

**DETERMINAR LAS ESTRATEGIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CONTROL
FISCAL EJERCIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
FRENTE A LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA A PARTIR DE 2014 -
2018.**

Wilmar Leonel Suta Muñoz



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho

Especialización – Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2019

**DETERMINAR LAS ESTRATEGIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CONTROL
FISCAL EJERCIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
FRENTE A LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA A PARTIR DE 2014 -
2018.**

Wilmar Leonel Suta Muñoz

Docente:

Paula Mazuera Ayala



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho

Especialización – Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2019

Resumen

En este estudio se analizó las estrategias del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales. Dicho control, consiste en la vigilancia de gestión y resultado de las diferentes entidades que hacen uso de rubro presupuestal, en relación con la contratación estatal. Las Contralorías han implementado estrategias que les permiten ejercer mejor la vigilancia y control fiscal, entre las que se pueden nombrar: la adopción de estándares y normas internacionales; el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; la participación ciudadana; el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal y el oportuno apoyo al Congreso de la República. Orientado a la buena práctica del control macro, micro, excepcional y participativo, a través de auditorías y actuaciones especiales que conforman el plan de vigilancia y control fiscal. Así, la pregunta de investigación que se plantea en este trabajo es que estrategias ha ejercido la Contraloría General de la República para mejorar el ejercicio del control fiscal frente a la contratación estatal en Colombia. Esta pregunta se responde a través de la revisión documental legislativa de los diferentes controles fiscales y estrategias que el ente de control ha venido trabajando. Una de las principales conclusiones que este trabajo permite presentar es que, a pesar del control fiscal que ejercen las Contralorías, se siguen presentando actos de corrupción en las diferentes entidades que manejan presupuesto del Estado, ya que en algunas ocasiones el control no es tan efectivo debido a interés políticos particulares que terminan afectando el juicio de la entidad de control.

Palabras Claves: Control Fiscal, Funciones, vigilancia, Mecanismos de Control, Contraloría, Hallazgos, Informe de Gestión, Estrategia, Funcionario, Cumplimiento, Eficacia, control fiscal excepcional, comunidad, control político, Contralorías departamentales, Contralorías municipales .

Abstract

This study was aimed at analyzing the Comptroller General of the Republic and Territorial Comptrollership's efficiency when doing fiscal monitoring. Such control consists of surveillance on management and results from the different entities who work with public budget. The Comptrollerships have implemented different strategies in order to improve their efficiency when doing fiscal control, among others, macro, micro, exceptional, and participative control, through auditing and especial performances part of the surveillance plan and fiscal control. Thus, the research questions this study poses is whether the Comptrollerships exercise efficiently their fiscal control role regarding State contracting. This question is answered through a legislative literature review of different fiscal controls and strategies the Comptrollerships have been using. One of the conclusions that can be drawn from this paper is that, in spite of the fiscal control the Comptrollerships have been doing, acts of corruption are still present in the entities that work with Colombian national budget, due to some particular political interests that might be affecting Comptrollerships' judgment and effectiveness of their control duties.

Contenido

	Pág.
Introducción	9
1. Tema.....	11
1.1 Título	11
1.2 Formulación y planteamiento del problema.....	11
2. Justificación	13
3. Objetivos	15
3.1 Objetivo general	15
3.2 Objetivos específicos.....	15
4. Línea de investigación	16
Capítulo 1.....	17
1. Marcos referenciales.....	17
1.1 Marco teórico	17
1.1.1 La contratación estatal en Colombia	17
1.1.2 La actividad y procesos contractuales	17
1.1.3 Surgimiento del control fiscal en Colombia	18
1.1.4 La Contraloría General de la Republica	20
1.1.5 Las contralorías departamentales.....	20
1.1.6 Las contralorías municipales	21
1.1.7 La función administrativa de la Contraloría	22
1.1.8 Intervención de las autoridades de control fiscal	23
1.1.9 Vigilancia de la Gestión Fiscal.....	23

1.1.10 Control fiscal posterior y selectivo.....	24
1.2 Marco jurídico	26
1.2.1 Marco constitucional	26
1.2.2 Marco legal	27
1.2.2.1 Ley 80 (Congreso de la República, 1993)	27
1.2.2.2 Ley 1150 (Congreso de la República, 2007)	27
1.2.2.3 Ley 019 (Presidencia de la República, 2012)	27
1.2.2.4 Decreto 1082 (Presidencia de la República, 2015).....	27
1.2.2.5 Decreto Ley 888 (Presidencia de la República, 2017).....	28
1.2.2.6 Ley 42 (Congreso de la República, 1993a).....	28
1.2.2.7 Ley 610 (Congreso de la República, 2000)	28
1.2.2.8 Decreto Ley 267 (Presidencia de la República, 2000).....	28
1.2.2.9 Ley 1474 (Congreso de la República, 2011)	29
1.2.2.10 Ley 1530 (Congreso de la República, 2012)	29
1.2.2.11 Resolución orgánica 5500 (Contraloría General de la República, 2003)	29
1.2.2.12 Resolución orgánica 6541 (Contraloría General de la República, 2012)	30
1.2.2.13 Resolución orgánica 6792 (Contraloría General de la República, 2012a).....	30
Capítulo 2.....	31
2. Control fiscal que ejerce la Contraloría.....	31
2.1 Control fiscal macro	31
2.2 Control fiscal micro.....	32
2.3 Control fiscal participativo.....	32
2.4 Control fiscal excepcional.....	33

2.5 Fortalecimiento institucional.....	33
2.6 Estrategia de vigilancia y control fiscal	34
Capítulo 3.....	36
3. Estrategia y fortalecimiento institucional.....	36
3.1 La adopción de estándares y normas internacionales y de buena práctica de control fiscal macro y micro.....	36
3.2 El uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones como herramientas fundamentales para el control fiscal.....	37
3.3 La participación ciudadana en el ejercicio del control social.....	38
3.4 En el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal	39
3.5 El oportuno apoyo técnico al Congreso de la República para el eficaz ejercicio del control político.....	40
3.6 Discusiones.....	41
3.6.1 Discusiones.....	41
3.7 Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional.....	42
Conclusiones	52
Referencias.....	54

Introducción

Los mecanismos de control son de gran importancia dentro de un Estado ya que son los encargados de vigilar las entidades estatales, los particulares y empresas privadas que manejen dineros públicos para verificar que estén cumpliendo con los fines de dicho Estado. Es necesario tener los órganos de control pues, sin ellos, no se podría verificar si efectivamente las diferentes entidades que conforman el Estado cumplen con el objetivo que les fue encomendado por la constitución y las leyes de tal forma que velen por el interés general de los administrados.

La Contraloría General de la Republica es un ente de control encargado de la gestión fiscal que vela para que los recursos del Estado no se pierdan por los malos manejos que le den las personas encargadas de administrar estos bienes que hacen parte del erario público. De esta forma, la Contraloría General de la República, así como las Contralorías territoriales gozan de autonomía presupuestal y administrativa para poder ejercer su control de gestión y de resultado y así poder sancionar pecuniariamente a aquellas entidades públicas o privadas y a los particulares que se apropien de los dineros públicos para beneficio propio.

Es por eso que, las Contralorías tienen facultad para realizar los procesos de responsabilidad fiscal y poder ejecutar los cobros coactivos con el fin de recuperar los dineros que se han perdido en corrupción por el mal manejo de los procesos de contratación.

De lo anterior, se puede mencionar que la contratación es uno de los principales mecanismos que tiene el Estado para cumplir con sus fines y satisfacer sus necesidades de bienes y servicios, ya que hay cosas que no puede proveer y se hace necesario que contraten con particulares para poder cumplir con sus funciones y proveer bienestar general a los habitantes.

Así, la actividad contractual de las entidades públicas debe regirse por los principios constitucionales y el estatuto general de contratación estatal que propenden por la buena articulación de la función administrativa. Por esta razón, el que legisla debe considerar que la contratación estatal es un bien jurídico protegido que goza de un control fiscal. De este modo, las contralorías ejercen su control fiscal de formas posterior y selectiva de los contratos en ejecución o en estado de liquidación y terminados, con el fin de verificar que estos hayan cumplido con el objetivo a realizar y que los bienes jurídicos no hayan sido utilizados para un beneficio propio, sino para el bienestar general.

