

Análisis sobre la estructura de la Contraloría General de la República y de los elementos que componen el control fiscal en Colombia

Analysis on the structure of the Contraloria General of the Republic and the elements that compose the tax control in Colombia

Andrés Felipe Rico Caicedo - Camilo Andrés Chávez Serrato¹

RECIBIDO: 21/9/2018

ACEPTADO: 06/06/2019

RESUMEN

El objetivo de este documento es profundizar sobre los conceptos básicos del funcionamiento y estructura de la Contraloría General de la República, así como de los elementos que componen la vigilancia y control de la gestión Fiscal en Colombia. La Contraloría como departamento administrativo fue fundada en 1923 (Artículo 69, Ley 42, 1923), con la misión de reorganizar las finanzas públicas y llevar un registro contable oficial de la manera en que se estaba ejecutando el gasto público en Colombia. Actualmente la Contraloría tiene la misión de fortalecer el control y la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia de manera posterior y selectiva en el marco de la Constitución del 1991; así como garantizar el buen manejo de los recursos públicos, y la mayor eficiencia y eficacia posible en gasto. La sostenibilidad ambiental resulta un parámetro fundamental de análisis en el control fiscal actual, puesto que la inversión medioambiental es un elemento esencial dentro de la visión de desarrollo actual del país y orienta la forma en que se debe enfocar el gasto público en Colombia.

Palabras clave: control fiscal, sostenibilidad ambiental, gasto.

ABSTRACT

The objective of this document is to bring up the basic concepts about the functioning and structures of the Office of the Comptroller General of Colombia (Contraloría General de la República) as well as the main features of the monitoring and the control of Colombia's fiscal management. The OCGC was created in 1923 as an administrative body. Its main mission was to reorganize public finance and to keep the official accounting register on the Colombian's public expenditures. Currently, the OCGC has the task to strengthen the monitoring and the control of Colombia's fiscal management a posteriori within the framework of the 1991 Constitution but also its missions include ensuring the good management of the public's resources, and a good effectiveness of the expenditures. Sustainable development is a key parameter in this analysis of the current budget control framework, as investment in the environment is an essential element of the current vision of the country's development and guides how public spending in Colombia should be targeted

Keywords: fiscal management, environmental sustainability, expenditure.

1 Estudiantes de pregrado de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y miembros activos del Observatorio de Control Fiscal Ambiental (OCFA). andres.rico@urosario.edu.co, camiloa.chavez@urosario.edu.co

INTRODUCCIÓN

El control fiscal y vigilancia del gasto público en Colombia tiene como antecedentes el antiguo Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, de 1511, y el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, creado en 1604 por iniciativa del entonces rey de España Felipe III (Página oficial Contraloría, 2016), los cuales fueron los primeros departamentos administrativos de naturaleza contable, con funciones de llevar registro de los gastos públicos incurridos por la administración del Virreinato de la Nueva Granada, se encargaban de enviar informes periódicos a la Corona española sobre el desempeño de la administración de los Virreinos.

Desde 1847, la administración fiscal-financiera en Colombia orientó sus prácticas en ideologías francesas, tendencia que se marcó con la Ley 68 de 1866 definidas después en el Código Fiscal de 1873, con las cuales se acentuó la inspiración francesa que motivo la expedición de dichas normas (Montagut, 2005).

En el siglo XX, durante el Gobierno del conservador Pedro Nel Ospina (1922-1926), se fundó la actual Contraloría General de la República (en adelante CGR) mediante la expedición de la Ley 42 del 19 de julio de 1923, siguiendo las recomendaciones realizadas por la Comisión de expertos en economía dirigida por el estadounidense Edwin Walter Kemmerer, se fundó la CGR. La Comisión, en su origen, fue invitada a Colombia con el fin de hacer un análisis de las finanzas públicas que se encontraban envueltas en una profunda crisis, producto de la inestabilidad social y económica que azotaban en esos años al país, derivada de las guerras de principios del siglo pasado (Montagut, 2005). La Comisión realizó una serie de sugerencias sobre la posible reestructuración de las finanzas públicas del Estado colombiano (Tappatá, 2010), una de las cuales fue la creación de la CGR como órgano de control y vigilancia de la gestión fiscal en Colombia, y también de la fundación del Banco de la República como encargado de la política monetaria del país (Página oficial Contraloría, 2016).

Con la creación CGR, se eliminaron las antiguas oficinas encargadas del manejo del erario, la Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística, la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro, Casa de la Moneda, Administración de Aduanas, y otras tantas dependencias se eliminaron y sus funciones pasaron a estar

en cabeza de la CGR como ente supremo de las finanzas públicas en Colombia (Artículo 69, Ley 42, 1923).

La CGR entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 1923 para lo cual fue nombrado, por el presidente Ospina, el primer Contralor General de la República al señor Eugenio Andrade, quien fungió en el cargo hasta 1925, y fue ubicada la primera sede oficial en la carrera 9 con calle 12 del centro de la ciudad (Página oficial Contraloría, 2016).

