley 42 del mismo año es creado el Departamento de Contraloría como un órgano independiente de la administración pública, carente de control político y sin funciones de coadministración como sucedía en la extinta Corte de Cuentas colombiana,

criticada por su carácter judicial y demora excesiva en el escrutinio de las labores de los trabajadores estatales, a fin de garantizar su neutralidad inmiscusión en las otras ramas del poder público (Penagos, 1979, p. 12).

Su función estaba encaminada exclusivamente a garantizar el correcto manejo y empleo de los recursos financieros asignados por el Estado y el logro el manejo eficiente de los bienes y recursos públicos el proceso de gestión fiscal, bajo la estricta supervisión de las técnicas, procedimientos y leyes establecidas para el efecto, específicamente en su recaudación y desembolso.

En el año de 1945, mediante el Acto Legislativo 01 de 1945 (artículo 93 modificatorio del artículo 209 de la Constitución Política de 1886) se crea formalmente la Contraloría General de la República, elevada a rango constitucional y encargada de ejercer el control fiscal previo de los gastos del Estado, como una ente de “contabilidad y vigilancia fiscal” sin funciones administrativas diferentes a las que competen al desarrollo de su labor y como órgano independiente de la administración central, la cual hasta el año 1975 va siendo reglamentado paulatinamente en materia de “vigilancia, manejo, conservación e inversión de los fondos públicos”.

Finalmente, en el mencionado año de 1975, a través de la Ley 20 del mismo año, se establecen los controles previo, perceptivo y posterior del control fiscal colombiano, los cuales regirán hasta la sustitución constitucional de 1991, donde el control fiscal pasa a ser posterior y

selectivo, lo cual implica un cambio de concepción democrática en la intervención directa del pueblo en la vigilancia de los bienes y rentas públicas, así como el manejo del gasto y la inversión por parte de los agentes públicos, lo cual plantea un dilema entre las libertades públicas y el margen de corrupción imperante cuando el control fiscal inicia únicamente cuando la administración termina su función, es decir, en la fase de ejecución de la asignación de los dineros públicos.

En Colombia para la Corte Constitucional, el control fiscal en un país depende del grado de desarrollo de la administración pública (Sentencia C-716 de 2002); en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, la influencia ha sido claramente francesa desde sus orígenes; y su grado de evolución se haya contrastado con el cambio de concepción implícita en la Constitución Política de 1991 representada en el Estado Social de Derecho.

1.2. Conceptualización del Control Fiscal

Si bien la voluntad de proteger el tesoro público, y por consiguiente de ejercer control sobre la manera en que el mismo es utilizado, es algo connatural a las formas de Estado, su implementación o caracterización varía entre los diversos regímenes jurídicos de cada país. Esto no significa que no pueda darse una definición unificada de control fiscal, pero sí representa que tal definición deberá tener por obligación un carácter muy general.

De esta forma, se puede decir que el control fiscal es una función pública, asignada a un ente u organismo estatal en particular, que tiene como fin principal el garantizar la protección y

correcta utilización de los recursos públicos por parte de aquellos encargados de administrarlos, sean estos parte de la administración particulares habilitados por el ordenamiento legal, de forma en que su utilización sea acorde a los fines del Estado (Mira, Meza y Vega, 2001).

Sobre este tema en particular Vásquez (2000) señala que, el control fiscal aplicado por los Estados guarda bastantes similitudes, en su concepto, con el control realizado en las entidades y empresas privadas, en la medida en que constituye la última etapa del proceso administrativo, y tiene como fin inspeccionar las diversas actuaciones de los miembros de la organización para determinar si las mismas están cumpliendo con las metas, fines y objetivos institucionales, al tiempo que se busca evitar la realización de prácticas inadecuadas o ilegales que pongan en riesgo o afecten los recursos de la organización.

Sin embargo, y a pesar de las similitudes mencionadas, Naranjo (2007) señala que el control fiscal se encuentra revestido de una importancia superior, en la medida en que la protección de los recursos del Estado se convierte en un requisito indispensable para que pueda consolidarse la verdadera democracia. A juicio del autor, el control del uso eficiente y adecuado de los recursos públicos -al igual que de los mecanismos de responsabilidad que tal control supone- es un requisito indispensable para la configuración del régimen democrático, en la medida en que garantiza que los recursos públicos sean invertidos en pro del bienestar general de los habitantes de la Nación, algo que resulta de gran importancia en países que como en el caso de Colombia se encuentran en vía de consolidación de su legitimación estatal.

La multiplicidad de características y de estructura asignada al control fiscal en los diferentes ordenamientos nacionales, mencionada inicialmente, lleva a la necesidad de -en pro del desarrollo particular del presente trabajo de investigación- hacer una revisión detallada del concepto de control fiscal en Colombia, a partir de su consignación constitucional, legal y jurisprudencial, buscando de esta forma determinar sus características particulares, fines y alcances.

La definición inicial y fundamental de control fiscal aparece, dentro del ordenamiento colombiano, en el texto de la Constitución Política (artículo 119 y 267) que define al control fiscal como “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”. De esta forma, se da creación a dicha Contraloría, a la que se coloca al frente del control fiscal, al tiempo en que define este último como la vigilancia de la gestión fiscal de aquellos encargados de manejar los recursos de la Nación.

De igual forma el artículo determina que tal control tendrá un carácter posterior y selectivo, de acorde a los parámetros que sean establecidos por la norma, al tiempo que señala que la vigilancia de la gestión fiscal es un control financiero, de gestión y de resultados, para cuya aplicación es necesario tener en cuenta los principios fundamentales del funcionamiento estatal. De esta forma, tal como señalan (Mira, Meza y Vega 2001), el control fiscal en Colombia no tiene un carácter minucioso e intervencionista, como sucede en otros ordenamientos, sino que, sin renunciar a su función de vigilancia, busca evitar interferir con la administración.

Sobre el tema particular Velásquez (1998) señala la Constitución de 1991 representó un completo replanteamiento del control fiscal en Colombia, cambiando la noción manejada hasta el momento del control fiscal como un control meramente numérico por un nuevo control de gestión y de resultados, al tiempo en que se eliminó del texto constitucional la modalidad del control previo, para recurrir a un sistema mucho más técnico y moderno, donde el control sólo se ejerce de forma posterior, y de manera selectiva.

El marco general contenido en el artículo 267 de la Constitución fue desarrollado por la Ley 42 de 1993, que organizó el sistema de control fiscal colombiano, regulando los principios, sistemas y procedimientos del control fiscal financiero, señalando los organismos que ejercen mencionado control en los diversos niveles nacionales y los procedimientos jurídicos aplicables. De igual forma, y de manera en cierto modo aclaratoria, el artículo 5 de dicha ley ahondó en los caracteres de posterior y selectivo del control fiscal, señalando que se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos y por selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo en el desarrollo del control fiscal.

Por su parte, la misma Contraloría General de la República (2015), en desarrollo del principio de democracia participativa que acoge al Estado colombiano, ha señalado que el control fiscal en Colombia goza igualmente de un carácter participativo, que permite a la generalidad de

los habitantes de la nación hacer parte de la vigilancia de los recursos públicos, recurriendo para ello a los mecanismos y herramientas ejecutadas por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, quien tiene la guarda del control ciudadano y el control fiscal.

1.3. Tipologías del Control Fiscal en Colombia

La Contraloría General de la República desde sus orígenes históricos ha sido concebida como un órgano autónomo e independiente al Gobierno Nacional, debido a su función fiscalizadora y garante de la protección de los bienes y rentas públicas confiados a la administración pública para el ejercicio de su gestión fiscal, la cual se sintetiza de acuerdo a lo señalado en la Ley 610 de 2000 entendida como el proceso de adquisición, integración, conservación, mejora, explotación, asignación, disposición e inversión de los bienes y rentas del Estado para la satisfacción de las necesidades tanto propias y como de los coadministrados en beneficio del interés general.

En palabras de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de agosto de 1924, el ejercicio del control fiscal, no ha sido creado para otra cosa que para fiscalizar la administración confiada al Presidente de la República de modo directo o indirecto (sentencia C- 189, 1998).

Lo anterior, en el entendido de que la supervisión de la asignación, disposición e inversión de los bienes y rentas del Estado, no puede ser asignada a las personas que dependen jerárquicamente de quien ordena el gasto, por cuanto genera un círculo vicioso de corrupción y

de temeridad, en la medida que el trabajador subordinado siempre estará coaccionado y amedrantado al querer de su superior, en desarrollo del natural poder de dominación.

Es por ello que el Contralor de la República desde la Constitución Política de 1886, modificada por el Acto Legislativo 01 de 1945 (artículo 93), hasta la actual Constitución Política de 1991 (artículo 267) es elegido por el Congreso de la República en representación del pueblo, como expresión de la esencia del control de la democracia, como lo expresó Enrique Silva Cimma citado por el profesor Penagos (1979).

La necesidad de una Contraloría General de la República completamente independiente, estaba justificada en la creación de un control fiscal que pudiera vigilar la función de ordenación y ejecución del gasto público, sin intervención del poder ejecutivo, para garantizar así la imparcialidad de la labor.

En razón a lo dicho, en vigencia de la Constitución Política de 1886, el legislador, luego de múltiples reformas al ejercicio del control fiscal elevado a rango constitucional con el Acto Legislativo 01 de 1945, mediante la Ley 20 de 1975 “moralización de la administración pública” (Diario Oficial, 1974) crea el llamado modelo integral, reglamentado por el Decreto 925 de 1976 con el fin de garantizar la adecuada conservación e inversión de los bienes y rentas públicas.

Dicho control dotaba de poder plenipotenciario a los funcionarios de la Contraloría General de la República, convirtiéndolos en coadministradores, interfiriendo en la autonomía administrativa de las entidades y la responsabilidad objetiva del órgano de control.

Así, el sistema integral de control fiscal por etapas establecía los modelos de control previo, control perceptivo y control posterior (Ley 20 de 1975, artículo 3), como forma de ejercer vigilancia y control sobre todas las entidades y personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan bienes o ingresos de recursos públicos incluidos en el presupuesto nacional.

El control previo, permitía a la Contraloría General de la República de manera directa, ejercer el control fiscal de manera anticipada a la ejecución de los actos administrativos que ordenaban el gasto (Decreto 975 de 1976, artículo 2), realizando observaciones al mismo o incluso ordenando su nuevo estudio o rectificación de la decisión, para evitar el detrimento patrimonial y el desvío inadecuado de dineros públicos. (Decreto 975 de 1976, artículo 5).

Mencionada ley facultaba al ente de control para supervisar de manera directa y anticipada a la ejecución de las partidas presupuestales, las transacciones u operaciones que lo autorizaban, así como la comprobación de los documentos de respaldo a las mismas, verificando de manera constante el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos en cada caso en concreto. Lo que en palabras del autor Diego Younes Moreno, citado por la Corte Constitucional (Sentencia C-716 de 2002) se llamaría un sistema numérico-legal del gasto, realizando una confrontación entre lo ordenado por el presupuesto nacional, el cumplimiento de la ley de apropiaciones, y si el

monto girado por el funcionario encargado corresponde a lo legalmente autorizado, sin que ello constituyera coadministración.

El control fiscal previo se realizaba de manera directa sobre los hechos financieros para lograr un alto grado de eficiencia en la protección del patrimonio público, verificando la existencia de la apropiación presupuestal, efectuando el análisis numérico legal de los ingresos y egresos, supervisando la real disponibilidad de los fondos públicos en los bancos, haciendo la legalización de los comprobantes respectivos, y finalmente, llevando a cabo la comprobación de la facultad legal de los ordenadores del gasto.

Por lo que se concluye que el control fiscal previo permitía realizar un control numérico legal en el que se confrontaban las órdenes de pago con la disponibilidad del gasto, las cuentas de cobro e incluso el visado de los cheques según el caso.

Otra característica del control fiscal antes del 91 era su carácter perceptivo (Decreto 975 de 1976, artículo 3) estaba dirigido a la verificación de la disponibilidad de los recursos y la existencia física de los valores, fondos y demás. En palabras claras, tenía como fin constatar en la realidad lo que reposaba en los libros y registros contables de la entidad vigilada, es decir, posibilitaba que el control fiscal no se quedara únicamente en el papel.

Se materializaba con la inspección directa a las dependencias donde se originaban los ingresos o los egresos (León, 1987), a través de auditorías sorpresa, ejemplo, mediante arquezos de caja, inventarios físicos, confrontación de fondos con comprobantes, etc.