En la actualidad, las Contralorías ejercen un papel muy importante en el estado social de derecho ya que son las encargadas de velar por el buen manejo de los recursos del Estado y de recuperar aquellos recursos que se hayan desviado del erario público por el mal manejo de la administración pública, los particulares y las empresas privadas que manejen dichos recursos.

1. Tema

1.1 Título

Determinar las estrategias de la función pública de control fiscal ejercida por la Contraloría General de la República frente a la contratación estatal en Colombia a partir de 2014-2018.

1.2 Formulación y planteamiento del problema

El contrato es un acto por el cual una parte se obliga para con otra de dar, hacer o no hacer determinada actuación. Las entidades estatales en Colombia y cada uno de sus funcionarios públicos deben adquirir bienes y servicios por medio de celebración de contratos hasta la ejecución del mismo, por lo que es obligación de las entidades garantizar los principios de transparencia, economía y responsabilidad como lo establece la Ley 80 (Congreso de la República, 1993) por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en su artículo 2. De igual forma, la (L. 80, art., 32,1993) menciona que:

“son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación”. (párr.405)

Teniendo en cuenta que las entidades celebran contratos estatales que se rigen por el Estatuto General de Contratación Estatal, fue necesario que se crearan entes de control para verificar la efectividad y el cumplimiento de estos principios. Así las cosas, en el año 1991, dentro de la Constitución Política de Colombia, se estableció que la Contraloría General de la

República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, según el artículo 119 de la misma.

La función del ente de control es realizar vigilancia a cada una de las actuaciones contractuales, identificando de una manera eficiente contratos celebrados indebidamente y que presente acto de corrupción, porque la Contraloría General de la República goza de autonomía y un amplio poder que le confiere la Constitución y las leyes para el buen funcionamiento de la función fiscal.

Durante los últimos años en Colombia, se han dado a conocer diferentes casos de contratos estatales implicados en faltas graves de corrupción desde la etapa pre contractual hasta la ejecución del mismo. Teniendo en cuenta el control que ejercen estas entidades, es importante investigar que estrategias ha realizado esta entidad para cumplir con eficacia el control posterior y selectivo que se realiza a los contratos estatales.

Es necesario identificar que dentro del procedimiento que realiza la Contraloría General de la República, al momento de revisar y auditar las entidades estatales, tenga en cuenta los principios de la Contratación Estatal en Colombia, tales como, transparencia, planeación y economía, entre otros, para hacer cumplir estos principios a cabalidad.

De lo anterior surge la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles son las estrategias de la función pública de control fiscal ejercida por la Contraloría General de la República frente a la contratación estatal en Colombia a partir de 2014 -2018?**

2. Justificación

Teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República viene funcionando en el país hace muchos años, ejerciendo un control posterior y selectivo a las diferentes entidades del Estado con el fin de verificar que los funcionarios que manejan los recursos públicos no se apropien indiscriminadamente de estos para evitar que se presenten actos de corrupción por las malas prácticas que pueden utilizar dichos funcionarios, este trabajo de investigación cobra gran importancia para determinar si dicho control fiscal va orientado a verificar si la administración, realiza la asignación de los recursos de la manera efectiva para el cumplimiento de los fines del Estado.

Es evidente que en el país se siguen presentando casos de corrupción que afecta a Colombia, especialmente a la población más vulnerable. Es así que cabe preguntarse por qué, si la Constitución y las leyes crean mecanismos encaminados para evitar dichos actos, se presentan aún actos de corrupción dentro del sector público.

Estos actos de corrupción reflejan que los entes de control, entre ellos la Contraloría General de la República, pueden no estar cumpliendo su función de manera eficaz. Estas situaciones se presentan, entre otras razones, por factores externos e, incluso, por las mismas leyes que no son lo suficientemente severas para poder castigar estos hechos, lo cual genera que los funcionarios públicos no respeten las instituciones de fiscalización y sigan apropiándose de los recursos del Estado para beneficio propio o de terceros.

Ahora bien, con esta investigación se busca analizar como es el control y las estrategias que adelantan las Contralorías en búsqueda de ejercer su función de vigilancia y control sobre la gestión fiscal y el control de resultados de las entidades o particulares que manejan recursos públicos. Y si se logra cumplir con eficacia esta función o, por el contrario, no se logra debido a

la falta de eficacia e investigación minuciosa de los distintos casos que se ponen en conocimiento de las Contralorías. Adicionalmente, este estudio tiene como objetivo determinar las posibles debilidades y fortalezas que poseen los entes de control en la investigación de resultados en las entidades territoriales, con el fin de plantear una posible solución al problema de corrupción que se presenta en Colombia.

Unas de las posibles soluciones que se plantea es que las Contralorías en busca de cumplir los objetivos, mejoren las estrategias utilizadas en la vigilancia y control fiscal mediante las auditorias que realizan en las entidades, y que los funcionarios que laboren en la entidad tengan ética y valores y que estos no dependan de favores políticos.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Determinar las estrategias de la función pública de control fiscal ejercida por la Contraloría General de la República frente a la contratación estatal en Colombia a partir de 2014-2018.

3.2 Objetivos específicos

- Establecer la jurisprudencia colombiana expedida sobre la gestión fiscal que ejerce la contraloría General de la Republica.
- Determinar las estrategias que adelanta las Contralorías, para la Vigilancia y Control Fiscal en las entidades frente a su contratación estatal.
- Identificar la normativa más relevante en cuanto al control fiscal y la contratación estatal en Colombia.

4. Línea de investigación

De acuerdo con las diferentes líneas de investigación planteadas por la universidad, se considera que esta investigación se encuentra proyectada y enfocada dentro de la línea de Contratación Estatal.

Capítulo 1

1. Marcos referenciales

1.1 Marco teórico

En Colombia, grandes doctrinantes han estudiado y analizado por varios años el control fiscal que ejercen las Contralorías con relación a la ejecución del presupuesto de las entidades, particulares y empresas con relación a su contratación, al igual que sus reformas y cambios en su legislación que han aportado al tema de investigación que desarrolla el presente documento.

1.1.1 La contratación estatal en Colombia

La contratación estatal en Colombia se define como los contratos celebrados por las entidades públicas que buscan satisfacer aquellas necesidades que el Estado no puede cumplir y es necesario contratar con personas o entidades privadas para poder satisfacer el interés general. De esta forma, las entidades celebran contratos con particulares para cumplir con los fines del Estado.

Es así que, la contratación estatal se rige por los principios constitucionales y por las existencias de reglas especiales como es el Estatuto General de la Contratación Estatal y la ley 1150 (Congreso de la República, 2007), que introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia de la contratación estatal en Colombia.

1.1.2 La actividad y procesos contractuales

En la contratación estatal se presentan varias actividades que se ven reflejadas en las diferentes etapas procesales, ya que deben cumplir con los principios constitucionales, legales y el debido proceso; justamente, el incumplimiento de los mismos dará motivo para sancionar administrativamente por parte de la Contraloría General de República.

Al respecto, Palacio (2014) enuncia que:

(...) La actividad contractual, además de estar sometida a estrictas normas que aseguran su transparencia y legalidad, fue sometida en la Ley 80 de 1993, a un control amplio de diversos organismos que vigilan la actividad del Estado, la conducta de sus funcionarios y de los particulares que intervienen en la contratación a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la República, y a la Contraloría General de la República pero sin que su actividad pueda confundirse con la de coadministradores, situación que indudablemente generaría perturbación al desempeño contractual de la Entidad. Pero además se permite a la comunidad el ejercicio de un control mediante la participación ciudadana que autoriza el artículo 270 de la Constitución Nacional. (p. 73)

Según el autor, la contratación se encuentra regulada por diversas normas que garantizan su transparencia y legalidad, por ejemplo, la Ley 80 (Congreso de la República, 1993). De la misma manera, la conducta de los funcionarios y particulares que intervienen en el proceso contractual se encuentra regulado por un control amplio ejercido por diferentes organismos como son la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, así como un control ejercido por la ciudadanía.

