

EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Pasto, Julio 3 de 1984

Señor Doctor
LUIS LAGOZ PASTOJA
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Nariño

RICARDO ANTONIO ESTUPIÑAN CORAL

Se permite informar a Ud., que el trabajo de investigación dirigida, titulado "EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA" de RICARDO ANTONIO ESTUPIÑAN CORAL, cumple con las exigencias reglamentarias y formales, estipuladas en el Acuerdo No. 074 de Mayo 10 de 1983, del Honorable Consejo de la Facultad de Derecho. Por lo anterior puede ser admitida y fijada para optar el título de Abogado.

Presidente:

Atentamente,

Dr. PEREGRINO DIAZ VILLOTA

PEREGRINO DIAZ VILLOTA
PRESIDENTE DE TESIS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
PASTO, JULIO 1984

Pasto, Julio 5 de 1984

Señor Doctor
LUIS LAGOS PANTOJA
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Narino
E. S. D.

Me permito informar a Ud., que el trabajo de investigación dirigida, titulado "EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA" de RICARDO ANTONIO ESTUPINAN CORAL, cumple con las exigencias reglamentarias y formales, estipuladas en el Acuerdo No. 074 de Mayo 10 de 1983, del Honorable Consejo de la Facultad de Derecho. Por lo anterior puede ser admitida y fijada fecha para su sustentación.

Atentamente,

PEREGRINO DIAZ VILLOTA
PRESIDENTE DE TESIS

PASTO, Julio

NOTA DE ACEPTACION:

NOTA DE AGRADECIMIENTO

Presidente del Jurado

Al Sr. PEREGRINO DIAZ VILLOTA, Ilustre catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Nariño, quien se dignó aceptar la ~~dirección de este trabajo~~ y contribuyó con sus luces y experiencia al buen suceso de la presente investigación.

Jurado

Jurado

Pasto, Julio

de 1.984.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA
ALBERTO QUIJANO GUERRERO
No. 101466 A/C Derecho
Ej. 1 Vol. _____ Lib. _____
Valor \$ 45.000 Don. x Can. _____ Com. _____
Fecha 24 Abril 2006 Resp. Guido

TABLA DE CONTENIDO

NOTA DE AGRADECIMIENTO

Al Dr. PEREGRINO DIAZ VILLOTA, ilustre catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Naríño, quien se dignó aceptar la dirección de este trabajo y contribuyó con sus luces y experiencia al buen suceso de la presente investigación.

1.4 Significado y extensión del control fiscal. 10

1.5 Por qué está contemplado en la Constitución Nacional. 12

1.6 Sobre cuáles entidades recae el control fiscal. 12

1.7 Formas de ejercicio del control fiscal. 13

1.8 Principales normas relativas a los contralores. 15

2 LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 17

2.1 Origen de la Contraloría General de la República. 17

2.2 Función básica de la Contraloría General. 19

	Pág.
2.2.1 Reformas sustanciales del Artículo 59 de la Constitución Nacional en el 68.	22
2.3 Funciones legales de la Contraloría Nacional.	23
2.4 Limitación de su ejercicio.	24
2.5 El objeto de la vigilancia de la Contraloría General de la República.	26
2.6 Estructura orgánica de la Contraloría Nacional.	Pág.
2.6.1 Desconcentración y aglutinación de varios sectores.	1
INTRODUCCION	
2.7 Ubicación de la Contraloría Nacional en el contexto de la Administración Pública.	5
1. EL CONTROL FISCAL.	
1.1 Reseña histórica de la fiscalización.	5
1.2 Naturaleza de Ser.	8
1.3 Significado y extensión del control fiscal.	10
1.4 Por qué está consagrado en la Constitución Nacional.	12
1.5 Sobre cuáles entidades recae el control fiscal.	12
1.6 Formas de ejercicio del control fiscal.	13
1.6.1 Principales normas relativas a los controles.	15
2. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	
2.1 Origen de la Contraloría General de la República.	17
2.2 Función básica de la Contraloría Nacional.	20

	Principales funciones constitucionales.	Pág.
		Pág.
2.2.1	Reformas sustanciales del Artículo 59 de la Constitución Nacional en el 68.	52
		22
2.3	Funciones legales de la Contraloría Nacional.	23
		24
2.4	Limitación de su ejercicio.	55
5.1	¿Qué es el presupuesto en el Estado de Derecho.	57
2.5	El objeto de la vigilancia de la Contraloría	26
5.2	Composición del Presupuesto Nacional.	58
	General de la República.	26
5.2.1	Equilibrio presupuestal.	26
2.6	Estructura orgánica de la Contraloría Nacional.	58
5.3	Responsabilidad en el Estatuto Presupuestal	30
2.6.1	Desconcentración y aglutinación de varios sectores.	61
	(Decreto 294 de 1.973).	63
5.4	Fiscalización Administrativa.	31
2.7	Ubicación de la Contraloría Nacional en el contexto de la Administración Pública.	65
5.5	Fiscalización Jurídica.	
5.6	Fiscalización Legislativa.	
3.	REFORMA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	35
6.	ETICA PROFESIONAL PARA EL SECTOR PUBLICO.	69
3.1	Institución de la Contraloría Administrativa.	35
3.2	Aspectos generales de la Reforma.	40
3.2.1	Procedimiento fiscal a partir de la Reforma.	42
3.3	Características generales de la Reforma.	43
3.3.1	La Contraloría General de la República y los Contratos Administrativos.	77
3.4	Responsabilidad y deberes de la función pública.	44
6.4		80
6.5		47
4.6	EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.	47
4.1	Elección.	48
4.2	Requisitos.	49
4.3	Juzgamiento.	

	Pág.
4.4 Principales funciones constitucionales.	50.
4.5 Principales funciones legales.	52
5. FISCALIZACION DEL PRESUPUESTO.	55
5.1 Qué es el presupuesto en el Estado de Derecho.	55
5.2 Composición del Presupuesto Nacional.	57
5.2.1 Equilibrio presupuestal.	58
5.3 Responsabilidad en el Estatuto Presupuestal (Decreto 294 de 1.973).	58
5.4 Fiscalización Administrativa.	61
5.5 Fiscalización Jurídica.	63
5.6 Fiscalización Legislativa.	65
6. ETICA PROFESIONAL PARA EL SECTOR PUBLICO.	69
6.1 Sentido y alcance de la Etica Administrativa.	69
6.2 Sentido y fines del Estado.	71
6.3 Condiciones intelectuales del funcionario.	73
6.3.1 La Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.	77
6.4 Cualidades morales del funcionario.	78
6.5 Responsabilidad y deberes de la función pública.	80
6.6 Derechos y garantías del funcionario.	81

7.	VISITA E INVESTIGACION FISCAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO DE NARIÑO - IDENAR -	83
7.1	Resolución Orgánica 07008 de 1.978.	83
7.2	Práctica de visita e investigación fiscal.	87
7.3	Fraudes.	103
8.	CONCLUSIONES.	111
	BIBLIOGRAFIA.	116

Artículo 12 del Acuerdo No. 074 del 10 de Ma-
yo de 1.983, emanado del Honorable Consejo de
la Facultad de Derecho de la Universidad de
Nariño.

INTRODUCTION

Este trabajo he querido realizarlo, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Narino, no se hace responsable de las opiniones emitidas en este trabajo, las cuales deben considerarse como propias del autor".

Artículo 14 del Acuerdo No. 074 del 10 de Mayo de 1.983, emanado del Honorable Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Narino.

En este trabajo, la filosofía del control fiscal, es decir examinar la acción de este control y deducir así los valores que le son propios en el mismo estudio muy detalladamente la institución o el ente encargado de la aplicación de esta fiscalización, crítica de los errores, las fallas y al mismo tiempo alabando por otro lado

su gestión fiscal en los aspectos en que esta ha sido positiva. Por la importancia que tiene la Contraloría o sea el ente fiscalizador dentro del Estado, es indispensable en este trabajo conocer en su fundamento los aspectos básicos de su administración, la operancia, sus funciones, la ética y moralidad de sus funcionarios, como una forma de contribuir eficazmente a la administración de los recursos.

INTRODUCCION

Este trabajo he querido realizarlo, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad que he visto, de un estudio que toque directamente a vitales intereses de la sociedad; pues no se le ha dado, ni se ha estudiado la importancia que tiene dentro de la economía y por ende dentro del progreso de una sociedad, de un país, el control fiscal de los fondos y bienes del Estado, en este momento que con ligereza e irresponsabilidad se maneja el patrimonio público; pues debemos tener en cuenta que vivimos dentro de una sociedad democrática y que como se ha dicho la Democracia no es sino en síntesis un sistema de controles, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público. Esta fiscalización es pues el resultado de las instituciones y prácticas democráticas modernas, que no se conocía en tiempos antiguos y si se conocía era en forma muy rudimentaria.

Voy a examinar en este trabajo, la filosofía del control fiscal, es decir examinar la noción de este control y deducir así los valores que le son propios; así mismo estudio muy detenidamente la Institución o el ente encargado de la aplicación de esa fiscalización, criticándole los errores, las fallas y al mismo tiempo alabando por otro lado

su gestión fiscal en los aspectos en que esta ha sido positiva. Por la importancia que tiene la Contraloría o sea el ente fiscalizador dentro del Estado, es indispensable en este trabajo conocer en su fundamento los aspectos básicos de su administración, la operancia, sus funciones, la ética y moralidad de sus funcionarios, como una forma de contribuir eficazmente en la administración de los recursos. Este estudio investigativo, es también el reflejo de los años de experiencia que llevo en la Contraloría Nacional, que no han pasado en vano, y que por medio de este trabajo de tesis modesto, trato de dar un pequeño aporte, no solo a la Contraloría, en la aplicación del control fiscal, sino también a la sociedad que se interesa por el progreso del país y a los estudiantes que en ningún momento en la Facultad se les hace saber a fondo lo que es y significa el control fiscal; por tanto, en este trabajo busco la profundización en esta área del Derecho, partiendo como ya lo dije, de que en la Universidad de Naríño no existe una cátedra sobre la materia y que se hace fundamental formar personal especializado sobre ésta.

Por otro lado hay que tener en cuenta que la Contraloría General de la República como máxima entidad fiscalizadora, tiene una función social que cumplir, y que está plasmada en la Constitución Nacional desde el acto legislativo de 1.945; para cumplir a cabalidad dicha función tiene que tener una estructura, una organización, una normatividad acorde al momento histórico que se vive, pues la Contraloría tiene que evolucionar como evoluciona la sociedad y ponerse así al momento de las si-

tuaciones políticas y económicas para tener así efectividad.
ordenados por las leyes. En consecuencia la viabilidad del control

Al mismo tiempo, estudio en forma detenida y para que quede más en claro el susodicho control fiscal, lo que constituye el erario público, el presupuesto, lo que se entiende por gasto público y además lo que es la Administración Pública, delimitando en todo caso las funciones de la Contraloría, para que sea como debe ser respetuosa de la Administración.

Pero este estudio teórico no puede ser completo, si no presento, un caso práctico en donde se vea a todas luces, la aplicación y la función que cumple la Contraloría en la aplicación del control fiscal, es por eso que presento la forma y el resultado de una investigación y visita fiscal adelantada en el Instituto de Desarrollo de Nariño -IDENAR-.

En conclusión este trabajo, quiero que sirva para que todos tomemos conciencia de la necesidad del control fiscal, puesto que cada vez que el presupuesto aumenta y los servicios que presta el Estado se multiplican allí debe estar la labor fiscalizadora; pues creo justamente, que la comunidad, debe tener certeza de que su patrimonio por llamarlo así, porque parte también de sus tributos sean bien invertidos o manejados, y para tal finalidad es apenas obvio que se requiere del control fiscal, no solo por el aspecto de la ejecución activa y pasiva del presupuesto sino también, la financiera para establecer los resultados de los programas. Yo estoy seguro que el auge de los fenómenos económicos requieren indudablemente el máximo de controles sobre toda clase de bienes muebles e inmuebles, recaudo de impuestos y sobre las especies

representativas de valores del Estado y desde luego sobre los gastos ordenados por las leyes. En consecuencia la viabilidad del control fiscal debe ubicarse en un principio de soberanía, pues el resultado o la comprobación de los ingresos y gastos públicos debe ser conocido por la nación, y la conoce al ejercerla por intermedio del máximo organismo o cuerpo de expresión soberana como es el Congreso que a la vez designa al Contralor General de la República en forma de elección que es el sistema que emplean las democracias para expresar su voluntad.

Hay que principiar diciendo que la fiscalización del presupuesto, llamada también verificación, es la comprobación de la fidelidad con que se ha ejecutado y la deducción de la responsabilidad a los empleados que en ello han intervenido; y esto es así porque como bien se sabe los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las Leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas; todo esto tiene su razón y es lo que vivimos en un estado de derecho y que por consiguiente debemos girar alrededor de toda esa noratividad, de esa órbita legal, que hace que una nación tenga una armonía, tenga seguridad y paz social.

Ahora bien, esta fiscalización, resultado de las instituciones y prácticas democráticas modernas, no se conocía en tiempos antiguos, o si se hacía efectiva, era apelando a medidas violentas, que indicaban fuertemente la falta de supervigilancia y de verdadera fiscalización.

Aquellas medidas no eran otra cosa que una sanción tardía, a veces bárbara e injusta, contra los agentes del Fisco que explotaban a la Nación en su propio beneficio. En Francia, durante los Siglos XIV a XVIII, se vieron repetidos ejemplos de aquellos procedimientos bárbaros, ejecutados contra responsables, más o menos convictos de desfalcos al tesoro. Prisiones, confiscaciones de bienes, y muy a menudo la decapitación, fueron las sanciones impuestas contra ministros y recaudadores acusados de peculado. Recuérdase el caso de

1. EL CONTROL FISCAL

1.1 RESEÑA HISTORICA DE LA FISCALIZACION.

Hay que principiar diciendo que la fiscalización del presupuesto, llamada también verificación, es la comprobación de la fidelidad con que se ha ejecutado y la deducción de la responsabilidad a los empleados tardíos al tesoro, los cuales fueron llevados ante la convención, y sin mayor examen, después de una audiencia de cinco horas, se condenó a la pena capital a los veintiocho comprometidos, que fueron ajusticiados el 8 de Marzo de 1794. Entre ellos se contaba el ilustre sabio fracción de la Constitución y de las Leyes. Los funcionarios públicos los son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas; todo esto tiene su razón y es la que

Contra aquellas fiscalización bárbara e intermitente, que más parecía vivimos en un estado de Derecho y que por consiguiente debemos girar alrededor de toda esa normatividad, de esa órbita legal, que hace que una sociedad tenga una armonía, tenga seguridad y paz social.

Ahora bien, esta fiscalización, resultado de las instituciones y prácticas democráticas modernas, no se conocía en tiempos antiguos, o si se hacía efectiva, era apelando a medidas violentas, que indicaban justamente la falta de supervigilancia y de verdadera fiscalización, de acuerdo con reglamentos y rendidas con toda puntualidad, y estudios.

Aquellas medidas no eran otra cosa que una sanción tardía, a veces bárbara e injusta, contra los agentes del Fisco que explotaban a la Nación en su propio beneficio. En Francia, durante los Siglos XIV a XVIII, se vieron repetidos ejemplos de aquellos procedimientos bárbaros, ejecutados contra responsables, más o menos convictos de desfalcos al tesoro. Prisiones perpetuas, confiscaciones de bienes, y muy a menudo la decapitación, fueron las sanciones impuestas contra ministros y recaudadores acusados de peculado. Recuérdase el caso de los arrendatarios generales de bienes públicos, acusados a fines del Siglo XVIII, de malos manejos, tales como simulación de gastos, reducción fraudulenta de los ingresos, estimaciones inexactas y pagos tardíos al tesoro, los cuales fueron llevados ante la convención, y sin mayor examen, después de una audiencia de cinco horas, se condenó a la pena capital a los veintiocho comprometidos, que fueron ajusticiados el 8 de Marzo de 1794. Entre ellos se contaba el ilustre sabio Lavoásier.

Contra aquellas fiscalización bárbara e intermitente, que más parecía una venganza ejercida en épocas de violentas reacciones políticas, ha venido la fiscalización moderna, sistemática y regularizada, y sobre todo como dice el Dr. Esteban Jaramillo "Esencialmente Preventiva". Es decir no tiene tanto por objeto castigar los errores, culpas y omisiones en la recaudación y empleo de los fondos públicos cuanto prevenirlos hasta donde es humanamente posible. Una vigilancia constante y celosa sobre los empleados de manejo, cuentas llevadas con exactitud, de acuerdo con reglamentos y rendidas con toda puntualidad, y estudios,

revisión y censura de ellas por el ente fiscalizador, que tiene que ser muy independiente para que pueda cumplir eficazmente la misión fiscalizadora que se le ha encomendado, son las bases fundamentales de los modernos sistemas de fiscalización o verificación de las operaciones a que da lugar el presupuesto.

Se ha dicho de la Democracia que no es, en síntesis, sino un sistema de controles, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público. Cada órgano de control, ya sea ejecutivo, legislativo o jurisdiccional, opera en la órbita que le es propia, y utiliza los instrumentos que la Constitución ha puesto en sus manos. La fiscalización del presupuesto se deriva del poder que posee la nación, en ejercicio de su soberanía, para establecer impuestos y contribuciones, autorizar los gastos públicos y verificar si estos se han efectuado con sujeción a normas legales pre-existentes y a las apropiaciones incluidas en el presupuesto.

A lo que nosotros respecta, se puede decir que desde el momento mismo del descubrimiento de América se inicia el control fiscal de los fondos, bienes y servicios públicos. Evidentemente en el segundo viaje, cuando Cristóbal Colón parte de Cádiz, al frente de una empresa colonizadora con 17 naves y 1.500 personas, los Reyes Católicos le designan un funcionario denominado Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla cuya misión específica era controlar los ingresos y egresos oficiales relativos a la expedición. Y así en toda la vida colonial, con uno u otro nombre existió personas o instituciones por la-

marlas así encargadas de controlar los ingresos y egresos pertenecientes a la Corona. Esa positiva debe evolucionar a todo momento y colocarse al instante de las situaciones sociales, políticas y económicas.

Es bueno mencionar, que un poco antes de efectuarse la gran Revolución Hispanoamericana, que emanciparía las colonias de la corona española, Napoleón Bonaparte creó en Francia el 16 de septiembre de 1.807 la Corte de Cuentas, la cual existió en nuestro país de 1.898 a 1.923 año en el que se creó el Departamento de Contraloría.

pero para que esta fiscalización cumpla su verdadera misión debe ser para para que esta fiscalización cumpla su verdadera misión debe ser

1.2 NATURALEZA DE SER.

Todos estamos de acuerdo y debemos estarlo en la necesidad de una fiscalización aún más cuando el presupuesto de los pueblos aumenta y los servicios que prestan los estados se multiplican. Se debe ubicar creo yo, la viabilidad de la fiscalización en un principio de soberanía, pues el resultado o la comprobación de los ingresos y gastos públicos debe ser conocido por la nación, pues la comunidad debe tener certeza de que esos tributos que desde luego constituyen un sacrificio para la comunidad sean bien invertidos o manejados y para tal finalidad es apenas obvio que se requiere de una fiscalización, no solo por el aspecto de la ejecución activa y pasiva del presupuesto, sino también la financiera para establecer los resultados de los programas. Hay que insistir pues, que el auge de los fenómenos económicos de un país y por ende su progreso, requieren indudablemente el máximo de controles sobre toda clase de bienes muebles e inmuebles, recaudo de impuestos y sobre las especies representativas de valores del Estado y desde luego sobre los

gastos ordenados por las leyes. Es de anotar también que para que una fiscalización sea positiva debe evolucionar a todo momento y colocarse al instante de las situaciones sociales, políticas y económicas. Por lo tanto la naturaleza de ser de la fiscalización, redundante en la necesidad de los pueblos, de las comunidades, de saber que su patrimonio público, sea bien utilizado, bien manejado, aún más en este momento que con ligereza e irresponsabilidad, se maneja ese patrimonio; pero para que esta fiscalización cumpla su verdadera misión debe ser evolucionante y utilizar modernas técnicas, para la fiscalización de la ejecución de los presupuestos nacionales y así es como los supremos organismos de control, se consagran como los defensores institucionales por excelencia del patrimonio público y como fundamentos de la democracia. Porque si dicho sistema político de gobierno de los estados, emana en forma eminente del pueblo, como efecto del ejercicio de la autonomía colectiva de la totalidad de los integrantes de la comunidad, es flaqueante que la expresión más genuina de ello, consiste en el manejo sagrado del patrimonio público, que constituye en última instancia la razón de ser de los gobiernos, pues a través de las ejecuciones presupuestales, dispuestas por los representantes de la comunidad, es como se materializa la gestión de aquellos.

