

## EL CONTROL FISCAL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Soraya Pérez Portillo\*

La Contraloría General de la República es uno de los organismos de control del Estado que tiene por función la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Es un ente de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Lo encontramos consagrado en el texto constitucional en el título X, capítulo uno, en los artículos 267 a 274.

La historia de este organismo de control del Estado informa que sólo tuvo su realce a canon constitucional cuando en 1945 así se dispuso en el Acto Legislativo 01 reformativo de la Constitución de 1886, recogiendo de esta manera la Ley 42 de 1923, producto de La Misión Kemmerer, en lo referente a la contabilidad nacional y la Contraloría General de la República, esfuerzo importante en la necesidad de superar las gestiones desarrolladas por la antigua Corte de Cuentas, entidad de raigambre judicial, demasiado lenta en lo referente al control de las finanzas públicas.

### A. La función fiscal

Es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Esta función será ejercida en forma posterior y selectiva por

\* Profesora Regímenes Políticos, de la facultad de Contaduría Pública, Universidad Externado de Colombia.

la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, contenidos en la Ley 42 de 1993 que desarrolla los cometidos de la función fiscal y que nos permite ampliar su concepto.

\* *Control posterior*

La vigilancia que se ejerce sobre las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Con esta precisión se deja atrás el concepto de control fiscal previo que causó graves perturbaciones en la administración.

• *Control 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 respectivo en el desarrollo del control fiscal.

• *Fundamentos del control fiscal*

La vigilancia en la administración se fundamenta en el grado de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, en las entidades sujetas a control en un período determinado.

– *Eficiencia.* Que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

– *La economía.* Que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo.

– *Eficacia.* Que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

– *Equidad.* Que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de los costos y beneficios de sectores económicos y sociales entre entidades territoriales.

– *Valoración de los costos ambientales.* Que permita medir el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos públicos.

• *Sistemas de control*

Se revisarán las cuentas sobre los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente operaciones realizadas por los responsables del Erario público en un período determinado. Para dicho control, que es posterior y selectivo, se aplicaran los siguientes sistemas:

– *Control financiero*. Es el examen que se realiza con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan en forma razonable el resultado de sus operaciones, los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general.

– *Control de legalidad*. Es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas y económicas y de otra índole de una entidad, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables (art. 11 Ley 42/93).

– *Control de gestión*. Es el examen de eficacia y eficiencia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño e identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad (art. 12 *ibíd.*).

– *Control financiero*. Examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado (art. 13 *ibíd.*).

Ahora, en el evento que al organismo de control fiscal le oculten documentos o aparezcan pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares de las operaciones sujetas a control que han sido fenecidas, nos dice el artículo 17 de la ley en mención: “... se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal”. Proceso que deberá promoverse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se hubiere realizado el acto de fenecimiento de la respectiva cuenta. Aparece el concepto *caducidad de la acción fiscal* (en concordancia con la acción de reparación directa en el CCA) sin perjuicio de las sanciones penales a que podrían estar sujetos los responsables del Erario vinculados con éstos fraudes o irregularidades.

## B. Entidades sujetas a control fiscal

- En los órganos que integran la rama legislativa, ejecutiva y judicial.
- Los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales.
- Los organismos que hacen parte de la estructura de la administración Nacional y demás entidades nacionales.

- Los organismos creados por la Constitución y la ley que tienen régimen especial.
- Las sociedades de economía mixta.
- Las empresas industriales y comerciales del Estado.
- Los particulares que manejen fondos o bienes del Estado.
- Las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República (Sent. C-529/93).

• *Extensión del control a otras entidades*

La vigilancia sobre los organismos del sector central y descentralizado debe permitir el conjunto de la gestión y sus resultados. Las funciones del control fiscal se extienden cuando ocurre la urgencia manifiesta, la cual se declara mediante acto administrativo, éste y los antecedentes administrativos que dieron motivo a su declaración, son objeto de control fiscal por parte del funcionario u organismo que ejerza el control en la respectiva entidad que deberá pronunciarse dentro de los dos meses siguientes sobre los hechos y circunstancia que determinaron la declaración.

En las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la participación que el Estado tenga en el capital social y en aplicación de los principios anteriormente expuestos. En las sociedades donde el Estado realiza aportes la vigilancia se hará hasta la entrega del aporte, y cuando se trata de participación, el control se hará sobre la gestión y resultados (art. 22 Ley 42/93. Exequible. Sent. C-065/97).

De otra parte, es oportuno tener en cuenta que los auxilios a favor de particulares están prohibidos constitucionalmente (art. 355 C. N.). “En su reemplazo admite que las entidades públicas pueden celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro para el desarrollo de actividades de interés público y otorga al gobierno (no a la ley) la competencia para reglar la materia. Esta modalidad especial de contratos ha sido reglamentada por el Decreto 777 de 1992, modificado parcialmente por los decretos 1403/92 y 2459/93”<sup>1</sup>. De manera que las contralorías pueden ejercer control sobre los contratos celebrados con fundamento en el artículo anteriormente fijado, a través de las entidades que los otorguen (art. 25 Ley 42/93).

De igual manera la Contraloría General de la República vigila el Fondo Nacional del Café, las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible. Las

1. CARLOS PACHÓN LUCAS. *Control interno y fiscal en el sector público colombiano*, Bogotá, Doctrina y Ley, 2002, p. 158.

universidades estatales autónomas que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación. La Comisión Nacional de Televisión.

• *Control posterior y excepcional*

La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior y excepcional sobre las cuentas de cualquier entidad territorial sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, cuando ha sido solicitado por la entidad pertinente, gobierno departamental, municipal o distrital, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de las corporaciones territoriales o a solicitud ciudadana.