1.1.3 Surgimiento del control fiscal en Colombia

En Colombia, surgió el control fiscal mediante la Cámara de Representantes y estuvo vigente hasta el año de 1923 por medio de la llamada “Corte de Cuentas”, Por consiguiente, durante el gobierno de Pedro Nel Ospina y bajo las recomendaciones formuladas por Misión Kemmerer, nace la Contraloría General de la República mediante la Ley 42 (Congreso de la República, 1923), sobre contabilidad nacional y Contraloría de la República. Transcurridos 11 años, dicha ley se modificó por el decreto ley 911 (Congreso de la República, 1932), reforma que

tuvo origen en lo referente a la coadministración por parte de la Contraloría y la designación del Contralor General de la República por parte de la Cámara de Representantes.

Hasta ese momento, la Contraloría mantenía un rango legal. Con la reforma de 1945 se le da rango constitucional la Contraloría, mediante la expedición de la ley 20 (Congreso de la República, 1975) se pretendió mejorar el sistema fiscalización del control sobre el erario. Con la reforma de la constitución del 91, se dieron cambios fundamentales en su estructura como en su organización y funcionamiento, específicamente en sus artículos 267 y 268 se dispuso que el control fiscal es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

Al respecto, Pérez (2010) manifiesta que:

(...) Finalmente, a la Contraloría General de la República se le dio categoría. Constitucional en virtud de los artículos 93 y 94 del acto legislativo No. 1 de 1945, disposiciones que fueron modificadas por los artículos 7 y 8 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, hoy están vigentes las normas de la Constitución de 1991 sobre “la contraloría general de la república contenidos en sus artículos 267 a 274. (p.705)

De igual modo, la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la contraloría 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. Es importante precisar que este control se ejercerá de manera posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

1.1.4 La Contraloría General de la Republica

Según el artículo 119 de la Constitución política, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. La vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría 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, y un control ejercido de manera posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

1.1.5 Las contralorías departamentales

De conformidad con el artículo 272 de la Constitución Política (1991), la vigilancia de la gestión fiscal de los Departamentos corresponde a las Contralorías Departamentales, quienes también tienen el control fiscal de los particulares y entidades privadas que manejen recursos públicos y que están sujetas al control financiero, de gestión y de resultado. Además de estas funciones, le corresponde también ejercer el control fiscal de los municipios que no cuenten con Contralorías Municipales. De esta forma, la organización del sistema de control fiscal financiero se encuentra regulado en la ley 42 (Congreso de la República, 1993) y se deben tener en cuenta las demás disposiciones vigentes sobre la materia.

Las funciones de las Contralorías Departamentales son las mismas de la Contraloría General de la República que es un control financiero de gestión y de resultado fundados en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, según lo establece la Constitución Política. Y su creación le, corresponde a las asambleas departamentales.

Al respecto, Pérez (2014) determina que

(...) la función básica de las Contralorías departamentales es la de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos en forma posterior y selectiva (art. 272, inc. 7° const.) el control fiscal no solo se refiere a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración sino también a la de los particulares o entidades que manejen bienes o fondos del departamento, y debe ejercerse en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezcan la ley, en todo caso, la gestión fiscal incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. (Art. 267 y 272 Const); (p.787)

Es así que, al respecto, la Constitución Política le atribuye al Contralor Departamental las mismas funciones del Contralor General de la República, de tal manera que tuviera total autonomía para realizar las correspondientes investigaciones fiscales de su competencia.

1.1.6 Las contralorías municipales

De esta manera, la ley 136 (Congreso de la República, 1994), en su artículo 156, dispone que *“únicamente los municipios y distritos clasificados en categorías especial y primera y aquellos de segunda categoría que tenga más de cien mil habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías”*.(L. 136 art.,156,1994)

Las funciones de las Contralorías Municipales son las mismas delegadas a la Contraloría General de la República; de esta forma, se encarga de vigilar la gestión fiscal de los municipios, que se ejerce en forma posterior y selectiva. Su creación le corresponde a los Consejos

Municipales y, de ninguna manera, podrá realizar funciones administrativas distintas a su propia organización.

Acerca de este tema, Pérez (2014) registra que:

(...) En los municipios donde existan contralorías, los respectivos contralores deben ser elegidos dentro de los primeros diez días del mes de enero por el Consejo, para un periodo institucional de tres años, de terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ejerzan jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un mes de antelación. (p.823)

1.1.7 La función administrativa de la Contraloría

Con relación a la función administrativa que ejerce la Contraloría, la Constitución Política (1991) en el inciso 4 del artículo 267 establece que *“la Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal que no tendrá funciones administrativas de las inherentes a su propia organización”*. De esta manera la Contraloría solo podrá ejercer el control fiscal a las entidades que manejen dineros de la nación.

Al respecto, Pérez (2010) informa que:

(...) el verdadero alcance de la disposición anterior es el de que la Contraloría “no tiene funciones relativas a la administración de la cosa pública, en entendido por administración el gobierno de ésta”. Por consiguiente, la contraloría no puede invadir la órbita administrativa propia de la administración pública, haciendo, por ejemplo, reparos sobre la conveniencia o inconveniencia de una inversión o de la destinación de

un bien público, ni tampoco puede conceptuar sobre la legalidad de los actos administrativos. (p.708)

Al respecto, señala el autor que la Contraloría no puede intervenir en la administración pública, ni mucho menos en la inversión o destinación de los bienes públicos, como tampoco en sus actos administrativos.

1.1.8 Intervención de las autoridades de control fiscal

La Constitución política (1991) le otorgó a la Contraloría General de la República el control fiscal para sancionar administrativamente los funcionarios públicos, particulares y entidades que manejan recursos públicos. “La vigilancia fiscal de la Administración, se ejerce por la Contraloría General de la República, la cual se extiende también a los particulares o Entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. (Palacio, 2014, p.73)

Al respecto, Palacio menciona que el control que hace la Contraloría General de la Republica no es exclusivo para los funcionarios públicos, sino también para particulares y entidades públicas que manejen recursos de la Nación.

1.1.9 Vigilancia de la Gestión Fiscal

El control y vigilancia fiscal se ejercerán mediante la Contraloría General de la Republica y las Contralorías territoriales quienes tienen la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración pública. Este control lo viene realizando la Contraloría con visitas periódicas a las entidades públicas a través de sus auditores, a posteriori, dichos auditores

llevan a cabo una revisión que realizan en su propia sede con el fin de encontrar hallazgos fiscales, positivos o negativos.

Al respecto, Maya (2016) menciona que:

(...) En la Contraloría General de la República el proceso se abordará a través del desarrollo de dos conceptos: El Control Fiscal y la Vigilancia Fiscal, los cuales se cumplen mediante actuaciones in situ (incluye visita a los sujetos auditados) y extra situ (revisión de la información en la sede de la CGR.). (p.16)

El Contralor General de la República deberá rendir un informe detallado al Congreso y al Presidente de la República donde describa los avances y resultados de la gestión realizada con su equipo de trabajo. Evidentemente, dicho informe debe dar cuenta del control fiscal orientado a resultados efectivos que haya venido desarrollando en los diferentes entes estatales para la lucha oportuna y efectiva contra la corrupción.

1.1.10 Control fiscal posterior y selectivo

El control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, y las Contralorías territoriales es de forma posterior y selectiva; esto, con el fin de no intervenir en la autonomía que tienen los entes territoriales para administrar los recursos públicos y celebrar contratos estatales.

Al respecto, Palacio (2014) menciona que:

(...) La ley establece que la intervención de las autoridades de control fiscal sólo procederá cuando se hayan agotado los trámites administrativos de legalización de los contratos y permite que se extienda sobre las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que se hayan ajustado a la ley y al contrato.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal recaerá sobre ellos, para lo cual pueden solicitar los informes que estimen convenientes para el control de gestión y resultados. Ninguna Entidad estaría obligada a permitir este control antes de la culminación de la actuación sobre la que se pretenda el control. En este sentido, la Ley 1150 de 2007 somete, inclusive, a las entidades que cuenten con un régimen contractual excepcional, a aplicar los principios de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. (p.74)

De esta forma, el autor señala que el control fiscal solo se realizará una vez agotados los trámites administrativos de legalización de la parte contractual y se hará sobre las cuentas de pago realizadas a los contratistas con el objetivo de verificar que se cumpla la ley y el objeto contractual, lo que dará lugar a la liquidación del contrato. La vigilancia fiscal podrá pedir los informes que crea convenientes para su control de gestión y resultados. Este control solamente se podrá hacer posterior a la etapa contractual. Por otro lado, se afirma que es selectivo porque se maneja por medio de muestreos que consisten en revisar varios contratos escogidos de forma deliberada para analizar cómo se encuentra la entidad y si es necesario revisar todos los contratos. Asimismo, se seleccionan algunas dependencias que posteriormente van a ser auditadas. Estos resultados se verán reflejados también en el informe de auditoría.