Es bueno saber, o recordar para entender mejor las cosas, que etimológicamente, República significa cosa pública, es decir, el patrimonio del pueblo, proveniente y constituido por las contribuciones de los súbditos de los estados y por las propiedades todas de la nación. Su

manejo y utilización, debe orientarse, por fuerza, al beneficio de todos y no al enriquecimiento ilícito de unos pocos, prevalidos de su autoridad. Así la estricta ejecución presupuestal, conforme a las disposiciones legales, ha de estar supervigilada y controlada por estos organismos fiscalizadores que, por ello, son guardianes insustituibles de la hacienda pública, la cual se entiende como dice el Dr. Esteban Jaramillo "como el conjunto de bienes materiales de que disponen los que gobiernan las entidades políticas, para atender a la satisfacción de las necesidades colectivas.", debe ubicarse en un principio de soberanía, pues el resultado o la comprobación de los ingresos y gastos.

1.3 SIGNIFICADO Y EXTENSION DEL CONTROL FISCAL. Se define el control fiscal como la facultad de conocimiento e inspección asignada a un funcionario para determinar la legalidad o conducción en la ejecución activa y pasiva de un presupuesto ya se trate de patrimonio público o privado. Esta facultad se ejerce mediante designación del poder competente, para el caso público del poder legislativo y para el caso privado de la asamblea de accionistas o junta directiva, o entidad acordada por estatutos. La práctica con relación al presupuesto yale consiste en lo siguiente:

Al respecto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en concepto de octubre 24 de 1.975, expresa: "El control fiscal es un control numérico legal, mediante el cual se verifica la exactitud de la operación respectiva, la destinación del gasto público o su inversión, y la existencia de apropiaciones y autorizaciones para efectuarlas. Control

que busca específicamente la salvaguardia del patrimonio del Estado".

Hay que tener en cuenta aquí, que es natural que al ejercer el control de la actividad presupuestal, se tiene la facultad igualmente de verificar los documentos que respaldan los ingresos, así como el que respalda los egresos y cualquier otro elemento de juicio que permita después rendir un informe sobre la Entidad u organismo fiscalizado.

La viabilidad del control fiscal, debe ubicarse en un principio de soberanía, pues el resultado o la comprobación de los ingresos y gastos públicos debe ser conocido por la nación, y la conoce al ejercerla por intermedio del máximo organismo o cuerpo de expresión soberana como es el Congreso que a la vez designa al contralor General de la República, en forma de elección que es el sistema que emplean las democracias para expresar su voluntad.

El control fiscal se ejerce sobre el presupuesto y para llevarlo a cabo, existe el sistema denominado de "Competencias Alternadas", que es un fenómeno jurídico, que se presenta en la práctica con relación al presupuesto y que consiste en lo siguiente:

- a. El presupuesto es elaborado y ejecutado por el Gobierno;
- b. Lo aprueba el Legislativo;
- c. Es expedido y fiscalizado por el Congreso, representado para este último evento por el Contralor General de la República.

1.4. POR QUE ESTA CONSAGRADO EN LA CONSTITUCION NACIONAL. El hecho de incluir el control fiscal en la Constitución, le categoriza como uno de los elementos más importantes e influyentes en la vigilancia de la gestión administrativa; todas las naciones propugnan por constitucionalizar aquellas cuestiones que tienen capital importancia para su normal desenvolvimiento y para su estabilidad económica y política y consagran en la Carta Fundamental sus aspiraciones programáticas, porque consideran que es inconveniente dejar al legislador común, que es voluble por naturaleza, la solución de aquellas cuestiones.

1.5. SOBRE CUALES ENTIDADES RECAE EL CONTROL FISCAL?

El Poder Ejecutivo ha venido diversificando su actividad económica. Por eso el control fiscal tiene ahora un ámbito más amplio. De la simple recaudación de impuestos y del contratista que administraba los bienes del Estado, se pasó a la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado, a las sociedades de economía mixta, las empresas públicas y las corporaciones autónomas regionales. Ya en 1.959 la Ley 151 ubicaba algunos de estos organismos como parte de la Administración, cualquiera fuera su característica ya que los bienes y rentas tenían origen en el erario público. También se le ubicó administrativamente por las finalidades que perseguían en el campo de servicios públicos y diversos. Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia ejercida por la Superintendencia de Sociedades. En consecuencia, este

En 1.968, el DL 1050 así como el DD 3130, establecieron un régimen para estos entes administrativos clasificándoles y delimitándoles su actividad y participación en la administración. Fue el nacimiento jurídico de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de Economía Mixta.

1.6 FORMAS DE EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL.

Se conocen tradicionalmente tres formas en el ejercicio del control fiscal. Son ellas:

b. El Control Perceptivo.

a. El control previo;

b. El control perceptivo;

c. El control posterior.

Estos fueron consagrados en la Resolución 1771 de 1957, y fueron desarrollados en el Decreto 925 de 1976, reglamentario de la reforma institucional.

a. El Control Previo.-

Este control consiste, en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. En consecuencia, este control se debe hacer desde dos puntos de vista: Normativo, para ve-

rificar su correspondencia con las leyes, financiero para establecer el adecuado resgistro de la operación.

Este control se ejerce sobre hechos cumplidos; consiste en la comprobación de las operaciones y operaciones ejecutadas por las entidades, Resalta la importancia de este control por cuanto ya no se hace únicamente sobre documentos sino que recae sobre los actos que originan las transacciones u operaciones de la administración, a efectos de conseguir la mayor eficacia y protección del patrimonio público y señalar oportunamente las correcciones y tomar las medidas correspondientes cuando existan fundados indicios de irregularidad.

b. El Control Perceptivo.

Este control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

Este es el control in situ, es decir que esta modalidad de fiscalización abarca un conjunto de procedimiento que aplica la Contraloría General en las propias oficinas y dependencias sometidas a su control, en el mismo lugar donde se suceden los actos controlados, mediante la inspección, conteo o arqueo de caja, inventarios físicos, confrontando los fondos y bienes con los comprobantes, libros y demás documentos. Tiene gran importancia este control porque verifica los requisitos concernientes a la confrontación de fondos y bienes, de calidad, oportunidad y demás condiciones de entrega pactados.

c. El Control Posterior.-

Este control se ejerce sobre hechos cumplidos; consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos; el control posterior complementa el resultado del control fiscal en los libros y comprobantes y la regularidad de las cuentas y su exactitud.

Resolución Orgánica 07006/78.- Trata sobre el control posterior. Es con base en estas herramientas, la Contraloría ha desarrollado su papel contralor; empero, la investigación fiscal, materializada en seminarios internacionales, ha establecido ya reformas sustanciales al esquema clásico del control triple. El seminario sobre control financiero a las entidades públicas, celebrado en Nueva York en 1973, bajo auspicios de la ONU permitió establecer los pasos iniciales para el montaje de una auditoría operativa y financiera de carácter posterior, la cual le dará vía libre a la más moderna concepción del control: El Control de Gestión.

1.6.1 Principales normas relativas a los controles.-

Resolución 1771 de 1.957.- Esta constituye el reglamento fiscal piloto para las auditorías de establecimientos públicos; fue la columna vertebral del auditaje; redactada en 10 títulos y 78 artículos, habla por primera vez de los controles previo, perceptivo y posterior como

mecanismos de fiscalización, así como prescribe acerca de la proyección, el desarrollo y ejecución del control. Esta resolución sigue vigente en la mayoría de sus partes.

Decreto Ley 925/76.- Por medio de esta norma, se desarrolló y se determinaron los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que debe tener el control previo y la contabilidad general de la Nación.

Resolución Orgánica 07008/78.- Trata sobre el control posterior. Es el instrumento de trabajo para el trámite de la rendición y examen de cuentas, juicios fiscales, administrativos y de exoneración e igualmente de las visitas e investigaciones fiscales. Su capítulo I fue sustituido por la Resolución 09797 de 1.982.

Resolución 09797 de 1.982.- Derogó el Capítulo I de la Resolución Orgánica 07008 de 1978 sobre rendición y examen de cuentas en el control posterior.

A la Ley 42 de 1.923, se le dio entidad constitucional por medio del acto legislativo de 1.945 y en la reforma de la Carta de 1.960 se la conservó. Esta institución de la Contraloría es de origen inglés, lo que en Colombia se fundó en México, en el año de 1.918 y en los EE.UU. en 1.920. Aquí en Colombia como ya lo dije, empezó como un Departamento Administrativo autónomo, encargado de la contabilidad de

la nación y de la vigilancia fiscal. Tal vez por ser la primera ocasión que se establecía esta institución en nuestro país, puesto que antes era la Corte de Cuentas la que hacía sus veces, pero de una manera rudimentaria, puesto que más que las funciones de verdadera fiscalización tenía o cumplía otras de carácter judicial, pues no se llevaba libro 2.

LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA que mostraran objetivamente el déficit o superávit fiscal, se presentaron desacuerdos en sus primeros años de funcionamiento, entre el Contralor y el Gobierno.

2.1 ORIGEN DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. alcancó de su actividad al respecto la Corte Suprema de Justicia, al declarar ex-

Existió hasta 1923 la llamada "Corte de Cuentas" como expresión de la vigilancia que corresponde a la Cámara de Representantes en la ejecución del presupuesto. La Contraloría General de la República, que es la entidad fiscal superior del país se creó por medio de la Ley 42 de 1.923, en la administración del General Pedro Nel Ospina y empezó como un departamento del Ministerio de Hacienda, a raíz de las recomendaciones que para Colombia hiciera la Misión Kemmerer. En este mismo año también nació el Banco de la República recomendado por la misma Misión, encabezada por el profesor Norteamericano Kemmerer.

su góncro en Sudamérica. Así pues, esta reforma se plasmó en el Decreto A la Ley 42 de 1.923, se le dio entidad constitucional por medio del acto legislativo de 1.945 y en la reforma de la Carta de 1.968 se le conservó. Esta Institución de la Contraloría es de origen inglés; antes que en Colombia se fundó en México, en el año de 1.918 y en los EE.UU. en 1.920. Aquí en Colombia como ya lo dije, empezó como un Departamento Administrativo autónomo, encargado de la contabilidad de

la Nación y de la vigilancia fiscal. Tal vez por ser la primera ocasión que se establecía esta institución en nuestro país, puesto que antes, era la Corte de Cuentas la que hacía sus veces, pero de una manera rudimentaria, puesto que más que las funciones de verdadera fiscalización tenía o cumplía otras de carácter judicial, pues no se llevaban libros de contabilidad, ni se producían balances que mostraran objetivamente el déficit o superávit fiscal, se presentaron desacuerdos en sus primeros años de funcionamiento, entre el Contralor y el Gobierno, puesto que no se había delimitado en debida forma el alcance de su actividad; al respecto la Corte Suprema de Justicia, al declarar exequible esta ley, en sentencia del 8 de septiembre de 1.924, sentó doctrina diciendo: "El Departamento de Contraloría, no tiene funciones relativas a la administración de la cosa pública, entendiéndose por administración, el gobierno de ésta". Luego al volver a Colombia la dicha Comisión estudió cuidadosamente esta ley, y sugirió modificaciones precisamente para delimitar la órbita de la actividad fiscalizadora; el principio fundamental que dejó esta Misión es que la Contraloría, es un departamento de control preventivo, y basado en este principio, fue tal vez la Contraloría de la República de Colombia la primera en su género en Sudamérica. Así pues, esta reforma se plasmó en el Decreto 911 de 1932 y se dejó el Departamento de Contraloría como una oficina de contabilidad y control fiscal y no ejercerá funciones distintas a las inherentes al desarrollo de su propia organización. Como se ve en este Decreto, se delimitó las funciones y se le precisó su actividad.

Es bueno tener en cuenta los principios centrales, que la Misión Kemmerer colocó en su exposición de motivos: "El Departamento de Contraloría se recomienda para Colombia porque establece los medios de imponer la estricta observancia de las Leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos y ejercerá gran influencia para asegurar la recaudación de las rentas y hacer entrar su producto a la tesorería. El Contralor debe, ante todo, ser un auxiliar de la administración; el no administra ningún departamento del gobierno excepto el suyo propio; es un elemento necesario en la administración de una gran empresa de negocios".

La mayoría de los países de América Latina tomaron como punto de partida para una verdadera gestión fiscal, los principios consignados por esta Misión. Lo que no significa que hubiera absoluto vacío de antecedentes al respecto. Al contrario, en nuestro sistema fiscal quedan aún vestigios del control fiscal español de la época colonial. En 1.605 el rey Don Felipe III, en la Ordenanza Siete de Contaduría, exigió el montaje de tres Tribunales de Contadores en el Perú, México y Santa Fé del Nuevo Reino de Granada. Como proyección de la legislación española tenemos adecuados al estado contemporáneo: la visita fiscal; el control perceptivo; el examen de cuentas; el cargo; el juicio de cuentas; la fianza, etc.

Por tanto, la Contraloría General de la República fue una necesidad histórica y nacional, determinada por el desarrollo económico interno del país y las inversiones provenientes de los monopolios de grandes

empresas foráneas, como fueron las reservas petroleras y la riqueza bananera, en poder de dos poderosas empresas estadinenses: La Tropical Oil Company y la United Fruit Company.

12.2 LA FUNCION BASICA DE LA CONTRALORIA NACIONAL. Los bienes recursos del Estado, ya sea que se destinen para la prestación de los servicios, la función básica de la Contraloría, está plasmada en la Constitución Nacional, en el Art. 59, desde el Acto Legislativo de 1.945 y en la reforma de la Carta en 1.968 se conservó: "La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la Ley. (Art. 59) La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".

Por su parte el Art. 10. y 20. del Decreto 911 de 1.932 consagra que: "El Departamento de Contraloría será una oficina de contabilidad y de control fiscal y no ejerce funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización".

Ahora bien, para entender mejor el Art. 59 de la Carta Fundamental, hay que saber que se entiende por gestión fiscal: Al respecto dice la Corte Suprema de Justicia: "La gestión fiscal de la administración, se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público, prosigue con los actos propios a su conservación, mejora y explotación y concluye con la afectación, disposición o inversión de

los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen y lo justifica". (Sentencia de Febrero 24 de 1.977).

2.2.1 Reformas sustanciales del Art. 59 de la Constitución Nacional
Hay gestión fiscal, por tanto, en la distribución de los bienes recursos del Estado, ya sea que se destinen para la prestación de los servicios públicos o para el cumplimiento de los programas de interés general.

C 4. :
Como vivimos en un estado de Derecho, es apenas lógico que esta gestión fiscal se debe ejercer conforme a la Ley, a la vez que debe ser respetuosa de la administración, pues la Contraloría como lo estatuye el citado Art. 59, no ejercerá funciones administrativas distintas a su propia organización.

Es bueno hacer mención en este punto, que en la reforma de la Carta en el 68, en el segundo inciso del Art. 59 se suprimió la frase "La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal". Esto con el propósito de dejar a la Ley el definir si la contabilidad nacional la debe llevar esta entidad o una oficina gubernamental. En cuanto a este aspecto se anota en la exposición de motivos que en "muchos países la contabilidad nacional corre a cargo del Gobierno y el Sistema, además de lógico ha dado resultados satisfactorios. Para Colombia ha sido un cambio recomendado por misiones extranjeras. No obstante, a fin de dar un tiempo mayor de análisis, el proyecto deja abierta la puerta a esta fórmula, y corresponderá luego al Congreso

decidir si conserva la contabilidad en la Contraloría General o la traslada al Gobierno".

2.2.3 FUNCIONES LEGALES DE LA CONTRALORIA NACIONAL.

2.2.1 Reformas sustanciales del Art. 59 de la Constitución Nacional en el 68.

En conclusión, es bueno saber que con el acto legislativo No. 1 de 1.968 se hicieron las siguientes reformas sustanciales en el Art. 59 C.N.:

En primer lugar, que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración se ejercerá conforme a la Ley, lo cual es apenas lógico puesto que vivimos dentro de un Estado de Derecho y en cuya órbita normativa debemos estar y actuar.

En segundo lugar, se suprimió la frase: "La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal", y esto con el objeto de dejar a la Ley, la decisión, que si la contabilidad la debe llevar esa entidad o una oficina gubernamental, tratando de seguir delineamientos de otros países, en los que la contabilidad como ya lo dije anteriormente, corre a cargo del Gobierno y el Sistema, dando resultados satisfactorios.

En tercer lugar, se amplió el período del Contralor de dos años a cuatro años, y esto con el propósito positivo, de darle mayor tiempo a éste, para que pueda cumplir y realizar los proyectos, reformas y pla-

nes trazados en pro de una mejor fiscalización.

2.3 FUNCIONES LEGALES DE LA CONTRALORIA NACIONAL.

Entre las principales funciones legales de la Contraloría se pueden mencionar:

- a. La Contraloría General, refrendará los documentos en que conste los contratos que obliguen al Estado a realizar pagos en futuras vigencias presupuestales (suministro de bienes, prestación de servicios y construcción de obras públicas). También refrendará todo documento que emita el Estado, con capacidad liberatoria en el pago de impuestos.
- b. La Contraloría General, practicará la auditoría externa, financiera y operativa que en virtud de acuerdos especiales o por mandado de la ley, deba ejercerse a las entidades que están sometidas a su vigilancia y control fiscal.
- c. La Contraloría General, registrará, para efectos de la consolidación de la contabilidad general de la Nación las operaciones que realicen la administración nacional y sus entidades descentralizadas.
- d. La Contraloría General, inspeccionará y ejercerá vigilancia y control fiscal sobre las explotaciones, exploraciones, concesiones, beneficio y administración de las minas y sobre los trabajos que se adelantan relativos a las mismas en áreas otorgadas o adquiridas a cual-

quier título.

La vigilancia de la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal de la administración se ejercerá de conformidad con las normas, sistemas y directrices que se señalan en la Ley 20 de 1975.

La Contraloría ejercerá sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y el control fiscal que le garantice al Estado su conservación o adecuado rendimiento. Por otro lado la Contraloría General de la República aplicará sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Nacional, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior.

2.4 LIMITACION DE SU EJERCICIO.

Su limitación está consignada en la Carta Fundamental en el Art. 59; la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la administración de acuerdo con la ley. O sea que todo acto, toda situación debe estar enmarcada en la órbita legal y esto es apenas lógico, puesto que vivimos en un estado de derecho, en una sociedad organizada, y para que esta tenga funcionabilidad todos sus integrantes deben ser respetuosos de ese ordenamiento legal.

Es así, como su límite es no ejercer funciones administrativas dife-

rentes a las inherentes a su propia organización; este concepto forma parte de la esencia del organismo controlador, pues sino fuera así fácilmente podría entrar a coadministrar, fenómeno no escaso en las aspiraciones individuales de algunos auditores locales, que se ven enfrentados a amonestaciones superiores que les recuerdan sus fronteras funcionales.

El objeto de la vigilancia de la Contraloría General de la República. Sobre esto, de que la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización que es, su límite, dice la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de Marzo 15 de 1975, analizando el tema: adquisición e integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer "... Según el principio de la legalidad, principio bien conocido y por ser tal no es necesario entrar a considerarlo casi, algunos Estados se rigen por Ley. La estructura misma del Estado, sus autoridades, en su origen, naturaleza, atribuciones, prerrogativas, competencias, funciones, obligaciones y derechos, están determinados por la Ley, tomando esta expresión en un sentido amplio... Se está, pues, dentro de estos Estados dentro de la Ley, y a ella están sometidos los ciudadanos también y en cierto sentido aún más estricto la administración, entendida esta expresión en su sentido amplio, comprendiendo en ella a quienes ejercen el poder o autoridad, situación que se concreta en la frase, bastante conocida también de que la persona puede hacer todo lo que no le está prohibido mientras la autoridad o la administración sólo lo que le está permitido por la Ley".

