

EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA

JOAQUIN SALAS CABALLERO

LIBIA DE LA HOZ GUTIERREZ

**Trabajo de grado presentado como requisito
parcial para optar al el titulo de Abogado**

Director: Doctor. ERNESTO R. ARIZA MUÑOZ

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1990

EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA

JOAQUIN SALAS CABALLERO

LIBIA DE LA HOZ GUTIERREZ

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON HOJIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1990

Revisado

DTZ # 0452460



Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

- A Los Profesores de la Universidad Simón Bolívar, por sus conocimientos transmitidos a lo largo de nuestros estudios.
- A ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ. Dr. por su correcta orientación.
- A JORGE BOLIVAR BERDUGO. Dr. por su aporte valioso
- A La Doctora DIANA, por su colaboración oportuna
- A Todas aquellas personas que en una u otra forma nos colaboraron, para que nuestra meta se convirtiera en una realidad

A mi Madre, quien con su ayuda me dió el valor suficiente para lograr el objetivo deseado.

A Flor María Peluffo, quien me colaboró en forma eficaz.

A José G. Polo Salas, mi sobrino, para que este pequeño triunfo lo estimule a seguir mi senda.

Joaquin

A mis padres quienes me apoyaron y creyeron en mí.

A mi esposo, quien me llenó de valor y de fuerzas para seguir.

A mis hijas para que este triunfo obtenido les sirva de ejemplo y estímulo.

Libia

IN MEMORIAM

**A las memorias de mi hermana
Luisa, y mi prima Charo,
quienes no pudieron ver su
obra culminada.**

Joaquin.

Barranquilla, 6 de Diciembre de 1990.

Señor doctor

CARLOS LLANOS SANCHEZ

Decano Unidad Académica de Derecho

Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar

La Ciudad.

Para optar al título de Abogados los egresados Libia De la Hoz Gutiérrez y Joaquín Salas Caballero han presentado el trabajo de investigación dirigida titulado "El Control Fiscal en el municipio de Barranquilla".

Considero que el tema ha sido bien tratado, pues se ha analizado la función fiscalizadora tanto a nivel nacional como departamental y municipal, destacando al efecto la importancia que jugó la misión Kemmerer para su establecimiento en Colombia, así como también los diversos controles existentes .

En lo tocante al tema específico de la tesis : el control fiscal en el municipio de Barranquilla se ha desarrollado siguiendo su evolución histórica, para desembocar en el consagrado actualmente en el Código Fiscal del municipio de Barranquilla y las reformas que sufrió en el Acuerdo núme-

ro 002 de 1990.

Estimo, en consecuencia, que el trabajo es idóneo para ser sustentado ante el Jurado que usted tenga a bien designar.

Señor Decano,

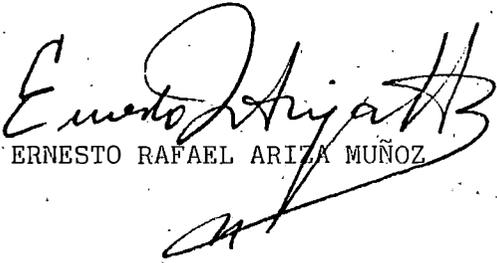

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. EL CONTROL	4
1.1. CONCEPTO DE CONTROL	4
1.2. CLASES DE CONTROL	6
1.2.1. El Control Administrativo. Concepto	6
1.2.1.1. Ejercicio del Control Administrativo	7
1.2.1.2. Características del Control Administrativo	8
1.2.1.3. Naturaleza Jurídica del Control Administrativo	9
1.2.2. Control Político	10
1.2.2.1. Naturaleza Jurídica del Control Político	10
1.2.3. Control Fiscal. Concepto	11
1.2.3.1. Organización del Control Fiscal	13
1.2.3.2. Quiénes Ejercen el Control Fiscal	14
1.2.3.3. Naturaleza Jurídica	15
1.3. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL MINISTERIO PUBLICO	16
1.4. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y LAS	