Al respecto, Maya (2016) menciona que:

(...) Se realiza mediante dos tipos de auditoría: una a los estados contables de los sujetos de control para obtener pronunciamiento de auditoría sobre el balance general de la nación; y la otra, auditoría investigativa que recae sobre proyectos procesos y denuncias, a saber. (p.16)

De esta forma, el autor señala que el control fiscal se realiza mediante dos auditorías: la primera auditoría sobre los estados contables de la entidad y la segunda auditoría sobre la investigación de los proyectos y procesos desarrollados en el ejercicio de sus funciones.

1.2 Marco jurídico

1.2.1 Marco constitucional

La Constitución Política de Colombia (1991) es de gran importancia para esta investigación ya que establece los organismos de control y define a la Contraloría General de la República como un ente de control fiscal.

En el artículo 119 de la Constitución Política (1991), se hace mención a la Contraloría General de la República y establece como su función principal la vigilancia de la gestión fiscal y el control del resultado de la administración. Asimismo, es importante tener en cuenta que los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma eficiente a las denuncias por parte de la ciudadanía, razón por la cual, dentro de la Ley Estatutaria 1757 (Congreso de la República, 2015) se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática; también, es importante detallar normatividad que se aplica para que los entes de control mencionados puedan ejercer su inspección y vigilancia con celeridad.

En el artículo 267 de la Constitución Política (1991) se hace referencia a que “*el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o*

bienes de la Nación”. Este artículo es importante porque establece un control posterior, selectivo, de gestión y resultado.

1.2.2 Marco legal

1.2.2.1 Ley 80 (Congreso de la República, 1993)

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta norma es de gran importancia para esta investigación, ya que es el régimen de la contratación. La función que cumple es regular la actividad contractual, y los principios que rigen la contratación estatal en Colombia.

1.2.2.2 Ley 1150 (Congreso de la República, 2007)

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Esta norma cobra importancia en esta investigación porque introduce la modificación al estatuto general de contratación, y su función es medir la eficacia y transparencia de la contratación estatal.

1.2.2.3 Ley 019 (Presidencia de la República, 2012)

Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. Al regular unas tramitologías innecesarias que tenían las entidades con relación a la contratación estatal, esta norma es considerada en esta investigación.

1.2.2.4 Decreto 1082 (Presidencia de la República, 2015)

Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Esta norma es de gran importancia para esta investigación porque hace una recopilación de las normas que rigen sobre el procedimiento de la contratación estatal.

1.2.2.5 Decreto Ley 888 (Presidencia de la República, 2017)

Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República. Teniendo en cuenta que este decreto determina el procedimiento para el control fiscal de los recursos, entidades y asuntos relacionados con el posconflicto, según lo disponga el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, se convierte en una normativa importante de consultar en esta investigación.

1.2.2.6 Ley 42 (Congreso de la República, 1993a)

Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Esta ley cobra importancia en esta investigación porque establece el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos del control fiscal financiero.

1.2.2.7 Ley 610 (Congreso de la República, 2000)

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Esta ley es de gran importancia para esta investigación por que dispone el procedimiento de responsabilidad fiscal que corresponde determinar a la Contraloría cuando, en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta los servidores o particulares, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

1.2.2.8 Decreto Ley 267 (Presidencia de la República, 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. Al regular el órgano de control del Estado de

carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos, esta norma es considerada en esta investigación.

1.2.2.9 Ley 1474 (Congreso de la República, 2011)

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Esta ley es de gran importancia para esta investigación porque resuelve que el contralor hará parte de la Comisión Nacional para la Moralización, esto con el fin de la lucha contra la corrupción y establece el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, el cual estará a cargo de la Contraloría.

1.2.2.10 Ley 1530 (Congreso de la República, 2012)

Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías, esta ley se convierte en una normativa importante de consultar en esta investigación.

1.2.2.11 Resolución orgánica 5500 (Contraloría General de la República, 2003)

Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones. Esta ley cobra importancia en esta investigación porque el Contralor General de la República delega la competencia para conocer, tramitar y decidir la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal a las siguientes dependencias: Contraloría General para Investigación, Juicios Fiscales y Juicios Coactivos; Contraloría Delegada Sectoriales en materia de indagación preliminar; la Dirección de investigación fiscal; la Dirección de Juicios Fiscales; Grupos de

Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva del nivel desconcentrado; Grupo de Vigilancia Fiscal del nivel desconcentrado en lo relacionado con la indagación preliminar.

1.2.2.12 Resolución orgánica 6541 (Contraloría General de la República, 2012)

Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y tramite del control fiscal micro; el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la indagación preliminar fiscal; el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el proceso administrativo sancionatorio fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011. Esta ley es de gran importancia para esta investigación porque tiene como objeto fijar y precisar la competencia en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República a las Gerencias Departamentales Colegiadas, para el conocimiento y tramite del control fiscal micro.

1.2.2.13 Resolución orgánica 6792 (Contraloría General de la República, 2012a)

Por la cual se crea la Secretaría Común en la Unidad de Investigaciones Especiales contra la corrupción. Esta ley cobra gran importancia para esta investigación porque dicha Secretaría funciona de forma independiente de la Secretaría Común de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

Capítulo 2

2. Control fiscal que ejerce la Contraloría

La Contralorías, en el desempeño de sus funciones, han tenido algunos avances en materia de control fiscal. Así, han venido desarrollando sus funciones de las siguientes maneras:

2.1 Control fiscal macro

Este tipo de control se refiere a las estadísticas fiscales incorporadas por el comportamiento de las finanzas del Estado para reflejar el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos expresados por el gobierno.

(...) El control fiscal macro consiste en evaluar si las decisiones de política económica y sectorial están orientadas a la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos públicos y a la equidad de la distribución de los mismos, para procurar el bienestar de la población. Una de las funciones de las funciones de la Contraloría General de la Republica es evaluar, en el nivel agregado, el comportamiento de las finanzas del estado y el grado de cumplimiento de los objetivos macro económicos expresados por el Gobierno. (Maya, 2016, p.16)

Las contralorías mediante los estudios sectoriales coordinan los resultados de las auditorias, de esta forma se analizan los comportamientos de los recursos asignados al cumplimiento de las políticas públicas, evaluado de esta forma los programas de cumplimiento y plan de desarrollo.

Adicionalmente, el autor señala que:

(...) de otro lado, la Contraloría General de la República, a través de las direcciones de estudios sectoriales, orienta y articula los resultados del proceso auditor. Esto con el fin de examinar el comportamiento de la asignación de recursos y su relación con el

cumplimiento de los objetivos de política pública. Además, identifica los procesos críticos de riesgo, a partir de la construcción de indicadores de seguimiento. Evalúa los planes y programas y el cumplimiento del plan de desarrollo. (Maya, 2016, p.16)

2.2 Control fiscal micro

El control fiscal micro consiste en la evaluación fiscal que hace la Contraloría General de la Republica a los diferentes entes territoriales, con el fin de revisar la eficiencia en la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, y con ello, buscar mayor beneficio para la ciudadanía.

Este control, queda registrado en un informe de auditoría que es de interés general y puede ser consultado por cualquier persona. Las posibles deficiencias que arrojen estos informes, deben ser ajustadas por las entidades en las que se lleva a cabo dicha auditoría. De los hallazgos encontrados en estos informes, se puede llegar a tener responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal, a lo que los auditores deben poner en conocimiento de la Contraloría Delegada correspondiente para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva con la Procuraduría y la Fiscalía.

2.3 Control fiscal participativo

Son estrategias que tiene la Contraloría con la ciudadanía a través de su dependencia de la Contraloría Delegada para la participación ciudadana, con esto se busca atender y dar respuesta a las denuncias, los informes y los documentos que presenten los ciudadanos, a través de los diferentes medios de participación ciudadana. De esta suerte, la Contraloría puede hacer un control más efectivo a los recursos públicos a través del ojo ciudadano.