Finalmente, el control previo contemplado en el sistema integral de control fiscal anterior a la Constitución Política de 1991, estaba encaminado al control de las transacciones y operaciones ya ejecutadas por la administración, es decir, comprobaba que la ejecución del gasto hubiere estado ajustado completamente a la ley, no solamente en los términos permitidos, sino en la pertinencia, eficacia, eficiencia y efectividad de la inversión.

Sin embargo el modelo de control fiscal anterior a 1991 se tornaba excesivamente intenso en la medida que el ente controlador tenía una presencia constante que abarcaba incluso el estudio de los movimientos diarios de los fondos y bienes de las empresas industriales y comerciales del Estado, constituyéndose en un factor de obstrucción y por qué no de corrupción en la administración de las entidades públicas, al dotar a un solo agente con facultades de coadministración, al permitirle objetar los actos administrativos con los cuales no estuviere de acuerdo (Decreto 975 de 1976, artículo 5).

Así, el modelo de control fiscal de 1886 facultaba entre otros a la Contraloría para autorizar el gasto (Ley 20 de 1975, artículo 9), tramitar juicios fiscales (Ley 20 de 1975, artículo 11), imponer fianzas (Ley 20 de 1975, artículo 13), refrendar los balances o estados financieros de las entidades (Ley 20 de 1975, artículo 16), intervención con voz pero sin voto en las juntas o comités

de deliberaciones de licitaciones o adjudicaciones (Decreto 975, artículo 5), etc., poniendo a prueba constantemente las operaciones para neutralizar los actos de corrupción que han acompañado a la humanidad en todos los tiempos.

Es necesario recalcar que pese a ello, en las experticias realizadas por los presentes investigadores a las gacetas constitucionales que reseñan la evidencia de los debates políticos que dieron lugar al fenecimiento del control fiscal previo anterior a 1991 (Gacetas constitucionales 53, 77 y 94) se da cuenta de la intromisión y posible corrupción de los auditores fiscales de la Contraloría al generar coadministración, pero en ningún momento se evidencian datos o cifras económicas que sustenten el supuesto detrimento o afectación patrimonial que generaba la vigilancia en tiempo real. Nos atreveríamos a casi a afirmar que los superpoderes de los cuales estaba dotada la Contraloría General de la República pese a ser cierto los niveles de corrupción, también se constituían en una piedra en el zapato para la repartición de quienes se han abrogado en provecho personal lo público bajo el argumento del mal entendimiento de que apropiarse del erario no constituye delito.

Es lamentable aceptar la discusión del pacto político que dio lugar al nacimiento de la Constitución Política de 1991 haya quedado plagada del contrapunteo entre los diferentes sectores políticos y de administración para evadir a toda costa el ejercicio del control fiscal y manejar a su antojo las finanzas del Estado, las cuales en el momento actual solamente en una interpretación exegética pueden verificarse en cuanto a su legalidad y pertinencia *a posteriori* cuando la recuperación de los dineros es prácticamente ineficaz.

La gaceta constitucional 77 del 20 de mayo del 1991 enseña las tendencias de las etapas del control fiscal en el mundo, las cuales se reflejan en las reformas constitucionales y legislativas en Colombia: modelo colegiado, ejercido por los Tribunales o Cortes de Cuentas (1886); modelo unipersonal, desarrollado en cabeza del contralor bajo la revisión continua y detallada de las operaciones de las entidades vigiladas en tiempo real (1945); modelo de auditorías generales, ejercida por los llamados contabilistas.

Como sustento de la idea anterior y refiriéndose al control fiscal previo, la Asamblea Nacional Constituyente en sesión del 18 de abril de 1991 dijo refiriéndose al funcionamiento de la Contraloría: “Ha estado condicionado e interferido por las conveniencias políticas que a la postre han distorsionado su objetivo fundamental para dar paso a la influencia clientelista, con grave perjuicio para la institución que otrora fue centro de respeto y admiración de los colombianos. El ejemplo cundió en toda la nación y, por consecuencia, las contralorías territoriales también terminaron siendo víctimas del morbo clientelista” (Gaceta constitucional n.º 53).

Finalmente, pese a que en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente se incluyeron propuestas incluso encaminadas a regresar al antiguo Tribunal de Cuentas, las cuales fueron vencidas con el argumento de que ocasionaría el riesgo de causar mayor clientelismo a la hora de la elección de sus miembros, pactándose únicamente la eliminación del control fiscal previo, seguiremos insistiendo en la necesidad de que el cargo de Contralor General de la República sea sometido a concurso público de méritos, pues así la elección por parte del Congreso

de la República en representación del pueblo realice la efectividad del derecho de las personas a pedir cuentas de la gestión a la administración (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789), no garantiza la imparcialidad que debe garantizar el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia de los bienes y rentas públicas.

Es así que la Constitución Política de 1991 modificó las funciones y los alcances del control fiscal, elevándolo a rango constitucional, al ser definido como una función pública ejercida por la Contraloría General de la República como organismo autónomo de la administración central, para el ejercicio de la fiscalización.

Desde el punto de vista normativo se halla establecido en el texto constitucional en el título V, capítulo 1, artículo 119 y título X, capítulo 1, artículos 267 a 274, Ley 42 de 1993 “Organización del sistema de control fiscal y los organismos que lo ejercen”, Ley 610 de 2000 “Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, Ley 87 de 1993 “Se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”, Ley 671 de 2000 “Normas para la racionalización del gasto”, Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.

Y dentro de los actos administrativos emitidos por el Ente de Control, eje central de la presente investigación, se encuentra la Resolución Orgánica 6680 de 2012 “por la cual se adoptan

herramientas y actuaciones especiales de control fiscal con miras a maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad, así como la evaluación de la información estratégica resultante del ejercicio de la vigencia fiscal”.

Conforme al artículo 267 de la Constitución Política el control fiscal como función pública se haya dirigido a todas las entidades del Estado y los particulares que de una u otra forma administren recursos de la Nación y es de carácter posterior y selectivo, es decir, el control fiscal inicia donde el trabajo de la administración termina, de manera tal que en voces de la Corte Constitucional, puede decirse que el control fiscal actual se ejerce una vez las decisiones de la administración en materia de gastos se encuentren ejecutadas (Sentencia C-103 de 2015).

Siguiendo un método exegético de interpretación, si se piensa en terrenos de la contratación estatal, el control fiscal de la Constitución Política de 1991, se ejerce a partir del perfeccionamiento, ejecución y liquidación del contrato, debido a que el modelo se trata de un “control financiero y de resultados” fundado en la eficiencia del gasto (Sentencia C-623 de 1999).

Sin embargo, haciendo uso de la dogmática jurídica, la función de la Contraloría General de la República es mucho más amplia en la medida que la Carta habla de la responsabilidad de la “vigilancia de la gestión fiscal del Estado” que “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” (Constitución Política, artículo 267, inciso 3), abriendo la puerta a que la

vigilancia se pueda realizar en tiempo real sin que implique coadministración en contraposición a los análisis de la Corte Constitucional (sentencia C-103 de 2015).

El control fiscal de la carta política de 1991 deja proscritos los controles previos y perceptivos por parte de la Contraloría y separa la función fiscalizadora de la gerencial en materia de administración y disposición de bienes públicos (artículo 117).

En términos de la Corte Constitucional en su lógica distributiva de las Funciones Públicas que, además de los órganos que integran aquellas ramas del poder público, existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, (Constitución Política, artículo 113), denominados “órganos de control”, entre los que se encuentran, además del Ministerio Público, la Contraloría General de la Republica (Constitución Política, artículo 117), a cuyo cargo está la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. Esta lógica de separación, independencia y autonomía otorgada a la Contraloría General de Republica, anuncia por sí misma, la concepción que se consagra en la nueva constitución, del control fiscal, separado, de manera rotunda, de la anterior de la carta de 1886 que lo involucraba en el proceso gerencial de la administración. Reorientando el ejercicio del control fiscal que, además de la protección del patrimonio público y la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del “control de resultados” que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada para garantizar los fines del Estado (Corte Constitucional, sentencia C-534 de 1993).

En tal sentido, se crea el sistema de control interno en las entidades y organismos del Estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política; entendido como, un control intrínseco o administrativo a la gestión fiscal en su fase inicial; correspondiéndole a la Contraloría el ejercicio del control extrínseco orientado exclusivamente al control de resultados. (Ley 87 de 1993)

Para algunos autores (Mazo, 1997), el que la Constitución ordene que el control fiscal sea posterior y selectivo, tiene que ver también con la necesidad de la administración de agilizar sus asignaciones presupuestales para garantizar que los recursos lleguen a tiempo a los más necesitados, sin las talanqueras que implicaba en el modelo anterior las facultades coadministradoras del hoy organismo de control.

Así, el control fiscal en la actualidad se observa desde dos ópticas, la primera, la vigilancia y control directa sobre el servidor público o persona natural que maneja los recursos públicos - control interno-, y la segunda, el control a la ejecución de las partidas presupuestales una vez la actividad estatal ha finalizado -control fiscal posterior y selectivo- (Ochoa Díaz & Charris Rebellón, 2003).

La coexistencia de dichas ópticas en el control fiscal actual lo que hace es contrastar el modelo de Estado con la democratización de las instituciones y el sometimiento absoluto a la ley, como deber de todos.

1.4.Principales decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en materia del Control Fiscal

Con base en los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, desde la entrada en vigencia del enfoque señalado en la Constitución Política de 1991 respecto al Control Fiscal; a continuación, se abordarán por ejes temáticos los pronunciamientos relevantes para la presente investigación:

1.4.1 Concepto y Características del Control Fiscal: Óptica Corte Constitucional.

Además de lo anterior, y al ser tanto el control fiscal como el accionar general de la Contraloría General impuestos en el contenido del texto constitucional, la Corte Constitucional Colombiana ha terminado por convertirse en uno de los principales desarrolladores, tanto del concepto mismo de control fiscal como de las características y alcances que se le asignan al mismo. Por lo cual se hace necesario destacar, los principales pronunciamientos sobre la materia. Es así, que uno de ellos, fue el realizado por la Corte acerca de los contenidos del control fiscal el cual tiene lugar en 1995, cuando el alto tribunal señaló que:

La función de control fiscal, como una actividad independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares. (Corte Constitucional, sentencia C-374/95).

De esta forma, la Corte añade una amplia serie de características al control fiscal, que empiezan por señalar que dicha actividad no puede, dentro del ordenamiento colombiano, ser encasillada dentro de una de las divisiones tradicionales del poder público, las ramas clásicas, sino que debe ser vista como una función separada y autónoma, tanto como para garantizar su idoneidad y especialización, como para avalar su independencia y evitar que otros órganos del Estado puedan afectar el ejercicio de su función. De igual forma, en la misma sentencia C-374/95 habla de los fines del control fiscal, al señalar que el mismo:

“Tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquélla y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.”

De esta forma, a juicio del alto tribunal, el fin primario del control fiscal no es otro que garantizar el cumplimiento de los fines fundamentales del Estado, recurriendo para ello a procurar que los recursos públicos sean invertidos en la consecución de dichos fines, de tal manera en que el erario sea utilizado para promover el bienestar y la prosperidad general de todos los habitantes. Al mismo tiempo, la Corte reconoce el papel de estos últimos en el control fiscal, en cumplimiento del principio de participación ciudadana que hace parte fundamental de un Estado democrático como Colombia.

Estos conceptos iniciales han sido mantenidos y defendidos a lo largo de toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, al tiempo en que se les han añadido nuevos apartados, para expandir su contenido. Ejemplo de ello se ve en la sentencia C-557/09 en la cual,

además de revisar y complementar lo ya mencionado, se adicionan pronunciamientos relacionados con los alcances que tiene el control fiscal en el ordenamiento colombiano. Sobre este particular menciona la Corte:

“El control fiscal se caracteriza por su amplitud, respecto de lo cual esta Corporación 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” (Corte Constitucional, sentencia C-557/09).

De esta forma, la Corte Constitucional, en su papel de supremo tribunal de la jurisdicción constitucional, señala que el control fiscal tiene la obligación de vigilar la actividad fiscal de las entidades o personas que tengan bajo su manejo bienes o recursos del Estado, sin que la naturaleza de estas -sean naturales o jurídicas, públicas o privadas- o el régimen jurídico particular que sobre ellas se aplique de forma tradicional pueda influir de forma alguna en dicha vigilancia, o pueda limitarla. Finalmente, en esta misma sentencia C-557/09, la Corte Constitucional habla sobre las características del control fiscal, a saber:

“(i) constituye una función pública autónoma ejercida por la Contraloría General de la República; (ii) se ejerce en forma posterior y selectiva; (iii) sigue los procedimientos, sistemas y principios definidos por el Legislador; (iv) constituye un modelo integral de control que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados; (v) se ejerce en los distintos niveles de administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios; (vi) cubre todos los sectores, etapas y actividades en los cuales se manejan bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, ni su régimen jurídico; y (vii) debe estar orientado por los principios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales” (Corte Constitucional, sentencia C-557/09).