CONTRALORIAS REGIONALES	18
2. EL CONTROL FISCAL	21
2.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DEL CONTROL FISCAL	21
2.2. ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	23
2.3. INFORME DE LA MISION KEMMERER	24
2.4. PRINCIPIOS FILOSOFICOS DEL CONTROL FISCAL	25
2.5. EFICACIA DE LA FUNCION DEL CONTROL FISCAL	28
2.6. EL CONTROL FISCAL DEBE CONSIDERARSE COMO UNA FUNCION DEL ESTADO	29
3. EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	30
3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	30
3.2. ORGANIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	31
3.3. INDEPENDENCIA Y PERIODO DEL CONTRALOR	33
3.4. ALCANCE JURIDICO DEL PODER REGLAMENTARIO DEL CONTRALOR	36
3.5. ESTABILIZACION DEL CONTROL FISCAL	37
3.6. EL CONTROL Y LA DEMOCRACIA	38
3.7. SUBORDINACION DEL CONTROL FISCAL AL SISTEMA JURIDICO	39
3.8. DIFERENCIA ENTRE LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL FISCAL	41
3.9. SOPORTE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA VIGILANCIA	

DE LA FUNCION FISCAL	42
4. CLASES DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	45
4.1. CONTROL PREVIO	45
4.2. CONTROL PERCEPTIVO	46
4.3. EL CONTROL POSTERIOR	47
4.4. MANERAS DE EFECTUAR EL CONTROL PREVIO	48
4.5. CRITERIOS REFERENTES AL CONTROL POSTERIOR	49
4.6. EL CONTROL FISCAL INTEGRAL	50
4.6.1. En qué consiste el control fiscal integral	51
4.7. INTERVENCIONES DE LA CONTRALORIA POSTERIORES A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS	52
5. CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL	54
5.1. ORIGENES DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES	54
5.2. CREACION DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES	56
5.3. ORGANIZACION DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES	57
5.4. FUNCIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVAS	58
5.4.1. Funciones de vigilancia fiscal y financiera	60
5.4.2. Del control presupuestal	62
5.5. LAS CONTRALORIAS MUNICIPALES. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES	63
5.5.1. Atribuciones contenidas en Leyes y Decretos	66
5.5.2. Organización y funcionamiento de las Contralorías Municipales	71
5.5.3. Desconcentración del control previo	72

6.	EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA	73
6.1.	CONSIDERACIONES GENERALES	73
6.2.	LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANQUILLA	74
6.2.1.	Breve reseña histórica	74
6.2.2.	El Código fiscal de Barranquilla	77
6.2.3.	Atribuciones y funciones del Contralor	78
6.2.4.	Reformas al código fiscal	83
6.3.	ACUERDO No. 002 DE 1990	86
6.3.1.	Objetivos de la reforma	90
6.3.2.	Objetivos Politicos	91
6.3.3.	Objetivos fiscales	91
6.3.4.	Objetivos administrativos	92
6.3.5.	Ventajas y desventajas de la reforma	92
6.3.6.	Soporte constitucionales y legales	94
7.	CONCLUSIONES	96
	BIBLIOGRAFIA	98

INTRODUCCION

La vigilancia de la función fiscal es inherente al sistema democrático de gobierno, puesto que si el poder político está establecido en beneficio de todos, por lo tanto todos deben tomar parte en su establecimiento y control. De ahí que todas las teorías democráticas hagan intervenir al pueblo, directa o indirectamente, en la vigilancia de los bienes y rentas públicas y en el control del gasto y al inversión que los agentes de la administración realicen por su mandato, y para beneficio de la comunidad.

Por esta razón, existe el presupuesto estatal consagrado en los artículos 206 y 207 de la carta magna que señalan limitaciones en cuanto a la percepción de impuestos, ni realizar gastos públicos que no se encuentren contenidos en el presupuesto de rentas y gastos de la nación, los Departamentos o los municipios, y de sus respectivas entidades descentralizadas. Es función de los representantes del pueblo o de la nación decretar el control del gasto público; hay que evitar que quienes lo manejen, o dispongan de los mismos a su entero antojo. Desde el año 1821 se

estableció en Colombia un sistema de control fiscal que ha ido evolucionando, buscando su perfeccionamiento, mediante la utilización de las nuevas técnicas y métodos de control, para buscar una mejor eficacia.

En la Nación, este control lo ejerce la Contraloría General de la República, quien ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades nacionales, centralizadas y descentralizadas en los Departamentos, corresponde esta tarea a las Contralorías Departamentales. Esta vigilancia se hace extensiva a los municipios de los Departamentos, en las cuales no se hayan organizado o Contralorías Municipales. La misma Constitución autoriza al legislador para regular la creación de Contralorías Municipales, siempre y cuando se cumpla con una serie de requisitos relacionados con la importancia y cuantía del presupuesto anual del respectivos distrito municipal.