Se hace referencia al control de los recursos propios de la entidad territorial y en manera alguna sobre los dineros que transfiere la nación a las entidades territoriales donde la Contraloría General tendrá la competencia para ejercer el control fiscal y no requiere de ninguna autorización, porque se trata de intereses de carácter nacional (Sent. C-403/99).

C. El objeto del control fiscal

• *Hacienda Nacional*

Corresponde al conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional que son los dineros, derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título, y los bienes fiscales que le pertenezcan a la Nación y los que llegue a adquirir conforme a derecho.

• *Presupuesto general del sector público*

Está formado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, los particulares que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta, creados por la ley o con autorización de ésta.

• *Contabilidad de la ejecución del presupuesto*

Que es competencia de la Contraloría General de la República, y ésta registrará la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del Tesoro nacional, para lo cual tendrá en cuenta los reconocimientos y recaudos y las ordenaciones de gastos y pagos. Para configurar la cuenta del Tesoro se observarán, entre otros, los siguientes factores: la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo de los derechos y obligaciones corrientes y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal (art. 36, *ibíd.*).

## D. Funciones de la Contraloría y del Contralor General de la República

La Contraloría General de la República debe uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal respectivos.

La Contraloría llevará un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, y las de carácter privado cuando alguna de las anteriores sea su garante o codeudora. Los recursos provenientes de empréstitos garantizados por la Nación y otorgados a cualquier persona o entidad serán vigilados igualmente por este organismo.

### • *Contralor General de la Nación*

Es elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado sus funciones (num. 5, art. 267 C. N.).

Para ser elegido Contralor de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de cinco años, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley (num. 7 art. 267 *ibíd.*).

Dentro de las funciones que le otorga la Constitución al contralor general destacamos: prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de los fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. Revisar y fenecer las cuentas de la Nación. Llevar el registro de la deuda pública. Exigir informes de gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden. Establecer la responsabilidad que derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva.

Conceptuar sobre la calidad y eficacia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. Presentar informes al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre las finanzas del Estado.

Dentro de las anteriores funciones se encuentra igualmente la de presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el contador general. Las funciones de la Contaduría General de la Nación se encuentran en el Decreto 191 de 1996, en desarrollo del artículo 354 de la Constitución Nacional. Norma que establece que habrá un funcionario de la rama ejecutiva encargado de llevar la Contabilidad General de la Nación y consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan. Igualmente, informar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que pueden regir en el país, conforme a la ley.

• *Contralorías departamentales, distritales, municipales y sus contralores*

Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en forma posterior y selectiva, en su jurisdicción de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos por la ley. Corresponde a las asambleas y concejos municipales y distritales dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía, presupuestal y contractual. Y les corresponde elegir al contralor para el período igual al del gobernador o alcalde de ternas integradas con dos candidatos presentados por un tribunal superior de distrito y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo, ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 25 años y acreditar título universitario.

E. El proceso de responsabilidad fiscal,  
responsabilidad de la Contraloría

La Ley 610 de 2000 establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, y lo define como “el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado” (art. 1.º).

Siendo la gestión fiscal entendida como “el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y personas de derecho privado que manejen o administren recursos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado con sujeción a los principios de legalidad, eficacia, economía, eficiencia, equidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales” (art. 2.<sup>o</sup>).

• *Objeto de la responsabilidad fiscal*

Cuando un servidor público o particular que administre recursos o fondos públicos incurra en una conducta dolosa o culposa y cause con esto deterioro al patrimonio del Estado, éste debe resarcir el daño, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. La acción fiscal *caduca* a los 5 años si no se le ha proferido auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal luego del hecho generador del daño al patrimonio público y que *prescribe* en 5 años a partir de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de ese término no se profirió providencia en firme que la declare.

Debe haber una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza una función fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal en los dos elementos anteriores. El daño al patrimonio público representa un menoscabo, disminución, perjuicio, uso indebido, detrimento, pérdida de los bienes públicos o los intereses patrimoniales del Estado.

La Contraloría al realizar un proceso por responsabilidad fiscal debe guardar todos los derechos establecidos en el debido proceso y los fallos que declare la responsabilidad fiscal, se podrá impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo una vez el acto administrativo con el que termina el proceso se encuentre en firme.

F. La estructura orgánica de la Contraloría General de la República. Decreto-Ley 267 de 22 de febrero de 2000

En el nivel central está formada por las dependencias con sede en el Distrito Capital, y en el descentralizado está constituida por las dependencias de la Contraloría ubicadas fuera de la sede Bogotá. Ambos niveles participan en el diseño de los planes, la identificación de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Contraloría, la vigilancia y



ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos de vigilancia y control fiscal y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Nivel central: nivel superior de dirección: contralor general de la República. Vicecontralor. Oficina de Planeación. Oficina de capacitación. Producción de tecnología y Cooperación técnica internacional. Oficina de Sistemas e Informática. Se apoya en el trabajo de diez contralorías delegadas. Y a nivel descentralizado encontramos las gerencias departamentales. Grupos de delegados de vigilancia fiscal. Grupos de investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva.

### G. La Auditoría General de la República

La Auditoría General de la República (Dcto. 272/2000) es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución. Vigila la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales.

La misión de la Auditoría General de la República consiste en coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de principios, finalidades y cometidos de la función administrativa, consagrados en la Constitución, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en octubre de 2002

Se compuso en caracteres Times Roman de 11 puntos  
y se imprimió sobre propalbond de 70 gramos,  
con un tiraje de 500 ejemplares  
Bogotá, Colombia

*Post Tenebras Spero Lucem*