2.4 Control fiscal excepcional

Una forma de ejercer el control excepcional es mediante la jerarquía que tiene la Contraloría General de la República sobre las Contralorías Departamentales, Distritales o Municipales, que fueron creadas por la Constitución del 91 y que tienen las mismas funciones constitucionales del artículo 268 de la Constitución. En este sentido, la Contraloría, por solicitud del gobierno Departamental, Distrital o Municipal; del Congreso de la República; las corporaciones públicas territoriales; o a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación, podrá ejercer control posterior en forma excepcional sobre las cuentas de cualquier entidad territorial mencionada anteriormente.

2.5 Fortalecimiento institucional

En los últimos años la Contraloría General de la Republica, han venido realizando estrategias para el fortalecimiento del control fiscal, esto con el ánimo de implementar métodos que sean más efectivos para mejorar la gestión y el resultado de los mecanismos de fiscalización.

(...) Considerando que el control fiscal en Colombia tiene un rol central como garante del buen manejo de los recursos del Estado, desde el año 2002 la CGR ha adoptado una serie de medidas orientadas a fortalecer el ejercicio de control fiscal. Entre ellas se destacan: La adopción de un Modelo de Auditoría Integral, la implementación del Sistema Integral para el Control de Auditoria – SICA y la creación de áreas especiales como la Unidad Investigativa Especiales Contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de

bienes y una planta temporal para la vigilancia de los recursos del SGR. (Maya, 2016, p.37)

De esta forma, se requiere fortalecer los mecanismos de Auditoria para que puedan ejercer sus funciones con calidad, eficiencia y transparencia, de esta manera promover prácticas que permita mayor eficacia y agilidad, para mejorar los altos índices de corrupción, fortaleciendo la estrategia de profesionalización del servicio y el control fiscal participativo.

Con base en lo anterior, lo que pretende es la efectividad del sistema de control fiscal, mediante: La planeación y ejecución de las acciones de control, en la calidad y eficiencia, mediante la estrategia de articular los procesos y sistemas de información de la contraloría; Gestión de la información para el control fiscal, esto con el fin de mejorar la calidad de la información de los documentos para toma de decisiones; transparencia y participación ciudadana en el control fiscal, mediante este sistema se busca interactuar con la ciudadanía en las acciones de transparencia y control.

2.6 Estrategia de vigilancia y control fiscal

La Contraloría General de la Republica con el fin de mejorar la estrategia que permita un mejor control fiscal, han venido realizando diversas actuaciones de fiscalización entre ellas las auditorias y las actuaciones especiales del plan de vigilancia y control fiscal, han venido agrupando los sujetos de control por sectores de acuerdo con sus actividades de gestión pública. Y mediante el Plan de Vigilancia y Control Fiscal se establece los mecanismos que se debe seguir para determinar los sujetos de control fiscal, el objetivo a alcanzar y los tiempos de duración de los procesos.

(...) Con el fin de cumplir con los objetivos señalados desde la perspectiva micro mencionados en el párrafo anterior, se consideran dos elementos importantes: la sectorización de los sujetos a auditar y el Plan de Vigilancia y Control Fiscal – PCVF- Primer elemento corresponde a la agrupación de los sujetos de control por sectores, de acuerdo con el ámbito en el cual desarrollen sus actividades de gestión pública, presentación de servicios, funciones administrativas o regulativas, producción de bienes o actividades comerciales, económicas y financieras. A su vez determinar la competencia de cada una de las Contralorías delegadas sectoriales respecto a las facultades y actividades de vigilancia fiscal que son propias. (Maya, 2016, p.47)

El segundo elemento, el PVCF, se establece anualmente y en él se determina el alcance de la labor de la CGP durante esa vigilancia, al definir cuáles serán los entes sujetos de control fiscal priorizados para la fiscalización, el objetivo general que se pretende alcanzar y los tiempos en los que se ejecutarán los procesos. (Maya, 2016, p.47)

De esta forma se pretende mejor el sistema de fiscalización que han venido adelantando las contralorías en Colombia, para poder en tiempos reales ejercer el control fiscal con mayor eficacia.

Capítulo 3

3. Estrategia y fortalecimiento institucional

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato constitucional que le fue asignado, ha venido realizando un direccionamiento estratégico, orientado hacia el mejoramiento de la gestión institucional. Este se basa en la planeación, programación, seguimiento y fortalecimiento del plan de vigilancia y control fiscal.

3.1 La adopción de estándares y normas internacionales y de buena práctica de control fiscal macro y micro.

La contraloría General de la República, adopta las normas internacionales de auditoría y control para las entidades de fiscalización superior, de esta manera puede ejercer auditorías de vigilancia y control independientes o combinados; estos tipos de auditorías pueden ser financieras, de cumplimiento y de desempeño.

(...)Se consolidó el nuevo enfoque del control fiscal, es decir, la vigilancia de la gestión fiscal de cada una de las entidades que conforman la estructura administrativa del Estado y de las personas privadas que manejen dineros o bienes del Estado, respondiendo a la necesidad de dar cumplimiento a las normas internacionales aplicables a la labor de las entidades de fiscalización superior. Para tal efecto, entre otras cosas, la CGR implementó y aplicó las resoluciones reglamentarias orgánicas número 009 y 010 de 2016 correspondientes a la adopción de las normas internacionales de la auditoría de desempeño y de cumplimiento, respectivamente, y las resoluciones reglamentarias orgánicas número 012, 014 y 015 de 2017, correspondientes a la adopción de las guías de auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño. (Maya, 2018, p.34)

Para ello, ha expedido resoluciones que regulan la adopción de las normas internacionales, ha implementado las capacitaciones al personal que labora en la entidad y ha dado a conocer las guías de auditorías que regulan los parámetros por los cuales se rige cualquier tipo de auditoría. Esta estrategia va enfocada a mejorar el control fiscal que se realiza a las entidades que manejen recursos de la nación.

3.2 El uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones como herramientas fundamentales para el control fiscal.

La contraloría General de la República, ha implementado el uso de las nuevas tecnologías en sus actuaciones, para coordinar y contribuir al buen desempeño de sus funciones, ya que por medio de estas herramientas se ha facilitado y dado mayor eficacia a los procesos que allí se adelantan. Para ello ha desarrollado una página web que ha mejorado la navegación y la búsqueda de la información, dando así, mayor transparencia a los procesos que adelanta.

Con ello, también ha logrado una mayor cobertura en sus redes sociales, lo cual ayuda a tener un contacto directo con la comunidad, difundiendo videos de carácter noticioso y pedagógico. Y por medio de chats permite la participación de la ciudadanía como de los mismos funcionarios en todo el país.

(...)La creciente demanda de servicios de TI reconoce que las Tecnologías de la Información -TI- son uno de los principales habilitadores para el cumplimiento de los objetivos organizacionales y que por lo tanto deben responder de manera ordenada, articulada, integrada, precisa y cohesionada a las necesidades de los procesos que las requieren; ello supone una correcta articulación entre el área de TI (incluyendo la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico -USATI- por el componente de seguridad de la información), la estrategia organizacional y el negocio, condición que se

logra armonizando la práctica de arquitectura empresarial con el gobierno y la gestión de las TI. De esta manera las tecnologías de la Información se convierten en un aliado estratégico en el fortalecimiento del control y la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría General de la República. (Maya, 2018, p.347)

Como consecuencia de la implementación de las comunicaciones tecnológicas, se han dado unos lineamientos que sirven para permitir una cohesión de las acciones que se realizan en la sede central, de esta manera tienen acceso de conexión todos los funcionarios que ejecutan actividades de vigilancia y control de las diferentes sedes de la Contraloría General de la República

3.3 La participación ciudadana en el ejercicio del control social

La Contraloría General de la República en su plan estratégico, ha implementado diferentes herramientas, para garantizar la participación ciudadana en el control y seguimiento de los recursos del estado, entre ellas se encuentra la entidad delegada para la participación ciudadana, encargada de brindar la asesoría técnica y jurídica que requiera la ciudadanía, para poder formular sus denuncias a través de derechos de petición.