El Municipio de Barranquilla, dada su importancia y la magnitud de su presupuesto anual de rentas propias, posee su propia Contraloría, la cual tiene la obligación de vigilar la gestión fiscal del municipio y de sus entidades descentralizadas. Para ello fue expedido el Código Fiscal Municipal, el cual contiene las normas que indican de qué manera la entidad fiscalizadora debe desarrollar sus tareas. El actual Código Fiscal de Barranquilla es el expedido por el Acuerdo No. 14 de Julio 15 de 1985, el cual a su vez ha

sufrido una serie de reformas, orientadas todas ellas a hacer más dinámico, ágil y efectivo el proceso de vigilancia de la gestión fiscal.

Pero, en Febrero de 1990, el Concejo expidió el Acuerdo No. 002, por el cual se hacen algunas reformas al Código Fiscal del Municipio de Barranquilla. Este Acuerdo ha sido objeto de una serie de críticas y comentarios de toda índole, pues algunos consideran que fue expedido con el objetivo político, antes que jurídico o técnico. Se ha llegado a afirmar que es violatorio de la Constitución, las leyes y los acuerdos municipales.

En el presente trabajo, con el cual se aspira a optar al título de Abogado, se dedicará a analizar detalladamente el mencionado acuerdo, su concordancia o no con las normas constitucionales, legales y acuerdos vigentes, su convivencia o inconvivencia técnica en materia de vigilancia de la gestión fiscal del Municipio de Barranquilla y sus entidades descentralizadas.

1. EL CONTROL

1.1. CONCEPTO DE CONTROL

George R. Terry¹, define el control como "el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándolo, y si es posible, aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado, y produzca los resultados esperados".

En toda organización administrativa se presentan equivocadamente, pérdida de esfuerzo de toda índole, fricciones que provocan desviaciones de los objetivos señalados.

En cada actividad, proyecto o tarea hay cosas que salen mal, que de no ser corregidas, continuarán mal. Esta es la razón por la cual se hace necesaria una efectiva función de control.

¹TERRY R., Jorge. Principios Generales de Administración. ed. Aguilar. México, 1978.

El Estado, como toda organización administrativa, requiere en todo momento un efectivo proceso de vigilancia y control sobre los actos de sus administradores, en consideración a que éstos tienen bajo su custodia bienes de la comunidad, de los administrados.

Cuando esta fiscalización se realiza sobre la administración de bienes fiscales, se denomina control fiscal.

La vigilancia y el control fiscal son inherentes al sistema democrático de gobierno, puesto que si el poder político está establecido en beneficio de todos, deben tomar parte en su establecimiento y control.

De aquí que todas las teorías democráticas hagan intervenir al pueblo, directa o indirectamente, en la vigilancia de bienes y rentas públicas y en el control del gasto y la inversión que los agentes de la administración realicen por su mandato y para beneficio de la comunidad.

Es función de los representados del pueblo o de la Nación decretar y controlar el gasto público, control necesario, debido a la debilidad humana que conduce a los que poseen el poder a ambicionarlo cada vez más y a una natural tentación por los bienes terrenales. Por consiguiente, hay que evitar en todo momento y a toda costa que quienes dispongan de

bienes y rentas públicos observen de ellos y dispongan de los mismos a su entera disposición.

1.2. CLASES DE CONTROL

Con el propósito de que los bienes y rentas de la Nación sean empleados en beneficio de la comunidad en la forma más racional y adecuada posible, se requiere ejercer la mayor cantidad posible de controles, los cuales se ejercerán a distintos niveles y por diversas autoridades u organismos públicos. De tal manera, pues, se han establecido, básicamente tres (3) sistemas o clases de control, ejercidos por organismos y autoridades distintas. De acuerdo con el organismo o autoridad que ejerza el control, se clasifican en Control Administrativo, Control Político y Control Fiscal.

A cada uno de ellos nos referiremos a continuación, para tratar de explicar en qué consisten, quiénes los ejercen y en qué se diferencian.

1.2.1. El Control Administrativo. Concepto. Como la administración pública se ejerce por distintas autoridades y a diversos niveles, es necesario que la propia autoridad administrativa, es decir, la rama administrativa del poder público, diseñe y ejerza un sistema propio de vigilancia y

control sobre los actos de las diversas autoridades administrativas a todos los niveles.

El artículo 120 de la Constitución Nacional, al calificar al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, le señala una serie de funciones entre las cuales se incluyen las del poder jerárquico, o sea, de ejercer poder disciplinario sobre los empleados subordinados, con la capacidad para darles instrucción, vigilar la actividad de los organismos inferiores.