1.4.2 Control de resultados de la administración y vigilancia de la gestión fiscal

La sentencia de constitucionalidad C-716/02 que revisó la Ley 598 de 2000 "Por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones", destacó el papel de la Contraloría encaminado a la verificación de los actuantes de los funcionarios y personas jurídicas de derecho privado encargadas del manejo y administración de recursos públicos, con el fin de identificar y controlar desviaciones fraudulentas de los recursos de la nación en la administración, custodia, explotación, enajenación, consumo o inversión de los mismos.

En ello, determinó que el sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal no es un control previo a la gestión fiscal de las entidades públicas, sino que se constituye en una herramienta que facilita el control fiscal posterior en la medida que su objeto es brindar transparencia y publicidad a los contratos públicos neutralizando actos de corrupción.

Precisó la Corte Constitucional en esa sentencia que el control previo radica en cabeza de las entidades (control interno), mientras que el control posterior está dirigido exclusivamente al control de resultados de la gestión administrativa, sin intervenir en el proceso de la misma.

Resalta que en la Constitución vigente las entidades públicas autorregulan y evalúan constantemente su gestión fiscal interna con el objetivo de luchar contra la corrupción y optimizar

la consecución de fines con la creación de las oficinas de control interno facultadas para asesorar la alta dirección y activar incluso los entes de control cuando su actividad resulta no escuchada.

La sentencia C-716/02 de la Corte Constitucional resulta importante para la comunidad jurídica en materia de control fiscal en cuanto desarrolla una amplia reseña histórico normativa acerca del control fiscal en una y otra Constitución, para dar claridad en la diferenciación entre control fiscal previo y posterior, indicando sobre el primero, perseguí verificar anticipadamente que las obligaciones adquiridas por entidades sometidas a la vigilancia fiscal cumplieran los requisitos legales o reglamentarios pertinentes con el fin de aprobar el gasto antes de su ejecución, no obstante estas ventajas fueron controvertidas por parte de las entidades sometidas a la vigilancia de la Contraloría, que conducirían a cambios definitivos en el panorama del control fiscal en Colombia; y en relación al control posterior señaló que la Constitución otorgo al control fiscal la característica de verificar los resultados de la gestión administrativa

1.4.3. Vigilancia fiscal como atribución exclusiva del órgano de control.

En reiteración de la sentencia C-534/93, la Corte Constitucional con sentencia C-374/95 recapitula el carácter independiente, autónomo y diferenciado del control fiscal respecto de la administración interna de las entidades como responsabilidad política de velar por la correcta utilización del erario.

Es por ello que para la Corte Constitucional la vigilancia fiscal se materializa en el control financiero del proceso administrativo de las entidades públicas para la inversión de los recursos una vez finalizado.

Es decir, la vigilancia es la actividad de revisar las cuentas y el sistema de control interno de los organismos vigilados una vez finalizan su proceso administrativo; mientras que el control es la potestad de asegurar los bienes públicos y protegerlos.

Es por ello que la vigilancia fiscal es más amplia que un control numérico de resultados, por cuanto la Constitución ordena que debe realizarse siguiendo los principios de eficiencia, economía, equidad y valorando los costos ambientales, lo cual implica un carácter más general y amplio.

1.4.4. Dimensión del control fiscal

La Corte Constitucional en sentencia C-1176/04 reitera que el control fiscal es el mecanismo a través del cual el Estado cumple su objetivo constitucional de salvaguardar las finanzas del Estado, por lo tanto, se encuentra orientado a determinar si las adquisiciones, enajenaciones, gastos e inversión se realizaron en debida forma.

Recapitula la interpretación del artículo 267 constitucional en modo que también goza de un doble carácter, el primero posterior, en la medida que el accionar de la Contraloría inicia cuando la actividad de la administración termina, y la segunda, en cuanto a que la vigilancia no es sobre

la totalidad de las cuentas del Estado sino en razón de una muestra representativa de los recursos, cuentas, actividades y demás para obtener conclusiones a modo general, las cuales estarán incluidas en el informe anual entregado al Congreso de la República.

Es importante la reflexión de la Corte en torno a que la ejecución del presupuesto en las entidades en las que por su naturaleza jurídica se les reconoce su autonomía presupuestal supone la capacidad de disponer independientemente de sus recursos sin intervención ajena, por cuanto son ordenadoras propias de su gasto sin que ello sea óbice para el ejercicio del control fiscal posterior de los organismos de control público.

Una vez más se establece que el control fiscal es de carácter exógeno, posterior y selectivo, a diferencia del control interno que es previo, continuo y se ejerce en tiempo real por cuanto verifica a través de sus herramientas y alcances legales, paso a paso la destinación y la autorización de la gestión endógena de la entidad.

Lo anterior, porque la función de la Contraloría General de la República no se encuentra supeditada únicamente a revisar una a una las actuaciones de las entidades desde un punto de vista microeconómico, sino que en palabras de la Corte Constitucional, tiene a cargo la gestión macroeconómica de vigilar la gestión global de las finanzas del Estado, diagnosticando la situación de las mismas y brindando razones documentadas para establecer las pautas a seguir para mitigar el déficit fiscal en los planes nacionales de desarrollo.

1.4.5. Control fiscal en términos de contabilidad de la ejecución del presupuesto nacional

Constitucionalmente se ha establecido que entre otras la función de la Contraloría General de la Nación está dirigida a centralizar y consolidar la información relativa a la ejecución del presupuesto nacional por parte de las entidades del sector público, con miras a establecer los responsables de los desvíos patrimoniales, con fundamento en los informes anuales (Sentencia C-557/09).

La Corte Constitucional en la sentencia C-557/09 explica que la razón por la cual el mencionado ente de control se ocupa de la consolidación de la contabilidad de la ejecución del presupuesto, es por ser la encargada constitucional de presentar anualmente ante el Congreso de la República “la cuenta general del presupuesto y del tesoro”, con base en lo cual se certifica la situación financiera del país (Artículo 178 numeral 2 de la Constitución Política).

Igualmente, en dicha sentencia la Corte resalta la facultad del ente de control de prescribir la metodología por parte de los responsables del manejo de bienes y fondos públicos para rendir cuentas y los criterios que deben seguirse para armonizar el control fiscal de todas las entidades nacionales y territoriales (Artículo 268 de la Constitución Política).

1.4.6. Función de advertencia sobre operaciones o procesos en ejecución:

Mediante sentencia C-103/15 la Corte Constitucional declaró inexecutable el control de advertencia del numeral 7 del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, el cual consistía en la

facultad que tenía la Contraloría General de la República para documentar a modo de advertencia la existencia de riesgos durante la etapa anterior o en ejecución de operaciones administrativas de gestión de inversión de recursos del Estado por parte de las entidades públicas. Dicho en otra forma, a través de dicha función la Contraloría podía alertar acerca de posibles hechos de corrupción al interior de las entidades estatales antes de la ejecución de los gastos y no de manera posterior y tardía como sucede ahora, sobre el particular preciso:

“La Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) 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. (...) Finalmente, tal mecanismo encuentra un adecuado complemento en los controles preventivos y la formulación de advertencias que la propia Administración, a través de las facultades atribuidas a las Superintendencias, puede implementar respecto de aquellas actividades sometidas a inspección, vigilancia y control.”

Los argumentos se fundaron en que los preceptos contenidos en el numeral 7 artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000 violaban el carácter posterior del ejercicio del control fiscal señalado en la Constitución Política, generando no solo violación a normas constitucionales sino también riesgos por la presencia de actos de coadministración por parte del Ente de Control, elemento que busco eliminarse en la regulación sobre la oportunidad del ejercicio de control fiscal en la Constitución de 1991.

De ese modo, la oposición de la función de advertencia a los mandatos constitucionales en encuentra en el inciso 4 del artículo 267 de la Carta, que cuando se refiere a los actuantes de la

Contraloría General de la República, ordena que sus funciones administrativas no pueden extenderse a otras entidades diferentes a ella misma, evitando la continuidad del control previo abolido en la Constitución Política anterior.

Pese a que la argumentación de la Contraloría en la intervención en la demanda de inconstitucionalidad para justificar la existencia del control de advertencia se centraba en que si bien es cierto no era un tipo de control, obedecía a la extensión de la vigilancia sobre los entes públicos a la cual estaba obligada como parte de su objetivo como órgano estatal, la Corte Constitucional consideró que realizar informes de la gestión de las entidades durante el proceso de ejecución de las vigencias fiscales con ese argumento llegaba al mismo punto inconstitucional en cuanto vigilar es observar con detenimiento, y observar con detenimiento es una modalidad de controlar también.

La sentencia C-103/15 hizo un fuerte llamado a la Contraloría a no inmiscuirse en la actividades de administración por cuanto las entidades públicas cuentan con oficinas de control propio, el cual tiene como objeto garantizar la eficacia y la efectividad de la inversión y ejecución de su gasto propio, mediante procedimientos internos dirigidos a identificar la presencia de actos de corrupción y optimizar la inversión de los recursos, generando reportes anuales antes sus directivas y a los órganos de control (Constitución Política, artículos 209 y 269).

1.4.7. Complementariedad entre el control interno y el control fiscal externo

La Corte Constitucional mediante sentencia C-534/93 dispuso la reorientación constitucional del control fiscal hacia una independencia absoluta del proceso gerencial de la administración.

En esa lógica, su función como ente de control para salvaguardar el patrimonio del Estado específicamente en lo que corresponde a los manejos de los dineros por parte de los estamentos públicos, no lo habilita para estar al tanto de la exactitud de las operaciones y el manejo en tiempo real de los recursos, sino que sólo puede verificar los resultados de la gestión, con el objetivo de examinar la legalidad del desempeño de los funcionarios en la ejecución del gasto y sancionarlos a través de procesos posteriormente de responsabilidad fiscal si es el caso.

De manera tal que la complementariedad entre el control interno de las entidades públicas y el control fiscal externo de la Contraloría General de la Republica, se verifica en que el primero entrega al ente público la responsabilidad de verificar constantemente acerca de la calidad de su gestión, observando al control interno como una parte inherente al proceso administrativo, asumiendo la responsabilidad propia de sus actuaciones y resultados de forma previa o posterior; mientras que el segundo, es decir, el control fiscal, opera únicamente de manera posterior y selectiva, analizando el resultado del sistema de control interno de los órganos estatales, para determinar su eficiencia y sancionar responsables de ser el caso.

Expuesto lo anterior y teniendo como fuente la ley, la jurisprudencia y la doctrina se puede concluir que la oportunidad del ejercicio del control fiscal en Colombia tuvo en ellas una fuente significativa en su evolución; generándose dos puntos distantes, los cuales obedecieron a momentos históricos diferentes, uno el desarrollado antes de la Constitución Política de 1991, el cual estableció un control fiscal previo o control numérico legal entendido como aquel el cual permitía a la Contraloría examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de la normatividad vigente; y otro el generado después de la Constitución de 1991, el cual se encuentra vigente, consistente en el ejercicio del control fiscal posterior, el cual consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar si estas se ajustan a la normatividad vigente, aplicándose este control cuando la administración ha obrado, para confrontar que la respectiva operación o registro se ajustó o no a la Ley, y en este último caso deducir las responsabilidades a que haya lugar.

Pero esta evolución generada a partir de la Constitución Política de 1991, dio paso a la implementación del Sistema de Control Interno al interior de la administración, toda vez que transfirió el control previo en cabeza de los sujetos de control fiscal.

Este sistema es integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos y otros instrumentos que permiten la verificación y evaluación adoptados por la entidad, con el fin de procurar que todas las actuaciones se realicen de acuerdo con las normas vigentes dentro de las políticas, metas y objetivos previstos por esta.

Uno de los componentes del sistema de control interno son las Oficinas de Control Interno encargadas de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles ejerciendo de esta manera un control previo de las actuaciones de la administración, a continuación, se tratará sobre la importancia de estas Oficinas y sus roles legales establecidos para cumplir tales fines.

Capítulo 2:

Sistema de control interno: control intrínseco de las entidades públicas elemento complementario al control fiscal en Colombia

2.1. Conceptualización del Control Interno: Control de primer grado.

A pesar de las múltiples características y enfoques que puede tomar el control fiscal en cada legislación nacional, los diversos tipos aplicados pueden ser agrupados con base en determinados criterios particulares, como el carácter del organismo encargado de realizar dicho control, o el momento administrativo en que el mismo toma lugar. De esta forma, en referencia al ente encargado de realizar el monitoreo de la gestión fiscal, se puede dividir el control fiscal en interno o externo, y en relación al momento puede agruparse en control fiscal previo, simultáneo o posterior.