Queda pues, con este concepto, complementado este punto, de la Limitador para cumplir eficazmente su misión, es obvio que tiene que tener una organización y una estructura acorde a las necesidades y situaciones sociales, económicas y políticas; es así como para demarcar esa

2.5 EL OBJETO DE LA VIGILANCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La estructura es de tipo vertical con tres niveles: Dirección, Asesoría, Ejecutivo. Las oficinas de planeación jurídica y control interno, constituyen el nivel de asesoría. La Escuela de Capacitación, cinco es la gestión fiscal de la Administración. De acuerdo con el fallo de febrero 24/77 de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, Magistrado ponente Eustorgio Sarria, se definió así su ámbito: "La gestión fiscal de la Administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos propios de su conservación, mejora y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles e inmuebles que de él hacen parte para el mismo fin que le dio origen y los justifica".

Por otra parte, por Decretos-Leyes 928 de 1.976 y 1050 de 1.978 (Barrera) y Decreto Ley 342 de 1.981, se establece la planta de personal. Son estos los actos que caen bajo la vigilancia de la Contraloría y de los organismos de que se vale para su desarrollo y cumplimiento. Los modos o sistemas de vigilancia, su oportunidad y extensión, los determina la Ley a través de normas de carácter objetivo como los Códigos Fiscal, de Contratación Administrativa, etc.

2.6 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTRALORIA NACIONAL.

La Contraloría General de la República como máxima institución fiscal-

zadora para cumplir eficazmente su misión, es obvio que tiene que tener una organización y una estructura acorde a las necesidades y situaciones sociales, económicas y políticas; es así como para demarcar esa organización y esa estructura se creó el Decreto Ley 924 de 1.976. Esta estructura es de tipo vertical con tres niveles: Dirección, Asesoría, Ejecutivo. Las oficinas de planeación jurídica y control interno, constituyen el nivel de asesoría. La Escuela de Capacitación, cinco direcciones generales que tienen a su cargo la parte operativa del control, auditoría de información y dos direcciones generales con funciones de apoyo, conforman el nivel Ejecutivo. organización en sí no se

ajustaba a sus propias necesidades, hasta el punto que los nombramientos Antes de la reforma la estructura orgánica era horizontal; todos los jefes dependían directamente del Contralor, lo cual entorpecía la funcionamiento y el engranaje administrativo. parte, existía dentro de la

serie de cargos de auditores fiscales, uno con la misma asignación

Por otra parte, por Decretos-Leyes 928 de 1.976 y 1050 de 1.978 (Derogado) y Decreto Ley 342 de 1.981, se establece la planta de personal con un número determinado de cargos, lo que quiere decir, que no se pueden refundir, aumentar o disminuir. Cuando las necesidades del servicio así los requieran, el Contralor General de la República podrá efectuar traslados de cargos entre las distintas dependencias de la entidad; así pues, sin modificar el número total de empleados que presta el servicio en la entidad el Contralor General de la República podrá distribuir los funcionarios entre los distintos cargos de la planta con el fin de atender el cumplimiento de las nuevas tareas de control fiscal asignadas por la Ley; el personal se agrupa de acuerdo con

el encadenamiento armónico de las labores importantes que desarrolla la Contraloría General de la República, tanto en su planta central como en la planta externa que realiza el control fiscal.

Es bueno anotar, que con estos decretos leyes, tanto su estructura como la planta de personal se fija legalmente por primera vez; desapareció en la Contraloría la costumbre entronizada por un lapso de 53 años, comprendido entre 1.923 y 1.976, de crear, suprimir y refundir cargos y de fijar los empleos el Contralor General de la República. Este sistema vicioso fue eliminado; la organización en sí no se ajustaba a sus propias necesidades, hasta el punto que los nombramientos en la entidad no se hacían en todo caso con estricta sujeción a las apropiaciones presupuestales. Esta situación generaba un constante desequilibrio presupuestal. De otra parte, existía dentro de la serie de cargos de auditores fiscales, uno con la misma asignación de un revisor de Documentos, grado 1, lo que no se compadecía con las funciones y responsabilidades del funcionario de superior jerarquía. Todo lo anterior, como resultado final, formaba una espesura de dificultades que obstaculizaba la marcha real de la institución.

Por otro lado por resolución orgánica No. 07350 de 1.979 se creó el Manual de Funciones y de requisitos mínimos, para los empleados de la Contraloría General de la República, que por cierto hay que decir, en el momento poco caso se le hace, pues los nombramientos de los empleados obedece o están supeditados a las intrigas políticas. Los que manejan esta clase de empleos son los representantes a la Cámara, pues

de ellos depende la suerte que pueda correr un empleado determinado, puesto que ellos son los encargados de elegir al Señor Contralor General de la República por lo que exigen de éste su cuota respectiva. Todo esto perjudicando a la institución fiscalizadora, puesto que llegan individuos por este conducto, que en ningún momento pueden desempeñar la misión fiscalizadora ya que no reúnen los requisitos exigidos en la mencionada resolución y además desconocen las más mínimas normas fiscales. Este como se puede ver es un grave problema, que en este momento afronta el máximo ente fiscalizador y en el cual las autoridades superiores deben poner toda su atención, si quieren que la misión fiscalizadora se cumpla a cabalidad.

El Decreto Ley 342 de 1.981 incrementó la planta de personal, y este incremento obedeció a la imperiosa necesidad que ha tenido la institución de establecer para su mejor organización y modernización de sus métodos y sistemas de control, algunas nuevas unidades, y la reestructuración de las ya existentes, entre las más principales las siguientes:

La Oficina de Control Interno: Cuyas funciones entre otras, comprenden la de evaluar la eficiencia y eficacia de la economía de las diversas unidades que conforman la Contraloría General. La ampliación de la Sección de Organización y Métodos y la creación de la Sección de Programación de la Oficina de Planeación, destinadas al estudio de la estructura, análisis de funciones, estudio de los procedimientos, diseño de formularios, redacción de manuales y llevar la esta-

dística interna de la Contraloría.

También tenemos la estructuración de la Oficina Jurídica, integrada por el grupo de consulta general y el Grupo de Licitaciones y Contratos, entre cuyas funciones se destacan las de proyectar las resoluciones que resuelvan recursos de ley y reintegros a favor de la Nación, de sumas percibidas del tesoro nacional con violación de las normas legales, la de emitir conceptos sobre la interpretación de textos legales, jurisprudenciales y doctrinales, con el fin de dar fundamento jurídico a las decisiones de la entidad. En la escuela de Capacitación de la Contraloría que cuenta con un Departamento de Capacitación y uno de investigaciones, se hizo necesario el incremento de personal para capacitar técnica y científicamente al personal de la Contraloría; es de valorar el trabajo y esfuerzo que la escuela de Capacitación realiza en pro de los empleados de la Contraloría, y que hace que éstos se preparen, para así cumplir fielmente la misión fiscalizadora que se les encomienda.

Así como las anteriores reestructuraciones otras, no de menos importancia y que han hecho que la Contraloría General de la República se ponga al momento de las situaciones económicas, políticas y sociales.

2.6.1 Desconcentración y aglutinación de varios sectores.

La desconcentración se hizo sobre el control precio y el examen de cuentas, territorial y de juicios fiscales. Las secuelas de esa des-

concentración son en el primer caso, evitar la duplicidad de trabajo e inoportunidad en la acción. Anteriormente estaba concentrado el control previo en una oficina central, ahora lo hacen los Auditores Generales. El examen de cuentas lo hacían en una oficina igualmente central que al examinar posteriormente las cuentas de hechos calificados por la misma persona, se convertía en juez y parte. En cuanto a la territorialidad se crearon oficinas y delegados en diferentes ciudades del país; esto agilizó las diligencias de los asuntos respectivos.

En cuanto hace a la aglutinación, se agrupó el control fiscal por sectores; así el auditor de un área conoce integralmente lo que cae bajo su control para determinar así pautas específicas en dicha área.

2.7 UBICACION DE LA CONTRALORIA NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El Título V de la Constitución Nacional, trata lo relativo a las ramas del poder público y del servicio público, y establece que tres son las ramas del poder público: La Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional (Art. 55), estableciendo además quienes conforman cada una de estas tres ramas; dentro de esta conformación no se encuentra la Contraloría General de la República, quedando pues, que ésta no hace parte del poder Legislativo, ni del Ejecutivo, ni del Jurisdiccional; es un organismo independiente como se ve, de las tres ra-

mas del poder público; sin embargo, desde el punto de vista de presupuesto, se encuentra figurando dentro del presupuesto nacional y las normas que la rigen en esta materia, con las debidas excepciones, son las mismas que se aplican a la Administración Pública. También existe una relación entre la Cámara de Representantes y la Contraloría; este nexo, si así puede llamarse, se origina en el hecho de corresponder por mandato constitucional (Art. 102) a este organismo la elección del Contralor General para un período de cuatro años como lo hemos dicho en puntos anteriores.

Es de comentar, que esa independencia que tiene la Contraloría General de la República es de su esencia, puesto que para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública, debe estar libre de toda fuerza extraña, de toda presión política, que entorpezca la misión fiscalizadora que se le ha encomendado. Al mismo tiempo, el ente fiscalizador debe ser respetuoso del ejercicio de la administración y no ejercerá como lo establece el Art. 59, funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Una cuestión negativa que se debe anotar en este punto, que lo dije en comentarios anteriores y que no cesaré de decirlo, es que debido a la relación que existe entre la Cámara de Representantes y la Contraloría, por el hecho de que este organismo es el encargado por mandato constitucional (Art. 102) de elegir al Contralor General, los empleados del máximo ente fiscalizador dependen de la voluntad de los representantes a la Cámara, quienes disfrutan de la cuota burocrática

que exigen al Contralor por su elección; esto no solamente sucede, a nivel nacional, sino aún más a nivel departamental y municipal con las respectivas corporaciones públicas. Además, dicta leyes en sentido material, cuando ejerce la potestad reglamentaria o hace uso de las

Lo anterior trae como consecuencia final, que ingresen a la institución fiscalizadora personas sin ningún conocimiento, sin ninguna capacitación, aún más, irresponsables, pues no pueden desempeñar sus funciones a las cuales se han comprometido, volviéndose el control fiscal que se requiere, inoperante e inoportuno o en el peor de los casos, de acuerdo a los intereses políticos del grupo de un jefe político determinado, entorpeciendo en todos los casos, la misión fiscalizadora de la Contraloría.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que a la función del presupuesto, confluyen todos los órganos del poder público. Para que ella se cumpla normal y armónicamente, requiere, como base, un régimen democrático de gobierno, en el cual los poderes públicos sean limitados, y ejerzan separadamente sus respectivas funciones y puedan, así, colaborar en la realización de los fines del Estado.

Es este el principio consagrado en la Constitución Nacional, y al respecto Tulio Enrique Tascón comenta: "Basta analizar las funciones de los poderes públicos para demostrar que hay separación de funciones, pero no de poderes. El poder legislativo, además de dictar leyes, que es su función propia, ejerce funciones judiciales, cuando juzga a los más altos funcionarios, y funciones administrativas, cuando elige

a ciertos empleados, verbigracia, consejeros de Estado, Contralor General de la República. El poder Ejecutivo realiza actos de administración, que es su función propia; pero, además, dicta leyes en sentido material, cuando ejerce la potestad reglamentaria o hace uso de las facultades extraordinarias, y ejerce funciones jurisdiccionales cuando instruye sumarios o falla querellas de policía. El poder Judicial, además de pronunciar sentencias en juicios civiles o criminales, que es su función propia, ejerce funciones administrativas, nombra los jueces inferiores o funcionarios subalternos, y, en cierta medida, legisla, cuando interpreta las leyes por vía de doctrina, sentando jurisprudencia. Lejos pues, de estar aislados, los diversos órganos se encuentran compenetrados íntimamente, en acción recíproca de uno sobre otro. Así también vemos que en la función legislativa colabora el Poder Ejecutivo presentando proyectos de Ley, coadyuvándolos u objetándolos y dándoles su sanción, e interviene el Poder Judicial, diciéndole sobre su exequibilidad cuando fueren objetados por inconstitucionales, y las Cámaras insistieren".

pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

Las normas anteriores contienen varios principios constitucionales; bases de nuestro régimen político:

1. El de la soberanía nacional.
2. El del Estado de Derecho.
3. El de la separación y colaboración de las funciones de las ramas

del poder público.

Partiendo de los principios anteriores y desarrollándolos, la propia Carta Fundamental ha establecido la fiscalización del Congreso sobre los ingresos y gastos de la Nación, siguiendo en esta materia orientaciones universales.

3. REFORMA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

3.1 INSTITUCION DE LA CONTRALORIA.

Según las siguientes normas constitucionales, corresponde al Gobierno en relación con los ingresos y gastos públicos:

Según el Art. 20. de la Constitución, "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que la Constitución establece.

De acuerdo con el Art. 55 de la Constitución Nacional, "son ramas del poder público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional".

"El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

Según las siguientes normas constitucionales, corresponde, a su turno, al Congreso las siguientes funciones:

Las normas anteriores contienen varios principios constitucionales; bases de nuestro régimen político:

1. El de la soberanía nacional.
2. El del Estado de Derecho.
3. El de la separación y colaboración de las funciones de las ramas

del poder público (Arts. 210 y 212).

Partiendo de los principios anteriores y desarrollándolos, la propia Carta Fundamental ha establecido la fiscalización del Congreso sobre los ingresos y gastos de la Nación, siguiendo en esta materia orientaciones universales.

Según las siguientes normas constitucionales, corresponde al Gobierno en relación con los ingresos y gastos públicos: responde a la Cámara de

Representantes "examinar y fenece definitivamente la cuenta general a. de Elaborar anualmente el presupuesto de Rentas y el proyecto de Ley de apropiaciones, que deberá presentarlos al Congreso en los primeros diez (10) días de las sesiones ordinarias de Julio (Arts. 118, Ord. 4 y 208).

b. Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión con arreglo a las Leyes. (Num. 11, Art. 120).

Luego, según las siguientes normas constitucionales, corresponde, a su turno, al Congreso las siguientes funciones: Representantes, no solo la atribución de examinar y fenece definitivamente la cuenta general

a. de Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración (Num. 13, Art. 76).

b. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la Nación y hacerle las adiciones de acuerdo con las propuestas del Gobierno o

legalizarlas. (Arts. 210 y 212). oficinas gubernamentales donde se lleva a cabo el recaudo de las rentas, se autorizan los gastos y se

Además, el Art. 207 de la Carta Fundamental dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto. La Cámara de Representantes ha tenido a bien hasta el año de 1923 por medio de la llamada "Corte de Cuentas" que

Fuera de lo anterior, tenemos que, conforme a la atribución tercera del Art. 102 de la Constitución Nacional, corresponde a la Cámara de Representantes "examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el Contralor".

Contraloría General de la República, mediante la Ley 47 de 1908,

Pero, ¿Cómo ejerce el Congreso la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración? Dentro del principio de la separación de las funciones de las ramas del poder público, le corresponde al Gobierno la ejecución del presupuesto y al Congreso llevar a cabo la fiscalización de dicha ejecución presupuestal, por ser un cuerpo de origen popular que representa la Nación. Pero debido a que el Congreso carece de los medios técnicos adecuados para poder llevar a cabo un efectivo control fiscal, se la ha dado a la Cámara de Representantes, no solo la atribución de examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, sino también la de prolongar su acción fiscalizadora por medio de un agente suyo, que es el Contralor General de la República. Este funcionario no solo tiene la ventaja de contar con los medios técnicos indispensables para una buena labor fiscalizadora, sino que además se le facilita su labor, al poder desplazar

legalizarlas. (Arts. 210 y 212).

Además, el Art. 207 de la Carta Fundamental dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Fuera de lo anterior, tenemos que, conforme a la atribución tercera del Art. 102 de la Constitución Nacional, corresponde a la Cámara de Representantes "examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el Contralor".

Pero, ¿Cómo ejerce el Congreso la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración? Dentro del principio de la separación de las funciones de las ramas del poder público, le corresponde al Gobierno la ejecución del presupuesto y al Congreso llevar a cabo la fiscalización de dicha ejecución presupuestal, por ser un cuerpo de origen popular que representa la Nación. Pero debido a que el Congreso carece de los medios técnicos adecuados para poder llevar a cabo un efectivo control fiscal, se la ha dado a la Cámara de Representantes, no solo la atribución de examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, sino también la de prolongar su acción fiscalizadora por medio de un agente suyo, que es el Contralor General de la República. Este funcionario no solo tiene la ventaja de contar con los medios técnicos indispensables para una buena labor fiscalizadora, sino que además se le facilita su labor, al poder desplazar

ilegalizarlas. (Arts. 210 y 212). *oficiales gubernamentales* *debe de*
llevar a cabo el recaudo de las rentas, se autorizan los *gastos y se*

Además, el Art. 207 de la Carta Fundamental dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto. *la Cámara de Representantes se* *hace*

hasta el año de 1923 por medio de la llamada "Cartera de Gastos" *que*
Fuera de lo anterior, tenemos que, conforme a la atribución tercera del Art. 102 de la Constitución Nacional, corresponde a la Cámara de Representantes "examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el Contralor".

Contraloría General de la República, mediante la Ley 47 de 1928,
Pero, ¿Cómo ejerce el Congreso la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración? Dentro del principio de la separación de las funciones de las ramas del poder público, le corresponde al Gobierno la ejecución del presupuesto y al Congreso llevar a cabo la fiscalización de dicha ejecución presupuestal, por ser un cuerpo de origen popular que representa la Nación. Pero debido a que el Congreso carece de los medios técnicos adecuados para poder llevar a cabo un efectivo control fiscal, se la ha dado a la Cámara de Representantes, no solo la atribución de examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, sino también la de prolongar su acción fiscalizadora por medio de un agente suyo, que es el Contralor General de la República. Este funcionario no solo tiene la ventaja de contar con los medios técnicos indispensables para una buena labor fiscalizadora, sino que además se le facilita su labor, al poder desplazar

su personal auxiliar a las propias oficinas gubernamentales donde se lleva a cabo el recaudo de las rentas, se autorizan los gastos y se hacen los pagos correspondientes.

En Colombia, como ya se dijo en un capítulo anterior, el control fiscal como proyección de la Cámara de Representantes se llevó a cabo hasta el año de 1.923 por medio de la llamada "Corte de Cuentas" que además de las funciones de control fiscal, tenía otras de carácter judicial. Además su estructura no le permitía llevar libros de contabilidad ni producir balances que mostraran en determinada fecha el déficit o el superávit fiscal de la nación. Por ello fue creada la Contraloría General de la República, mediante la Ley 42 de 1.923.

Esta entidad se debió a la iniciativa de la Comisión Financiera de Expertos extranjeros presidida por el profesor norteamericano Kemmerer, como ya se había dicho en capítulos anteriores.

Es bueno recordar, que la Institución de la Contraloría tuvo su origen en Inglaterra. Después fue creada en México en 1918 y en los EE. UU. en 1.921. Seguidamente se ha generalizado al ser establecida en numerosos países.

La exposición de motivos del proyecto preparado por la Misión Kemmerer expresó lo siguiente: "El Departamento de Contraloría se recomienda para Colombia porque establece los medios de imponer la estricta observancia de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado

con el manejo de propiedades y fondos públicos, y ejercerá gran influencia para asegurar la recaudación de las rentas y hacer entrar su producto a la Tesorería. La contabilidad en los servicios del Gobierno, debe tener dos objetos: primero, probar que el empleado que tiene a su cargo la recaudación y desembolso de los fondos públicos ha sido fiel a sus deberes, y segundo, crear la necesaria información para el uso de los empleados encargados del manejo de los negocios, como para el uso del público, a fin de que sepa lo que el Gobierno está haciendo y lo que ha hecho. Un Contralor, debe ante todo, ser un auxiliar de la Administración; él no administra ningún departamento del Gobierno, excepto el suyo propio; es un elemento necesario en la administración de una gran empresa de negocios".

En 1.945 a la Contraloría General de la República se le dio categoría constitucional en virtud de los Arts. 93 y 94 del Acto Legislativo número uno de ese año; sin embargo, puede afirmarse que prácticamente desde 1.923 hasta la reforma de 1.975, con la Ley 20, la Contraloría conservó su estructura original, aunque creció su número de empleados considerablemente; esto produjo naturalmente, un desajuste entre la entidad fiscalizadora y la administración pública, ya que ésta fue creciendo y aumentando el volumen de sus operaciones, las cuales no son ya solamente de naturaleza administrativa, sino que también tiene funciones comerciales, industriales y financieras.