La vigilancia de la gestión fiscal en Colombia incluye el control financiero y de análisis de resultados que anualmente y fundamentado en los principios de eficiencia, sostenibilidad ambiental, equidad, transparencia y demás principios y valores éticos enfocados en lograr mantenimiento fiscal, se comprometen para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho en pro de lograr una sociedad más justa y equilibrada, vigilando y fiscalizando el estado de las finanzas públicas del país.

METODOLOGÍA

La finalidad del Observatorio de Control Fiscal Ambiental (en adelante OCFA) estuvo encaminada a la creación de una plataforma virtual, la cual, incorpore diferentes ítems de utilidad para el análisis y vigilancia de la gestión fiscal en Colombia en materia ambiental, de una manera interactiva y participativa para la ciudadanía y los funcionarios de la CGR. OCFA, fue un proyecto que se pudo realizar gracias al esfuerzo en conjunto y a los recursos proporcionados por la CGR, La Universidad del Rosario, el Gobierno de Canadá y la Unión Europea y se fundamentó en el análisis de la gestión fiscal desde dos grandes etapas: la primera fue, el análisis de fondo sobre los informes de gestión y los posibles errores en que podría estar incurriendo la administración pública en la ejecución del gasto y manejo de los recursos fiscales. La segunda, podríamos denominarla como la gestión documental, la cual consistió en la recaudación de documentos donde consta la gestión fiscal de cada uno de los departamentos a través de los informes al Congreso, las auditorías realizadas a las Corporaciones Regionales desde 2014 hasta 2017, y de los informes anuales del estado de los recursos en Colombia; adicionalmente se incluyó en la plataforma contenido documental académico, legislativo y jurisprudencial utilizando como puntos focales de investigación bosques y los recursos hídricos.

Los artículos académicos, jurisprudencia y legislación que constan dentro de la plataforma fueron obtenidos a través de bases de datos apoyándose en los recursos informáticos de la Universidad del Rosario, que permitieron la selección de los documentos, según la necesidad solicitada se acudió a la búsqueda en revistas científicas y publicaciones académicas logrando compilar más de 400 documentos que componen actualmente el centro de documentación. En este artículo, se pretende presentar las nociones básicas con respecto a los elementos que fundamentan la CGR estructuralmente y en la manera en que ejerce su función como entidad de vigilancia y control de la gestión fiscal en el país, para lo cual se hizo revisión de lo que puede ofrecer la información obtenida en páginas oficiales de las entidades nacionales, como en documentos académicos y jurisprudencia que reseñan los argumentos que lo sustentan.

Por otro lado, la plataforma busca que el ciudadano interesado en revisar la información que consta dentro de la plataforma pueda tener acceso a documentación útil para el análisis en materia ambiental, y que también pueda, de manera interactiva, aportar de forma remota información de primera mano sobre la materia ingresando documentos a la plataforma, permitiendo que OCFA se alimente desde distintos puntos de vista para lograr una información más completa y verídica sobre el estado de los recursos y la manera en que se ejecuta el gasto en función de estos. Para este propósito se realizaron unas fichas temáticas, las cuales fueron nutridas con la compilación de documentos de distinta índole, con el fin de agilizar el trabajo de los funcionarios de la Contraloría en la búsqueda de información y de incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de documentos en temas ambientales, con el fin de unificar en una misma plataforma todo el contenido anteriormente mencionado.

CONSIDERACIONES SOBRE LA MISIÓN, VISIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República (CGR), es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas (Página oficial Contraloría, 2016).

Con el cambio en el ordenamiento constitucional colombiano de 1991, se promovió una definición de lo que incluye el control fiscal en el país, el artículo 267 de la Carta Política del 91, da origen al concepto moderno de lo que entendemos actualmente por control fiscal, el cual pasa a ser una función pública y que estará en cabeza de la CGR quien será la encargada de esta actividad: “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 manejan fondos o bienes de la Nación” (Constitución Política Colombiana, Artículo 267, 1991).

Bajo los preceptos anteriores, enmarcados en el artículo 267 de la Constitución, nos encontramos con la ordenanza que le entregó la constituyente del 91 a la CGR para que sea esta la entidad autorizada de realizar el control fiscal en Colombia, en el entendido es una función pública y elemental para el funcionamiento de un Estado, en donde debe existir un seguimiento riguroso de la actividad fiscal en el país; implicando que no se limita a una mera contabilidad de los gastos en que incurran las autoridades, se debe hacer, en paralelo, un análisis constante de la modalidad en qué se está gastando, y la forma en que se puede mejorar la eficiencia del gasto público (Maldonado, 2014).

Uno de los principales cambios que trajo consigo la Carta Política, fue el cambio en la manera que se ejerce el control fiscal en el país, modificando su naturaleza, pasando de ser previo y perceptivo a una modalidad posterior y selectiva, lo que significa que se ejercerá con base a los resultados en la gestión del gasto público (posterior) y se hará sobre las auditorías realizadas a los sujetos sometidos al control fiscal (selectivo), puesto que se hace únicamente sobre sujetos calificados.