Así, para empezar, el control interno es aquel realizado, de forma autónoma, al interior de la misma entidad monitoreada. Es decir, el control interno no es otra cosa que la revisión, por parte de la misma entidad u organismo, de que la inversión, destinación y uso de los recursos que le son asignados sea eficiente y esté acorde con los objetivos institucionales (Ramírez, 2014). De esta manera, se está hablando de una forma de autocontrol, que tiene la ventaja de poder ser aplicado en tiempo real (al mismo tiempo en que tienen lugar los procesos) y que por lo tanto no se limita a ser un control reactivo.

En el caso particular de Colombia, el control interno es sustentado por la misma Constitución Política de 1991, que exige a los diversos funcionarios y organismos que hacen parte de la estructura estatal el velar por el uso eficiente y adecuado de los recursos públicos puestos a disposición, por lo cual todas las entidades públicas deben vigilar su propia actividad fiscal (Contraloría General de la República, 2013). Sin embargo, este control interno no exime a las entidades de someterse a la acción de los diversos organismos de control establecidos por la Constitución, ni puede usarse como excusa para impedir que los mismos cumplan con su función.

En el caso del control fiscal externo, por contraste, y como se habló en el capítulo primero, se entiende que es aquel realizado por una entidad u organismo externo, diferente al que está siendo sometido a vigilancia. Dentro del esquema estatal, este tipo de control presupone la existencia de un órgano estatal al que se le ha conferido la autoridad de vigilar (y sancionar, en algunos casos) la gestión fiscal de los diversos miembros de la estructura del Estado. Este organismo, por regla general y en razón de conveniencia, cuenta con un carácter autónomo e independiente, que le permite operar de forma libre sin tener que someterse a la autoridad de otras ramas del Estado, lo que podría suponer un entorpecimiento de su función (Mira, Meza y Vega, 2001).

El Sistema de Control Interno encuentra su base constitucional en los artículos 209 y 269 y es a través de la Ley 87 de 1993 que se desarrolla señalando que este sistema ha de ser entendido como el sistema al interior de las entidades públicas, dirigido a la verificación y evaluación constante de las operaciones y actividades que impliquen la gestión de los recursos del erario a

administrar, con el fin de que se destinen acorde a la Constitución, la ley y las políticas de dirección trazadas para la ejecución de las políticas del Estado en debida forma (Ley 87 de 1993, artículo 1).

Este control se ejerce de manera anterior a la actividad de la Contraloría General de República y puede ser realizarse de manera directa por la misma entidad o contratar su servicio con empresas del sector privado colombiano (Constitución Política, artículo 269). Su carácter es básicamente gerencial, en la medida que el control interno tiene a su cargo la vigilancia constante de que los programas de la entidad se desarrollen de manera adecuada para evitar desvíos de dinero y se adopten medidas correctivas inmediatas, para garantizar que el cumplimiento de los fines de las políticas públicas del Estado.

En otras palabras, como se dijo con anterioridad, el control interno vigila la actividad de la entidad en sus diferentes procesos, abrogándole dicha función administrativa, para responsabilizarlo de los actos tendientes a la protección de los recursos públicos antes de que se pierdan y no esperar hasta que la Contraloría mediante los procesos de responsabilidad fiscal intente recuperar los dineros malamente invertidos en detrimento de la población más vulnerable (Sentencia C-826 de 2013) que reza:

“Es de recalcar la importancia del control interno puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional, al considerarla un tipo de instrumento gerencial, que busca mejorar el desempeño institucional en términos de calidad y eficiencia de la gestión, y que se complementa con el Control Fiscal que ejerce la Contraloría. A este respecto ha dicho esta Corporación: Especial consideración merece este empleo, dada la importancia que al sistema de control interno da la Constitución de 1991, al caracterizarlo como principalísimo instrumento gerencial, instituido, junto con el control de segundo grado a cargo de las Contralorías, para asegurar el cabal cumplimiento de la misión de las distintas entidades del Estado. En la visión del Constituyente de 1991, el eficaz y efectivo funcionamiento del control interno, también denominado de primer grado, se articula estrechamente con el que, en forma

posterior y selectiva, ejercen las Contralorías en el ámbito de su competencia. De ahí que la eficacia de este último, como control de segundo grado que es, esté condicionada por el grado de eficacia con que se ejerza el control de primer grado al interior de las entidades del Estado por los componentes del Sistema de control interno. Es del caso destacar que en el artículo 269 C.P., el Constituyente de 1991 fue enfático al disponer en términos categóricos, que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno. Este control es principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que ésta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.”

El control interno se haya guiado por los principios “igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales”, según los mandatos del artículo 1 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 209 constitucional.

En palabras de la Corte Constitucional el “control interno es de primer grado, en tanto que el control fiscal es de segundo grado, pero estos dos tipos de controles se articulan, por lo cual el control ejercido por las contralorías está condicionado a la eficacia que se dé en el control de primer grado al interior de las entidades estatales” (Sentencia C-826 de 2013).

2.2. Control interno como instrumento para asegurar la gestión administrativa y financiera de las entidades

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 87 de 1993, los controles previo y perceptivo que antes de la Constitución Política de 1991 venía ejerciendo la Contraloría General fueron trasladados mediante la figura del control interno a la administración, que asume la

responsabilidad sobre el manejo diario de sus propios recursos, la vigilancia de sus activos y valores y el registro y reporte financiero y contable de sus actuaciones administrativas.

El control interno presupone el trabajo mancomunado al interior de las entidades públicas en la búsqueda de la legalidad y transparencia de sus actividades, manejo de recursos financieros, salvaguarda del erario, registro oportuno y exacto desde el punto de vista contable, estadísticas y cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

En la actualidad las entidades del Estado tienen la responsabilidad de controlar y vigilar las actuaciones a su interior, garantizando que su esquema de organización se encuentre debidamente integrado por un conjunto de planes, normas, procedimientos, así como de mecanismos de verificación y evaluación con el fin controlar desvíos de recursos o asignación de partidas indebidamente, entorpeciendo los gastos de inversión prioritarios del gobierno.

Por ese motivo la Ley 87 de 1993 que establece las normas para el ejercicio del control interno en entidades y organismos del Estado, en su artículo 1 determina como principios la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales; de forma tal que su ejercicio sea inherente de manera constante a todos los funcionarios.

Para el legislador, el control interno se presenta como una herramienta de las entidades públicas en el ejercicio constante de autoevaluación y retroalimentación en su gestión fiscal sin

intervenciones coadministradoras de los entes de control, los cuales se encuentran creados para verificar las inversiones una vez las mismas hayan finalizado su actividad (Corte Constitucional, sentencia C-103/15).

Por consiguiente, el control interno permite a las entidades y organismos estatales decidir libremente sobre sus actos de ejercicio de poder, asumiendo completamente la responsabilidad en sus manejos y oportunidad legítimos.

El mencionado tipo de control se encuentra encaminado a la administración responsable de los recursos públicos por parte de las entidades comprometidas a la prevención de fraudes, mediante una gestión fiscal eficiente y eficaz, deslindada del control externo de la Contraloría General de la República, entre otros órganos de control, para la cual su actuar se haya previsto de manera posterior.

Es por ello que el sistema de control fiscal establece dos tipos de responsabilidades (Ley 87 de 1993, artículo 5), la primera, a los representantes legales de las entidades, quienes deben crear y poner en marcha mecanismos eficientes de control, y segundo, los jefes de cada una de las dependencias que deben velar por la correcta aplicación en todas las actividades y de parte de los funcionarios a su cargo.

En otros términos, el propósito fundamental del sistema de control interno es lograr la eficiencia y la transparencia de las entidades públicas en Colombiano, cualificado a los servidores

públicos en el desarrollo de sus competencias y responsabilizándolos de cara a la administración de los recursos.

En esa manera, el control interno es un instrumento para asegurar la gestión administrativa y financiera de las entidades y organismos públicos, para el logro del cumplimiento de los objetivos de las políticas del Estado, con miras a mejorar la cultura organizacional y contribuir a la productividad.

2.3. Oficinas de Control Interno: Componente del Sistema de Control Interno en las entidades estatales

Como uno de los componentes del sistema de control interno creados por la Ley 87 de 1993, las oficinas de control interno asesoran a la alta dirección de las entidades en la toma de decisiones que orientan el accionar administrativo de las mismas en la consecución de los fines estatales.

Las oficinas de control interno evalúan constantemente la eficiencia y eficacia del sistema de control en la continuidad de los procesos administrativos, seguimiento de los planes y programas establecidos, así como la toma de correctivos necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Aunque es claro que en los sistemas de control interno de las entidades el diseño, implementación, ejecución de los controles, así como los procedimientos administrativos y demás

son propios de cada proceso al interior de la misma, la oficina de control interno se constituye en el control de los controles, debido a que es la que determina la efectividad de la gestión en un proceso continuo de retroalimentación y mejoramiento constante de la gerencia pública en la lucha contra la corrupción.

Es así que las oficinas de control interno, tienen definidos unos roles que hasta antes del año 2017 eran de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1537 de 2001 los siguientes; valoración del riesgo, acompañamiento y asesoramiento, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de autocontrol y relación con entes externos.

Sin embargo, lo anteriores tópicos fueron modificados a través del Decreto 648 de 2017 quedando simplificados así; liderazgo estratégico, enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento y relación con entes externos.

2.4. Diseño organizacional y funciones de las oficinas de control interno

Las oficinas de control interno son una dependencia que hacen parte de la estructura formal de las entidades públicas, dentro del nivel directivo, con funciones específicas de asesoría y evaluación de los controles de cada entidad; sin embargo, el artículo 7 de la Ley 87 de 1993 permite también que el control interno sea contratado de manera externa con entidades del sector privado, habilitadas incluso para realizar las auditorías internas correspondientes.

Según el artículo 9 de la Ley 87 de 1993, las oficinas de control interno están encargadas de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y evaluación economía de los controles al interior de las entidades del Estado, asesorando a la alta dirección desde el punto administrativo, evaluando la ejecución de planes y programas, así como introduciendo los correctivos necesarios para garantizar su actuar.

Es por ello que, en el proceso de evaluación y verificación, las oficinas de control interno se encuentran dotados de mecanismos de auditoría, utilizando como herramientas los indicadores de desempeño, los informes de gestión y todos los demás recursos que le permitan medir en debida forma el desarrollo de las competencias al interior de la entidad y la salvaguarda del manejo de los recursos financieros a partir de la fidelidad de la información contable.

Según el Decreto 1537 de 2001 las oficinas de control interno cuentan con cinco funciones principales: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento a la cultura del control, y relación con entes externos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2009).

La oficina de control interno debe contar con un plan estratégico a partir del cual anualmente generará un plan de acción en el cual se documentarán los objetivos, metas y actividades que se pretenden llevar a cabo, especialmente en el direccionamiento hacia los hechos que ameriten atención y guarden relación con los propósitos institucionales, reducción del trabajo improductivo, eliminación de esfuerzo en acciones innecesarias y monitores constante al control interno.

Es importante señalar que en el desarrollo del presente trabajo de investigación se generó una importante modificación normativa, mediante el Decreto 648 de 2017, el cual estableció 5 roles para las Oficinas de Control Interno, que fueron mencionados en párrafos precedentes, se destaca de los mismos que el rol establecido para la administración del riesgo es denominado en el nuevo Decreto como evaluación de la gestión del riesgo, los roles de asesoría, acompañamiento y fomento de la cultura de autocontrol fueron compilados en el nuevo Decreto como el rol denominado enfoque hacia la prevención y se incluyó un nuevo rol denominado liderazgo estratégico. A continuación, se hace una breve explicación de los roles mencionados teniendo como base los del Decreto vigente para el inicio de la investigación, Decreto 1537 de 2001.

2.4.1. Administración del riesgo hoy en día. Evaluación de la Gestión del Riesgo

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 1537 de 2001 la administración del riesgo por parte de las oficinas de control interno no solamente está dirigida a garantizar la gestión institucional, sino a fortalecer el ejercicio del autocontrol, sin embargo, con todo esto, la responsabilidad del fortalecimiento de la misma recae en la alta dirección.

El riesgo entendido como la posibilidad que suceda algún evento que tenga impacto sobre los objetivos institucionales, poniendo en peligro el logro de las políticas públicas, debe ser un proceso preventivo permanente el cual debe estar rodeado de una metodología concertada con la alta dirección.