(...)Igualmente, se han llevado a cabo capacitaciones a más de 3.100 funcionarios del nivel central de la entidad, como dato consolidado de la ejecución del programa FOCO, y de las gerencias departamentales en el nuevo enfoque de control fiscal sobre las guías de auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño; en el nuevo enfoque de control fiscal participativo como estrategia de promoción y fomento del derecho ciudadano a controlar la inversión de los recursos públicos y su articulación con el control fiscal que ejerce la CGR; en gobierno y seguridad de tecnología de la información; en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas

Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP); y en el sistema integrado de planeación, entre otros. (Maya, 2018, p.36)

De igual forma la Contraloría General de la República, ha implementado la gestión de denuncias mediante la página web de la entidad, la cual tiene como fin brindar una mayor efectividad y eficacia, a las denuncias presentadas por la comunidad en el ejercicio de su derecho del control fiscal.

3.4 En el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal

La Contraloría General de la República, con el fin de fortalecer los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta y con el objetivo de ser más eficaz en sus investigaciones, ha logrado el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, estableciendo la responsabilidad fiscal de los funcionarios y particulares que manejan el erarios de la nación.

Para ello, ha optado como estrategia convertir la oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional en un centro de estudio fiscal, con el ánimo de fortalecer las capacidades y mejorar el talento humano de los funcionarios de la entidad.

(...)Una de los aportes estratégicos de esta administración de la Contraloría General de la República fue la de darle un carácter más amplio e integral a la antigua Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, motivo por el cual se dio a la tarea de hacer posible la creación de un Centro de Estudios Fiscales en el que la investigación transversal de la CGR en temas de su competencia, la capacitación y la cooperación se coordinaran en torno al fortalecimiento de las capacidades técnicas, a la mejora de la investigación y al fortalecimiento del talento humano en la CGR. (Maya, 2018, p.116)

De esta manera garantiza que las diferentes etapas procesales se lleven a cabo con la mayor celeridad y eficacia, evitando que la mayoría de los procesos adelantados terminen en fallos absolutorios por falta de pruebas y para ello se busca una mayor comprensión de los procedimientos establecidos en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2014.

3.5 El oportuno apoyo técnico al Congreso de la República para el eficaz ejercicio del control político

Dentro de las estrategias de la Contraloría General de la República, se encuentra el apoyo técnico al Congreso de la República, orientado al suministro de información, análisis de evaluación de los informes y elaboración de los proyectos presentados al legislador, esto encaminado a poder ejercer el control excepcional de las entidades territoriales, mediante la solicitud de la comisión constitucional permanentes del Congreso.

(...)Dentro de este marco normativo y en función de la articulación del control político y del control fiscal, contando además con las normas internacionales que regulan la comunicación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los órganos legislativos³, la Contraloría General de la República brinda apoyo técnico al Congreso bajo la coordinación de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, que es la dependencia desde la cual se gestiona el relacionamiento con el Parlamento para el desarrollo de su función legislativa y de control político.(Maya, 2018, p.98)

Al Congreso de la República mediante mandato constitucional le fue atribuido el ejercicio del control político, la Contraloría General de la República, dando cumplimiento a las normas internacionales, presta asesoría y apoyo al congreso para articular los diferentes controles como son el político y el fiscal.

3.6 Discusiones

3.6.1 Discusiones

La Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales, gozan de total autonomía tanto administrativa como presupuestal y tienen como función ejercer el control fiscal de las entidades, personas y empresas que manejen recursos públicos, esto por mandato constitucional.

De esta manera la Contraloría, ha venido presentando proyectos de ley al congreso para ejercer las facultades otorgadas por la Constitución Política, de tal forma que actualmente goza de una amplia normativa legal para ejercer el control fiscal de todas las entidades que manejen dineros públicos.

Esta función la viene ejerciendo desde hace varios años, con el fin de contribuir al eficaz manejo de los recursos públicos y evitar un detrimento a la nación, controlando los actos de corrupción.

Este control fiscal se ejerce mediante auditorias que se realizan en las entidades públicas, con el fin de verificar que estén cumpliendo efectivamente con sus deberes en materia del manejo de los recursos públicos.

De esta forma las Contralorías mediante los auditores revisan los documentos necesarios para determinar y encontrar los hallazgos pertinentes, estos tipos de hallazgos pueden ser de dos formas positivos y negativos, dependiendo del hallazgo se podría iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal a la entidad.

A pesar de todas las estrategias que ha venido desarrollando la Contraloría General de la Nación, vemos que no ha sido lo suficientemente eficaz ya que los auditores, en algunas

ocasiones omiten procedimiento que podrían contribuir a encontrar hallazgos que permitieran iniciar el respectivo proceso fiscal que servirían para recuperar el erario público.

Esto nos lleva a deducir, que la Contraloría teniendo todas las herramientas para ejercer un buen control fiscal en varias entidades no lo realizan, permitiendo así, que los recursos públicos se pierdan por las malas prácticas de los que tienen manejo de la gestión fiscal.

Esto se ve reflejado en el alto índice de corrupción existente en el país, ya que ha sido imposible que el ente de control ejerza eficazmente sus funciones, en algunos casos estas irregularidades se dan por factores políticos, esto en cuanto a que ocultan hallazgos en pago de favores o los mismos funcionarios se prestan para no reportar dichos hallazgos a cambio de beneficios económicos.

3.7 Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional

En este apartado, se presenta un análisis de los pronunciamientos más relevantes de la Corte Constitucional sobre la función de control fiscal y la responsabilidad Fiscal del Estado.

La Corte se ha referido en numerosas oportunidades al alcance y características de dicha función en el ámbito de la Constitución Política, una de las cuales consiste en su naturaleza amplia, puesto que comprende, tanto del control financiero, como el de legalidad, de gestión y de resultados.

El carácter amplio del control fiscal ha sido la base que procede sobre las entidades o personas que administren bienes o fondos públicos, no solo en ocasión del gasto, sino, en general, durante todas las etapas relacionadas con la administración y el manejo del recurso del erario.

En la sentencia C- 167 (Corte Constitucional, 1995), se puede concluir que la nueva orientación del control fiscal, a partir de la constitución del 91, se basa en la importancia de los principios de eficacia y eficiencia.

De esta suerte, reitera la Corte en la sentencia (C.C., C-167/95, p. 2, 1995) que:

(...) con la promulgación de la carta política del 91, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo estado social de derecho en general, y específicamente dirigida a la aplicación de los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. (p.2)

De tal manera, la Corte sostiene que la Constitución Política del 91 trajo consigo importantes reformas al control fiscal, ya que está basado en un estado social de derecho, donde los principios juegan un papel importante en su conformación. Así, la Corte mantiene la postura de que todas las entidades que manejan recursos del Estado se encuentran sometidas al control fiscal de las Contralorías, a excepción de algunas.

Para citar un ejemplo, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 529 (Corte Constitucional, 1993), se declaró exequible la norma que regula el control fiscal sobre el Banco de la República. Esta entidad, al tener un carácter autónomo y fungir como agente fiscal del gobierno (Constitución política de Colombia, art. 371), no es sometida en su totalidad al control fiscal a cargo de la Contraloría.

Por el contrario, con el status que le asigna la Constitución, la sentencia C- 529 (Corte Constitucional, 1993), declara que *“el control se circunscribirá a los actos de gestión fiscal que realice y en la medida en que lo haga”*.

No obstante, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 374 (Corte Constitucional 1995), la Corte declaró inexecutable la norma que excluía a la Contraloría del control fiscal sobre los actos o contratos celebrados por las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación oficial. Ahora bien, cuando se hubiera contratado la vigilancia fiscal con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de mérito, la Corte sostuvo que esta es una atribución que solo les corresponde a los órganos de control fiscal como es la Contraloría General de la República, Contralorías territoriales y Auditoría General de la República. Por tal razón, el control interno de las entidades no le quita la potestad a las Contralorías para realizar de forma posterior el control fiscal.