Como elemento adicional, se dotó a la CGR de una herramienta que le permite no renunciar completamente al control previo, el control interno de los artículos 209 y 269, marca un primer nivel de control en cabeza de las entidades públicas, las cuales serán en primera instancia las encargadas de realizar una evaluación preventiva de la gestión fiscal, la cual al arrojar resultados permitan, al operador mismo, conocer los errores e inconsistencias en tiempo real de la ocurrencia de la misma, antes de que CGR los detecte durante el examen general de la ejecución de gasto público. De esta manera, los informes de la CGR resultan mucho más útiles

para la corrección, identificación y evaluación de las fallas en que están incurriendo las entidades ejecutoras de gasto público, puesto que cuentan tanto con su análisis como auditor externo como de los informes de control interno que le proveerán las entidades (Congreso de la República, 2011).

Al ser la CGR una entidad independiente que ejecuta los análisis de control fiscal de manera externa, objetiva, uniforme y posterior, puede concluir con directrices que generen un mejoramiento general de la administración, identificando fallas que han superado el control interno previo de las entidades y que pueden ejemplificar fallas generales en que se incurren en diferentes estamentos de la administración pública, logrando mejorar el sistema de tal manera que las entidades muestren un mayor grado de eficiencia, eficacia y profesionalismo en la ejecución del gasto, reduciendo de esta manera los costos y desgaste del sistema administrativo nacional (Contraloría, 2017).

8.1. El carácter excepcional de la función de advertencia, y su aplicación únicamente en casos especiales, se corrobora al advertir que tal competencia está radicada exclusivamente en el Contralor General de la República y en los Contralores Delegados para la Vigilancia Fiscal Sectorial, en aquellos casos que por su relevancia o impacto fiscal así lo requieran. (MP María Victoria Calle, Sentencia N° 103/15, 2015)

En la sentencia referenciada, se evidencia la posición de la Corte con respecto a la función de advertencia, propia del control previo, el cual como se mencionó, fue suplido por el control posterior y selectivo, y pese a que con el cambio de paradigma se buscó que la función de la CGR se limitara al control posterior, no excluyó la posibilidad excepcional de realizar, cuando la situación por su relevancia o impacto fiscal así lo requieran, un control previo a manera de prevención u advertencia, dando desarrollo de esta manera al artículo 119 de la Constitución, el cual fundamenta un deber de vigilancia de la gestión fiscal en todo momento independientemente de la visión posterior y selectiva, razón por la cual, cuando una situación así lo demande no resulta improcedente realizar un control previo al respecto de la situación en específico con el fin de evitar perjuicios mayores al erario sin estar violando de esta manera los preceptos legales que fundamentan la intervención de la CGR.

ELEMENTOS DENTRO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CGR Y LOS SUJETOS DE VIGILANCIA

En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional, la CGR ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación (Página oficial Contraloría, 2016).

El examinar los datos entregados por las entidades y/o particulares encargados de ejecutar gasto público como resultado de sus procesos de control interno, hace parte de las funciones de la CGR, como ente de vigilancia, como lo dicen los artículos 13 al 16 de la Ley 42 de 1923. Frente a estos resultados en los gastos se entra a evaluar la manera en que se están manejando los recursos asignados los sujetos de vigilancia tanto en ejecución como en proyección del gasto conforme al marco legal al cual están sujetos para la ejecución del gasto público.

La Ley 573 del 7 de febrero del 2000, determinó en el artículo 4, los sujetos que serán objeto de vigilancia y control fiscal por parte de la CGR, lo que nos enfoca en dos grandes grupos de sujetos: en primer momento las entidades públicas, en el sentido amplio de la palabra, cualquier entidad que por su naturaleza maneje recursos públicos y/o tenga un objeto social para el cual utilizan recursos públicos; y en segunda medida, también serán sujetos de vigilancia y control fiscal los particulares que entren a suplir las funciones de la administración y cumplan una función pública para la cual obtienen y/o administran recursos de la nación (MP Clara Inés Vargas, Sentencia de Constitucionalidad N° 1176/04, 2004).

Aparte de su función como ente de vigilancia, la CGR también tiene una función como ente investigador, artículos 27 al 31 de la Ley 42, por lo cual tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado o simplemente estén incurriendo en malas prácticas que generan un deterioro en las finanzas del país, sujeto a mejoras constantes por medio de las recomendaciones y directrices que la CGR emita con base a las investigaciones e informes que le son allegados para lo cual está autorizado llevar adelante las investigaciones citando testigos, tomando declaraciones o cualquier

medio que conforme al debido proceso sea necesario para llevar a puerto las investigaciones (Artículo 69, Ley 42, 1923).

El establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer como jurisdicción coactiva (MP Ricardo Hoyos Duque, 2001) sobre los alcances deducidos de la misma, hace también parte de las funciones endilgadas a la CGR como organismo investigador, por su naturaleza de entidad auditora de los distintos procesos de erogación del gasto público en Colombia.