Esta función de vigilancia y control ejercida por la máxima autoridad administrativa, comprende únicamente a las autoridades administrativas de menor rango, o sea, a los pertenecientes a la rama ejecutiva. Este poder de jerarquía se denomina comúnmente, control de tutela.

El control de tutela es el ejercido por las autoridades de mayor rango sobre los subordinados o los descentralizados, tiene como conducto un Ministro o un Jefe de Departamento Administrativo, como partes integrantes del poder central.

1.2.1.1. Ejercicio del Control Administrativo. En Colombia existe un control administrativo sobre los bienes y rentas estatales, que es ejercido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es el único organismo que para efectos de materia presupuestales, sirve de comunicación entre el

gobierno y el Congreso. De conformidad con el artículo 58 del Decreto Ley 294 de 1973, corresponde a dicho Ministerio solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros recursos.

Para efectos del control de las obligaciones, la ley autoriza que se expidan los correspondientes reglamentos, con el fin de que las apropiaciones de gastos de inversión se adecúen a la ejecución presupuestal.

Por otro lado, es válido señalar que además del Ministerio de Hacienda, existen otras autoridades especializadas en determinadas áreas, que ejercen un control administrativo sobre el uso y manejo de bienes y rentas públicas o de interés social, como en el caso de las Superintendencias, que son entidades adscritas a un ministerio en particular, encargadas de supervigilar las actividades de ciertas entidades públicas o privadas, como la Superintendencia Bancaria, entre otras.

1.2.1.2. Características del Control Administrativo.

Primera. Es un control que lo ejercen las propias autoridades administrativas, en orden de jerarquía con relación a las funciones y actuaciones de los de menor rango.

Segunda. Se ejerce en los tres niveles: Nacional, departamental y municipal, y comprende aspectos administrativos exclusivamente.

Tercera. Es un control de tutela, es decir, de vigilancia sobre los actos de las autoridades inferiores o descentralizadas, basadas en el poder jerárquico.

Cuarta. Este control, puede involucrar a entidades privadas que administran bienes de la comunidad, que presentan servicios públicos o que ejercen actividades de interés social, como la que ejerce la Superintendencia Bancaria sobre los bancos oficiales y privados.

1.2.1.3. Naturaleza Jurídica del Control Administrativo.

Como se señala al inicio de este tema, el artículo 120 de la Constitución Nacional señala que el Presidente es la Suprema autoridad administrativa de la Nación, y le señala una serie de funciones entre las cuales está la de ejercer el control jerárquico sobre los funcionarios de inferior rango, los cuales ejerce por intermedio de entidades administrativas, como los ministerios. El ejercicio de estas actividades administrativas están contenidas en el Decreto Ley 1050 de 1968; los Artículos 57, 132 y 135 de la Constitución, entre otras.

1.2.2. El Control Político. El derecho público se ha orientado a fortalecer la función fiscalizadora del Congreso, no propiamente en sentido político, sino técnico. Sin desconocer un tipo de control político que ejerce por derecho propio, como supremo fiscal del Estado.

Es presupuesto necesario en el Estado de derecho el principio de separación de los poderes, consagrado en el Artículo 55 inciso 2o. de la Carta fundamental.

Consecuencia de este principio es de que dichas ramas deben ejercer control sobre las actividades de las otras, en relación con la rama ejecutiva, se tiene que sus actos, además del control que ejerce la propia administración, están sometidos al control jurisdiccional: El que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, y el control político que ejerce el Congreso de la República, como máximo organismo fiscalizador de la administración.

1.2.2.1. Naturaleza Jurídica del Control Político. En Colombia el control político que ejerce el Congreso sobre los actos de la administración ha sido consagrado en los artículos 96, 102, ordinales 4o y 5o, 103 ordinal 4o, 118 y 134 de la Constitución Nacional, y en las leyes 65 de 1967 y 17 de 1970.

Las disposiciones enunciadas permiten a las cámaras legislativas designar comisiones de su seno para que adelanten investigaciones en la administración y establezcan las posibles irregularidades y dictaminen sobre la responsabilidad política de los funcionarios administrativos; hacer comparecer a la cámara respectiva, a las comisiones constitucionales permanentes de las mismas, a los miembros del gobierno para que informan sobre determinados asuntos o actuaciones administrativas a la entidad citadora y a la opinión pública.