A este respecto, la Corte reitero, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 290 (Corte Constitucional, 2002), que no se puede limitar el control fiscal en las empresas de servicios públicos con participación pública. Específicamente, (C.C., C-290/02, p. 12, 2002) reitera que:

(...) para ejercer el control fiscal en las empresas de servicios públicos con carácter mixto y privado, la restricción que pueda en principio imponer el legislador no puede llegar hasta el punto de canalizar dicho control sólo en relación con la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionante o socio estatal, pues el organismo de control fiscal correspondiente requiere para ejercer sus funciones en la forma dispuestas por la constitución y la ley de una actuación amplia, de manera tal que se debe permitir tener acceso a la información pertinente, necesaria y sin limitación alguna, sobre toda la documentación que soporta dicho actos y contratos. (p.12)

Justamente, la Corte manifiesta que las empresas privadas de participación mixta, al igual que las empresas de servicios públicos mixto, que tienen participación del Estado, están sujetas

al control fiscal de los dineros que el Estado aporta por su participación. De este modo, las empresas están obligadas a presentar la documentación necesaria para permitir que las Contralorías puedan ejercer sus funciones de vigilancia y control.

Por otro lado, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 541 (Corte Constitucional, 2011), se declararon exequibles varias expresiones del artículo 37 de la ley 42 (Congreso de la Republica 1993), donde se le da la competencia a la Contraloría para ejercer el control fiscal de las regalías distribuidas a los departamentos y municipios productores.

Reitera la corte en la sentencia (C.C., C-541/11, p. 13, 2011) que señala:

(...) ahora bien, respecto de las características específicas del control fiscal de conformidad con lo establecido por el artículo 267 superior, la sala encuentra que el control fiscal (i) constituye una función autónoma ejercida por la Contraloría General de la Republica; (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, para cuya efectividad se utilizan mecanismos auxiliares como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia; (v) se ejerce en los distintos niveles de administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios; (vi) cubre todos los sectores y 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, que realiza la función o tarea sobre el cual, recae aquel, ni su origen jurídico; y (vii) debe estar orientado por los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. (p.13)

Los dineros que entran a las diferentes entidades, por concepto de regalías también tienen un control fiscal que se rige por los procedimientos y principios que establece el legislador para el control fiscal financiero y de resultado. De esta forma, la Corte reitera las características específicas que tiene el control fiscal, las cuales le fueron atribuidas por la Constitución y las leyes.

Es importante aclarar, sin embargo, que en la sentencia de la Corte Constitucional C- 113 (Corte Constitucional, 1999), la Corte declaró exequible el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 Congreso de la República, 1993), donde aclara que, la administración pública goza de total autonomía para administrar los recursos de la entidad, es por eso, que el control que debe ejercer las Contralorías debe ser de forma posterior, para no intervenir directamente en la contratación estatal. De esta suerte, la Corte en la sentencia (C.C., C-113/99, p. 15, 1999) manifiesta que:

(...) En efecto, para el asunto del que se trata, la Administración Pública, con el fin de cumplir los cometidos estatales que le han sido encomendados, está llamado a celebrar contratos, indispensables para el logro efectivo de objetivos concretos, ante la imposibilidad real de atender de modo directo todos los frentes de actividad. En tal virtud, las autoridades deben gozar de autonomía dentro de los límites normativos que rigen la materia para obrar a ese respecto, de acuerdo con las mejores conveniencias del servicio público y las necesidades específicas que mediante tales actos jurídicos buscan colmar, dentro de sus respectivas esferas funcionales. (p.15)

Como consecuencia de lo anterior, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 623 (Corte Constitucional, 1999), se analiza precisamente el alcance del artículo 65 de la ley 80 (Congreso de la República 1993), donde la Corte reconoció que el control fiscal se puede realizar

también sobre los contratos liquidados o terminados. Esto en virtud de que dicho control posterior permita ver los resultados obtenidos con el gasto o la inversión que realizó la entidad para que esté acorde con la necesidad planteada.

Entonces, reitera la Corte en la sentencia (C.C., C-623/99, p. 16, 1999) que:

(...) Que el control fiscal se pueda ejercer también sobre los contratos liquidados o terminados no viola el ordenamiento Superior pues, como ya se ha explicado, la función fiscalizadora que el constituyente le ha atribuido a las Contralorías no es solo la de vigilar la gestión fiscal de las entidades públicas y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos, en forma posterior y selectiva, esto es cuando los procesos u operaciones respectivos se han ejercido, sino también evaluar, los resultados obtenidos con el gasto o la inversión, como claramente se señala en los artículos 267 y 272, para lo cual deberán aplicarse los procedimientos, métodos y principios que establece la ley 42793. (p.16)

Aun cuando las entidades ponen fin a las contrataciones y las declaran a paz y salvo, los entes de control tienen la potestad de llevar a cabo un control fiscal posterior, tal como lo determina la sentencia de la Corte Constitucional C- 967 (Corte Constitucional, 2012), la Corte declara exequible el artículo 217 del decreto ley 019 (Congreso de la República, 2012), que modificó el artículo 60 de la ley 80 (Congreso de la República, 1993). Allí, la Corte en la sentencia (C.C., C-967/12, p. 18, 2012) promulga que:

(...) En esa medida, para la Corte es claro que la liquidación de los contratos estatales y las constancias que en ello se dejen respecto de los acuerdos celebrados para declararse a paz y salvo, de ninguna manera pueden ser oponibles para excluir la intervención de

los organismos de control, tanto en el ejercicio de auditoria como en el marco de eventuales procesos de responsabilidad fiscal, por lo que las expresiones acusadas no vulneran los artículos 119 y 267 de la Constitución. (p.18)

La Corte sostiene que la administración está obligada a cumplir con las diferentes etapas de la contratación estatal, siendo una de ellas la liquidación de los contratos. No obstante, el certificado de paz y salvo que emite la entidad es sobre la satisfacción del objeto contratado y su terminación, de tal manera que no excluye el control fiscal que ejercen las Contraloría de forma posterior y selectiva.

En la sentencia de la Corte Constitucional C- 557 de 2009, la Corte declara exequible los apartes “*de los particulares y entidades que manejen fondo de la nación, pero solo con relación a dicho fondos*” y demás expresiones contenida en el artículo 37 de la ley 42 (Congreso de la República 1993).

Reitera la corte en la sentencia (C.C., C-557/09, p. 21, 2009) que:

(...) De conformidad con esta concepción y parámetros Constitucionales de control fiscal es que se entiende la autonomía de la Contraloría y aparecen el control fiscal en los distintos niveles territoriales con las contralorías departamentales y municipales, ejerciendo un poder de inspección que consulta los dictados de la vigilancia fiscal moderna, en el sentido que en su administración goza de plena autonomía e independencia para el desarrollo de su gestión fiscal. Surtido lo anterior, se desarrolla la función del control fiscal con un sentido selectivo, posterior e integral que finalmente debe dar cuenta del examen cuantitativo realizado sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución del presupuesto del sector público tanto a nivel nacional como a nivel de

entidades territoriales. Congruentemente, las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues sencillamente, constituyen órganos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador. (p.21)

La corte establece que se debe dar una función del control fiscal de una manera selectiva, posterior e integral haciendo un análisis cuantitativo, realizado sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución del presupuesto del sector público, de tal forma que los particulares y entidades que manejen fondo de la nación, el control fiscal solo se podrá ejercer sobre la participación de dichos fondos del estado y no de todo el presupuesto de la entidad.

Ahora bien, con respecto al tipo de contabilidad que lleva a cabo la Contraloría, en la sentencia de la Corte Constitucional C- 570 (Corte Constitucional, 1997), se diferencia entre dos tipos de contabilidad, una financiera y la otra de ejecución. En el caso de la Contraloría, la contabilidad fiscal que ejerce es sobre la ejecución del presupuesto que realizan las entidades, ya que estas últimas requieren, en ocasiones, contratar con otras entidades para poder satisfacer las necesidades de la administración, y es cuando nace la necesidad de revisar cómo fueron ejecutados los recursos públicos de la nación. Justamente, la Corte en la sentencia (C.C., C-570/97, p. 9, 1997) expresa a este respecto que:

(...) La consolidación del presupuesto de ejecución del sector público se debe centralizar y uniformar toda la información correspondiente a la ejecución presupuestal, la cual comprende todas las operaciones que afecten el presupuesto en cada uno de sus rublos y se inicia en el momento en que se requiere adquirir un bien, un servicio o contratar una obra y finaliza cuando se pagan o extinguen las obligaciones adquiridas

por cualquiera de estos conceptos, operaciones que se deben realizar siempre que se trata de recursos públicos independiente de quien los administre. (p.9)

Finalmente, analizando los procedimientos relacionados con la labor de control por parte de la Contraloría cuando encuentran irregularidades, es importante mencionar sentencias como la C- 840 (Corte Constitucional, 2001), donde la Corte en la sentencia (C.C., C-840/01, p. 14, 2001) se pronunció sobre lo siguiente:

(...) Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende de la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que las contralorías les corresponden investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales. (p.14)

Aquí, la Corte sostiene que las entidades y particulares que manejen dineros del Estado deben responder pecuniariamente, en caso de generar perjuicios al Estado. Los que deben responder por dichos perjuicios son los directivos o personas que toman decisiones sobre los recursos fiscales, los que desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, de los mismos.