Según la guía para la administración del riesgo de la Función Pública, (DAFP, 2011) el riesgo se clasifica en las siguientes clases:

- Riesgo estratégico: Se asocia con la forma en que se administra la entidad. Se enfoca a asuntos globales relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos, políticas, diseño y conceptualización de la entidad por parte de la alta gerencia.

- Riesgos de imagen: Relacionados con la percepción y la confianza por parte de la ciudadanía hacia la institución.

- Riesgos operativos: Son los riesgos provenientes del funcionamiento y operatividad de los sistemas de información institucional, la estructura de la entidad y su articulación entre las distintas dependencias.

- Riesgos financieros: Refieren al manejo de los recursos económicos, en cuanto a la ejecución presupuestal, la elaboración de los estados financieros, los pagos, manejos de excedentes de tesorería y el manejo sobre los bienes.

- Riesgos de cumplimiento: Son los asociados a la ética pública y al compromiso con la comunidad.

- Riesgos de tecnología: Consisten en las amenazas que recibe la entidad por el hecho de la utilización de herramientas tecnológicas para satisfacer sus necesidades en el cumplimiento de sus objetivos misionales.

En atención a los conceptos anteriormente mencionados, la oficina de control interno debe estar preparada para implementar acciones respecto a la administración del riesgo, bajo estrategias que salvaguarden la independencia y la objetividad, mediante su evaluación constante, levantamiento de información a través de reportes, entrenamiento a la alta dirección en su respuesta, establecimiento de niveles de valoración, asunción de responsabilidades, entre otros.

Así mismo, la administración del riesgo debe estar directamente relacionada con las operaciones y el proceso organizacional de la entidad en concreto, estableciendo el contexto de los mismos, su identificación, análisis y evaluación, valoración y tratamiento, evaluación y seguimiento, acompañamiento y asesoría, y finalmente, su registro.

2.4.2. Acompañamiento y asesoría hoy compilado en el rol enfoque hacia la prevención

Conforme al artículo 9 de la Ley 87 de 1993 las oficinas de control interno deben hacer un acompañamiento a la alta dirección de las entidades públicas en la continuidad de los procedimientos administrativos, su revaluación y la implementación y toma de correctivos para la consecución de las metas trazadas para alcanzar los objetivos.

En esa forma, es misión de las oficinas de control interno evaluar constantemente el sistema de control interno de la entidad y realizar las propuestas y recomendaciones que considere necesarias con un criterio de neutralidad ante las directivas, para garantizar la fidelidad de las soluciones y correctivos, sin favorecer a funcionarios o dependencias organizacionales (Función Pública, 2009), bajo una metodología que permita observar documentar objetivamente los hechos y las actuaciones de gestión de los funcionarios.

El acompañamiento asesoría en términos de la Función Pública (2009) debe consistir principalmente en la orientación técnica y recomendaciones dirigidas a evitar desviación en los planes, procesos y actividades; mejora de procesos y eficacia de las operaciones; identificación de riesgos a través de la realización de auditorías; incremento en la calidad y veracidad de la información; y, la identificación de fuentes de recuperación y ahorro.

2.4.3. Evaluación y seguimiento

Como tercer rol de las oficinas de control interno, la Ley 87 de 1993 y el Decreto 1537 de 2001, su función evaluadora trasciende la evaluación exclusiva del sistema de control interno propio de cada entidad y se direcciona al seguimiento de la gestión de la entidad, su ejecución presupuestal, en el sentido de determinar quién, qué, cómo, cuándo ha autorizado los movimientos financieros, procesos de contratación y la verificación de la necesidad y justificación de las adquisiciones.

Igualmente se encuentra dirigida a la evaluación y seguimiento de la legalidad de los actos administrativos, fluidez y oportunidad de los procesos misionales, racionalización de los procesos e informes a la alta dirección sobre los hallazgos de posibles riesgos.

En cumplimiento de los preceptos de los Decretos 2145 de 1999 y 153 de 2007 las oficinas de control interno deben hacer entrega de un informe anual de evaluación en el que se identifique la efectividad de los procesos en las diferentes dependencias, así como los responsables en cada una de ellas.

Adicional a ello, como herramienta de evaluación y seguimiento, las oficinas de control interno se encuentran habilitadas para implementar auditorías internas, entendidas como un examen sistemático y objetivo de los procesos, actividades, operaciones y resultados en cada una de las dependencias de la entidad pública. Hay que mencionar que además de una actividad de vigilancia y verificación, las auditorías internas son también un instrumento de retroalimentación del sistema de control interno en la medida que permiten identificar falencias y necesidades a fortalecer a manera de correctivos para verificaciones futuras, abriendo la oportunidad a través de recomendaciones a la alta dirección rediseñar incluso procesos no contemplados.

2.4.4. Fomento de la cultura de control hoy compilado en el rol enfoque hacia la prevención

Los sistemas de control interno de las entidades además de sus actividades dirigidas a prevenir fraudes o desvíos de las políticas institucionales, tienen como finalidad la promoción de una cultura de control y mejoramiento continuo en el cumplimiento de los planes y programas como patrón comportamental constante para todos los funcionarios a su servicio.

Presupone el compromiso institucional de las personas que laboran en la entidad o que intervienen en sus procesos administrativos y contractuales. En esa forma, el desarrollo de la cultura organizacional como función de las oficinas de control interno busca la creación de identidad y una creación de hábitos sanos en torno al cuidado del patrimonio público como valor central.

2.4.5. Relación con entes externos hoy relación con entes externos de control

Finalmente, la relación con los entes externos como componente funcional de las oficinas de control interno consiste en coordinación que debe existir con los entes de control, en la entrega y verificación de la información contenida en los informes anuales que documentan los movimientos financieros, ejecuciones presupuestales y atención de requerimientos futuros, según el caso.

Como puente entre la entidad pública y los entes de control, las oficinas de control interno deben estar dispuestas a ampliar las informaciones que se requieran y presentar en debida forma los informes contables a la Contaduría General de la Nación y los informes de austeridad y eficiencias del gasto a la Contraloría General de la Nación de acuerdo con los Decretos 1737 y 1738 de 1998.

Es importante señalar que los jefes de la oficina de control interno tienen obligación de realizar recomendaciones en los informes anuales entregados a la entidad y a los entes de control con la finalidad de dar solución a los inconvenientes evidenciados. En primera instancia debe dirigirse directamente al representante legal de la entidad y posteriormente al comité de coordinación de control interno, luego de la cual si resulta fallida, puede acudir para poner en conocimiento las irregularidades directamente ante el programa anticorrupción de la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República o a la Procuraduría General de la Nación.

2.4.6. Liderazgo estratégico novedad establecida en el Decreto 648 de 2017

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 648 de 2017, consiste en la rendición de cuentas, presentación de informes y manejo de información estratégica que los jefes de las Unidades de auditoria interna deben realizar frente a su nominador, así como aquellas relacionadas con el valor agregado del ejercicio de sus funciones al interior de la entidad en la que se desempeña

Como se observó en el presente capítulo, el control interno que se realiza al interior de las entidades, es como lo establece la Corte, un control de primer grado el cual apoya al ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría General de la Republica, permitiéndole a través de sus roles su ejercicio en cualquier tiempo- previo-en tiempo real o de manera posterior-.

Este control permite evidenciar y generar las alertas correspondientes necesarias para la preservación del erario, además de indicar o señalar a la administración los posibles riesgos que se puedan generar en el desarrollo y/o ejecución de los planes, programas, proyectos y demás actividades que se presenten en la entidad en pro del cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

No obstante, como se observó en párrafos precedentes el Control Interno es el control primario el cual se encuentra en la estructura organizacional de la administración, al ejercer sus funciones y/o roles de manera previa, y en tiempo real, complementando así el Sistema de Control Interno al ejercicio del control fiscal; sin embargo, frente a la necesidad de contar con nuevas herramientas el Control Fiscal externo ejercido por la Contraloría General de la Republica adoptó nuevos instrumentos las cuales se observarán en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Seguimiento especial a través del monitoreo en tiempo real realizado por la Contraloría General de la Republica de acuerdo a lo establecido en la Resolución Orgánica 6680 de 2012

3.1. Antecedentes

La Resolución Orgánica 6680 de 2012 surge como resultado de la necesidad institucional de implementar mecanismos para afrontar los retos que impone la realidad nacional de la época, las proyecciones futuras del gobierno nacional, así como los planes y programas insertos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 -Prosperidad para todos-.

Como sustento de lo anterior, es ostensible la forma como en el Plan Estratégico de la Contraloría General de la República 2010-2014 denominado “por un control fiscal oportuno y efectivo” desde su presentación, hace énfasis en la necesidad imperante de propender por un fortalecimiento ético de la entidad, para el logro de una vigilancia y control fiscal funcional, eficaz y oportuno en el uso adecuado de los bienes públicos, estableciendo un nuevo modelo integral de control fiscal, enfocado en la evaluación de políticas públicas en las fases de formulación y ejecución de los proyectos de inversión, como ejemplo de una vigilancia de resultados.

La Contraloría General de la República, encuentra la necesidad del ejercicio de un control fiscal en tiempo real para defender el patrimonio público a través de mecanismos de reacción inmediata, visitas fiscales express a las entidades vigiladas, seguimientos especiales, rendición de

cuentas de gestión cuando se evidencien situaciones de riesgo en el manejo de los recursos de la Nación (Plan Estratégico 2010-2014, pág. 3)

Desliga el control de resultados posterior del artículo 267 de la Constitución Política, de la vigilancia de gestión como mecanismo estratégico en la prevención del hurto y desgaste discriminado de los dineros públicos.

En últimas, la Contraloría General de la República, mediante la Resolución Orgánica 6680 de 2012, adopto herramientas y actuaciones especiales de control fiscal con miras a maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad, en los términos del artículo 209 constitucional que expresa “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

La mencionada Resolución se proyectó para desafiar la urgencia de control a la actividad fiscal de los agentes gestores de la ejecución de políticas de emergencia que conllevaban el manejo de recursos destinados a la atención de emergencias y desastres naturales, el funcionamiento del sistema nacional de regalías (Ley 1530 de 2012), la crisis económica del sistema de seguridad social colombiano, los problemas estructurales en calidad del sistema educativo, los proyectos estratégicos del gobierno nacional trazados a vigencias futuras hasta el año 2034 por valor de 12 billones de pesos en materia de transporte, y, el anuncio en la época de la entrega de casas gratis (Resolución Orgánica 6680 de 2012, epígrafe).

Por ese motivo, tomó como modelo la estrategia de seguimiento especial a los recursos destinados para atender la ola invernal 2010-2011 conocida como Colombia Humanitaria, contenida en la Resolución 6275 de 2011 de la misma entidad, la cual perdió vigencia debido a la declaratoria de inexecutable del decreto de emergencia económica bajo el cual fue dictada (Decreto 20 de 2011).

El referente de Colombia Humanitaria como modelo de gestión fiscal en tiempo real es muy importante para el país, como antecedente de coordinación interinstitucional en un esquema descentralizado de transferencia de recursos directamente a las entidades de orden nacional y entidades territoriales a efectos de mitigar la emergencia de la ejecución del gasto, mediante el mecanismo de la contratación directa, con el monitoreo diario y constante por parte de los organismos de control, haciendo un seguimiento estricto de los dineros a transferir.

3.2. Caracterización del sistema de monitoreo en tiempo real

La Contraloría General de la República en uso de sus funciones constitucionales en el año 2012 expide la Resolución Orgánica 6680 con el fin de implementar medidas especiales de control fiscal para “maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad” (epígrafe), haciendo especial énfasis en el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal a su cargo (Constitución Política, artículo 119) e implementando las recomendaciones del grupo de expertos de la Convención Interamericana contra la Corrupción las cuales indican la necesidad de establecer mecanismos que

posibiliten la colaboración interinstitucional para garantizar un efectivo ejercicio del control y vigilancia fiscal.

La mencionada Resolución Orgánica 6680 de 2012 crea actuaciones especiales de control fiscal consistentes en la facultad de requerir informes de gestión a los servidores públicos y a las personas públicas o privadas que de una u otra forma administren bienes de la nación de cualquier orden, con el fin de establecer si la función desde el punto de vista económico, administrativo, jurídico o tecnológico según el requerimiento, se está desarrollando con ajuste a la ley, dentro un período de tiempo determinado.

El requerimiento de informes de gestión, concede a los servidores públicos o las personas privadas que administran recursos públicos un término es de 5 días hábiles, los cuales pueden prorrogarse en otro tanto si se determina que la información solicitada no es posible recopilarla en dicho tiempo, reservándose el derecho de exigir que el término inicial sea inferior cuando la necesidad de proteger el erario sea manifiesta (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 4).