Por otro lado hay que tener en cuenta, para dejar claro las cosas, que la Ley 42 de 1.923, que es como ya hemos dicho la creadora del

ente fiscalizador, en sus primeros años de funcionamiento, produjo una serie de discrepancias, desacuerdos, entre el Contralor y el Gobierno, puesto que no se había delimitado en debida forma, el alcance de su actividad; al respecto, la Corte Suprema de Justicia al declarar exequible esta Ley, en sentencia del 8 de septiembre de 1.924, sentó doctrina diciendo: "El Departamento de Contraloría, no tiene funciones relativas a la Administración de la Cosa Pública, entendiendo por Administración el Gobierno de esta"; luego, ya al volver nuevamente la Misión Kemmerrer, fue que se estudió cuidadosamente la materia, y fue entonces que nació el Decreto 911 del 32, donde se delimitó las funciones, diciendo que el Departamento de Contraloría sería una oficina de Contabilidad y control fiscal y no ejercerá funciones distintas, a las inherentes a su propia organización; quedando claro todas estas circunstancias podemos ya entrar a ver los aspectos generales de la reforma de la Institución fiscalizadora.

Decreto 924/76.- Se estableció la estructura orgánica de la Contraloría.

3.2 ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA DE LA CONTRALORIA.

La reforma de la Contraloría General de la República, se inició con la expedición de la Ley 20 de 1.975, la cual no solo revistió de facultades extraordinarias al Presidente para que diera adecuado desarrollo a los estudios ordenados por el Art. 65 de la misma Ley, sino que también se ocupó de sentar las bases orgánicas y funcionales de la entidad fiscalizadora.

Es así como dicha Ley ordena crear varias dependencias destinadas a

dotar a la Contraloría General de los medios suficientes para asegurar la vigilancia fiscal, igualmente se ocupa de establecer la nomenclatura de muchos cargos de la Contraloría y por último, se ocupa de establecer u ordenar el establecimiento de procedimientos de control fiscal que deben aplicarse a las dependencias incluidas en el presupuesto nacional o a las entidades descentralizadas de la Nación.

Decreto 937/76.- Por el cual se expide el estatuto de personal para Luego el gobierno del Presidente López Michelsen, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 20 de 1975, expidió varios Decretos-Leyes que abarcan las materias previstas en el Art. 65 y que forman un todo coherente.

En virtud del Decreto-Ley 928 de 1976 se determinaron los procedimientos de control fiscal y de auditoría, el alcance que debe tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictaron normas sobre estadísticas.

Decreto 924/76.- Se estableció la estructura orgánica de la Contraloría Nacional.

Decreto 925/76.- Se determinaron los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que debe tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictaron normas sobre estadísticas.

Decreto 926 - 927 - 928/76.- Se establecieron la nomenclatura de cargos, la escala salarial y los requisitos mínimos de los empleados de Contraloría y además se establece la planta de personal; varios de es-

los decretos han sido derogados.

Decreto 929/76.- Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República.

Decreto 937/76.- Por el cual se expide el estatuto de personal para los empleados de la entidad.

3.2.1 Procedimiento fiscal a partir de la Reforma.-

En virtud del Decreto-Ley 925 de 1.976 se determinaron los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictaron normas sobre estadísticas.

En cuanto a los procedimientos generales de control fiscal, no se hizo otra cosa que acoger lo dispuesto por el Art. 3 de la Ley 20 de 1.975, que dice que "La Contraloría General de la República aplicará sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Nacional, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior, de las cuales más adelante nos ocuparemos.

En relación con la Contabilidad General de la Nación, no se hizo otra cosa que legalizar una situación de hecho que venía practicándose des-

de la creación misma de la Contraloría en 1.923, porque esta entidad jamás ha llevado en estricto sentido la contabilidad de la Nación. Se dispuso por ello que "la Contraloría General de la Nación registrará, para efectos de consolidación de la contabilidad general de la Nación, las operaciones que realicen la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas".

3.3. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA REFORMA.

Se pueden a mi criterio destacar las siguientes:

1. Se desconcentran muchas funciones al trasladarles competencia a los auditores y funcionarios de la entidad ubicados en diferentes sitios del país, y especialmente con la creación de las secciones territoriales de examen de cuentas y de juicios fiscales en los Departamentos, Intendencias y Comisarias.

2. El establecimiento de un control, por contarse con personal altamente especializado, que pudiéramos llamar de resultado en cuanto funcionarios de la Contraloría verificarán no solo las cantidades de las obras ejecutadas o de los elementos adquiridos por la Administración, sino también que las especificaciones y calidades de las obras y productos correspondan exactamente a las contratadas.

3. El agrupamiento del auditaje por sectores económicos siguiendo al respecto la clasificación existente en la Administración Pública Nacio-

nal.
En consecuencia, tenemos en lo relativo a contratos administrativos,
que el Contralor no autorizará pagos por contratos administrativos,
4. Se convierte el ente fiscalizador, en un organismo más ágil, ope-
rante y actual.

que aparece publicado el extracto que para el caso visa el Auditor
5. Modificó y adicionó las normas orgánicas de la Contraloría, y fi-
jó sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal. Dicha
Ley, de una parte, amplía y perfecciona el ámbito de acción del con-
trol fiscal, y de otra, otorgó facultades al Ejecutivo para que éste
reorganizara la Contraloría.

3.4 LA CONTRALORIA GENERAL Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

La Ley 20 de 1.975 contiene unas normas sobre la materia:

Para entender mejor las cosas, debemos tener en cuenta, que además de
lo ordenado en las disposiciones vigentes en cuanto no resulten incom-
patibles con lo dispuesto en la presente Ley, la vigilancia de la
Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal de la ad-
ministración se ejercerá de conformidad con las normas, sistemas y
directrices que se señalen en esta Ley (Art. 10.) Por otro lado, el
Contralor General de la República, ejercerá sobre las entidades o per-
sonas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o
ingresos de la Nación, la vigilancia y el control fiscal que le garan-
ticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento.

En consecuencia, tenemos en lo relativo a contratos administrativos, que el Contralor no autorizará pagos por contratos administrativos, si no se le allega copia auténtica del Diario Oficial o de un periódico de amplia circulación donde se vaya a ejecutar el contrato, en que aparezca publicado el extracto que para el caso vise el Auditor o Revisor Fiscal correspondiente. (Art. 35).

Los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, Gerentes, Presidentes y Directores de entidades descentralizadas, están obligados a expedir copias completas de los contratos administrativos que celebren las entidades bajo su cargo, siempre que los interesados cancelen el valor correspondiente a razón de diez pesos por cada hoja. Estos serán también publicados en la Gaceta de la Contraloría, que se realiza cada mes.

Para efectos de contabilización de la deuda pública se considerarán como constitutivos de ella, cuando no estén amparados por certificados de reserva presupuestal, los contratos que obliguen al Estado a realizar pagos en futuras vigencias presupuestales, como los de suministro de bienes, prestación de servicio, construcción de obras públicas y cuya financiación por proveedores y contratistas haya sido autorizada por leyes especiales.

Los documentos en que consten los contratos requerirán la refrendación de la Contraloría General y se contabilizarán como deuda pública una vez refrendados. (Art. 38).

En los contratos de sociedad que celebre el Estado o las entidades descentralizadas, así como en cualquier contrato o forma de asociación en que participen estas entidades, no se podrá convenir procedimientos de auditoría externa, que se realicen por personas privadas con prescindencia de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República (Art. 58).

Es de anotar, que todo lo referente a contratación administrativa, la Administración pública debe regirse por el Decreto 222 de 1.982, que reemplazó al Decreto 150 de 1976.

La Carta Fundamental en su Art. 59, será elegido, para períodos de cuatro años, por la Cámara de Representantes, en forma libre, sin sujeción a nombre, terna o lista determinada por la Carta, de persona o corporación alguna. Solo que, sería conveniente crear ya y moralizador que los órganos de control estuvieran manejados por los integrantes de la oposición, o por lo menos, por elementos del partido político tradicional que siguió en votación al partido de las mayorías presidencialistas. Que el partido de gobierno no domine también los órganos de control del Estado, podría conducir a la corrupción, por la tolerancia o un solo partidista que profiera el disimulo o esconder las situaciones del mal o deficiente manejo del tesoro público. Es bueno anotar que en el Acto Legislativo del 68, se amplió el período de dos años a cuatro, esto con el objeto de que el Señor Contralor pueda en este período más amplio realizar todos sus programas y proyectos, como también emprender todas las reformas necesarias y llevarlas a cabo, además de brindarle mayor experiencia en el desempeño del cargo.

La atribución especial de la Cámara, de elegir al Contralor, está consagrada en nuestra Carta en el Art. 102, numeral 2; en lo departamental por su parte corresponde a la Asamblea organizar la Contraloría Departamental y elegir contralor para un período de dos años (Art. 137, numeral 8). Los requisitos para ser elegido contralor departamental, se refieren al **EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA**, inciso de la

ciudadanía; tener más de 25 años y ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras o haber ejercido el cargo de Contralor en propiedades (Art. 109, inciso final).

4.1 ELECCION.

El Contralor, según lo establece la Carta Fundamental en su Art. 59, será elegido, para períodos de cuatro años, por la Cámara de Representantes, en forma libre, sin sujeción a nombre, terna o lista emanada por la Carta, de persona o corporación alguna. Solo que, sería conveniente crear y moralizador que los órganos de control estuvieran manejados por los integrantes de la oposición, o por lo menos, por elementos del partido político tradicional que siguió en votación al partido de las mayorías presidenciales. Que el partido de gobierno domine también los órganos de control del Estado, podría conducir a la corrupción, por la tolerancia o un celo partidista que proliferen el disimulo a esconder las situaciones del mal o deficiente manejo del tesoro público. Es bueno anotar que en el Acto Legislativo del 68, se amplió el período de dos años a cuatro, esto con el objeto de que el Señor Contralor pueda en este período más amplio realizar todos sus programas y proyectos, como también emprender todas las reformas necesarias y llevarlas a cabo, además de brindarle mayor experiencia en el desempeño del cargo.

La atribución especial de la Cámara, de elegir al Contralor, está consignada en nuestra Carta en el Art. 102, numeral 2; en lo departamental por su parte corresponde a la Asamblea organizar la Contraloría Departamental y elegir contralor para un período de dos años (Art. 187, numeral 8). Los requisitos para ser elegido contralor departamental, se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 25 años y ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras o haber ejercido el cargo de Contralor en propiedad (Art. 109, inciso final).

Es bueno anotar, que la Ley 115 de 1.948, en su Art. 30. dice que los municipios que hayan hecho uso de la facultad conferida en la Ley 72 de 1.926, ordinal 30., creando el cargo de Contralor, éste, en cumplimiento de la delegación que se le confiere, estará sujeto al mandato contenido en el Art. 10 de la Ley 58 de 1.946. Su elección es del Concejo Municipal, un año de período. (Arts. 278 y 279, Código de Régimen Político y Municipal). El Decreto Legislativo 1839 de 1.956 creó la Contraloría en los municipios capitales de Departamento y en aquellos con presupuesto mensual de rentas e ingresos mayor de dos millones de pesos.

4.2 REQUISITOS.

Los consagra el Art. 59 de la Constitución Nacional. Para este cargo se requiere especial trayectoria de servicios, conocimientos y moralidad, que garanticen el correcto proceder; así que es necesario los

siguientes requisitos: ser colombiano de nacimiento (Arts. 8 y 11 C. N.) y en ejercicio de la ciudadanía (Arts. 14 y 15); tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras. Además, haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República; o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro años, o profesor universitario en las cátedras de Ciencias Jurídico-Económicas, durante un tiempo no menor de cinco años.

Por otro lado cuando se da el caso de que haya falta absoluta del funcionario que ejerce el cargo en propiedad y la Cámara de Representantes esté en receso, corresponde al Presidente de la República, dice el Art. 20. del Decreto 911/32, designar Contralor General Interino.

4.3 JUZGAMIENTO.

Es atribución especial de la Corte Suprema de Justicia conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o las leyes, o por el desempeño de sus funciones, se promuevan contra el Contralor General de la República. (Art. 151, numeral 22) Es competencia de la Sala de Casación Penal según el Art. 32, numeral 6 del Código de Procedimiento Penal.

Es de recordar en este punto el Art. 20 de la Carta Fundamental que

dice "Los particulares no son responsables ante las autoridades, sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas".

Por otra parte hay que tener en cuenta que el Contralor General de la República tiene voz en los debates de las Cámaras o de las comisiones en los casos señalados por la Ley.

4.4 PRINCIPALES FUNCIONES CONSTITUCIONALES.

Las funciones constitucionales del Contralor General de la República las establece la Constitución Nacional en su Art. 60 y son las siguientes:

1. Llevar el libro de la deuda pública del Estado: Son de cargo de la república las deudas interior y exterior, reconocidas ya o que en lo sucesivo se reconozcan, y los gastos del servicio público nacional. La ley determinará el orden y modo de satisfacer estas obligaciones (Art. 203).

2. Prescribir los métodos de Contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables de manejo de fondos o bienes nacionales.

3. Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamen-

tales o municipales, sobre su gestión fiscal. Sobre esta facultad conviene anotar que se trata de datos relacionados con la gestión fiscal de la Administración Pública y no de informes que corresponden estrictamente a la modalidad del servicio que se presta; por ejemplo no sería conducente pedir al Rector de la Universidad de Nariño, datos o referencias sobre los programas académicos; en cambio si es de carácter fiscal por ejemplo, durante el control previo de una nómina, pedir información sobre la realidad de la asistencia al trabajo de los empleados que en ella figuran, de los mecanismos, que pueden vigilarla fijando su número, estableciendo sus estipendios.

4. Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario público.

6. La ley puede señalar otras atribuciones.

5. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la Ley. En este punto, es de anotar que el Contralor no puede crear de ninguna manera cargos nuevos en su dependencia, sino que tiene que limitarse a proveer los empleos que la Ley haya creado.

Al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de marzo 17 de 1.975, dice:

"Subsiste una diferencia en la regulación de los empleos en la Constitución. Así, si al Congreso corresponde determinar la estructura de la administración y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, esas leyes sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno (Art. 79, inciso 2o), mientras que

la ley que crea los empleados de la Contraloría no está sujeta a esta limitación de la iniciativa del Gobierno. Fácilmente se explica esta distinción que ha quedado en la Constitución por la relación que existe entre la Cámara de Representantes que hace de la Contraloría, si se quiere, un órgano permanente de esa Cámara, y por la función de vigilancia que se le encomienda y ejerce sobre la administración y que podría obstaculizarse o aún evitarse si tuviera la misma administración la facultad de participar decisivamente en la determinación de los empleados, y por lo tanto de los mecanismos, que pueden vigilarla fijando su número, estableciendo sus estipendios, aumentándolos o disminuyéndolos".

6. La ley puede señalar otras atribuciones.

4.5 PRINCIPALES FUNCIONES LEGALES.

1. El Contralor podrá constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelantan por el delito genérico de peculado que afecte los intereses de los institutos o entidades bajo su fiscalización.

2. Informe financiero de aproximación, al Presidente de la República, en el curso del mes siguiente.

3. Informe financiero anual de aproximación, al Gobierno. Antes del 10. de Marzo.

4. Informe financiero definitivo al Gobierno; antes del 15 de Mayo.
5. Informe financiero sobre la cuenta del presupuesto y del tesoro a la Cámara de Representantes. Al respecto aquí es donde se convierte el Contralor General de la República en el primer cuentadante. Pues la Cámara de Representantes es la encargada de fenecer esa cuenta.
6. Gaceta de la Contraloría, por lo menos una vez al mes.
7. Boletines y codificaciones de normas legales y fiscales; generalmente el boletín es mensual y la codificación es anual.

Con respecto a los dos últimos puntos, hay que decir que la Contraloría General de la República, con sus Gacetas, Boletines y codificaciones, está contribuyendo de manera bastante positiva con sus integrantes, pues además de una excelente capacitación, los ilustra, los culturiza, teniendo como resultado final, que estos cumplan eficazmente, positivamente la misión fiscalizadora que se les ha encomendado.

La gaceta, es un periódico o una revista donde mensualmente, se tratan o se comentan temas de actualidad, se consignan datos importantes (históricos, sociales, económicos, etc.), y también los hechos y actos que la Contraloría y el Señor Contralor ha realizado en el curso del mes (resoluciones, decretos, conceptos jurídicos, etc.).

Los boletines, son revistas donde se consignan únicamente, leyes, decretos, resoluciones, de toda índole, no solamente emanados de la Contraloría, sino también del Ejecutivo y del Congreso; es una recopilación de normas, que es importante que los empleados de la Contraloría tengan conocimiento, para la aplicación de una mejor fiscalización.

Las codificaciones, es por decirlo así, una especie de resumen de todas las normas (leyes, decretos y resoluciones) o índice, que durante

un semestre o un año se ha publicado en los diferentes boletines. Sobre lo que es o se entiende por presupuesto se han dado muchas definiciones; una de las más aceptables podría ser la que nos presenta el Dr. Esteban Jaramillo en su libro Tratado de la Ciencia de la Hacienda Pública y que dice: "El presupuesto del Estado es un acto de la autoridad soberana, por la cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado".

El término presupuesto viene del latín prae (antes) y sugere (calcular), o sea que es un cómputo anticipado de los ingresos nacionales determinados con base en leyes pre-existentes, y la determinación de los gastos e inversiones también previamente autorizados en las leyes. El Estatuto Orgánico del presupuesto, es el Decreto Ley 294 de 1973, dictado con base en la ley de autorizaciones No. 17 de 1972; sus normas, constituyen dicho estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el inciso 10, del Art. 210 de la Constitución. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupues-

tal deberán ceñirse a las prescripciones que él contiene.

Hay o existe especial diferencia, que es importante saber, entre la orgánica y la de presupuesto general de rentas o ley de apropiaciones, porque esta es una ley y la orgánica es de enunciados, reglas y principios; el presupuesto es por vigencia de un año, en tanto que la orgánica permanece en el tiempo mientras no sea modificada; el

5. FISCALIZACION DEL PRESUPUESTO
5.1 QUE ES EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO DE DERECHO.
presupuesto es ley en sentido formal, por cuanto se agotan todos los

trámites para expedir toda ley, en tanto que la orgánica es ley en sentido formal y material porque, además del trámite normal, a su expedición por el legislador extraordinario que lo es el Gobierno Nacional, en uso de las facultades concedidas por el Congreso, tiene las características de ser general, abstracta, subjetiva e impersonal. Ha sido considerada también dicha ley orgánica como un acto-condición, por la cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado".

Por su parte la constitución de los derechos del hombre y del ciudadano dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho a hacer constar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de las contribuciones públicas, consentirlas libremente, investigar su empleo y determinar los gastos e inversiones también previamente autorizados en las leyes.

El Estatuto Orgánico del presupuesto, es el Decreto Ley 294 de 1973, dictado con base en la ley de autorizaciones No. 17 de 1972; sus normas, constituyen dicho estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el inciso 1o. del Art. 210 de la Constitución. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupues-

tal deberán ceñirse a las prescripciones que él contiene.

Hay o existe especial diferencia, que es importante saber, entre la orgánica y la de presupuesto general de rentas o ley de apropiaciones, porque ésta es numérica y la orgánica es de enunciados, reglas y principios; el presupuesto es por vigencia de un año, en tanto que la orgánica permanece en el tiempo mientras no sea modificada; el presupuesto es ley en sentido formal, por cuanto se agotan todos los trámites para expedir toda ley, en tanto que la orgánica es ley en sentido formal y material porque, además del trámite normal, o su expedición por el legislador extraordinario que lo es el Gobierno Nacional, en uso de las facultades concedidas por el Congreso, tiene las características de ser general, abstracta, subjetiva e impersonal. Ha sido considerada también dicha ley orgánica como un acto-condición.

Por su parte la constitución de los derechos del hombre y del ciudadano dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho a hacer constar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de las contribuciones públicas, consentirlas libremente, investigar su empleo y determinar la calidad, la base, la recaudación y la duración de ellas". (Art. 14)

El Gobierno debe formar anualmente el presupuesto de rentas junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberán reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio. Este presupuesto general de la Nación será instrumento, en consecuencia, para cumplir las metas y obje-

tivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social.