También hace parte de sus funciones el conceptuar anualmente sobre la calidad y eficiencia de las entidades públicas con base a los informes derivados del control fiscal interno, esto en desarrollo del artículo 119 de la Constitución, que enfoca la CGR como un ente de vigilancia, el cual debe estar pendiente de los niveles de control interno de las entidades para así evitar que ocurran inconsistencias dentro de las finanzas de la administración como consecuencia de la falta de supervisión (Artículo 69, Ley 42, 1923).

De manera adicional, la CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública mediante la creación de dependencias encargadas de hacer un análisis desde la ciudadanía en la manera en que se realiza el gasto, por ejemplo, con la creación de las Gerencias Departamentales Colegiadas, fundadas con el fin de reducir la corrupción con base a la información obtenida desde la ciudadanía e investigaciones regionales que realice la dependencia. Por último, apoyar técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa conforme a los informes anuales sectoriales que emita la CGR, para que desde la rama Legislativa se analicen y se hagan los esfuerzos necesarios para mejorar la manera en que se desarrolla el gasto público en Colombia (Congreso de la República, 2011).

CARGA IDEOLÓGICA Y ÉTICA QUE COMPONEN EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

La CGR tiene una serie de valores, principios y directrices éticas en los que fundamenta su ejercicio de Control Fiscal y la evaluación del gasto público en que incurre la administración en el momento de ejecutar sus proyectos y la contratación en el país, fundamentado especialmente en la defensa de

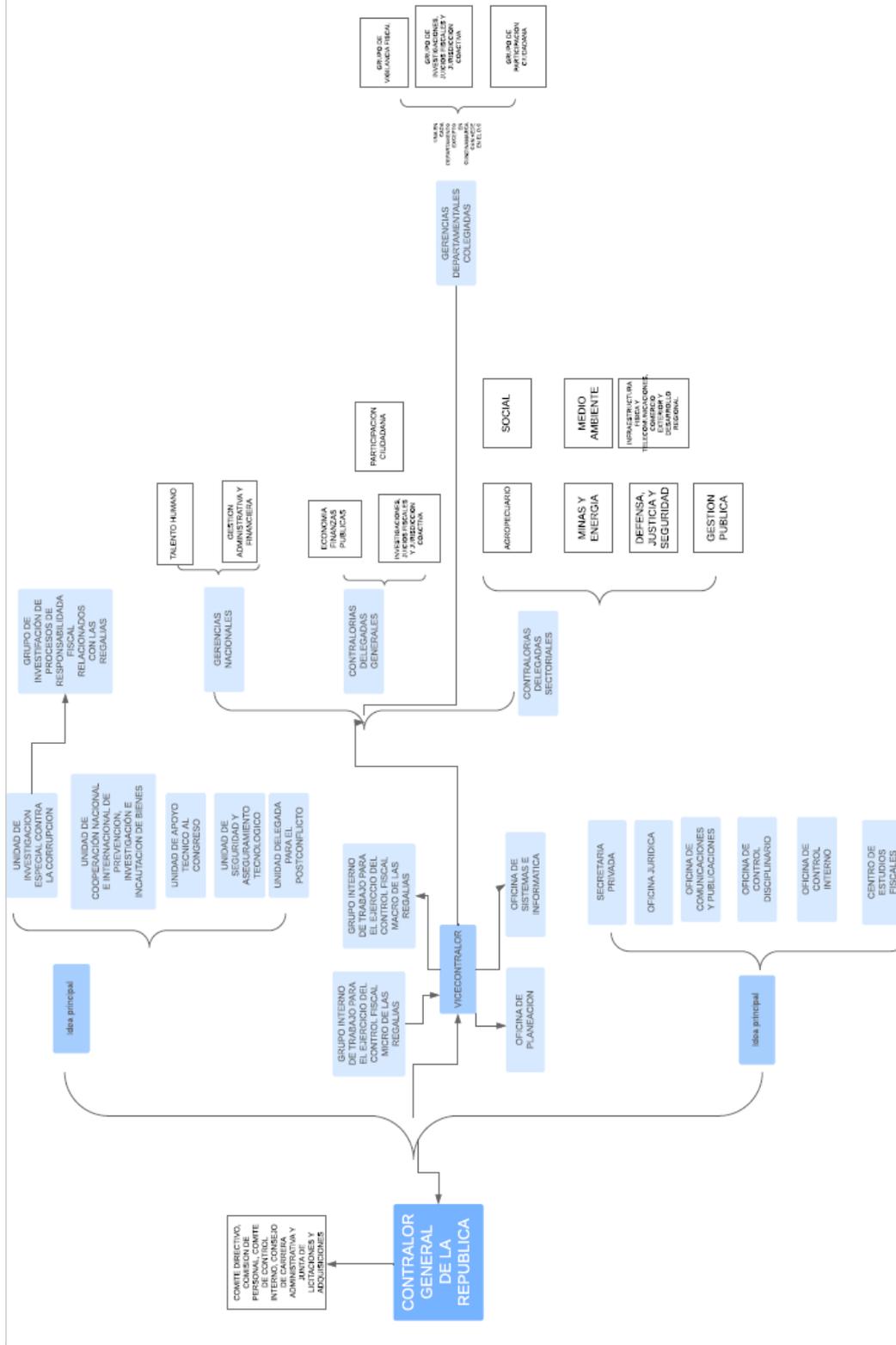
los recursos públicos como objetivo principal y la búsqueda de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado Social de Derecho que consagra la Carta Política de 1991, se ha orientado a proteger los recursos públicos de manera que se cree la cultura de una buena gestión pública bajo la política de eficacia y eficiencia en la ejecución del gasto.