Dicha faculta permite incluso que cuando la premura del requerimiento del informe de gestión sobre la administración de recursos públicos se realice de forma inmediata con el fin de garantizar la seguridad de los bienes públicos y los elementos de prueba de las posibles conductas irregulares, se realice una visita fiscal a la entidad pública, al servidor público o al particular responsable del manejo de la información según el caso, la cual puede ser ordenada incluso en forma verbal o con la simple exhibición del oficio de requerimiento de la información,

conservando el derecho de verificación de la autenticidad de la orden por el medio más expedito de parte de la persona que recibe la visita fiscal (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 5).

En el mismo sentido, los funcionarios de la Contraloría de la República en desarrollo de las visitas fiscales pueden exigir la exhibición de los libros y comprobantes de contabilidad con el objeto de determinar a través de estudios de mercado, los sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas con ocasión de las contrataciones realizadas (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 9, párrafo).

Como herramienta alterna, la Contraloría en la Resolución Orgánica 6680 de 2012, establece un mecanismo de seguimiento especial con el fin de alertar de manera oportuna sobre las acciones en ejecución que ponen en peligro la malversación de los recursos públicos por parte de los servidores o personas encargadas de la administración de las partidas presupuestales asignadas.

Se realizará bajo el sistema de monitoreo en tiempo real en el avance y logro de los objetivos trazados en los programas y proyectos públicos, para determinar si se están implementados en debida forma, “con base en la comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos” (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 11).

Para el desarrollo del especial seguimiento, se establecen los siguientes métodos: 1. Seguimiento físico-financiero: establece los posibles inconvenientes que se presenten durante la

ejecución de los programas y proyectos; 2. Seguimiento a las metas de los indicadores: compara las metas propuestas con los indicadores de ejecución; 3. Seguimiento presupuestal y contable: analiza las apropiaciones presupuestales con el fin de determinar si su ejecución se encuentra acorde con lo establecido, estudiando detalladamente los movimientos financieros; 4. Seguimiento a contratos: verifica que el régimen de contratación se ajuste a los parámetros de ley y a los requerimientos estatales, conforme a las especificaciones técnicas; 5. Seguimiento cualitativo o categórico: identifica a través de encuestas y entrevistas el grado de satisfacción de la población con las obras públicas; 6. Seguimiento de resultados: realiza una valoración constante del progreso y logro de los objetivos con el uso de los recursos públicos (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 13).

En términos generales, la Resolución Orgánica 6680 de 2012 dota a la Contraloría para monitorear y vigilar en tiempo real la gestión fiscal de la administración, generando reportes en torno al avance y ejecución de los programas y proyectos de inversión públicos, generando un puente importante de información entre el nivel central y los entes territoriales como mecanismo para la lucha contra la corrupción, identificando de manera oportuna los hechos defraudatorios al patrimonio público.

A través de mecanismos como el seguimiento especial la Contraloría General de la República garantiza la efectividad del control fiscal como fin último de la entidad, armonizando la moralidad pública con materialización de los fines esenciales del Estado.

En palabras del artículo 15 de la Resolución Orgánica 6680 de 2012 “el especial seguimiento necesariamente habrá de conducir a la evaluación de la gestión pública, mediante la valoración exhaustiva y sistemática de la intervención del Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad”.

En igual forma, la Resolución Orgánica 6680 de 2012 posibilita que a partir de las alarmas de hechos sospechosos de afectación al patrimonio público, se genere una actuación especial de fiscalización para que mediante una actuación sumaria determinada, la Contraloría pueda abordar investigaciones fiscales respecto de las informaciones o denuncias que se abstengan mediante medios de comunicación o acciones ciudadanas que indiquen la afectación del interés general.

Se establece con los mismo fines un mecanismo de seguimiento a los Planes de Desarrollo para la evaluación de los mismos a mediano y largo plazo de la administración en la orientación de las políticas económicas y la supervisión del plan de inversiones, verificando la consistencia de los presupuestos plurianuales (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 28).

Finalmente, la Contraloría realizará un análisis sistémico sobre la organización y funcionamiento de la administración pública como herramienta de control y evaluación constante a las políticas de desarrollo, simplificación de trámites y democratización del aparato estatal (Resolución Orgánica 6680 de 2012, artículo 31).

3.3. Análisis de legalidad

La Contraloría General de la República se ve avocada a ponderar en un juicio valorativo la eficacia del control fiscal de resultados en contraposición de la vigilancia fiscal en tiempo real, a efectos de garantizar la protección del patrimonio público y cumplir su misión constitucional como mecanismo de control.

En materia de la interpretación de los principios constitucionales, en un ejercicio simple prima el interés general en desarrollo del Estado social de derecho, donde el techo jurídico impide privar la acción de una institución para evitar el delito sistemático de defraudación de los recursos estatales como consecuencia de malversaciones indebidas en la ejecución del presupuesto, con el argumento exegético de que el control fiscal es únicamente posterior y que la vigilancia puesta en el mismo rango, implica coadministración, como bien lo argumentó la Corte Constitucional en la declaratoria de inexecutable de la función de advertencia contenido en el Decreto Ley 267 de 2000 a través de la sentencia C-103 de 2015.

En el mencionado fallo, la Corte Constitucional al resolver el problema jurídico del carácter constitucional de la función de advertencia de la cual se encontraba provista la Contraloría General de la República en el año 2000 y que consistía en «7. *Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados*» (Decreto 267 de 2000, artículo 5, numeral 7), consideró que la misma constituía coadministración, en el sentido que facultaba a la entidad a

intervenir antes de que culminaran los procesos de contratación pública o ejecución de partidas presupuestales, instaurando de manera tácita un mecanismo de control fiscal previo.

Sin embargo, no tuvo en cuenta que la misma al carecer de carácter vinculante no constituye coadministración en cuanto no tenía la facultad de interrumpir el proceso de ejecución de las partidas presupuestales, ni facultaba a la Contraloría para promover directrices u órdenes de la manera como se debía ejecutar el gasto con ocasión de la mencionada función de advertencia.

Apreciaciones claras al respecto pueden consultarse en los salvamentos de voto a la sentencia de los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, María Victoria Calle Correa y del cual destacamos a continuación, realizado por el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio:

“Aunque en esta ocasión comparto el sentido de la decisión en cuanto a que la disposición acusada es contraria al artículo 267 de la Carta porque establece una forma de control fiscal previo que no está permitida para la Contraloría General de la República, considero sin embargo que, tal y como se encontraba redactada en el numeral 7o del artículo 5o del decreto 267 de 2000, no podía concluirse que la disposición también comportaba la facultad de coadministración en cabeza del órgano de control. Ello porque el mero aviso debía ser entendido como una alerta en procura de la protección de los fines del estado y como expresión del principio constitucional de colaboración armónica. Por lo anterior, la Corte no debió servirse del argumento de la coadministración para declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.”

No se puede ponderar lo que simplemente es arbitrario, porque la Constitución Política es un orden objetivo de valores, que reflejado hacia el plano social goza de una serie de contenidos contingentes con la potencialidad de amoldarse al carácter evolutivo y cambiante del derecho que se amolda a la realidad social que, para el caso de la acción de la Contraloría General de la

República, no es otro que afrontar el crecimiento desmedido de la corrupción de los últimos tiempos.

Así, la vigilancia fiscal entra a ser un valor moral de la Constitución representado en el principio del interés general, que en ningún momento implica desde un análisis rígido, control fiscal previo.

Prohibir el ejercicio de la vigilancia fiscal en tiempo real es bifurcar la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República como ente de control concebido para la protección de los bienes de la nación, no para entregar únicamente reportes de gestión anuales al Congreso de la República, en los cuales se data del estado de pérdidas y procesos de responsabilidad fiscal (Constitución Política, artículo 268, numeral 11).

Sobre el particular es importante tener en cuenta lo señalado en respuesta a la demanda de constitucionalidad estudiada en sentencia C-103 de 2015, sobre el cual se destaca del pronunciamiento de la Contraloría General de la República lo siguiente:

“8.1. Asevera que la función de advertencia constituye “una función excepcional que deviene de la atribución marco de la vigilancia de la gestión fiscal” establecida en el artículo 119 Superior. Difiere, por tanto, del sistema de control fiscal propio del ejercicio posterior y selectivo establecido en el artículo 267 de la Carta, siendo este último “en donde se concreta y materializan en estricto rigor constitucional y legal nuestros pronunciamientos y dictámenes”. El carácter excepcional de la función de advertencia, y su aplicación únicamente en casos especiales, se corrobora al advertir que tal competencia está radicada exclusivamente en el Contralor General de la República y en los Contralores Delegados para la Vigilancia Fiscal Sectorial, en aquellos casos que por su relevancia o impacto fiscal así lo requieran.

8.2. La función de advertencia no implica un ejercicio de control previo sobre el manejo de los recursos públicos, pues aquella se limita a indicar los posibles riesgos que pueden derivarse de una operación en curso. Con ella no se interfiere en las decisiones de la entidad administrativa a quien se dirige la advertencia, en tanto esta última es libre de atenderla; esto último sin perjuicio del control posterior que corresponde llevar a cabo sobre las operaciones que han sido objeto de advertencia, el cual puede dar como resultado una investigación fiscal, la formulación de un plan de mejoramiento para posteriores ejercicios auditores, o bien la conclusión de que los hechos que fueron objeto de advertencia no tenían incidencia jurídico fiscal.

8.3. La función de advertencia no supone un ejercicio de coadministración, en tanto los pronunciamientos efectuados en ejercicio de la misma deben “estar desprovistos de alocuciones indicadoras de acciones que debe o debería tomar la administración o el gestor fiscal para superar o minimizar el riesgo o amenaza”. Asimismo, los llamados a través de los cuales se materializa la función de advertencia no constituyen actos administrativos susceptibles de control constitucional, sino “sencillamente una alerta para que la administración evalúe en forma precisa y detallada el impacto económico que pudiese devenir de las actuaciones que realiza”

3.4. Bloque de constitucionalidad

Si bien es cierto la Resolución objeto de estudio no cuenta con soporte constitucional en relación al seguimiento especial en tiempo real como se ha mencionado en esta investigación y como se pudo observar en sentencia C-508 de 2014 en el acápite del fundamento de la demanda presentada ante la Corte Constitucional, esta se declaró inhibida para resolver de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

No obstante; consideramos que la Resolución Orgánica 6680 de 2012 proferida por la Contraloría General de la República se sustenta en las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad al tratar en sus contenidos materias inherentes

a principios fundamentales del Estado social de derecho y regulaciones en materia de derechos humanos y que comenzó a operar de manera oficial a partir del año 2002.

Dicha convención compromete a los Estados partes a fortalecer los mecanismos y herramientas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción en las instituciones públicas especialmente desde el plano del desarrollo de la función pública, en el riesgo que representa para los bienes públicos las malversaciones de las prácticas de los empleados públicos (Convención Interamericana contra la Corrupción, Preámbulo).

De manera que la Convención Interamericana contra la Corrupción al interior de la normatividad colombiana implica la obligación y compromiso estatal para el diseño de mecanismos que garanticen el desarrollo armónico de las funciones públicas especialmente de los organismos de control en la adopción de estrategias de carácter preventivo que irradian en la transparencia del manejo del erario.

Dicho de otra forma, la Resolución Orgánica 6680 de 2012 de la Contraloría General de la República, obedece a la Recomendación 1.2.1. adoptada de manera definitiva en la Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos del MESICIC de 2013, fruto de la primera y segunda ronda de rendición de cuentas, la cual consiste en «*Fortalecer las medidas preventivas y los sistemas de control para asegurar la efectividad en la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones*», la cual, integrada con el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público

(Constitución Política, artículo 113) como herramienta vital para el ejercicio de la vigilancia fiscal, jurídicamente es perfectamente viable, sin que se concluya en juicios de coadministración como lo analizó la Corte Constitucional.

Es así que el control fiscal en tiempo real señalado en la Resolución Orgánica 6680 de 2012, obedeció a una realidad y necesidad emanada de la emergencia, teniendo en cuenta que las herramientas de control fiscal hasta ese momento eran insuficientes, motivo por el cual el seguimiento especial en tiempo real se convirtió en un elemento que buscó desafiar la urgencia del control a la actividad fiscal de los agentes gestores de la ejecución de los recursos y/o de las políticas de emergencia tales como desastres naturales, sistema nacional de regalías entre otras.

A continuación, se observará el seguimiento en tiempo real realizado a partir del caso de Colombia Humanitaria, la cual se creó para atender la emergencia presentada por la pasada ola invernal 2010-2011 en el país.