5.2 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO NACIONAL.

5.2.1 Equilibrio Presupuestal.-

Se compone de las siguientes partes:

Consiste en que los gastos no pueden exceder el cálculo de las rentas.

a. Presupuesto de rentas que contendrá la estimación de las que se espera reconocer durante el año fiscal. En este punto, es de anotar que el año fiscal, comienza el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. El ejercicio fiscal podrá prolongarse hasta el 30 de abril, fecha en que se cierra la cuenta general del presupuesto y del tesoro.

b. Presupuesto de los recursos de capital, que comprende los recursos de crédito y los de balance del tesoro.

Nacional).

c. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones que contendrá en detalle, las apropiaciones para las legislativa, ejecutiva y judicial, y para la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República para el año fiscal.

d. Las disposiciones generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto nacional, las cuales regirán únicamente durante el año fiscal para el cual se expidan. Hay que tener en cuenta, que con estas disposiciones generales no se podrá crear recursos del

crédito con carácter permanente, ni nuevas rentas, ni abolir las e-
ministerios, departamentos administrativos, instituciones públi-
xistentes, ni derogar, ni modificar las leyes vigentes, ni disponer
los nacionales que contrigan a una de las entidades obligacio-
gastos.

nes no autorizadas en la ley o en las resoluciones que el pago de las mis-

5.2.1 Equilibrio Presupuestal.-

b. Los funcionarios de la dirección general del presupuesto, que con-
Consiste en que los gastos no pueden exceder el cálculo de las ren-
tabilicen obligaciones, en virtud de la prohibición legal a
tas y cuyo recaudo se establece en la misma Ley del Presupuesto (Art.
los giros que se emiten para el pago de los gastos.
68 y 152 del Decreto-Ley 294 de 1.973). Es así como, ni el Gobierno,

ni el Congreso podrán proponer aumentos de las partidas solicitadas,

c. El director general del presupuesto, si con
ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de presupuesto, si con
al pago de obligaciones, en virtud de la prohibición legal;
ello se altera el equilibrio entre el presupuesto de gastos y el de

rentas y recursos de capital (Art. 64 Decreto-Ley 294 de 1.973); de

d. El Contralor General de la Nación, si con
igual manera, ni el Congreso ni el Gobierno podrán proponer el aumen-
de reserva o giros no autorizados en la ley;

to o inclusión de un nuevo gasto, si se altera también el equilibrio

entre el presupuesto de gastos y el de rentas (Art. 211, Constitución

e. Los negociadores que efectúan pagos y el auditor fiscal que los au-
Nacional).

f. Los negociadores que efectúan pagos y el auditor fiscal que los au-
torice, cuando con ellos se violen los presupuestos consignados en

el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

5.3 RESPONSABILIDAD EN EL ESTATUTO PRESUPUESTAL (Decreto 294 de

1.973).

Todas las circunstancias son de vital importancia, y que deben ser

conocidas por todos los funcionarios públicos, como también de los

Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, será solidaria-
mente responsables, de los perjuicios que pueda sufrir la Nación:

los errores que los puedan llevar a consecuencias graves.

a. Los ordenadores de gastos y cualquiera otro funcionario de los

Por otro lado para que los puntos anteriores, dentro de este capítulo

queden claros, es bueno saber los siguientes conceptos:
ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales que contraigan a nombre de tales entidades obligaciones no autorizadas en la ley o expidan giros para el pago de las mismas;

de estas necesidades a través de los siglos, unido al desarrollo de la riqueza y al crecimiento de la población, ha sido la causa de
b. Los funcionarios de la dirección general del presupuesto, que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal a los giros que se emitan para el pago de las mismas;

b. Erario Público.- El erario público o fisco está integrado, como

c. El director general del presupuesto que constituya reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal;

referencia al recaudo, conservación e inversión de todo lo que le concierne

d. El Contralor General de la República, que refrende certificados de reserva o giros no autorizados por la Ley;

e. Los pagadores que efectúen pagos y el auditor fiscal que los autorice, cuando con ellos se violen los presupuestos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulen la materia.

de propiedad de la nación y de las entidades descentralizadas que
Todas estas circunstancias son de vital importancia, y que deben ser conocidas por todos los funcionarios públicos, como también de los empleados de la Contraloría General de la República, para que ejerzan los diferentes cargos a cabalidad y en forma positiva, y no se cometan errores que los puedan llevar a consecuencias graves.

Por otro lado para que los puntos anteriores, dentro de este capítulo

queden claros, es bueno saber los siguientes conceptos:

puestos y contribuciones, autorizar los gastos públicos y verificar
a. Gasto público.- Es la inversión de los ingresos de las entidades
si estos se han efectuado con sujeción a normas legales pre-existen-
políticas, en la satisfacción de las necesidades públicas. El ensan-
tes y a las apropiaciones incluidas en el presupuesto.
che de estas necesidades a través de los siglos, unido al desarrollo

de la riqueza y al crecimiento de la población, ha sido la causa de
La fiscalización del presupuesto compete a todos los órganos del
uno de los fenómenos históricos más permanentes y universales, cual
der público, dentro de la órbita de sus respectivas funciones, y es
es el aumento de los gastos públicos.
clasifica en administrativa, jurídica y legislativa.

b. Erario Público.- El erario público o fisco está integrado, como
dice la Corte Suprema de Justicia, por todos los fondos públicos cual-
quiera que sea su origen; por consiguiente, la gestión fiscal hace
referencia al recaudo, conservación e inversión de todo lo que lo cons-
tituye, según las determinaciones legales y conforme a presupuestos
válidamente adoptados en cuanto a ingresos y a egresos.

c. Responsables de Manejo.- Es todo aquel que reciba, invierta, ad-
ministre fondos o bienes nacionales, o los que tengan a su cargo la
custodia, provisión o suministro de especies, materiales o elementos
de propiedad de la nación y de las entidades descentralizadas que
fiscaliza la Contraloría General de la República. En esta denomina-
ción se incluye a los contratistas por administración delegada, a
los ordinarios competentes para la educación contratada. Todo respon-
sable de manejo debe rendir la respectiva póliza de manejo, que ga-
rantice su administración.

Ahora bien, la fiscalización del presupuesto se deriva del poder que

posee la Nación, en ejercicio de su soberanía, para establecer impuestos y contribuciones, autorizar los gastos públicos y verificar si estos se han efectuado con sujeción a normas legales pre-existentes y a las apropiaciones incluidas en el presupuesto.

La fiscalización del presupuesto compete a todos los órganos del poder público, dentro de la órbita de sus respectivas funciones, y se clasifica en administrativa, jurídica y legislativa.

5.4 LA FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Corresponde a los organismos internos de la Administración, o sea, a la rama ejecutiva del poder público. El Gobierno, como gestor supremo de la administración, escoge libremente el personal, le señala funciones y elabora los planes de realización, celebra contratos de toda índole y tiene la iniciativa para proponer y autorizar los gastos.

El régimen presupuestal de Colombia centraliza la fiscalización administrativa en el Ministerio de Hacienda, a quien incumbe, en representación del Gobierno, preparar el proyecto de presupuesto, asistir a su discusión en el Parlamento, organizar el recaudo de las rentas, solicitar la apertura de créditos administrativos, etc.

Estas y muchas circunstancias más tiene que afrontar el Ministro de Hacienda en lo que toca con el presupuesto; es en consecuencia, quien

tiene, ante el Gobierno, el Congreso y el país, la responsabilidad de la gestión financiera. Salvo de todas las dependencias de la administración, sin perjuicio de la vigilancia fiscal que debe ejercer el

Por estos motivos mucho se ha escrito sobre las cualidades que debe poseer un buen ministro de hacienda. Gladstone lo comparaba a un hombre que anda con un balancín en la mano por un camino lleno de obstáculos. Para Robert Lowe, es un individuo creado para producir superávit. Se le ha comparado también con un perro de presa, echado sobre una caja de caudales. Thiers, en frase célebre, dijo que la ferocidad era la primera cualidad de un ministro de hacienda. Y Necker le exigía buen sentido, probidad, sencillez de vida, amor al trabajo, ideas amplias, minuciosidad, método, conocimiento de los hombres, prudencia y moderación, dirigir. Esa fiscalización se efectúa en algunos casos por medio de interventores, de visitadores o inspectores en cada ramo.

Participando de tan autorizadas opiniones, ha escrito Sourm: "Las condiciones personales que posee o debe poseer un buen ministro de hacienda, solo puede desplegarse cuando ejerce una cierta preponderancia constitucional. Mantenedor de la nivelación, tiene que defender constantemente el equilibrio de los asaltos de los ministros despilfarradores. Esta constante lucha en pro de la economía y del orden de la hacienda, es la parte esencial de su misión. Que no puede cumplir eficazmente y desplegar dichas cualidades, sino a condición de poseer una cierta supremacía sobre aquellos que tiene que sujetar y fiscalizar". LA FISCALIZACIÓN

Es así como, corresponde al Presidente de la República, por conducto

del Ministerio de Hacienda, la vigilancia administrativa de las actividades presupuestales de todas las dependencias de la administración, sin perjuicio de la vigilancia fiscal que debe ejercer el Contralor General de la República por mandato constitucional.

Pero hay que tener en cuenta, que conforme a la organización existente, cada ministerio o departamento administrativo tiene facultad para comprometer, liquidar y ordenar los gastos correspondientes a las partidas presupuestales que se le hubieren asignado en el presupuesto, y como consecuencia, cada despacho tiene a su cargo la fiscalización administrativa, en primer término, de los compromisos y de las inversiones de los fondos o bienes públicos cuyo manejo le toca dirigir. Esa fiscalización se efectúa en algunos casos por medio de interventores, de visitantes o inspectores en cada ramo.

La crítica que a mi criterio se puede sacar de todo esto, es que en nuestro país no existe lastimosamente una entidad administrativa con suficiente autoridad para imponer una adecuada coordinación en las actividades de los varios ministerios, tendiente a unificar los procedimientos, a simplificarlos, a obtener economía y eficiencia en los servicios, y a regular convenientemente los compromisos y los gastos.

5.5 LA FISCALIZACIÓN JURÍDICA.

Corresponde, en primer término, a la Corte Suprema de Justicia, en

su carácter de guardián de la Constitución Nacional. La Corte puede declarar inexecutable la ley de presupuesto, en su conjunto o en parte. En el primer caso, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior; en el segundo, la inexecutable solo afectaría un determinado renglón de ingresos o de gastos o un artículo de las disposiciones generales. Puede también la Corte suspender provisionalmente la ley del presupuesto.

El Consejo de Estado por su parte, conoce de los contratos administrativos que afectan el presupuesto nacional; los estudia desde el punto de vista de su legalidad, más no de su conveniencia. Su concepto es obligatorio para el gobierno cuando se trata de abrir créditos administrativos, adicionales o extraordinarios. De acuerdo con su función contencioso-administrativa, el Consejo de Estado conoce de los Decretos del gobierno para la liquidación y ejecución del presupuesto.

Si el Contralor General de la República refrendare o autorizare gastos que carezcan de apropiación presupuestal o que excedan de la partida incluida en el presupuesto, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia deducirle la responsabilidad legal en que haya podido incurrir.

Por último, toca a la justicia ordinaria, en los ramos civil y penal, hacer efectiva a los ordenadores y a los pagadores los perjuicios que pueda sufrir la Nación cuando hayan autorizado gastos o efectuado pagos por fuera de la ley de apropiaciones.

Con todas estas circunstancias es entonces como se cumple con la fiscalización jurídica, en todos los casos tratando de proteger, de defender el presupuesto.

5.6 FISCALIZACIÓN LEGISLATIVA.

Llamada también política, es natural consecuencia de la facultad inherente al Parlamento de establecer impuestos y contribuciones y de apropiar las partidas necesarias para todos los gastos públicos. Ya desde 1.791 se aceptaba en Francia el control financiero del Parlamento. "Es justo se decía que los representantes de la Nación, que pueden ordenar los recursos y los gastos, conozcan su destino y empleo".

A lo dicho podríamos agregar para referirnos al caso particular de Colombia, que la deficiencia en la fiscalización legislativa del presupuesto por la correcta ejecución del presupuesto. La realizan, por lo general, funcionarios subalternos que dependen de los Ministros o jefes de Departamentos autónomos a quienes deben fiscalizar. Así lo reconoce Stourn cuando escribe: "Pero independientemente de la fiscalización interna en cada ministerio, ninguna fiscalización administrativa sufren ni pueden sufrir, por su elevada situación y responsabilidad personal, los Ministros, que son los ordenadores principales. La misma supremacía sobre sus colegas del Ministro de Hacienda, de la cual hemos hablado, no constituye, en modo alguno, una fiscalización administrativa. La única fiscalización que en realidad existe para los ordenadores, es la Legislativa".

Como el Parlamento no puede ni debe intervenir en la ejecución del presupuesto, dispone de la independencia y autoridad necesarias para exigir a los funcionarios encargados del recaudo de las rentas y de la autorización y pago de los gastos, cuenta minuciosa y comprobada de tan delicadas funciones.

Pero hay que tener en cuenta, que no siempre se ha distinguido por su eficacia la fiscalización legislativa del presupuesto. En unos casos, le faltan al Parlamento asesores técnicos para cumplir a cabalidad tan compleja función. En otros, se vincula a la peligrosa política de la prodigalidad y de la atomización de los fondos públicos, que le resta autoridad para ejercer el control que le corresponde.

A lo dicho podríamos agregar para referirnos al caso particular de Colombia, que la deficiencia en la fiscalización legislativa del presupuesto podría atribuirse también, al hecho inicial de que la Comisión, a la cual corresponde estudiar en la Cámara de Representantes, se integra con el criterio regional y político antes que el de la especialización en diversas ramas del servicio público. Y es frecuente que los miembros del Congreso consideren, desde luego erróneamente, que siendo la Contraloría General una prolongación, por así decirlo, de la facultad fiscalizadora que reside en los representantes del pueblo, no les toca a ellos intervenir en ese campo. Como se puede ver, claramente, la fiscalización legislativa y el control fiscal operan en campos distintos, y, lejos de excluirse, se complementan.

La fiscalización legislativa del presupuesto, como el control fiscal, puede ser previa o posterior:

le presenta el Contralor. Esto lo realiza por mandato constitucional

a. Fiscalización Previa.- Se ejercita al estudiar el proyecto y votar la ley de presupuesto, la cual debe estar sujeta a las normas pre-existentes; pero hay que tener muy en cuenta, que esa fiscalización legislativa, en su etapa previa, no puede llevarse hasta el extremo de pretender modificar radicalmente o desnaturalizar el proyecto de presupuesto del gobierno, quien tiene la responsabilidad de la administración y por lo mismo, por mandato constitucional, la iniciativa en materia de gastos. Si el Parlamento se tomara esa atribución, la gestión financiera perdería la necesaria unidad, y la responsabilidad en la ejecución del presupuesto, dejaría de gravitar exclusivamente sobre la rama ejecutiva del poder público.

La fiscalización legislativa, en el estudio y votación del presupuesto, deberá ejercitarse con criterio restrictivo, tanto en la parte de los ingresos como en la de los gastos. El Parlamento debe aprovechar esa oportunidad única que se le ofrece para conocer, hasta en sus más mínimos detalles, los aspectos de la administración, la forma como están organizados los servicios públicos, lo que en ellos se invierte el aporte tributario de los distintos sectores sociales y económicos. Esa acción fiscalizadora no debe inspirarse en un propósito obstructionista, sino de cooperación. Para un gobierno bien orientado, la fiscalización legislativa es aporte muy valioso e imprescindible.

b. Fiscalización posterior.- Esta la realiza al examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presenta el Contralor. Esto lo realiza por mandato constitucional (Art. 102).

Es de anotar por último, que el Parlamento, Institución eminentemente política, carece de la organización técnica adecuada para ejercitar un control efectivo sobre la Ley de Hacienda. Además, como no participa en la administración pública, está incapacitado para llevar su acción fiscalizadora a la etapa de la ejecución del presupuesto, cuando es, sin duda, más necesaria e importante.

Alfonso Palacio Rudas, cuando ejerció el cargo de Contralor General escribió: "El principio superior sobre el cual se basa toda teoría de control de las finanzas públicas, es el de la soberanía nacional, es decir, del poder que posee la Nación por conducto de sus representantes, no solamente de fijar los ingresos y los gastos públicos según las necesidades generales, sino de asegurarse, al mismo tiempo, que los fondos han quedado realmente afectados a los fines para los cuales fueron creados o destinados".

La ética se ha entendido o se entiende generalmente como moral y erróneamente la moral es aceptada como elemento con bases religiosas y con aspectos antiecuados del comportamiento. Sin embargo, el concepto de ÉTICA ADMINISTRATIVA, va encaminado a definir la personalidad de las instituciones. Por eso vale la pena decir que si las instituciones públicas representan a la organización de ciudadanos rectos, es

apenas lógico que las personas que hacen parte de esas instituciones deban ser rectas, no solo como ciudadanos, sino también como hombres de empresa.

No podemos desconocer la influencia que la administración pública logra sobre el ciudadano y las instituciones que se relacionan con ella.

6. ETICA PROFESIONAL PARA EL SECTOR PUBLICO

En este capítulo esbozaré, el sentido de la ética dentro de la Administración Pública, por considerar que es un complemento para que la Administración y el ente fiscalizador contribuyan de una manera eficaz con los fines del Estado.

6.1 SENTIDO Y ALCANCE DE LA ETICA ADMINISTRATIVA.

Dentro de los principios de Administración y de desarrollo organizacional, la ética constituye un capítulo de fundamental importancia, porque alrededor de ella se mueven todos los aspectos que tienen que ver con la actividad de las instituciones.

La ética se ha entendido o se entiende generalmente como moral y erróneamente la moral es aceptada como elemento con bases religiosas y con aspectos anticuados del comportamiento. Sin embargo, el concepto de ETICA ADMINISTRATIVA, va encaminado a definir la personalidad de las instituciones. Por eso vale la pena decir que si las instituciones públicas representan a la organización de ciudadanos rectos, es

apenas lógico que las personas que hacen parte de esas instituciones deban ser rectas, no solo como ciudadanos, sino también como hombres de empresa, ya por medio de la cual se establecen patrones amplios del comportamiento diario. Las sanciones se pueden traducir en: actos de

No podemos desconocer la influencia que la administración pública logra sobre el ciudadano y las repercusiones que de esta relación resulta.

La ética administrativa por lo tanto constituye el principio de auto- Si se habla de una administración pública ética los ciudadanos encontrarán en ella el ejemplo de comportamiento y al mismo tiempo tendrán seguridad y confianza en quienes dirigen el Estado. Si la moral social es sana, es lógico que la administración pública será sana; por lo que tanto los principios éticos son principios sociales traducidos a una actividad laboral. Cuando algo falla en la Administración se puede insinuar que algo pasa en la sociedad.

En los fundamentos básicos de Administración se habla de Leyes, reglamentos, disposiciones, etc., que son o constituyen la columna vertebral por medio de la cual se llama la atención sobre la forma de comportarse laboralmente. Dentro de las leyes existen los derechos y las prohibiciones de las cuales participan todos los ciudadanos sin excepción alguna y en idéntica forma sucede a nivel institucional. a los principios éticos, morales y de ideales de vida que tienen que "La ley establece un código de prohibiciones sancionados por un sistema penal que se aplica a los infractores".

Las sanciones que no son otra cosa que medidas de prevención para aquellos que consideran que la ética no se aplica, constituye al mismo tiempo la gafa por medio de la cual se establecen patrones amplios del comportamiento diario. Las sanciones se pueden traducir en: actos de aplicación administrativa y en actos de aplicación psicológica, es decir, de conciencia, el cual va orientado al comportamiento institucional y que implica un comportamiento laboral. La motivación laboral orienta. La ética administrativa por lo tanto constituye el principio de autoridad y de responsabilidad repartidas entre todos los que tienen que ver con el denominado sector público o estatal. Ser ético es ser responsable; asumir la responsabilidad es aceptar la sana autoridad para manejar el bien común, o de lo contrario someterse a las sanciones que la infracción implica por la falta de responsabilidad y autoridad. (Art. 55 C.H.) en el cual se compromete a defender la Constitución y al mismo tiempo a defender la moralidad y la honra que ella demanda.