Así como de la vinculación de la ciudadanía, para lograr una participación activa de la misma como instrumento de lucha en contra de la corrupción y de las malas prácticas de gasto en el erario, como con la creación de las Gerencias Departamentales o de OCFA como instrumentos útiles para lograr la interacción de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia. También ha resultado un punto cardinal en el desarrollo de la entidad, el enfoque de sostenibilidad y promoción medioambiental que imperará en la manera que se marcan los objetivos para los cuales se otorgan los recursos públicos a las distintas entidades (Constitución Política Colombiana, Artículo 267, 1991). Asimismo, es esencial el principio de progresividad, el cual habla sobre la implicación que tiene para el legislador llegar a un cierto nivel de protección de derechos; debe significar que todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado de derechos sociales, económicos y culturales se presume inconstitucional y está sometido a control judicial estricto, este principio permea toda actuación de la administración pública, encaminada al desarrollo continuo de la sociedad y el país en general para el no estancamiento en los fines del Estado (MP Juan Carlos Henao Sentencia C-228/11, 2011).

Algunos de los valores sobre los cuales se fundamenta la actividad de control fiscal son: compromiso, profesionalismo, honestidad, lealtad, imparcialidad, transparencia y respeto.

Los valores éticos mencionados anteriormente, ejemplifican la manera en que las actuaciones de la Contraloría deben ser sometidas a una valoración ética y de principios sobre cómo se ejercen sus funciones, así como la misión que tiene la CGR para la cual, como ente de fiscalizador, va a velar mediante todos los recursos legales que el patrimonio público tenga la destinación en función del desarrollo general del Estado Social de Derecho que consagra la Carta de 1991 y el cumplimiento de sus fines, en este sentido, la CGR es un ente de vigilancia y control, pero ante todo es una entidad que vela por los intereses de todos los colombianos, luchando contra la corrupción y las malas prácticas en el gasto fiscal.

Gráfica 1. Estructura de la CGR y la Contraloría delegada para el medio ambiente



En el Gráfica anterior, se puede evidenciar la estructura jerárquica en que la CGR se ha venido desarrollando, a la cabeza del Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, recientemente nombrado para el periodo 2018-2022, a su vez, el Contralor cuenta con todo un equipo de trabajo sobre los cuales va a delegar el trabajo y funciones que por la magnitud de la entidad deben ser desarrolladas en diferentes partes del país, así como de oficinas de distintas naturalezas técnicas para cimentar el mejor trabajo posible de acuerdo al campo en específico en que se deban desarrollar, como a continuación nos enfocaremos únicamente en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente que ejemplifica la división sectorial y técnica que ha venido estructurando este modelo actual de la CGR (Ver Gráfica 1 sobre la Estructura Orgánica de la CGR).

En el siguiente escalón se encuentra el Vicecontralor, segundo en jerarquía de la CGR en quien se delegan ciertas funciones tales como la vigilancia de algunas dependencias y oficinas a su cargo (ejemplo: Oficina de planeación); a su vez, en un nivel paralelo una serie de oficinas técnicas (ejemplo: oficina jurídica), unidades especiales (ejemplo: unidad delegada para el postconflicto) y comités (ejemplo: comité directivo), quienes a su vez cumplirán una serie de labores específicas delegadas por el Contralor General y que según su nivel de especialización llevarán a cabo tareas propias con el fin de dar funcionamiento y armonía a la estructura general de la CGR (Ver Gráfica 1 sobre la Estructura Orgánica de la CGR).

En el tercer escalón encontramos una serie de Contralorías Delegadas Sectoriales (ejemplo: Medio Ambiente), Generales (ejemplo: Participación Ciudadana) y Gerencias Públicas (ejemplo: Talento Humano), las cuales tienen relación directa con el desarrollo de la gestión fiscal en Colombia, quienes se encargan de hacer labores de vigilancia y de estudio sectoriales especializados así como de dirección de relación con la ciudadanía según las necesidades de cada una de las dependencias (Ver Gráfica 1 sobre la Estructura Orgánica de la CGR).