Capítulo 4

Estudio de caso: Programa Colombia Humanitaria

Fenómeno la “niña” 2010-2011

4.1. Antecedentes

En Colombia para los años 2010-2011 el fenómeno natural denominado la “niña” generó una de las mayores emergencias sociales y económicas de la historia ni siquiera comparable con el terremoto de Popayán, la erupción del Volcán Nevado del Ruiz o el terremoto del Eje Cafetero, en número de personas damnificadas, tragedias y valor de los daños económicos pues se trató de un incremento muy alto de las lluvias, con períodos prolongados, ocasionando la inundación de 47 por ciento adicional de terrenos (1.662.108 hectáreas) que normalmente sufren afectaciones en el país. Para efectos de desarrollar el presente capítulo se aclara que la totalidad de la información se tomará del informe que la Presidencia de la República en el 2012 realizó para documentar las lecciones aprendidas de una estrategia de gobierno que ejemplarizó a nivel internacional la capacidad de respuesta del Estado ante una emergencia de tal magnitud que obligó incluso a replantear las competencias de los órganos de control para proteger en tiempo real el flujo de recursos económicos, garantizar que las ayudas llegaran efectivamente a los damnificados y se invirtieran en debida forma evitando desviaciones fraudulentas, lo cual demuestra que el acompañamiento permanente a las instituciones en la gestión de sus recursos no siempre es lesiva como las argumentaciones constitucionales lo presentan.

El Gobierno Nacional para afrontar la mencionada ola invernal se declara en estado de emergencia social, económica y ecológica (Decreto 4580 de 2010) y crea el Plan de Estrategia

“Colombia Humanitaria” para atender el impacto del fenómeno natural, que desbordó la capacidad del Estado para la atención de los damnificados, dejando importantes lecciones aprendidas y buenas prácticas como modelo innovador en el estilo de gestión, colaboración de todos los sectores sociales e institucionales, manejo del riesgo y vigilancia de la inversión de los recursos en tiempo real por parte de los órganos de control, por cuanto el modelo metodológico obligó a una articulación interinstitucional sin precedentes para emprender nuevos procesos y procedimientos como mecanismos alternos de solución de desafíos sobrevinientes (Presidencia de la República, Informe 2012).

Tabla 1
Municipios y departamentos afectados por el fenómeno la “niña” 2010-2011

Región	Departamento	Departamentos afectados	%	Número de municipios	Municipios afectados	% afectación
Caribe	8	7	88%	194	191	98%
Pacífica	4	4	100%	176	175	98%
Andina	10	10	100%	629	601	96%
Oriental	10	7	77%	118	74	63%
Total	32	28	88%	1119	1041	93%

Fuente: Colombia Humanitaria. Estudio de caso 2012

Colombia Humanitaria surge como Subcuenta del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con un aparato administrativo especial para coordinar la atención integral del Estado, con un término de duración definido y una misión específica de gestionar eficazmente los 5.3 billones de pesos que el gobierno designó para la atención de la población en las zonas afectadas

con las inundaciones. En esa forma, la estrategia Colombia Humanitaria se planteó en tres fases: humanitaria para la atención de las necesidades básicas de las personas damnificadas y afectadas; rehabilitación encaminada al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas (vías públicas e infraestructura), fortalecimiento de las autoridades locales, así como la recuperación de la confianza pública en las instituciones; y finalmente, la reconstrucción de las zonas afectadas, para lo cual el gobierno creó el Fondo Adaptación al Cambio Climático que conforme al Decreto 4819 de 2010 tuvo como objeto:

“la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de La Niña, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales”.

La ejecución del programa inicia con el esfuerzo interinstitucional para tomar la información directamente en las zonas involucradas en tiempo real, para establecer con claridad la magnitud del desastre registrando la población afectada y los daños materiales ocasionados.

Se instaló lo que se denominó una “sala de estrategia” integrada por los directores y delegados de los diferentes Ministerios y las entidades que hacían parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, empresarios y gobernantes territoriales, con el fin de unificar la información, coordinar la ayuda humanitaria y definir el esquema de respuesta. Para ello se organizaron grupos de atención temática divididos en ayudas nacionales e internacionales,

sistemas de información, alojamientos temporales, agua potable y saneamiento básico, seguridad y alimentación, ordenamiento territorial y otros.

El programa gubernamental se convierte en un hito en materia de atención de desastres y de gestión fiscal sin precedentes, en cuanto articuló el volumen de recursos económicos con la cobertura nacional, a partir de una corresponsabilidad entre las autoridades nacionales y territoriales en la gestión transparente de los recursos, involucrando activamente a la población y a la comunidad internacional.

Como lo mencionó el plan estratégico del Fondo Nacional de Calamidades (Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria, 2012), el objetivo y línea de acción de Colombia Humanitaria se resumió en:

“Apoyar y monitorear, de manera coordinada, las acciones requeridas para que las entidades del Estado de los niveles nacional y territorial, a través de estrategias oportunas, articuladas y con enfoque territorial, puedan atender y superar los efectos del estado de emergencia declarado sobre el territorio nacional, a fin de contribuir a la recuperación de las condiciones de vida básicas para la dignidad de la persona humana y a la restitución de los circuitos socio-económicos y de servicios que posibiliten el restablecimiento de la vida individual y en comunidad de las personas que se han visto damnificadas por los efectos causados por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011”.

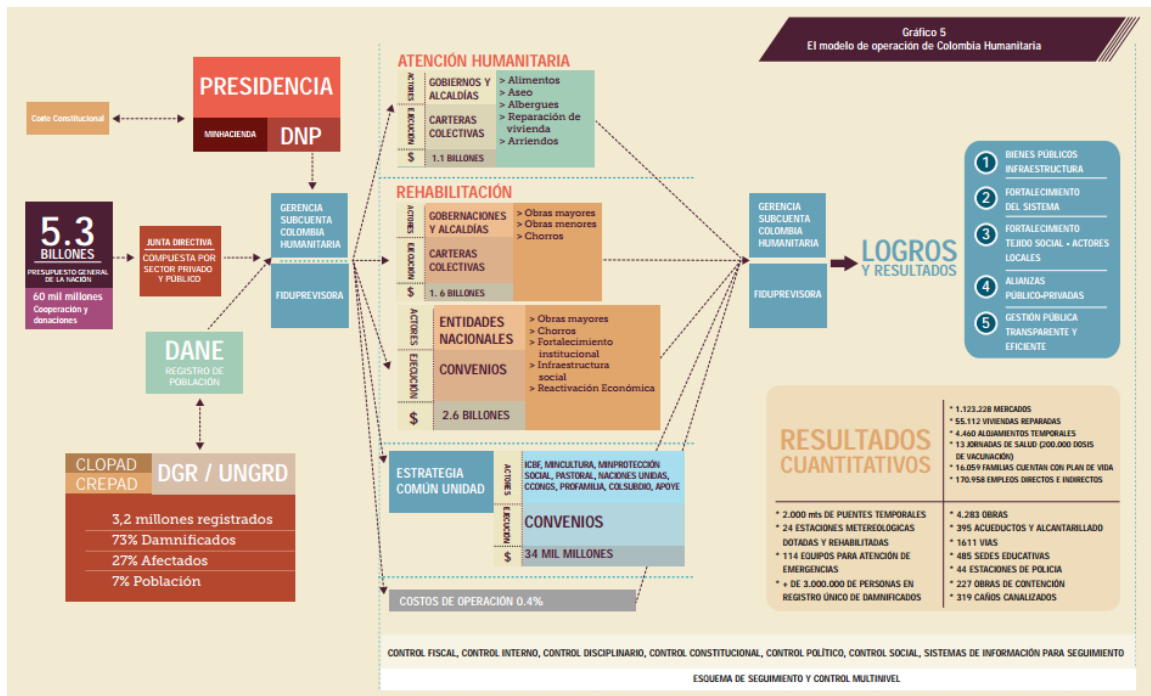
4.2. Modelo de seguimiento y control a la ejecución del programa Colombia Humanitaria

Desde el punto de vista del sistema de control a la inversión de los recursos monetarios, el programa Colombia Humanitaria estructuró por niveles el seguimiento estricto en tiempo real de

los dineros desde su fase de disposición, asignación, contratación y ejecución, para asegurar la transparencia y atender los requerimientos de la población y el desarrollo de las prioridades, por cuanto al tratarse de una emergencia nacional no prevista, los procesos y procedimientos contractuales variaron, utilizando un modelo financiero altamente centralizado, basado en el uso de carteras colectivas, a través de la fiduciaria La Previsora.

Para la implementación del mencionado modelo se crearon herramientas de información centrales como fueron el Registro Único de Damnificados RUD como mecanismo para caracterizar la población desplazada y así plantear estrategias apropiadas para combatir la pobreza extrema; y, el Sistema de Información Estratégico para la Nación y el Territorio SIENTE creado con la finalidad de permitir conocer los avances financieros de la ejecución de las obras, el estado de las mismas, proyectos, pólizas de garantía, contratos, fotografías, etc.

Tabla 2
Modelo de operación de Colombia Humanitaria



Fuente: Colombia Humanitaria. Estudio de caso 2012

Colombia Humanitaria para asegurar el seguimiento estricto y en tiempo real de la utilización de los recursos públicos con el fin de garantizar que fueran utilizados de manera efectiva y transparente, por Decreto 4702 de 2010 se le facultó para dictar los lineamientos generales en la inversión de los recursos dando prioridad al control fiscal por tratarse del manejo de un presupuesto sin precedentes en unas circunstancias especiales (desastre ambiental) en el que la excepción a las reglas de contratación y ejecución de partidas presupuestales era la regla general.

De manera que el control fiscal en tiempo real desarrollado por la Contraloría General de la República fue fundamental en el plan estratégico Colombia Humanitaria por cuanto no solamente custodió en forma eficaz la inversión de los recursos y su entrega a las personas necesitadas, sino que su presencia institucional en el acompañamiento de los departamentos y

municipios afectados fortaleció la confianza de la comunidad en la eficacia y capacidad de respuesta del Estado ante situaciones tan extremas.

Para materializar el acompañamiento en tiempo real, en los primeros meses las contralorías delegadas iniciaron su labor mediante la práctica de auditorías en tiempo real mediante la verificación de la disposición, asignación, inversión y entrega de los dineros en el paso a paso y en día a día.

Es así que ante la urgencia manifiesta la Contraloría como órgano de control se vio obligada a modificar el control fiscal posterior ordenado por la Constitución, para pasar a un control continuo a manera de acompañamiento en tiempo real, así como la aplicación de la función de advertencia como evidencia de la preexistencia de riesgos indebidos -corrupción latente a la espera de disponer de los recursos públicos pertenecientes al plan de acción para combatir la ola invernal.

El informe de la Presidencia de la República de 2012 de Colombia Humanitaria menciona de manera expresa en dos de sus apartes:

“Esa interacción entre Colombia Humanitaria y la Contraloría General permitió que primaran los principios universales de auditoría para verificar la actuación de las entidades sin la existencia de presunciones u opiniones personales sino con base en la comprobación de hechos.

...
“Algo importante que Colombia Humanitaria deja fue el modelo de acompañamiento de los entes de control. La Procuraduría y sobretodo la Contraloría hicieron seguimiento mediante “reportes exprés”, que fueron claves para adoptar medidas preventivas y correctivas. Además, se estableció una estrategia de seguimiento, que incluyó compromisos éticos con los gobernadores y alcaldes involucrados”.

Igualmente, como un hecho sin precedentes fueron para la labor del órgano de control, se recurrió a la contratación de empresas de ingenieros para que con su capacidad técnica reportaran en tiempo real a partir de las visitas a los municipios afectados, la evaluación del avance de las obras y brindaran asesoría a través de recomendaciones en materia de control de calidad, financiación, etc., con el fin de documentar la información con fines de inicio de procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios, penales, entre otros.

En esta fase fue vital el Sistema de Información Estratégico para la Nación y el Territorio SIENTE creado para el cargue directo de la información de los operadores y contratistas de las obras con información detallada sobre su área de experiencia y desempeño, pese a las fallas tecnológicas que afrontó y la no activación del módulo de ingreso de la información en momentos vitales del funcionamiento del plan de acción.

Otro escenario en que fue crucial la intervención de la Contraloría General de la República en el marco de Colombia Humanitaria fue la supervisión de los protocolos de las donaciones y cooperación internacional, vigilando la coordinación de los aportes de los países y organismos internacionales que se solidarizaron con el país y los miles de damnificados.