El Congreso no tiene facultad de nombrar delegados suyos en las entidades descentralizadas, ni en ninguna otra entidad administrativa. Lo contrario implicaría desnaturalizar la función fiscalizadora, pues de contralores, se tornarían en co-administradores, y si se convierten en co-administradores desvertebrarán el sistema, pues harán imposible el cumplimiento de separación de poderes de las distintas ramas.

1.2.3. Control Fiscal. Concepto. En Colombia, el control fiscal comprende tres (3) ramas o instancias bien delimitadas, que son:

a) El control administrativo, que ejercen las propias autoridades administrativas, que versa sobre la

conveniencia, las erogaciones; la vigilancia del personal subalterno de la administración.

b) El control político que ejerce el Congreso de la República con el fin de establecer que se han cumplido las políticas generales que rigen el Estado.

c) El control jurídico y contable llamado propiamente control fiscal, que tiene como objeto general verificar que los gastos concuerden con el acto administrativo que los decreta, y que se observen los requisitos establecidos por la ley; en comprobar las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y, en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros, y que las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y sus cuentas y registros se ajusten a las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos.

El control fiscal en forma general comprende un conjunto organizado de métodos, medidas y procedimientos coordinados que establecen o aplican los organismos superiores del control a las entidades sujetas al mismo, para salvaguardar y evaluar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, pertinentes, así como el logro de las metas y objetivos programados.

1.2.3.1. Organización del Control Fiscal. El control fiscal puede ser interno y externo, según sea ejercido por las propias entidades o por el organismo superior de control.

Por la oportunidad en que se realiza, el control puede ser:

- Previo
- Concurrente
- Posterior.

Según se examinen y evalúen las operaciones o transacciones administrativas o financieras, antes de, en el momento de, o después de su ejecución.

Por su finalidad, el control puede ser:

Administrativo o Financiero

El primero comprende la acción de evaluar el conjunto de actividades administrativas que se realizan en un sistema completo de reorganización; políticas, normas y procedimientos utilizados con el fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y responsabilidades, en cada caso.

El control financiero es evaluar al conjunto de actividades realizadas mediante sistemas y procedimientos para

salvaguardar el patrimonio y fondos públicos, y cautelar el proceso presupuestario.

1.2.3.2. Quiénes ejercen el Control Fiscal. El artículo 59 de la Constitución Nacional perceptúa² "La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República, y se ejercerá conforma a la ley".

La Ley 20 de 1975 expresa en su artículo segundo que el Contralor General de la República ejercerá sobre las entidades y personas que a cualquier título, reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y control fiscal que le garantiza al Estado su conservación y adecuado rendimiento.

Con el propósito de que el control fiscal alcance a todas las entidades públicas o privadas a cualquier nivel, que manejen, administren o ejecuten bienes de la Nación, el Contralor se vale de los servicios de una serie de funcionarios en quienes delega estas funciones, para que la ejerzan mediante el sistema de auditorías.

²ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política de Colombia. Temis. Bogotá, 1986.

La auditoría constituye el medio técnico o herramienta más efectiva para ejercer el control, debido a su sistematización, el continuo adelanto técnico que divulgan las facultades de Contaduría Pública.

1.2.3.3. Naturaleza Jurídica. El control fiscal que se ejerce en Colombia encuentra fundamento constitucional y legal..

Primero, la Ley 42 de 1923, posteriormente el Decreto Ley 911 de 1932, y la reforma constitucional de 1945 (artículo 59), preceptuaron que la vigilancia de la cuestión fiscal de la administración, corresponde a la Contraloría General de la República, conforme a la ley.

Desde que se organizó la Contraloría en Colombia, las disposiciones legales enfatizan en la independencia del organismo del control para ejercer su función fiscalizadora en forma autónoma.

La Ley 20 de 1975, en su artículo segundo establece:

"El Contralor General de la República, ejercerá sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y control fiscal que le garanticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento".

1.3. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y EL MINISTERIO PUBLICO

El artículo 142 de la Constitución Nacional dispone:

"El Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales que determine la Ley".

"La Cámara de Representantes tiene determinadas funciones fiscales".

Corresponde al Ministerio Público: Defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

El Procurador General de la Nación constituye la cabeza visible del Ministerio Público.

El Procurador General de la Nación es elegido por la Cámara de Representantes de terna que le envía el Presidente de la República. No obstante lo anterior, las funciones del Procurador General de la Nación y del Ministerio Público, en general, se ejercen bajo la dirección del ejecutivo, pero

ello no quiere decir que estos son funcionarios del Presidente de la República.