Adicional a lo anterior, la Corte argumentó, a través del artículo 4 de la ley 610 (Congreso de la Republica, 2000), que la estimación de los daños sufridos por el detrimento de los recursos públicos se debe calcular según las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad fiscal, y se debe cuantificar por el valor del daño causado. Específicamente, la Corte en la sentencia (C.C., C-840/01, p. 15, 2001) promulgó que:

(...) Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquel ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de este, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio. (p.15)

Conclusiones

Con la reforma de la Constitución Política (91), en sus artículos 267 y 268, se dispuso que el control fiscal es una función pública que 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 le entrega a las Contralorías toda la autonomía para que puedan ejercer el control fiscal de las diferentes entidades que manejen recursos públicos del Estado.

La Contraloría ha implementado mecanismos para poder ejercer un control fiscal más efectivo, como son los diferentes controles fiscales que realizan a las diferentes entidades, mediante las auditorias y las actuaciones especiales que conforma el Plan de Vigilancia y Control Fiscal, en últimas, son esas herramientas o estrategias con las que cuenta la Contraloría y cómo dichas herramientas parecen no ser suficientes para que el proceso de control fiscal se lleve a cabo de manera efectiva ya que la corrupción siga siendo uno de los problemas que más aqueja a la sociedad colombiana.

Es por eso que mediante el artículo 3, del decreto ley 267 (Congreso de la República, 2000) establece que es necesario “*evaluar los resultados obtenidos por las diferentes*

organizaciones y entidades del estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz, y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente”

cebe como, en algunas entidades las auditorias no se realizan de manera eficiente y eficaz por parte de las Contralorías, permitiendo con esto, que a muchos funcionarios no se le inicie un juicio de responsabilidad fiscal, causando con esto un detrimento al patrimonio público.

No obstante, se puede concluir que, a la fecha, se sigue presentando un alto grado de corrupción en Colombia. En realidad, en el país, existen dos diferentes tipos de corrupción: la menor, y la gran corrupción, esta última, siendo la que más le hace daño a nuestra sociedad.

De hecho, a la gran corrupción se le ha denominado como el triángulo de las bermudas de hierro, ya que se encuentra protegida por los grandes políticos y empresarios que se disputan el control político en Colombia.

De esta forma, la autonomía y la eficacia de las Contralorías se encuentra limitada debido a los intereses que circundan la clase política que manejan el país, que en últimas son quienes, muchas veces, designan los funcionarios de dichos entes de control. Como resultado, se convierte en una tarea titánica que las entidades de control puedan efectivamente ejercer la labor asignada por la Constitución y las leyes.

Referencias

- Congreso de la República. (1923). *Ley 42 Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>
- Congreso de la República. (1975). *Ley 20 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*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1787037>
- Congreso de la República. (1993). *Ley 80 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de la República. (1993a). *Ley 042 Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>
- Congreso de la República. (1994). *Ley 136 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- Congreso de la República. (2000). *Ley 610 Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>
- Congreso de la República. (2007). *Ley 1150 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones*

generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Congreso de la República. (2012). *Ley 1530 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.* [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47474>

Congreso de la República. (2015). *Ley 1757 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Asamblea Nacional Constituyente. Edición especial preparada por la Corte Constitucional. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016.* [PDF en línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Contraloría General de la República. (2003). *Resolución 5500 Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.* [En línea].

Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9611>

Contraloría General de la República. (2012). *Resolución Orgánica 6541. Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la Indagación Preliminar Fiscal; el proceso de Responsabilidad Fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011.* [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47048>

Contraloría General de la República. (2012a). *Resolución Orgánica 6792 Por la cual se crea la Secretaría Común en la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.* [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_6792_2012.htm

Contraloría General de la República. (2016). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública. 2015-2016.* [PDF en línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <https://www.contraloriagen.gov.co/documents/20181/456146/Informe+de+Gestion+2015+-+2016.pdf/2d1c12b2-9086-4d6e-9377-22d39180a2d0>

Contraloría General de la República. (2018). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República - Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2017 – 2018. - Compendio y síntesis Temas estratégicos 2014 – 2018* [PDF en línea]. Recuperado en

mayo 9 de 2019 desde https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales?p_p_id=110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&_110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT_redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-constitucionales%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D2%26_110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT_currentURL%3D%252Fweb%252Fguest%252Fresultados%252Finformes%252Finformes-constitucionales&_110_INSTANCE_xzXwfYizLTOT_fileEntryId=1167936

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia No. C-529 Ref: Demanda N° D-281 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 (parcial), 42 (parcial) y 108 (parcial) de la Ley 42 de 1993 "sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que la ejercen". M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-529-93.htm>

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia No. C-167 Ref: Expediente No. D-754 Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 88 del Decreto 410 de 1971. Código de Comercio. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-167-95.htm>

Corte Constitucional. (1995a). *Sentencia No. C-374 Ref: Expediente D-761 Norma acusada: Ley 142/94, artículo 27, segmento 27.4. M. P. Antonio Barrera Carbonell*. [En línea].

Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-570 Referencia: Expediente D-1670. Normas acusadas: numeral 5o parcial del artículo 165 y el artículo 192 en su totalidad, de la ley 136 de 1994. Temas: Plan único de cuentas, para entidades públicas; Plan general de contabilidad pública; Contador General (funciones); Contraloría General (funciones); Contralorías distritales y municipales; Carrera administrativa (nivel municipal); Reserva de ley. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-570-97.htm>

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-113 Referencia: Expediente D-2151 Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-113-99.htm>

Corte Constitucional. (1999a). *Sentencia C-623 Referencia: Expediente D-2309. Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso segundo del artículo 65 de la ley 80 de 1993. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-840 Referencia: expediente D-3389. Demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la ley 610 de 2000. M. P. Dr. Jaime Araujo Rentería*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-290 Referencia: expediente D-3740 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5° y 6° (parciales) de la Ley 689 de 2001 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994”*. M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-290-02.htm>
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-557 Referencia: expediente D-7587. Demanda de inconstitucionalidad contra expresiones y el párrafo del artículo 37 de la Ley 42 de 1993*. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-541 Referencia: expediente D-8355 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 2009 (parciales) “Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994”*. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-541-11.htm>
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-967 Referencia: expediente D-9043. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-967-12.htm>
- Palacio, J. (2014). *La contratación de las entidades estatales*. 7a Edición. Medellín. Antioquia: Librería Jurídica Sánchez R Ltda. ISBN: 9789588757704. 766 p.

Pérez, J. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. 8a Edición. Bogotá D.C.: Editorial Temis Obras Jurídicas. ISBN: 978-958-35-0776-2. 976 p.

Pérez, J. (2014). *Constitución Política de Colombia comentada*. 18a Edición. Bogotá D.C.: Editorial Leyer. ISBN: 978-958-769-633-2.

Presidencia de la República. (1932). *Ley 911 Por el cual se reforman las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la Nación y del Departamento de Contraloría*. [En línea].

Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974>

Presidencia de la República. (2000). *Decreto 267 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*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9599>

Presidencia de la República. (2012). *Decreto 019 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>

Presidencia de la República. (2015). *Decreto número 1082 “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”*. [En línea]. Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>

Presidencia de la República. (2017). *Decreto número 888 Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República*. [En línea].

Recuperado en julio 17 de 2018 desde

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20888%20DEL%2027%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>