A modo de conclusión se debe mencionar que el modelo de Colombia Humanitaria es un ejemplo de la coordinación interinstitucional en pro del constituyente primario específicamente ante las devastaciones de la naturaleza.

Como modelo de control fiscal , temática principal de la presente investigación; si bien es cierto, fue fundamental para la verificación en tiempo real de la disposición de los recursos públicos, se trató de un modelo implementado en el marco del uso extraordinario de facultades legislativas del Presidente de la República, es decir, en un estado de emergencia, donde se rebasaron incluso los mandatos constitucionales referentes al control posterior y de resultados de la Carta del 91, pero que no estaba destinado a tener un carácter perenne en Colombia por los motivos señalados en los capítulos anteriores, como tampoco concebir que el manejo de la economía debe ser absolutamente centralizado como en el período 2010-2011 reseñado.

Expuesto lo anterior el programa Colombia Humanitaria, tuvo un acompañamiento en tiempo real de la Contraloría General de la Republica, que permitió un ejercicio y un apoyo interinstitucional de control, en procura de la adecuada inversión y destinación de los 5.3 billones de pesos, recursos destinados para la conjurar los efectos de la ola invernal.

Conclusiones

De acuerdo con los objetivos propuestos en el presente trabajo en primer lugar se hizo referencia a los antecedentes históricos y aproximaciones teóricas del control fiscal en Colombia, ejercicio que permitió a partir de los antecedentes históricos, conceptualización, tipologías y el análisis de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de Control Fiscal, establecer que la oportunidad del ejercicio del control fiscal en Colombia tuvo en ellas una fuente significativa en su evolución; generándose dos puntos distantes, los cuales obedecieron a momentos históricos diferentes, uno el desarrollado antes de la Constitución Política de 1991, el cual estableció un control fiscal previo o control numérico legal; y otro el generado después de la Constitución de 1991, el cual se encuentra vigente, consistente en el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo.

El segundo aspecto, estuvo relacionado con la conceptualización del Sistema de Control Interno en las Entidades Estatales y su modo de operación con el fin de destacar como el rol establecido en la Constitución de 1886 en Colombia para la Contraloría General de la Republica en su accionar de manera previa fue entregada a la administración como control primario en sus actuaciones, es decir transfirió el control previo en cabeza de los sujetos de control fiscal.

El tercer aspecto, estuvo relacionado con el análisis de la figura administrativa incorporada a través de la Resolución Orgánica 6680 de 2012 por la Contraloría General de la Republica, al establecer como herramienta para el ejercicio del control fiscal el seguimiento en tiempo real de las actuaciones realizadas en los programas o proyectos de los sujetos de control; los cuales como

se observó, obedecieron a la necesidad de realizar una adaptación institucional mediante la incorporaciones del seguimiento en tiempo real, con miras a lograr oportunidad y pertinencia de los servicios del control fiscal y de esta manera poder cumplir con los fines del Estado Social de Derecho argumento que se establece en la parte considerativa de mencionada Resolución.

De acuerdo con el método utilizado análisis documental - método de caso- empleado para la validación de la hipótesis de estudio se analizó el programa Colombia Humanitaria del cual como se observó la Contraloría General de la Republica mediante su seguimiento en tiempo real cumplió su fin fiscalizador de 5.3 billones de pesos, buscando así la preservación de los mismos, concluyéndose que fue un caso exitoso en el ejercicio en tiempo real por la Contraloría General de la Republica, programa que superó la emergencia de la ola invernal sin generar posibles detrimentos fiscales por sus gestores gracias a las alertas generadas oportunamente por el Ente de Control.

Aportes

Es así que nuestra propuesta se basa en la necesidad de la modernización del control fiscal en Colombia, mediante la inclusión constitucional de su ejercicio en tiempo real, es decir incluir un control fiscal en tiempo real y posterior en casos determinados y reglamentos por la ley, como en el caso del control en la ejecución de los programas y proyectos originados por las emergencias.

Si bien es cierto, el seguimiento especial en tiempo real facultado a la Contraloría General de la República, no tiene como fundamento norma constitucional, lo cual fue la principal causa de la presente investigación, se hace necesario la intervención de todos los estamentos para que la misma sea estudiada para reformar el control fiscal en Colombia.

La propuesta de “mixtura” del ejercicio del control fiscal, estableciendo su ejercicio en tiempo real y posterior obedece a la necesidad y/o a la urgencia de que el Ente de Control cuente con herramientas constitucionales y legales para cumplir con el fin constitucional para el cual fue creado, obedeciendo además a una realidad y contexto social diferente al presentado en la Constitución Política de 1991.

La intervención de la Contraloría General de la República en tiempo real tuvo un ejercicio exitoso en el caso del programa de Colombia Humanitaria, el cual como se señaló en párrafos precedentes, fortaleció el ejercicio del control fiscal ayudando en la preservación de los 5.3 billones de recursos destinados, con la intervención de controles externos como la Procuraduría General de la Nación, Veedurías y la inclusión tecnológica de programas de seguimiento que permitieron un ejercicio armoniosos y efectivo, motivo por el cual se hace necesario que este pueda llegar a ser tenido en cuenta para que se eleve a rango constitucional la oportunidad del ejercicio del control fiscal en tiempo real.

La inclusión del sistema mixto propuesto, se realizaría bajo la inclusión constitucional, ajustando el artículo 267 de la Carta Política, la cual quedaría a manera de ejemplo así:

“Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General 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, en tiempo real y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. (...)”

De igual manera mediante Ley establecer los parámetros, procedimientos, principios y demás aspectos relevantes para materializar el ejercicio del control fiscal mixto, es importante que se observen los antecedentes históricos relacionados a los riesgos frente a las debilidades en la no limitación del ejercicio del control fiscal en tiempo real, lo anterior para que el sistema mixto propuesto en esta investigación sea efectivo y se materialice cumpliendo el fin de preservar los recursos públicos.

La delimitación de la aplicación en tiempo real sería relevante, con el fin de evitar un posible abuso del Ente de Control, incurriendo en eventuales actos de co-administración y hechos de corrupción, el caso de Colombia humanitaria fue efectivo debido al gran impacto que tuvo en Colombia y a la alta suma de recursos comprometidos, así que la delimitación y el control podría tener en cuenta variables relacionadas a las políticas, programas y proyectos con alto impacto no solo social sino económico.

Concluyendo, que el ejercicio del control fiscal en tiempo real consistiría en el examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de objetivos de una política, programa o proyecto, formulados para un periodo determinado y un presupuesto específico, con el fin de determinar el modo como están siendo implementados. El seguimiento estará asociado al monitoreo en tiempo real de los aspectos operativos del programa o proyecto, y utilizará la metodología de medición que resulte más adecuada al caso. El monitoreo generará datos de forma periódica que puedan ser usados para el seguimiento o la evaluación.

Bibliografía

Artículo: La Contraloría General: se necesita una reforma. Autor: Jorge Iván Cuervo R.
<http://razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/7137-la-contralor%C3%ADa-general-se-necesita-una-reforma.html> Consultado enero 17 de 2017 1:29 a.m.

Asamblea Nacional Constituyente, Colombia (1991). Gaceta constitucional n.º 53 del 18 de abril de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, Colombia (1991). Gaceta constitucional n.º 77 del 20 de mayo de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, Francia (1789, 26 de agosto). *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*.

Biografía (sin fecha). Felipe V de Francia
<http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/6036/Felipe%20V%20el%20Largo%20-%20Felipe%20V%20de%20Francia>. Consultado: Noviembre 12 de 2016. 7:37 a.m.

Congreso de la República de Colombia. *Exposición de motivos de la Ley 20 de 1975 “por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República,*

se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones.

Diario Oficial, septiembre 3 de 1974, n.º 26. P. 399

Congreso de la República de Colombia. *Proyecto de acto legislativo 093 de 2016 Cámara “por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”*. Gaceta del Congreso 636 del 19 de agosto de 2016.

Contraloría General de la República (2012, 2 de agosto), *Resolución Orgánica 6680 de 2012, “por la cual se adoptan herramientas y actuaciones especiales de control fiscal con miras a maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad, así como la evaluación de la información estratégica resultante del ejercicio de la vigilancia fiscal”*.

Contraloría General de la República. (2013). *Evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno en las entidades públicas*. Recuperado de:
<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/186962495/INFORME+CGR+CONCEPTO+CONTROL+INTERNO+FISCAL+SUJETOS+2014-2013+CON+FE+DE+ERRATAS.pdf/cdfbcd56-117a-4ccd-bc1d-87176dc35501> Consultado: 4 de junio de 2016. 5:35 p. m.

Contraloría General de la República. (2015). *Control Fiscal Participativo*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gov.co/web/rendicion-de-cuentas/control-fiscal-participativo>

Consultado: 1 de junio de 2016. 4:40 p. m.

Contraloría General de la República. Plan Estratégico CGR 2010-2014. Por un control fiscal oportuno y efectivo. <http://estrategicos.contraloria.gov.co/cdisc/documentos/67.pdf>

Consultado: Diciembre 16 de 2016. 2:30 p. m.

Corte Constitucional (1993). Sentencia C-534. M.P. Morón Díaz, F.

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-397. M.P. Morón Díaz, F.

Corte Constitucional (1999). Sentencia C-623. M.P. Gaviria Díaz, C.

Corte Constitucional (2002). Sentencia C-716. M.P. Monroy Cabra, M. G.

Corte Constitucional (2013). Sentencia C-826. M.P. Vargas Silva, L. E.

Corte Constitucional (2015). Sentencia C-103. M.P. Calle, M. V.

Corte Constitucional (2009). Sentencia C-557. M. P. Vargas Silva, L. E.

Corte Constitucional (1998) Sentencia C- 189. M.P. Martínez Caballero, A

Función Pública (2014). Manual técnico del modelo estándar de control interno para el Estado colombiano.

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+M>

[odolo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd](http://www.funcionpublica.gov.co/consultado/15/abril/2017/10:30%20a.%20m.%20odolo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd) Consultado: 15 abril de 2017. 10:30 a. m.

Departamento Administrativo de la Función Pública

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba> Consultado: 20 de agosto de 2017.

García Roca, J. (2000). *Del principio de la división de poderes*. En: *Revista de Estudios Políticos Nueva Épocas 1* (108), pp. 41-75

Gómez Latorre, Armando. (1996) *Antecedentes Históricos de la Contraloría*. En *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, (CGR) Bogotá, N° 150, 1983. pág. 52, citado por Uriel Alberto Amaya Olaya en *Fundamentos constitucionales del Control Fiscal*, Ediciones Umbral, Bogotá, D.C. pág. 26 y por la Corte Constitucional en sentencia C-716 de 2002

León Gómez, Mario. (1987). *Auditoría y control fiscal*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, D. C.

Mazo Giraldo, Hernán Alonso. (1997). *Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia*. Segunda edición. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. pág. 23

Mira, J., Meza, C. & Vega, D. (2001). *El Control Fiscal en Colombia* (tesis de grado). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Naranjo, R. (2007). *El Control Fiscal en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Ochoa, H. y Charris, S. (2003). *Propuesta para un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional*. Bogotá, D. C.: Universidad Icesi

Organización de Estados Americanos OEA.(1996) *Convención Interamericana sobre la corrupción*. Caracas, Venezuela.

Organización de Estados Americanos OEA. (2001) *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*.

Organización de Estados Americanos OEA. (2006) *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Plan de acción*.

Organización de Estados Americanos OEA. (2013)*Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Respuesta Colombia CGR*.

Palacios, J. (2010). *La contratación de las entidades estatales* (6ª edición). Medellín: Librería Jurídica Sánchez.

Penagos, Gustavo (1979). *Curso de control fiscal*. Primera Edición. Librería del Profesional. Bogotá, D. C.

Plan Nacional de Desarrollo –Prosperidad para todos-

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2006). *Control fiscal participativo*. Primera Edición. Bogotá, D. C.

Presidencia de la República, Colombia (2012). Estudio de caso Colombia Humanitaria. http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf Consultado: Marzo 18 de 2017. 2:30 p. m.

Ramírez, Y. (2014). *Control Interno y Control Fiscal*. Cali: Contraloría Departamental para el Valle del Cauca.

Telles, Y. (2009). *Control Externo Fiscal ejercido por la Contraloría del Estado*. Trujillo (tesis de grado). Mérida (Venezuela): Universidad de los Andes.

Vásquez, W. (2000). *Control Fiscal y Auditoria de Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Velásquez, C. (1998). *Derecho Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Villabella, C. (S. f) <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>
pagina consultado: 23 de septiembre de 2017. 10: 00 a. m.

Younes, D. (2006). *Derecho del Control Fiscal: vigilancia para una función transparente de lo público*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.