Por último, encontramos las Gerencias Departamentales Colegiadas, una en cada departamento, con excepción de Cundinamarca, integradas a su vez por una serie de grupos que permiten el funcionamiento de estas, en desarrollo de la Ley 1474 de 2011, se crean nuevas Gerencias Departamentales dentro de la estructura de la Contraloría General de la República, con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, investi-

gación y sanción de actos de corrupción, como también la efectividad del control de la gestión pública con el fin de combatir, en toda instancia, la corrupción con procesos de recepción de quejas y denuncias por parte de la ciudadanía y llevando un registro y análisis efectivo de las mismas. (Ver Gráfica 1 sobre la Estructura Orgánica de la CGR)

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL MEDIO AMBIENTE

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (en adelante CDMA) tiene como misión la vigilancia de la manera en cómo los recursos públicos se invierten en la promoción, cuidado y restauración del medioambiente en Colombia, así como la vigilancia sobre quienes administran dichos recursos, las autoridades ambientales del nivel nacional y regional, institutos de investigación ambiental así como de los particulares que en ejercicio de proyectos autorizados y financiados por la Ley se encaminan en la inversión medioambiental.

Por su parte, la Ley 42 de 1993 dispone, en su artículo 8º, sobre la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, que esta actividad se fundamenta entre otras cosas, en la valoración de los costos ambientales que hagan posible cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medioambiente, y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos (Villegas, 2010).

El medioambiente como bien jurídico protegido, en su definición incluye ser un bien común general que hace parte del patrimonio público de la nación, razón por la cual la CGR no puede hacer caso omiso a la protección de este bien común y debe tomar todas las medidas necesarias para su protección, lo que incluye los costos de su preservación como de la explotación de los recursos naturales de una manera moderada que no implique un deterioro irreversible.

Dentro de sus funciones y de acuerdo a su naturaleza de entidad administrativa delegada, responde a la CGR de todos los recursos que por su objeto hacen parte del rango de vigilancia de la CDMA y sobre los cuales deben realizar una evaluación constante de las entidades del sector y proponer soluciones sobre las fallas que vaya encontrando en el servicio prestado por las entidades (Página oficial Contraloría, 2016).

Hace parte de sus atribuciones el constituirse como un ente que promueva los estudios del sector ambiental, como la creación de proyectos para efectivizar estos estudios con una vocación de promoción ambiental y vigilando eficazmente el gasto fiscal en que se incurra.

Una serie de funciones hacen parte de los deberes para los cuales fue constituido la CDMA, como el de articular junto con el Contralor General las políticas, planes y programas que se vayan a desarrollar dentro del sector objeto de su vigilancia de la gestión fiscal (Página oficial Contraloría, 2016)

MARCO GENERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Ley 610 de 2000 define en su artículo 1 el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, “cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”. Se trata de los procesos que evalúan, “la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos” (Ley 610, 2000).

Esta definición lleva a concluir sobre la responsabilidad fiscal como la obligación que en un momento dado tienen los gestores fiscales en relación con el comportamiento que tienen los mismos sobre el componente fiscal a ellos endilgados. Dicho de otra manera, las personas responden con relación al encargo fiscal que en razón de su cargo u oficio tienen en cabeza en función de un comportamiento debido y otro erróneo, con lo cual caen en la responsabilidad fiscal.

Los procesos de responsabilidad fiscal tienen una naturaleza resarcitoria y no sancionatoria como es propio de los procesos disciplinarios y penales, esto implica que un mismo hecho generador de un sujeto puede acarrearle diferentes tipos de responsabilidad, en primera instancia la labor de la CGR es el análisis únicamente de la responsabilidad fiscal y buscar el resarcimiento patrimonial del daño sufrido en el erario, de esta manera hace que sea una responsabilidad autónoma e independiente, la cual busca únicamente el pago de una indemnización pecuniaria que logre resarcir el perjuicio sufrido por la entidad (Díaz-Granados, 2014).

Es menester aclarar que todo proceso de responsabilidad fiscal cuenta con las garantías propias, el marco del Debido Proceso, bajo el cual no se le podrán violar los derechos fundamentales del investigado en ningún momento y la sanción impuesta debe ser el resultado de un análisis objetivo y detallado en el que se informen los hechos y pruebas bajo las que resultara condenado al pago de la indemnización (Olaya, 2002).

CONTROL FISCAL

Control Fiscal: Macro

A la Contraloría General de la República le corresponde además, a la luz de la Constitución de 1991, realizar una gestión de vital importancia en un nivel macroeconómico y que comprende a nivel global las finanzas del Estado. La macroeconomía estudia las variables económicas agregadas como la producción de la economía en su conjunto y el comportamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos macroeconómicos (Página oficial Contraloría, 2016).

Estudia por tanto, la conducta de la economía en su conjunto, haciendo abstracción de las unidades económicas individuales, como hogares, empresas o mercados específicos, aspectos de los cuales se ocupa la macroeconomía (Mira, 2001).

Los resultados del control fiscal macro se materializan en diversos informes, algunos de carácter constitucional, como el informe anual sobre las Finanzas del Estado, y en general de los componentes macroeconómicos que involucran las finanzas nacionales.