6.2 SENTIDO Y FINES DEL ESTADO.

La relación del trabajador con la empresa, afirman los expertos en desarrollo organizacional, está dado bajo dos aspectos fundamentales: dentro del cual debe desarrollar su actividad, ignora, a menudo, el a. El psicológico.- El cual va orientado al comportamiento del individuo desde el punto de vista de la motivación que a la vez afecta a la conducta. La conducta de los individuos va ligada estrechamente a los principios éticos, morales y de ideales de vida que tienen que ver con los propósitos de los individuos frente a los propósitos de la organización.

El principio ético por lo tanto se inicia a partir de la posesión. Es

Ante este aspecto psicológico la actuación oficial del funcionario debe estar ligada a los propósitos generales o del bien común, los cuales están unidos a unos patrones o conductas sociales que se rigen por medio de las leyes.

B. El Laboral.- El cual va orientado al comportamiento institucional y que implica un comportamiento laboral. La motivación laboral orienta hacia una conducta empresarial regida por principios de orden y disciplina que no son otra cosa que la aplicación ética profesional. Ser funcionario por lo tanto constituye una responsabilidad ante la sociedad que se mueve por principios morales y éticos.

de un punto de vista jurídico.

Cuando se toma posesión de un cargo el ciudadano presta juramento (Art. 66 C.N.) en el cual se compromete a defender la Constitución y al mismo tiempo a cumplir con los deberes que ella demanda.

Es bueno anotar, que muchas veces el funcionario no ha leído siquiera la Constitución que jura guardar; desconoce quizás, el marco legal, dentro del cual debe desarrollar su actividad, ignora, a menudo, el comportamiento de deberes que se ha comprometido cumplir al prometer solemnemente desempeñar con lealtad y eficacia las labores de su cargo, y no tiene ninguna precisión acerca de los ideales y propósitos colectivos que debe contribuir a realizar en el desempeño de su cargo.

El principio ético por lo tanto se inicia a partir de la posesión. Es

ahí cuando el ciudadano que adquiere la investidura de servidor público, acepta una responsabilidad y promete respetarla y hacerla respetar no por interés individual sino por interés común.

Respetar y hacer respetar la Constitución y las Leyes es una tarea difícil pero de gran valor, porque son ellas las que garantizan la libertad, el control o la seguridad y el orden, que no son otra cosa que las normas éticas para vivir dentro de la rectitud y la justicia.

Desde cualquier posición, el servidor público debe entender y captar el concepto de moral, no desde un punto de vista filosófico sino desde un punto de vista práctico. No debe considerarla como algo metafísico e inalcanzable, debe considerarla como el reflejo y la medida por medio de la cual se valora su diaria actuación ante la sociedad y ante sí mismo.

6.3 CONDICIONES INTELECTUALES DEL FUNCIONARIO.

Para desempeñar un cargo es apenas lógico que a los ciudadanos se les exija una serie de condiciones que van desde lo moral hasta lo intelectual. El grado de preparación de los funcionarios constituye otra de las bases sobre las cuales descansa la ética.

La Contraloría ha tenido una preocupación constante, en exigir un alto grado de moralidad y honestidad a sus funcionarios que conjuje con

la esencia de las funciones propias de esta institución fiscalizadora y pulcritud de sus actos. Por ello con el concurso de la Procuraduría General de la Nación, de la Oficina de Control Interno y la propia colaboración de los organismos fiscalizados, se han suspendido o retirado los funcionarios fiscalizadores a quienes se les ha comprobado la comisión de actos desonestos o irregulares. Igualmente, se ha prescindido de los servicios de aquellos que por su ineptitud y falta de interés no reúnan los méritos necesarios para pertenecer a la Institución.

Por otro lado, para la selección del personal incorporado y nombrado, a fin de prestar un eficiente y técnico servicio, se ha tenido presente la calificación académica, obtenida en las universidades o en la escuela de Capacitación de la Contraloría General de la República, como también la idoneidad y solidez adquiridas en razón de la experiencia y superación dentro de la Institución. Además, se ha tenido en cuenta la antigüedad del funcionario, lo que le ha dado continuidad y permanencia a los antiguos, como lo demuestra el hecho de haberse provisto con este la gran mayoría de los cargos existentes.

Se han seleccionado abogados, contadores públicos, ingenieros, arquitectos, economistas, administradores públicos, administradores de empresa y otros profesionales egresados de las diferentes universidades del país, algunos de los cuales registran especialización tanto en el interior como en el exterior, todo lo cual redunda en beneficio de la entidad fiscalizadora y el carácter técnico que debe revestir este or-

ganismo, tener una actividad en forma ordenada, malgastar los elementos de trabajo, dar usos innecesarios a los mismos, no trabajar dentro de los límites de la responsabilidad.
Pero hay que decir que no todo es positivo, pues existen empleados en la Institución que no tienen ni idea de sus funciones y aún más son irresponsables y que han llegado como lo he dicho en capítulos anteriores al cargo, gracias a la intervención de los políticos (Representantes a la Cámara), que exigen al Contralor el nombramiento de éstos, por el hecho de haber participado en su elección, perjudicando de esta manera enormemente a la Institución.

La capacitación por lo tanto constituye un acto de lealtad de la Institución para con sus funciones.
Por otra parte, los requisitos que se fijan para llevar adelante una función, garantizan que la actividad definida en un cargo, se cumpla dentro de ciertos parámetros. Es indispensable para toda Institución un ciudadano de aceptable condición intelectual, con ello se cubren una serie de necesidades básicas dentro de cualquier organismo y esto resalta constantemente la administración y el desarrollo organizacional.

De igual forma, lo hace la Escuela Superior de Administración Pública.
Las bases intelectuales que tenga un funcionario permitirán la creatividad y evitarán la constante rutina, que al mismo tiempo se constituirá en factor para la buena realización de una tarea y tendrá capacidad además para aceptar el continuo perfeccionamiento de las funciones. Es ético que toda administración seleccione sus colaboradores de acuerdo a un programa de requisitos y méritos demostrados por medio de condiciones intelectuales, morales y técnicas.
El bien común y que el bien común debe estar atado al cambio y

No adelantar una actividad en forma ordenada, malgastar los elementos de trabajo, dar usos innecesarios a los mismos, no trabajar dentro de los términos de un horario, etc., son actos que van contra la ética. La Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

Es fundamental que el funcionario conozca todo lo relacionado a su trabajo, los fines de la Institución, los fines y organización del Estado, los métodos y procedimientos que se aplican, los resultados de su actividad a largo y corto plazo. La capacitación por lo tanto constituye un acto de lealtad de la institución para con sus funcionarios y la aceptación por parte de los administradores públicos como un principio de ética y de moral, entendida esta última desde el punto de vista de la eficiencia. Al respecto la Contraloría ejerce la capacitación de sus empleados, por medio de la Escuela con gran altura y dedicación, siendo este uno de los factores más positivos que tiene la Institución.

La Escuela debe preparar, a nivel superior, personal para la dirección. De igual forma, lo hace la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, capacitando a todos los funcionarios públicos incluyendo aquí a los empleados de la Contraloría, convirtiéndose así en un Instituto fundamental del Estado, que por su importancia, hablaré más adelante.

En problemas de racionalización y modernización de la Administración. Para terminar este punto debemos decir, que todo individuo debe buscar el perfeccionamiento y aceptar los cambios que los tiempos modernos traen, y se debe entender además, que los cargos públicos van orientados al bien común y que el bien común debe estar atado al cambio y

al progreso, pues la Administración no puede ser estática, sino que debe ser cambiante, progresiva y actualizada.

Las cualidades morales en la Administración Pública -ESAP-.

6.3.1. La Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

Principiemos por decir que es un instituto fundamental del Estado; puesto que es una de las entidades que realiza labor trascendental en beneficio de éste.

tanto, las decisiones que en la Administración Pública, es un establecimiento público, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil, creado por la Ley 19 de 1.958; entre sus objetivos principales, está la enseñanza, investigación y divulgación de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública y el perfeccionamiento del personal al servicio del Estado.

La Escuela debe preparar, a nivel superior, personal para la dirección de la Administración Pública; impartir los conocimientos indispensables para ejercer funciones específicas dentro de la Administración Pública; realizar investigaciones y adelantar labores de asesoría para entidades del Estado y actuar como órgano consultivo, a solicitud del Gobierno, en problemas de racionalización y modernización de la Administración Pública.

6.4 CUALIDADES MORALES DEL FUNCIONARIO. el mejor reflejo de la moral.

"La probidad del funcionario consiste, pues, en no exigir ninguna re-

Las cualidades morales se definen de acuerdo al comportamiento de las personas, tanto en su proyección individual como colectiva.

Cuando los ciudadanos adquieren el compromiso de administradores públicos de hecho participan de un compromiso con la colectividad por encima de su compromiso individual y encaminado al BIEN COMUN. Por lo tanto, las decisiones que él tome deben ser sustentadas con base a principios que satisfagan a la colectividad.

Para poder atender a los principios éticos que la moral demanda se deben tener en consideración algunos aspectos fundamentales como son:

- La vocación para el servicio público.
- Carácter y valor civil.
- Responsabilidad.
- Espíritu de servicio.
- Espíritu de cooperación.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones sobre los principios morales de los funcionarios públicos es claro afirmar que: "La administración vale lo que vale los administradores". Los principios éticos del funcionario resultan de su buen comportamiento como administrador público al servicio del BIEN COMUN.

La rectitud en todas las actuaciones es el mejor reflejo de la moral. "La probidad del funcionario consiste, pues, en no exigir ninguna remuneración o beneficio por el ejercicio de su cargo, distintos del sueldo".

La adopción de la investidura pública desde el momento mismo en que se toma el juramento y se adquiere el compromiso con los

La decencia y el decoro en las actuaciones son elementos constitutivos de la personalidad institucional, pero la personalidad no nace por sí sola, sino que se la dan todos los comprometidos en el continuo trabajar. Por tanto el prestigio o desprestigio de una institución se da por la relación externa, es decir, por las relaciones que se producen entre los servidores del Estado y el público.

Las actitudes de los funcionarios deben estar orientadas a satisfacer las necesidades de la institución y a cumplir las metas propuestas.

El principio del administrador público es la más honesta actitud ética, la formación de las personas desde su nacimiento tiene que ver estrecha y directamente sobre las actitudes que diariamente asuma. El trato con las personas, adelantar el trabajo con agrado, investigar con profundidad y sin ahorrar energías son puntos éticos de la condición moral del funcionario.

Para tomar la actitud correcta en el diario comportamiento es indispensable, como lo afirman los expertos en administración, que se busque siempre ser ejemplo.

Realizar una labor, por principio ético y profesional, que los resultados sean inflados para demostrar una gran tarea, ni confiar datos sin compararlos, ni confrontarlos, pues la efi-

6.5 RESPONSABILIDAD Y DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA. y responsabi-

dad. Todo trabajo debe completarse, así el esfuerzo que se haga su-
Se debe partir en este capítulo planteando nuevamente la importancia
que tiene la adopción de la investidura pública desde el momento mis-
mo en que se toma el juramento y se adquiere el compromiso con los
intereses generales o de bien común.

Institución se encuentra el dano-
minado Régimen Laboral, en el cual se indican los derechos y debe-
Es por lo tanto una tarea del funcionario la de aplicar los princi-
pios de la Ley, someterse a ella y velar por el cumplimiento de la
misma. Es de vital importancia que el funcionario sepa cuáles son los
fines del Estado y los fines de la Institución.

Administradores públicos
deben ser ante todo disciplinados porque esta cualidad es una garan-
Todos los conocimientos que tenga el funcionario sumados a la experien-
cia deben ir encaminados a buscar el máximo de eficiencia. Con este
principio el administrador público asume la más honesta actitud ética,
trabajando oportunamente para lograr los resultados planteados o pre-
vistos.

los servidores públicos hombres dignos de toda confian-
za. Una falta en la legalidad implica una falta en la disciplina, en
Hay pues en la eficiencia un aspecto subjetivo: LA VIRTUD, conjunto de
condiciones intelectuales y de conocimientos y de destrezas. Por otro
lado existe un aspecto adjetivo: la operación eficiente, la acción in-
teligente, oportuna y eficaz para realizar la tarea.

6.6 RESPONSABILIDAD Y GARANTIAS DE LA FUNCIONARIOS
No se puede aceptar al realizar una labor, por principio ético y pro-
fesional, que los resultados sean inflados para demostrar una gran ta-
rea, ni confiar datos sin compararlos, ni confrontarlos, pues la efi-

ciencia no se mide por cantidad sino por exactitud y responsabilidad. Todo trabajo debe completarse, así el esfuerzo que se haga supere un poco más de lo normal. Lo importante es no dejar las cosas a medias; en esto el tiempo juega un papel muy importante pues es imperante aprovechar este recurso y mucho más saberlo administrar. Dentro de las normas de cualquier institución se encuentra el denominado Régimen Laboral, en el cual se indican los derechos y deberes, es decir, los aspectos disciplinarios y el sistema de sanciones. Pero la existencia de estas medidas represivas, no indica necesariamente que para que las personas actúen en forma sana sea necesario un régimen de tal naturaleza. Los administradores públicos deben ser ante todo disciplinados porque esta cualidad es una garantía para el bien común.

Todos los esfuerzos, para que representen una verdadera eficacia tienen que estar amparados por la legalidad. Esta función bien encaminada hace a los servidores públicos hombres dignos de toda confianza. Una falta en la legalidad implica una falla en la disciplina, en la eficacia, en la moral y en la ética y el responsable se hace acreedor, de las sanciones contempladas en el régimen laboral de la Institución o a las sanciones por delitos contra la Administración Pública.

6.6 DERECHOS Y GARANTIAS DE LOS FUNCIONARIOS.

El funcionario público al igual que todos los ciudadanos goza de los

derechos civiles y políticos pero por ser miembro de la administración pública no puede participar en la política activa. Es decir, está impedido de adelantar campañas procelitistas o de utilizar su cargo para beneficio de una colectividad en particular o de algún candidato político. En el caso especial de algunas instituciones, existe un régimen especial de derechos y garantías que se contemplan dentro de su régimen laboral.

Es de comentar en este punto, que lastimosamente en nuestra sociedad, estas circunstancias solamente quedan escritas, pues en la práctica no se cumplen. Las investigaciones fiscales están reglamentadas por la Resolución Orgánica 07008 de 1978, en el Título III. Por lo que, antes de entrar de lleno a la Entidad antes mencionada es bueno conocer ciertos conceptos que nos trae esta resolución:

Visita Fiscal..- Es el conjunto de diligencias de carácter fiscal y contable realizadas a las dependencias u oficinas de manejo, tendientes a comprobar la existencia, inversión y correcto manejo de los fondos, valores y bienes nacionales puestos a su cuidado y la actuación de las personas encargadas de la gestión fiscal (Art. 84).

Investigación fiscal..- Es la diligencia encomendada a esclarecer hechos detectados durante la visita fiscal o denunciados como irregulares. Esto se podrá desarrollar en forma simultánea con la visita y dentro de la misma se tomarán declaraciones bajo juramento de acuerdo a lo establecido en el Art. 29 de la Ley 42 de 1923.

La investigación se abrirá por medio de un auto que así lo declare, y se cerrará por otro donde se deberán consignar las conclusiones (Art. 86).

Competencia.- Los funcionarios encargados de practicar visitas e investigaciones fiscales y administrativas, podrán realizarlas en cualquier lugar donde deba ejercerse la vigilancia fiscal y la contabilidad se asignará para cada caso, mediante la respectiva comisión.

7. VISITA E INVESTIGACION FISCAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO DE NARIÑO

7.1 RESOLUCION ORGANICA 07008 DE 1.978.

Podrán practicar tales diligencias:

Las visitas e investigaciones fiscales están reglamentadas por la Resolución Orgánica 07008 de 1.978, en el Título III. Por lo que, antes de entrar de lleno a la Entidad antes mencionada es bueno conocer ciertos conceptos que nos trae esta resolución:

Visita Fiscal.- Es el conjunto de diligencias de carácter fiscal y contable realizadas a las dependencias u oficinas de manejo, tendientes a comprobar la existencia, inversión y correcto manejo de los fondos, valores y bienes nacionales puestos a su cuidado y la actuación de las personas encargadas de la gestión fiscal (Art. 84).

Investigación fiscal.- Es la diligencia encaminada a esclarecer hechos detectados durante la visita fiscal o denunciados como irregulares. Esta se podrá desarrollar en forma simultánea con la visita y dentro de la misma se tomarán declaraciones bajo juramento de acuerdo a lo establecido en el Art. 29 de la Ley 42 de 1.923.

La investigación se abrirá por medio de un auto que así lo declare, y se cerrará por otro donde se deberán consignar las conclusiones (Art. 86).

competencia. Los funcionarios encargados de practicar visitas e investigaciones fiscales y administrativo-fiscales podrán realizarlas en cualquier lugar donde deba ejercerse vigilancia fiscal y la competencia se asignará para cada caso, mediante la respectiva comisión. Podrán practicar tales diligencias:

1. Los Visitadores y Abogados dependientes de la División de Investigaciones.
2. Cualquier otro funcionario designado para tal efecto, por el Contralor General de la República. En este caso tal funcionario quedará automáticamente bajo la dependencia de la División de Investigaciones, a quien deberá rendir los correspondientes informes y actas. (Art. 87)

Hay que tener en cuenta, que no se podrá iniciar una visita e investigación fiscal sin expresa orden del Contralor General de la República o por el funcionario o funcionarios a quienes él delegue. Esto lo hará por medio de resolución.

Una visita fiscal se deberá iniciar siempre, con el arqueo general de fondos, especies y demás valores en poder de los responsables, se-

guido de la elaboración de conciliaciones bancarias y el registro de los boletines de caja y bancos y al mismo tiempo se hará un estudio fiscal de comprobantes. Si en la práctica de esa visita e investigación se estableciera hechos violatorios de la Ley, el visitador en cumplimiento del artículo 12 del Código de Procedimiento Penal, formulará la respectiva denuncia. La División de Investigaciones evaluará todas las actas de la visita e investigación fiscal y ordenará lo pertinente o sea, la revocatoria de los fenecimientos de plano o los fallos sin responsabilidad y ordenen la reapertura del examen o del juicio fiscal.

Todas las actas de la visita e investigación fiscal deben ser firmadas, por el responsable de manejo visitado, el ordenador y el visitador fiscal y si se negare a firmar alguno de estos funcionarios, el visitador así lo hará constar y la hará firmar por testigos.

U. Si existen las debidas seguridades para la conservación de los fondos. El acta de visita debe contener las siguientes informaciones:

- a. Si los respectivos empleados de manejo, tanto principales como subalternos, mantienen en su poder los fondos, valores o bienes bajo su cuidado y si han constituido la fianza respectiva.
- b. Si los empleados de manejo han registrado oportunamente y dado ingreso efectivo a todos los valores y elementos recibidos.

c. Si los egresos de fondos, especies, materiales y elementos registrados, corresponden realmente a las autorizaciones y órdenes dadas para efectuar dichos egresos, y si los respectivos comprobantes están de acuerdo con las disposiciones legales, fiscales y administrativas vigentes.

d. Si la contabilidad en la oficina visitada se lleva de acuerdo con las normas prescritas por la Contraloría General de la República.

e. Si los empleados rinden oportunamente las cuentas mensuales de su responsabilidad.

f. Si los responsables de manejo vienen dando respuesta a las glosas formuladas.

g. Si existen las debidas seguridades para la conservación de los fondos y bienes.

h. Si se cumplen las instrucciones impartidas sobre confección y rendición de cuentas.

i. Si los ordenadores de gastos, pagadores y almacenistas de las empresas industriales y comerciales del Estado visitadas, han prestado fianza de acuerdo con las disposiciones de la Contraloría General de la República.

Las instrucciones, recomendaciones y conclusiones, se tuvo en cuenta que el Instituto de Desarrollo de Narino "Idenar" fue creado en el

7.2 PRACTICA DE VISITA E INVESTIGACION FISCAL.

y reglamentada por el Decreto 168 de marzo 14 de 1.977 y que es una

entidad dependiente de la Secretaría de Hacienda Departamental.

Introducción.-

La visita a que me voy a referir y la respectiva investigación, fue ordenada por el Señor Contralor General de la República, por medio de Resolución No. 07255 del 20 de febrero de 1984 y comunicada mediante oficio No. 381227 del 11 de marzo del presente año, por el Dr. Carlos Cantillo Ballón, Jefe de la División de Investigaciones de la Contraloría.