Mediante la Auditoría al Balance General de la Nación, la presentación de la Cuenta General del presupuesto y el Tesoro, el informe sobre el Estado de la Deuda Pública y el Informe sobre el Estado del Medioambiente y los Recursos Naturales, se lleva a cabo el análisis general de los componentes que se van recogiendo durante el año para entregar un consolidado general a final del periodo que permita hacer un examen de las coyunturas económicas que confluyen en el país.

El informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2017-2018 entregado durante la vigencia pasada, en su capítulo 2 sobre el

Gasto Público Ambiental, nos ofrece una visión general de los problemas que afectan el desarrollo y la ejecución de los proyectos de inversión de las Entidades del SINA, imposibilitando de esta manera el cumplimiento de la Política Ambiental. Como principales problemas que arrojó este análisis, se encuentra la variedad de las fuentes presupuestales sobre las cuales se planea llevar a cabo los diferentes proyectos, la cantidad de orígenes en el financiamiento implican un desorden inmenso y una falta de articulación entre las entidades encargadas para dar coordinación a la política ambiental nacional.

Adicionalmente, se evidencia una falta de homogeneidad en la ejecución del presupuesto por parte de las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales ejecutan de manera independiente, de acuerdo a sus manuales particulares, su presupuesto asignado, impidiendo tener una uniformidad de conceptos para el gasto público en materia ambiental, lo que termina derivando en unas deficiencias enormes en la ejecución y puesta en marcha de los proyectos (Castellanos, 2018).

Por último, el informe, pone en evidencia la falta de coherencia dentro de la asignación presupuestal con base a la ideología medioambiental que enmarca la Constitución del 91, los recursos asignados para ejecutar programas de inversión ambiental son claramente desproporcionados, en un 68 % (Castellanos, 2018) a favor de los asignados para materia productiva al Ministerio de Agricultura (\$159.084 millones apropiados y ejecutados), sobre los asignados al Ministerio de Ambiente (\$94.602 millones), siendo este último el gestor de la política ambiental en Colombia. Puesto en evidencia lo anterior, queda por resaltar que los recursos finalmente asignados a la materia, difieren diametralmente de la ideología ecológica que se busca, y su monto total engaña sobre la realidad de recursos que realmente son orientados a la inversión puramente ambiental en Colombia, volviendo imposible desligarlo de la productividad en que se enfocan los proyectos ganaderos y de agricultura (Castellanos, 2018).

Control Fiscal: Micro

Al CGR le corresponde, en segunda media, el control fiscal de carácter microeconómico, es decir, de aquel análisis que se relaciona con la vigilancia de la actividad específica de las diferentes personas o entidades

públicas o privadas que manejen fondos o bienes públicos, como también de los sujetos objeto de control excepcional. Se realiza mediante la revisión de cuentas de los sujetos objetos de vigilancia por parte de la CGR, y se consolida en el control de resultados que arroja este proceso en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF). Adicionalmente, la CGR actúa como ente de fiscalización y juzgamiento en materia de responsabilidad sobre la gestión fiscal, es el encargado de imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso frente a quienes encuentre responsables de generar un detrimento en el patrimonio nacional como de recaudar el monto de la sanción y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los efectos que se deriven de la sanción que ellos impongan (MP Clara Inés Vargas, Sentencia de Constitucionalidad N° 1176/04, 2004).

El Control Micro se refiere a la vigilancia de la gestión fiscal de cada una de las entidades que conforman la estructura administrativa del Estado, y de las personas que pese a ser privadas manejen dineros o bienes públicos y por su naturaleza son objeto de vigilancia por parte de la CGR. Este proceso se materializa en las auditorías periódicas las cuales analizan la manera en que en cada entidad está comportándose con respecto a sus gastos y la manera en que se está haciendo, como de las actuaciones de los individuos encargados de la gestión del gasto fiscal con base a la autoridad conferida por su respectivo cargo, arrojando resultados individuales y colectivos que serán objeto de valoración cuantitativa y cualitativa de la manera en que se está ejerciendo el gasto público en Colombia de cantidad y forma (Mira, 2001).

Esta labor ayuda a fundamentar las conclusiones de la CGR en los informes que publique sobre cómo mejorar el servicio y la gestión del gasto fiscal en Colombia y, también, de las correspondientes sanciones a las personas que por su comportamiento generaron un detrimento en el erario, deban ser objeto de un proceso de responsabilidad fiscal y su respectiva sanción (Página oficial Contraloría, 2016).

Como resultado de estas auditorías, las entidades deberán, con base al PVCF que marca los objetivos del proceso de direccionamiento estratégico donde se establecen las políticas, lineamientos, y estrategias para la planificación, programación, y seguimiento (Contraloría, 2017), emitir un plan

de mejoramiento que contenga las acciones correctivas a las fallas encontradas por la CGR, como ejemplo, vale encontrar que en el PVCF 2018, la Contraloría dio traslado a la Fuerza Aérea Colombiana – Vichada, sobre dar todo el apoyo necesario sobre si su dependencia está cumpliendo con la normatividad aplicable en el proceso de adquisición de bienes y servicios durante el periodo auditado, puesto que la información obtenida arrojó ciertas inconsistencias en la manera en que se lleva a cabo por parte del sujeto de control fiscal, razón por la cual la FAC- Vichada, debe emitir un plan de mejoramiento junto con la información requerida sobre cómo se va a implementar la normatividad referida y de la manera en que se ha venido ejerciendo hasta el momento (CGR, 2018).

Control de Advertencia

La Ley establecida por el Decreto 267 de 2000 como la posibilidad excepcional que tiene la Contraloría de avisar ante la inminencia de un deterioro patrimonial a que estén en riesgo los recursos del Estado. Pese a que este tipo de control resulta casi que contradictorio frente al concepto del control posterior del artículo 267 de la Constitución, resulta legalmente válido y útil porque el ejercicio de control implica el acompañamiento de los procesos en todo momento desde su inicio hasta la ejecución, lo que permite a la CGR evitar posibles deterioros fiscales mayores con su advertencia temprana.

CONCLUSIONES

El control fiscal en Colombia deriva de un mandato constitucional, el cual lo consagra como una actividad pública que se encuentra en cabeza de la Contraloría General de la República, entidad encargada de llevar a cabo esta función y la cual ha sido dotada de una estructura orgánica y de unas herramientas legales que le permiten llevar a cabo el ejercicio de la misma. Se ha evidenciado que pese a irse perfeccionando los procesos de Control Fiscal micro y macro, continúan siendo insuficientes los esfuerzos de la CGR para combatir la corrupción, las malas prácticas y demás problemas que afectan la gestión fiscal en Colombia y pese a que se han venido creando dependencias especializadas con la finalidad de analizar la problemática desde la perspectiva de la ciudadanía, recolectando información de primera mano como principal fuente, siguen existiendo focos de corrupción y modelos ineficientes de contratación que vuelven excesivamente costoso y engorroso el gasto público en el país.

OCFA ha consolidado la idea que se tuvo de unificar en una misma plataforma todo el material necesario para el análisis de la gestión fiscal en materia ambiental en el país, gracias al esfuerzo de varias instituciones se ha podido llevar a puerto este proyecto, el cual permite a la ciudadanía y a los funcionarios de la CGR acceder de manera gratuita a documentos de distinta índole que facilitarán el acceso a la información y participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal ambiental en el país.

REFERENCIAS:

- Botero Villegas, R. (2010). Marco Legal Del Control Fiscal Ambiental En Colombia.
- Castellanos, H. (2018). *Informe sobre el estado de los Recursos Nautrales y Ambientales*. Bogotá D.C.: PC Publimpacto Ltda.
- Congreso de Colombia. República, C. D. (2011). *Ley 1474*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República (15 de agosto de 2000). Ley 610.
- Congreso de la República. (2011). *Art. 128 de la Ley 1474*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República. Ley 42, Artículo 69 (19 de julio de 1923). Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política Colombiana, (Título X, 1991). Artículo 267, Capitulo 1.
- Contraloría General de la República (2017). *Principios fundamentales y aspectos generales para las auditorías de la CGR*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Contraloría General de la República (2018). *Plan de Vigilancia y Control Fiscal*.
- Contraloría General de la República. Página oficial Contraloría. (10 de noviembre de 2016). Recuperado el 30 de agosto de 2018, de Contraloria.gov.co: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>
- Contraloría General, Ley 573 de 2000. Congreso de Colombia 8 de febrero. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional (24 de Noviembre De 2004). M.P. Clara Inés Vargas, Sentencia de Constitucionalidad N° 1176/04, N° 1176/04
- Corte Constitucional 11 de marzo de 2015. M.P. María Victoria Calle Sentencia N° 103/15, Sentencia N° 103/15
- Corte Constitucional 30 de marzoz de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Sentencia C-228/11, Sentencia C-228/11
- Corte Constitucional M.P. Ricardo Hoyos Duque (2001). *Sentencia del 08 de noviembre*.
- Díaz-Granados, J. M. (2014). *La Responsabilidad Fiscal y su Incidencia en los Seguros*. Bogotá D.C.
- Maldonado, M. I. (2014). *El control fiscal y su ajuste dentro*. *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, 120, 129-152.
- Mira J. C. (2001). *Control Fiscal en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.
- Montagut, C. M. (2005). *Historia Institucional de la Contraloría de Bogotá*. Bogotá: Lager.
- Tappatá, E. G. (2010). *Primera iniciativa de reforma financiera profunda en América Latina: La Misión Kemmerer*. Fit & Proper. Lima, Perú.

Para citar este artículo:

Rico Caicedo, A. y Chávez Serrato, C. (2019). Análisis sobre la estructura de la Contraloría General de la República y de los elementos que componen el control fiscal en Colombia. *Vis Iuris*, 6(12), 11-28. Recuperado a partir de <https://revistas.usergioarborleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/>