El objetivo de esta visita fiscal, e investigación, es determinar y esclarecer los hechos y anomalías presentadas en el Instituto de Desarrollo de Narino "Idenar" - Sección Contratos Nacionales, denunciadas en Oficio de 28 de febrero de 1983 por un exdirector del Instituto y ratificada dicha denuncia por el jefe en la actualidad de la División Financiera de la Entidad.

La visita se llevó a cabo en veinte días hábiles, que concedía la Resolución de comisión; se puso en esta diligencia todo el interés, voluntad y capacidad con el objeto de esclarecer los hechos investigados, lo cual ojalá redunde en beneficio de la Entidad y del patrimonio público que se hallaba irresponsablemente manejado.

Para efectos de la visita e investigación fiscal se tuvo en cuenta que el Instituto de Desarrollo de Nariño "Idenar" fue creado en el año de 1.976, mediante Ordenanza 014 de noviembre 20 del mismo año, y reglamentada por el Decreto 168 de marzo 14 de 1.977 y que es una entidad dependiente de la Secretaría de Hacienda Departamental.

Por otro lado la Sección de Contratos Nacionales, que es donde se concreta la investigación, tiene su patrimonio propio de carácter nacional, pero sus funciones fueron transferidas, por Decreto 024 de 1.978, al Instituto de Desarrollo de Nariño "Idenar", y luego reglamentado su funcionamiento en el mencionado Instituto por Decreto 028 de 1.979.

Denuncia:

La denuncia presentada se concreta en los siguientes puntos:

1. No existe contabilidad en el Instituto de Desarrollo de Nariño - Idenar- Sección Contratos Nacionales.

2. Han desaparecido del Instituto sin saber su paradero, los siguientes elementos:

- a. Tres carros Nissan Patrol - modelo 69.
- b. Cabina metálica tipo Nissan y carrocería metálica para Nissan.
- c. Dos tractores Caterpillar.

d. 3 Compresores.

bien manifestado que era necesario constituirlos, para garantizar el

Desarrollo de la visita e investigación.-

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, se inició en primer lugar la visita fiscal a las dos dependencias de manejo o sea Sección Almacén y Sección Pagaduría, respectivamente. Teniendo en cuenta que una visita fiscal se inicia con el arqueo general de fondos, valores y especies, con las respectivas elaboraciones de las conciliaciones bancarias y el examen fiscal de todos los comprobantes, se hizo lo pertinente levantando las respectivas actas. Como resultaría muy largo, en este trabajo de tesis transcribir las susodichas actas, me limito únicamente a colocar todas las observaciones hechas en esta, y más adelante los resultados y conclusiones.

Sección Almacén: Esta dependencia dentro del programa trazado, fue la primera en visitarse, encontrándose lo siguiente:

Primero: Como empleado de manejo de esta dependencia, se encontró ejerciendo el cargo al Señor X, quien venía desempeñándose como tal, desde el 10 de septiembre de 1.982, manejando en esta Sección, tanto elementos del Departamento como de la Nación, quien enterado de la Misión encomendada puso a disposición la Oficina de Manejo.

Segundo: Se le solicitó al Señor Almacenista, la póliza de manejo correspondiente, que ampare o garantice su responsabilidad, manifes-

tando el mencionado señor que no la poseía, ni que sabía, ni le habían manifestado que era necesario constituir la, para garantizar el manejo de los fondos nacionales; en consecuencia violando por una parte el artículo 251 del Código de Régimen Político y Municipal, que dice en uno de sus apartes, "No se dará posesión a ningún empleado de manejo sin que previamente preste la caución correspondiente" y por otro lado se violaron normas fiscales vigentes, que debieron ser aplicadas y sugeridas por la Auditoría Fiscal respectiva.

Tercero: El Señor Almacenista, al posesionarse del cargo, lo hizo sin acta de entrega, ni inventario alguno, haciendo caso omiso a la resolución orgánica 12 de 1.964 (Art. 4), manifestando, como consta en el acta, que él desconoce por completo las funciones de almacenista, y que había solicitado a su jefe político un cargo de menor categoría. Se relaciona tanto los elementos del Departamento como de la Nación, produciendo en consecuencia la confusión mencionada.

Cuarto: Se le solicitó para iniciar la visita, presentar los inventarios y actas correspondientes, manifestando que no poseía ningún documento al respecto, por lo que se acudió a un archivo rudimentario que tiene la entidad, de donde se nos suministró, un acta de entrega de 3 de abril de 1978, y un inventario si es que así se lo puede llamar, de Diciembre 30 de 1980, estos dos sin firmas de funcionario alguno.

Quinto: La Auditoría Fiscal, en ningún momento ha exigido la presentación de inventarios según los hechos y la manifestación del señor almacenista.

cenista, violando en consecuencia claras disposiciones fiscales, como es el caso de la Resolución Orgánica 12 de 1.964.

Sexto: La mencionada dependencia de manejo, se encontró en una completa desorganización, por los siguientes aspectos:

a. Se encuentra mezclado lo que le corresponde al Departamento, con lo de la Nación.

b. Revisado el kárdex, las tarjetas y su contenido no correspondía en ningún momento, a lo relacionado en el inventario y en consecuencia, a la existencia física de los elementos.

c. En el susodicho kárdex, de igual forma, por ser único se encuentra mezclado tanto los elementos del Departamento como de la Nación, produciendo en consecuencia la confusión mencionada.

d. En el kárdex no se encuentra registrados ningún equipo de transporte, que se denuncia y que aparecen en las relaciones presentadas.

Séptimo: Al realizar la confrontación física de los elementos, con inventario y la relación presentada, se estableció lo siguiente:

Todo se encontró, unas cosas en estado servible y otras en estado inservible, a excepción de los dos vehículos nissan que el almacenista manifestó no saber su paradero; en consecuencia, dentro de los tres

vehículos perdidos y que son materia del denuncia, en este paso ya se identificó uno. pública determinada; este libro no se encuentra rubricado por funcionario fiscal alguno.

Octavo: Por último, la negligencia, la falta de preparación, la irresponsabilidad de los funcionarios salta a la vista claramente; esto tanto de la parte administrativo como de la parte fiscal, quedando el Instituto de Desarrollo de Nariño sin cumplir su función para lo cual ha sido creado. de este; además, como ya lo dije anteriormente, no se encuentra refrendado por ningún lado, del Señor Auditor Fiscal, etc.

En consecuencia por lo anterior, se hace necesario abrir de inmediato investigación fiscal que más adelante veremos.

Sección Pagaduría.- Esta sección dentro del programa de la visita que se trazó, fue la segunda en orden, encontrándose lo siguiente:

Primero: En esta dependencia de manejo se encontró ejerciendo el cargo de Tesorero pagador, tanto para los fondos departamentales como para los nacionales, al señor X, quien al momento de la visita, llevaba veintisiete (27) días de desempeñar sus funciones; el mencionado señor, puso a disposición para la verificación, las chequeras, saldos bancarios, y demás documentos, que conforman el manejo de la Tesorería de la Entidad, con lo cual se procedió a realizar el arqueo de fondos, como consta en el acta respectiva. que en el estudio regresivo que se realizó de años anteriores hasta la primera cuenta presentada en el año

Segundo: El libro general de bancos que presentó el mencionado señor, no era foliado, el cual presentaba como contenido una hoja para cada

cuenta corriente, haciendo constar que estas son varias y que corresponden a una obra pública determinada; este libro no se encuentra rubricado por funcionario fiscal alguno. Hay existencias, quedando en consecuencia en el balance como irreales, pudieron haberse entregado.

Tercero: En la Oficina de Pagaduría, para la Sección de Contratos Nacionales, no se encontró, ni se lleva libro de presupuesto alguno, y el mencionado libro general de bancos, manifiesta el Señor Pagador, hace las veces de éste; además, como ya lo dije anteriormente, no se encuentra refrendado por ningún lado, del Señor Auditor Fiscal, violando claramente normas fiscales vigentes (Res. 1771/57.- Decreto 925 de 1976). Como de los demás empleados, no se aparece en ningún momento, perjudicando la buena marcha de la dependencia, y quedando muchas ve-

Cuarto: Por otro lado, en esta oficina de manejo, no se producen boletines diarios de caja y bancos, manifestando el señor pagador, que no se hacen por estar inactivas las cuentas corrientes de Contratos Nacionales, a excepción de la cuenta y rubro correspondiente a la construcción del edificio de la Administración de Impuestos. Todo y al mismo tiempo existe una denuncia sobre hechos concretos. Oficio del 22 de

Quinto: estudiado el balance mensual, de caja y bancos, incorporado a este el almacén se encontró lo siguiente: saldo de un auto que así lo declare, por lo que no permito transcribirlo: Info de la División FI- a. Un avance constituida por la suma de \$10.159.67, el cual no se pudo establecer su constitución, puesto que en el estudio regresivo que se realizó de años anteriores hasta la primera cuenta presentada en el año de 1975 este figuraba. Lo 29 de la Ley 42 de 1923, establece que el Contralor General de la República, el Auditor General, o cualquier o-

b. De igual forma en el susodicho balance, se tiene arrastrando desde el año de 1.975, un saldo de \$4.032.00 correspondiente al almacén "elementos de consumo" de los cuales no hay existencia, quedando en consecuencia en el balance como irreal; pudieron haberse entregado, pero no existe órdenes de baja, ni consta en el kárdex respectivo.

Sexto: En el desarrollo de esta visita, se ve a todas luces por un lado, la inexistencia de una contabilidad que era lo que planteaba la denuncia, y por otro la falta de fiscalización, por cuanto esta se realiza a distancia, y el Auditor Fiscal según manifestación tanto del pagador como de los demás empleados, no se aparece en ningún momento, perjudicando la buena marcha de la dependencia, y quedando muchas veces, el manejo al antojo del pagador. ha tenido conocimiento y se ha determinado irregularidades respecto al correcto manejo de los fondos

Investigación Fiscal: Terminada esta etapa de la visita fiscal, entramos de inmediato a la investigación fiscal, por cuanto se encontraron anomalías en el manejo de los fondos y bienes del estado y al mismo tiempo existe una denuncia sobre hechos concretos. Oficio del 28 de

enero de 1983, ante la Contraloría General de la República; el susodicho

La investigación debe abrirse siempre por medio de un auto que así lo declare, por lo que me permito transcribirlo: Jefe de la División Financiera de la Entidad.

Pasto, 15 de Marzo de 1.984.

Que se hace necesario establecer la responsabilidad, de las anomalías

Vistos: Que el Artículo 29 de la Ley 42 de 1.923, establece que el Contralor General de la República, el Auditor General, o cualquier o-

tro funcionario del Departamento de Contraloría, debidamente autorizado para tal efecto, por el Contralor General, tendrán autoridad para citar testigos, tomar juramentos y recibir declaraciones en cualquier investigación referente a asuntos que sean de la competencia del Contralor General.

Resolución orgánica 07008 de Abril 13 de 1978.

Que el suscrito investigador fiscal fue comisionado por el Señor Contralor General de la República mediante Resolución No. 07255 del 20 de febrero de 1984, para practicar una visita e investigación fiscal a las dependencias y funcionarios de manejo del Instituto de Desarrollo de Nariño "Idenar" - Fondos Nacionales.

3. Ejercer el control percceptivo cedido a las normas fiscales y legales. Que en el desarrollo de la visita se ha tenido conocimiento y se ha determinado irregularidades respecto al correcto manejo de los fondos nacionales en sección almacén y pagaduría, respectivamente.

Que existe una denuncia sobre anomalías presentadas en la entidad respecto a los fondos nacionales y presentada mediante Oficio del 28 de enero de 1983, ante la Contraloría General de la República; el susodicho oficio con el cual se presenta la denuncia es suscrito por el Ex-director de Idenar y ratificado por el actual Jefe de la División Financiera de la Entidad.

Que se hace necesario establecer la responsabilidad, de las anomalías que se presentan; y que para tal efecto es necesario la asignación de un secretario ad-hoc, para que con su firma de fé de las actuaciones una vez abierta la investigación, con todas las facultades que le

del suscrito visitador, bas en este trabajo, solo me limito a exponer los resultados y las conclusiones de la investigación.

R e s u e l v e :

Primero: Desde la creación del Instituto, han habido como directores,

1. Abrir investigación fiscal de conformidad con lo dispuesto en la Resolución orgánica 07008 de Abril 13 de 1.978.

Segundo: No se pudo recibir declaración a todos, puesto que de unos

2. Efectuar las diligencias necesarias, y obtener las evidencias, declaraciones, documentos y demás pruebas conducentes y procedimentales para la aclaración de las operaciones cuestionadas.

3. Ejercer el control perceptivo ceñido a las normas fiscales y legales que regulan la materia. esas anomalías vienen de administraciones interiores.

4. Para que actúe como Secretario ad-hoc, designase al señor X, funcionario de la Contraloría, a quien se le dará la posesión legal. Y a quien se encontró ejerciendo el cargo sin la respectiva posesión. Comuníquese y cúmplase. desconocer sus funciones, manifestando que él recibió el cargo sin acta de entrega del anterior empleado de manejo, que firma con él, ni sabe como se llama.

Firmas: Investigador Fiscal.

Quinto: Ejerciendo el control perceptivo en las dependencias se encuentra. Una vez abierta la investigación, con todas las facultades que le otorga las normas fiscales y las leyes, uno se convierte en un juez instructor y comienza por tanto a recolectar todas las pruebas del caso, que nos conduzcan al esclarecimiento de los hechos; como no es viable

colocar todas estas pruebas en este trabajo, solo me limito a exponer los resultados y las conclusiones de la investigación.

por funcionario alguno; existe un índice, pero en él, no se encuentra
Primero: Desde la creación del Instituto, han habido como directores, más de doce personas, al igual que almacenistas y pagadores. es decir completa desorganización.

Segundo: No se pudo recibir declaración a todos, puesto que de unos se desconoce el paradero, otros están huyendo de la justicia por otros delitos y algunos han muerto; en consecuencia a los que se logró localizar se les recibió la declaración.

Tercero: Los empleados actuales en su declaración, manifiestan que nada tienen que ver, puesto que esas anomalías vienen de administraciones anteriores.

Cuarto: El señor Almacenista que viene trabajando por espacio de dos años, y a quien se encontró ejerciendo el cargo sin la respectiva póliza de manejo, además de desconocer sus funciones, manifiesta que él recibió el cargo sin acta de entrega del anterior empleado de manejo, que no lo conoce, ni sabe como se llama.

Quinto: Ejerciendo el control perceptivo en las dependencias se encontró lo siguiente:

En Almacén: Completa desorganización; el almacenista ni nadie, sabe que es lo que le pertenece a la nación y al departamento; existe como

talleres, pero desvalijados por completo.
expuse en la visita una relación de elementos pertenecientes a la Na-
ción, al igual que un inventario, ni uno ni otro se encuentra firmado
por funcionario alguno; existe un kárdex, pero en él, no se encuentra
absolutamente nada; no existe ningún documento, órdenes de alta ni de
baja que acrediten la salida o la entrada de algún elemento; es decir
completa desorganización.

En Pagaduría: No existe contabilidad y el señor pagador que lleva po-
cos meses, en su declaración manifiesta, que esta situación ha venido
desde la creación del Instituto.

Sexto: Investigando los hechos concretos, que se denuncian, y ejer-
ciendo el control perceptivo se encontró lo siguiente:

- a. De los tres carros Nissan Patrol modelos 69, solo apareció uno,
los restantes no se encontraron por ningún lado y estos aparecen cla-
ro está, en las relaciones presentadas y en el inventario presentado;
haciendo las averiguaciones del caso en la Dirección de Transportes y
Tránsito nos manifestaron que esas identificaciones corresponden a o-
tros vehículos, pero no, a los nissan patrol.
- b. La cabina metálica tipo nissan y la carrocería metálica, se encon-
traron en estado de chatarra en los talleres del departamento; esta
localización se hizo, después de varias declaraciones.
- c. Los dos tractores caterpillar, de igual forma se encontraron en los

talleres, pero desvalijados por completo.

y que pueda así, cumplir eficazmente su misión, porque de lo contrario

d. Los tres compresores, de igual forma.

e. Con respecto a la falta de contabilidad, que era materia del denunció, la inexistencia de ésta.

Conclusiones:

a. El Instituto de Desarrollo de Nariño -Idenar-, no está cumpliendo a cabalidad la función social para lo cual ha sido creado.

b. Ha existido siempre negligencia administrativa, falta de ética, desmoralización administrativa y completa por tanto, irresponsabilidad; la política se ha apoderado de este Instituto, llevando a él por este conducto, personas incapaces, irresponsables y sin ningún escrúpulo.

c. Por otro lado, no existe fiscalización por parte de la Auditoría respectiva dejando el manejo de los bienes nacionales al antojo de los ordenadores de gastos y de los empleados de manejo respectivos. La Contraloría a partir de esta visita debe poner mucha atención en la vigilancia de la gestión fiscal de este Instituto, nombrando a una persona capaz y responsable para que ponga en práctica esta misión.

d. Debe nombrarse una comisión de expertos, en economía y en administración

tración de empresas para que reorganice en su totalidad al Instituto, y que pueda así, cumplir eficazmente su misión, porque de lo contrario sería mejor acabarlo.

e. Se han violado todas las normas fiscales relativas, al manejo y control de los bienes nacionales.

f. La División de Investigaciones fiscales de la Contraloría General de la República, después de la evaluación de esta visita e investigación, impondrá las sanciones del caso y ordenará entablar la respectiva denuncia ante la justicia ordinaria.

Como toda investigación fiscal, debe cerrarse por medio de un auto me permito transcribirlo:

Pasto, 15 de abril de 1.984.

Vistos:

Por medio de Resolución 07255 del 20 de febrero de 1.984, emanada del Señor Contralor General de la República, se comisionó para practicar una visita e investigación fiscal, a las dependencias del Instituto de Desarrollo de Marifio, Idenar, Sección Contratos Nacionales.

Existe una denuncia presentada a la Contraloría General de la República por un exdirector del Instituto y el Jefe de Finanzas en la actuali-

tración de empresas para que reorganice en su totalidad al Instituto, y que pueda así, cumplir eficazmente su misión, porque de lo contrario sería mejor acabarlo.

e. Se han violado todas las normas fiscales relativas, al manejo y control de los bienes nacionales.

f. La División de Investigaciones fiscales de la Contraloría General de la República, después de la evaluación de esta visita e investigación, impondrá las sanciones del caso y ordenará entablar la respectiva denuncia ante la justicia ordinaria.

Como toda investigación fiscal, debe cerrarse por medio de un auto me permito transcribirlo:

Pasto, 15 de abril de 1.984.

Vistos:

Por medio de Resolución 07255 del 20 de febrero de 1.984, emanada del Señor Contralor General de la República, se comisionó para practicar una visita e investigación fiscal, a las dependencias del Instituto de Desarrollo de Naríño, Idenar, Sección Contratos Nacionales.

Existe una denuncia presentada a la Contraloría General de la República por un exdirector del Instituto y el Jefe de Finanzas en la actuali-

En esta sección, existe completa desorganización, puesto que no existe contabilidad alguna, ni órdenes de alta, ni baja, y el kárdex no registra la realidad de los inventarios, encontrándose mezclado lo que le corresponde al Departamento y a la Nación; por otra parte el señor al-

Que por lo anteriormente expuesto, y las anomalías encontradas en la visita fiscal, se determinó la necesidad, de abrir investigación fiscal, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución orgánica 07008 de 1.978, para esclarecer las irregularidades presentadas en el Instituto.

Resultados y conclusiones.-

Visitadas las diferentes dependencias se encontró lo siguiente:

En la Sección de Pagaduría, no se lleva una contabilidad de acuerdo a lo prescrito por la Contraloría General de la República. Además, en el balance mensual, se deben hacer los ajustes correspondientes, con el avance encontrado y el cual se viene arrastrando, desde años anteriores por valor de \$10.159.62 lo mismo que el saldo de Almacén, elementos de consumo, por valor de \$4.032.00 que de igual manera se viene arrastrando, sin tener realidad puesto que no existe en el almacén, ningún elemento de consumo.

En la Sección de Almacén se encontró al titular de esa dependencia, sin la respectiva póliza de manejo, violando disposiciones legales vigentes, lo que se comunicó al respectivo Auditor Fiscal, como al director de la Entidad.

En esta sección, existe completa desorganización, puesto que no existe contabilidad alguna, ni órdenes de alta, ni baja, y el kárdex no registra la realidad de los inventarios, encontrándose mezclado lo que le corresponde al Departamento y a la Nación; por otra parte el señor almacenista, desconoce sus funciones. En esa dependencia, no se producen inventarios y los que se encuentran están sin firma de funcionario alguno.

7.3 FRAUDES.

Es de anotar también, que existe completa negligencia fiscal, por parte de la auditoría encargada de esta misión, pues no ha exigido en ningún momento los inventarios correspondientes, ni actas de entrega de almacenista a almacenista, violando claramente las disposiciones fiscales vigentes (Res. Orgánica No. 12 de 1.964).

De los elementos que son materia del denuncia lo que no se encontró, fueron los dos vehículos, nissan patrol, puesto que están mal identificados por su placa y número de motor, como lo demuestra la información dada por la Dirección de Transportes y Tránsito de Naríño, y además el Instituto no posee facturas, tarjetas de propiedad alguna, ni ningún otro documento, que acredite la propiedad y existencia de éstos, a no ser las relaciones y el inventario.

En cuanto a los demás elementos, como lo demostramos en las actas respectivas, unos se encuentran en estado de chatarra, haciéndose necesario la baja de éstos.

Por último, se espera la evaluación de esta investigación, por parte de la División de Investigaciones de la Contraloría, quien decidirá lo pertinente al caso, cheques respectivos.

Firmar por los recaudos el recibo original Firma por un valor, y anotar

Investigador fiscal para apropiarse Secretario.

7.3 FRAUDES.

Resulta interesante, para complementar este capítulo, conocer la variedad, clase y modo de los actos dolosos contra el Estado cometidos por funcionarios deshonestos; esta es infinita, como lo es la inteligencia humana. Sin embargo, hay formas de fraude que se repiten continuamente, quizá por su simplicidad de ejecución o la falta de controles adecuados, y es bueno conocerla en este momento en que la administración pública está sufriendo uno de los más graves problemas cual es el de la inmoralidad, pues la realidad es conmovedora; en los dos últimos años se han perdido cerca de \$13.000 millones, por causa del saqueo permanente del fisco y por las defraudaciones consecutivas al erario. Pocas acciones se conocen por faltantes, peculados y chanchullos que reducen considerablemente el presupuesto del Estado y que constituyen la vena rota por donde se escabullen los débiles ingresos oficiales.

Esta lista, por llamarla así, es incompleta por la misma razón que se aduce en la introducción:

Incluir en las nóminas personal que no ha prestado los servicios correspondientes o que ya ha sido retirado del servicio, con el fin de apropiarse de los cheques respectivos; abriendo o utilizando cuentas corrientes inactivas para consignar los cheques oficiales y luego haberlos expedir por los recaudos el recibo original por un valor, y anotar otro menor en la copia para apropiarse de la diferencia;

Falsificar facturas y documentos de cobro para hacer y obtener pagos;

Apropiarse de cheques que no han sido reclamados por los beneficiarios;

Cobrar faltantes con cheques propios, de amigos o de cómplices, con fines distintos a su asignación presupuestal, los auxilios recibidos con destinación específica;

Simular y registrar consignaciones bancarias no efectuadas realmente;

Aprovechamiento particular de los recaudos oficiales, no consignándolos oportunamente e invirtiéndolos o gastándolos en fines personales;

Pagar dos o más veces la misma cuenta;

Suministro de drogas de alto precio a personas no afiliadas haciendo figurar identificaciones de personas con derecho;

Los cheques que se giran para su cancelación;

Aumentar el precio de los elementos adquiridos, en colusión con los proveedores que facturan o con los contratistas favorecidos, para dividirse el exceso pagado por la entidad;

Cobro y aprovechamiento particular de cheques girados a la entidad;

Vender elementos inservibles de propiedad oficial, tomando el producto

- Como aprovechamiento personal;
- Apropiarse de los recaudos oficiales, abriendo o utilizando cuentas corrientes inactivas para consignar los cheques oficiales y luego hacer retiros particulares o simulando gastos oficiales;
- Cobrar reparaciones y repuestos para vehículos, maquinaria o equipos;
- Falsificar facturas y documentos de cobro para hacer y obtener pagos en beneficio personal;
- Cobro a la entidad, de adquisiciones y gastos hechos con carácter particular;
- Cubrir faltantes con cheques propios, de amigos o de cómplices, con firmas falsas o simuladas;
- Creación de sobrantas en caja o almacenes y depósitos, no registrando;
- Simular y registrar consignaciones bancarias no efectuadas realmente, con el fin de cubrir faltantes;
- Cobrar cuentas a favor de la entidad, y apropiarse de lo recaudado;
- Pagar dos o más veces la misma cuenta;
- No depositar en el Banco el producto de los recaudos diarios o no de-
- Constituir contablemente obligaciones ficticias para apoderarse de los cheques que se giren para su cancelación;
- Celebrar contratos y obtener anticipos de fondos para la ejecución de obras que no se realizan nunca;
- Falsificar actas de recibo de obra o firmas en las mismas, para cobrar obras no ejecutadas;

Cobrar a la institución comisiones y gastos no causados;

Cobrar viáticos y gastos de viaje por comisiones no cumplidas, o cumplidas en menor tiempo;

Cobrar reparaciones y repuestos para vehículos, maquinaria o equipos sin que tales reparaciones o suministros se hayan efectuado;

Cobro a la entidad, de adquisiciones y gastos hechos con carácter particular;

Creación de sobrantes en caja o almacenes y depósitos, no registrando o registrando por menos los ingresos;

Cobrar cuentas a favor de la entidad, y apropiarse de lo recaudado;

No depositar en el Banco el producto de los recaudos diarios o no depositarlos en su totalidad para usuarios en fines particulares, por algún tiempo;

Apropiarse de bienes o fondos de la entidad y tratar de legalizar el aprovechamiento indebido formulando denuncia por atraco o robo;

Incendiar bodegas y almacenes para encubrir faltantes por sustracciones o hurto continuado;

Comprar inmuebles por mayor valor a su justo precio, en complicidad con el vendedor;

Simular entrega de auxilios falsificando documentos y apoderándose de los fondos o bienes destinados para esa finalidad;

Demorar la refrendación o trámite de documentos para exigir u obtener dinero u otros beneficios;

Implantar el cobro de derechos, extras o emolumentos, sin respaldo en la ley o en los reglamentos;

Concertarse con proveedores o contratistas para adjudicarles licitaciones o concursos en perjuicio de la entidad;

Cobro de mesadas pensionales de personas fallecidas, mediante la presentación de autorizaciones y certificados falsos;

Alteración de documentos en su parte numérica para cobrar, o recibir más de la suma o cantidad autorizada;

Hacer aparecer como ingresados elementos que efectivamente no han sido suministrados por los proveedores, y cobrarlos a la entidad;

Simular baja de bienes por inservibles u otras causas, para legalizar la sustracción o uso no autorizado de los mismos;

Sustracción de mercancías extranjeras aprehendidas o abandonadas mediante la desaparición de las actas de ingreso; a favor de la entidad por impuestos, servicios o alimentos suministrados;

Cambio de mercancías extranjeras por mercancía nacional de inferior calidad; a las cuentas de deudores morosos los pagos efectuados por otros deudores o contribuyentes, con el fin de expedir paz y salvo

Aprovechamiento de remates o subastas públicas, mediante acuerdos previos tendientes a la adjudicación para el mínimo de las cosas rematadas; marcar o timbrar en las cajas registradoras los ingresos percibidos y apoderarse de los mismos;

Expendio de estampillas y otras especies venales falsas;

Manipular las cajas registradoras para que no registren en la cinta

Devolución a contribuyentes de saldos a su favor ficticios, conseguido mediante manipulación de los registros oficiales;

Apropiación del producto de recaudos oficiales expidiendo recibos y paz y salvos falsos; al efecto, se utilizan desde los más complicados

hasta los más simples procedimientos que evaden el control fiscal de

Sustracción de estampillas escogiendo las correspondientes al control del pliego para dar la impresión a quien las cuenta de que éstas es-

tán completas; haciendo preocupante la situación, que en estos dos últi-

mos años, se han instaurado 238 denuncias penales y que sucesivamente

Expedición de paz y salvos a deudores morosos; aparecen como indios-

dos o responsables de los ilícitos. Y aún más preocupante para el Esta-

Sustracción o alteración de tarjetas de cuentas corrientes correspon-

dientes a deudores de la Nación o de cualquier entidad; los es los bene-

Borrar o alterar de los archivos en disco, cinta u otros correspondientes a computadores electrónicos, las deudas a favor de la entidad por impuestos, servicios o elementos suministrados; está formando, según he sido informado, un registro de defraudadores y es inaplicable a las cuentas de deudores morosos los pagos efectuados por otros deudores o contribuyentes, con el fin de expedir paz y salvo o exonerarlos del pago de sus obligaciones pecuniarias; en el registro. Esta es solo una entre las muchas medidas que es necesario adoptar. No marcar o timbrar en las cajas registradoras los ingresos percibidos y apoderarse de los mismos;

Manipular las cajas registradoras para que no registren en la cinta correspondiente los ingresos timbrados, con el fin de apropiarse de ellos.

Esta lista como lo dije anteriormente, es incompleta, pues en las defraudaciones contra el erario, se utilizan desde los más complicados hasta los más simples procedimientos que escapan al control fiscal de la Contraloría General de la República, que se ve diariamente en dificultades para impedir las irregularidades administrativas; se conoce con certeza, haciendo preocupante la situación, que en estos dos últimos años, se han instaurado 238 denuncias penales y que escasamente 122 personas, incluyendo algunos particulares, aparecen como sindicados o responsables de los ilícitos. Y aún más preocupante para el Estado Colombiano es que no hay hasta ahora ninguna persona condenada y que los pocos presos han recuperado la libertad amparados en los bene-

ficios de la Ley 2a. de 1984 y en la debilidad del acervo probatorio que se ha anexado a las denuncias o que aparece en los expedientes. La Contraloría General de la República, con buen sentido, está formando, según he sido informado, un registro de defraudadores y es indispensable que se dicte una norma expresa para que ningún empleado que tenga que ver con el manejo de fondos o bienes públicos pueda posesionarse sin presentar la constancia de que no figura en el registro. Esta es solo una entre las muchas medidas que es necesario adoptar para que la administración del país vuelva a ser honesta y eficiente.

1. Las finanzas y bienes del Estado, aún más en este momento que con ligereza o irresponsabilidad se maneja el patrimonio público.

2. La fiscalización es un resultado de las instituciones y prácticas jurídicas modernas, que no se conocían en tiempos antiguos; pues debemos decir como se ha dicho, que la democracia no es sino en síntesis un sistema de controles, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público.

3. Nuestra sociedad necesita de una fiscalización, aún más cuando el presupuesto aumenta y los servicios que presta al Estado se multiplican. Por otro lado, se constituye en elemento de vital importancia, en este momento, cuando nuestra administración pública está inmersa en una crisis de moralidad.

La efectividad del control fiscal, debe ubicarse en un principio de independencia de los ingresos y gas-

tos públicos, debe ser conocido por la Nación y la conoce al ejercerla por intermedio del máximo organismo o cuerpo de expresión soberana como es el Congreso que a la vez designa al Contralor, en forma de elección que es el sistema que emplean las democracias para expresar su voluntad.

8. CONCLUSIONES

5. Como vivimos en un Estado de Derecho, el control fiscal debe girar alrededor de esa base legal, y por tanto evolucionar con ella.
1. El control fiscal es la mejor, por no decir la única garantía que tiene la correcta ejecución del presupuesto y el control de los fondos y bienes del Estado, aún más en este momento que con ligereza e irresponsabilidad se maneja el patrimonio público.
6. La Contraloría General de la República es la suprema institución fiscalizadora de nuestro país, y su función básica se encuentra plasmada en la Constitución Nacional; le corresponde a ella la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, el cual es su objetivo principal.
2. La fiscalización es un resultado de las instituciones y prácticas democráticas modernas, que no se conocían en tiempos antiguos; pues debemos decir como se ha dicho, que la democracia no es sino en síntesis un sistema de controles, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público.
3. Nuestra sociedad necesita de una fiscalización, aún más cuando el presupuesto aumenta y los servicios que presta el Estado se multiplican. Por otro lado, se constituye en elemento de vital importancia, en este momento, cuando nuestra administración pública está invadida de inmoralidad.
4. La viabilidad del control fiscal, debe ubicarse en un principio de soberanía, pues el resultado o la comprobación de los ingresos y gas-

tos públicos, debe ser conocido por la Nación y la conoce al ejercerla por intermedio del máximo organismo o cuerpo de expresión soberana como es el Congreso que a la vez designa al Contralor, en forma de elección que es el sistema que emplean las democracias para expresar su voluntad.

5. Como vivimos en un Estado de Derecho, el control fiscal debe girar alrededor de esa órbita legal, y por tanto evolucionar como evoluciona la sociedad colocándose al momento de las situaciones sociales, económicas y políticas.

6. La Contraloría General de la República es la suprema institución fiscalizadora de nuestro país, y su función básica se encuentra plasmada en la Constitución Nacional; le corresponde a ella la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, el cual es su objetivo.

7. La Contraloría General de la República, es u ocupa en Sudamérica el primer lugar por su organización y eficacia; en este momento su tarea es difícil puesto que como he dicho la Administración Pública está invadida de inmoralidad y los procedimientos que se utilizan para cometer los fraudes van desde los más complicados hasta los más simples, escapando al control fiscal de la Contraloría General de la República, que se ve diariamente en dificultades para impedir las irregularidades administrativas.

8. La Contraloría debe ejercer su misión fiscalizadora de acuerdo a

la Ley; esta le determina una limitación, cual es, que no debe ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización, y debe por tanto ser respetuosa de ésta.

9. Una de las fallas que adolece la Contraloría Nacional, es la intromisión de la fuerza política, en el nombramiento de sus empleados, pues su ingreso está determinado a estar perjudicando enormemente su misión, puesto que entran por este conducto personas incapaces que no saben desempeñar sus funciones y en el peor de los casos inescrupulosas. No obstante tener la Contraloría, sus reglamentos y normas que establecen las funciones y requisitos mínimos de sus empleados, a lo cual se le hace caso omiso.

10. Para subsanar este problema la Contraloría General de la República, debe implantar la carrera administrativa, que le da estabilidad al funcionario y a la vez permite que éste se prepare, y desempeñe su función a cabalidad. De las cosas positivas que tiene la Contraloría es su Escuela de Capacitación, la cual ha venido desempeñando su tarea con gran altura y eficacia, lo mismo que la expedición de su gaceta, boletines y codificaciones.

11. La Contraloría General de la República, para cumplir su misión fiscalizadora a cabalidad, debe guardar su independencia y su imparcialidad, pues esta institución no hace parte de ninguno de los poderes públicos.

12. Es conveniente y moralizador que los órganos de control, estén ma-

nejados por los integrantes de la oposición, o por lo menos, por elementos del partido político tradicional que siguió en votación al partido de las mayorías presidenciales; pues que el partido de gobierno domine también los órganos de control del Estado, creo yo, podría conducir a la corrupción, por la tolerancia o un celo partidista que proliferen el disimulo a esconder las situaciones del mal o deficiente manejo del tesoro público.

13. La Contraloría General de la República, a partir de la Reforma (Ley 20/75) se convirtió en un ente fiscalizador, más ágil, operante y activo, pues modificó y adicionó las normas orgánicas de la Contraloría y fijó sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal.

14. La fiscalización del presupuesto se deriva del poder que posee la Nación en ejercicio de su soberanía, para establecer impuestos y contribuciones, autorizar los gastos públicos y verificar si éstos se han efectuado con sujeción a normas legales pre-existentes y a las apropiaciones incluidas en el presupuesto. La fiscalización de presupuesto compete a todos los órganos del poder público, dentro de la órbita de sus respectivas funciones.

15. Hay que diferenciar dentro del presupuesto, su ley orgánica y la ley de presupuesto de rentas o ley de apropiaciones; esta es numérica y la orgánica es de enunciados, reglas y principios; el presupuesto es por vigencia de un año, en tanto que la orgánica permanece

en el tiempo mientras no sea modificada; el presupuesto es ley en sentido formal, por cuanto se agotan todos los trámites para expedir toda ley, en tanto que la orgánica es formal y material, porque además del trámite normal, tiene las características de ser general, abstracta, subjetiva e impersonal.

BIBLIOTECA

16. La Administración Pública, necesita educación, puesto que en estos momentos está manejada por personas incapaces, irresponsables e inescrupulosas que la están llevando a un desbarajuste total; estas personas han entrado a la Administración a merced de los respectivos padrinos políticos que poco o nada les interesa el desarrollo del país, pues en ellos prima el interés particular. Una de las soluciones sería implantar como ya lo está en varios sectores, la carrera administrativa; es de alabar la función que está desempeñando la Escuela de Administración Pública -ESAP- en la educación, capacitación de los empleados públicos.

CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano, cuarta edición, Ed-

17. Debe haber complementación entre la Administración y la Contraloría General de la República para buscar así la realización de los fines del Estado. Pues el desarrollo económico del país está supeditado al comportamiento de estas dos partes.

Gaceta Enero 1982 a Diciembre 1.982.

Gaceta Enero 1983 a Diciembre 1.983

Oficina Jurídica, Boletín de codificación de leyes
1982 a Diciembre de 1980.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Oficina Jurídica, Boletín de Codificación de normas de incidencia fiscal, Enero 1981 a Diciembre 1.981.

Oficina Jurídica, Boletín de Codificación de normas de incidencia fiscal, Enero 1.982 a Diciembre de 1.982.

BIBLIOGRAFIA

BITTELLI, Lester. Lo que todo funcionario debe conocer. Editorial Tiempo Nuevo, 1.971.

BETANCURT CUARTAS, Jaime. Derecho Constitucional Colombiano. Primera edición. Colección Bedourt, 1978.

CAICEDO LARROTA, Jorge, Régimen de ejecución del presupuesto, Conferencias 1.981. Profesor de la Escuela de Capacitación de la Contraloría Nacional.

CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano, cuarta edición, Editorial Temis. 1.963.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Reforma López Michelsen, 1976.

_____. Gaceta Enero 1982 a Diciembre 1.982.

_____. Gaceta Enero 1983 a Diciembre 1.983

_____. Oficina Jurídica, Boletín de codificación de normas de incidencia fiscal, Enero 1980 a Diciembre de 1980.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Oficina Jurídica, Boletín de Codificación de normas de incidencia fiscal, Enero 1981 a Diciembre 1.981.

 . Oficina Jurídica, Boletín de Codificación de normas de incidencia fiscal, Enero de 1.982 a Diciembre de 1.982.

 . Oficina Jurídica, Boletín de Codificación de normas de incidencia fiscal Enero 1.983 a Diciembre 1.983.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA -ESAP -. Etica y el Funcionario, conferencias.

FREUD, Sigmoun. Las formas elementales de la Etica. Editorial Taton and Tabbo, London.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública. Cuarta Edición, Imprenta Banco de la República.

MARTINEZ CABALLERO, Alejandro. Régimen de Administración de Personal. Conferencias, Contraloría Nacional.

PAEZ MURCIA, Mario Enrique. Conferencias sobre normas fiscales y Auditoría, Bogotá, D.E. Contraloría Nacional.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política de Colombia. Ediciones Lerner, 1969.

SACHICA, Luis Carlos. La Reforma Constitucional de 1.968. Tercera edición. Edit. Temis, 1970, Bogotá.

SANCHEZ AFABETE, Hernando. La función ética del Estado. Editorial Granados.

VERGARA FIGUEREDO, Edgar. Funciones y estructura de la Contraloría General de la República, conferencias 1.981. Profesor Escuela de Capacitación, Contranal.

_____. Fundamentos y objetivos del Presupuesto, conferencias 1.981, Escuela de Capacitación de la Contraloría Nacional.

T
336.395
E82

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

Inventario: 31466

Autor: Estupiñán Coral, Ricardo

Título: El control fiscal en
Colombia

Fecha Dev.	Nombre
------------	--------



T
336.395
E82

Universidad de Nariño
Pasto (Nariño)

31466

31466