Por sus orígenes más remotos, el Ministerio Público siempre estuvo en la rama ejecutiva del poder público. Este antecedente histórico explica la razón que tuvo el constituyente colombiano para designar la cabeza del Ministerio Público, haciendo concurrir en forma necesaria al Ejecutivo, quien presenta la terna y al legislativo que por medio de su Cámara baja elige al funcionario.

El constituyente colombiano no ha podido ubicar exactamente al Ministerio Público, en ninguno de los órganos del poder a pesar de que el artículo 142 de la Constitución dice que el Ministerio Público se ejercerá bajo la dirección del Presidente de la República.

El Ministerio Público se ejercerá ante el Consejo de Estado por medio de fiscales que actúan ante las distintas salas en que se divide esta corporación. Ante los tribunales administrativos, el Ministerio Público lo ejercen los fiscales que actúan ante los tribunales superiores respectivos.

El Ministerio Público tiene, como ya se mencionó, la misión fundamental, velar por la observancia de las leyes, promover

la acción de la justicia; propender al mantenimiento del orden jurídico y a la satisfacción del interés social.

En lo que atañe al uso, manejo y disposición de bienes y rentas del Estado, la función fiscalizadora le corresponde a la Contraloría General de la República.

1.4. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El Contralor Fiscal en Colombia comprende tres (3) etapas muy definidas: La primera etapa comienza con la expedición de la Ley del 6 de Octubre de 1821, en donde se creó la Contaduría General de Hacienda, con fines eminentemente fiscalizadores.

Esta contaduría tuvo una vida muy efímera, ya que en 1824 fue reemplazada por una junta de cinco miembros, la cual perduró hasta 1847 cuando se creó La Corte de Cuentas, la cual sobrevivió hasta 1923.

Una segunda etapa la señala la llegada de la misión KEMMERER, a comienzos de 1923, esta misión de expertos ejerció una gran influencia en el país, pues fruto de sus recomendaciones fue la Ley 42 de 1923, que cambió totalmente la estructura y organización del control fiscal, mediante dicha ley se creó el Departamento de Contralorías, encargado de asuntos fiscales y contables del Estado.

En el acto legislativo número uno (1) de 1945, se habló expresamente de la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la gestión fiscal.

La tercera época comienza con la expedición de la Ley 20 de 1975, varios Decretos expedidos en 1976 y 1978, normas que contienen la legislación fiscal vigente en Colombia, la cual se comentará en el transcurso de este trabajo.

El constituyente de 1945 elevó la Contraloría General de la República a organismo constitucional, señalándose sus funciones esenciales y trató de estructurarlas en forma independiente para así poder cumplir su importante labor fiscalizadora. Actualmente el Contralor General de la República es elegido por la Cámara de Representantes, para un período de cuatro años (artículo 59, inciso 3o. de la Constitución).

Para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, la Contraloría tiene la siguiente organización externa:

- 1) Auditorías generales, ante ministerios, departamentos administrativos, congreso nacional, ministerio público y rama jurisdiccional.

2) Auditorías regionales ante las autoridades departamentales, las cuales constituyen las Contralorías Departamentales.

Es oportuno señalar que mediante los mecanismos legales vigentes, la Contraloría estructura su organización interna, y desarrolla la función que le encomienda la Constitución Nacional de vigilar la gestión fiscal de la administración; analiza y aprueba balances; prescribe los métodos de Contabilidad; adelanta investigaciones fiscales, practica la auditoría financiera.

2. EL CONTROL FISCAL

2.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DEL CONTROL FISCAL

El control de los bienes y valores del Estado es tan antiguo como la primera organización política de la sociedad. Pero el uso fundamental en esta materia data del año 1319, en el cual el Rey Felipe y creó una "Cámara de Cuentas", dotada de poderes administrativos y jurisdiccionales para el control de los negocios financieros de la corona.

La Cámara de Cuentas y el Parlamento permanecieron ligadas hasta la revolución francesa, y sus decisiones podían ser reformadas o sustituidas por el Consejo del Rey. De ahí la razón por la cual la Cámara de Cuentas y el Parlamento muchas veces eran llamadas a deliberar con los consejos ordinarios del Rey, en los asuntos más importantes. Recíprocamente, los consejos del Rey tenían derecho a asistir a las sesiones del Parlamento, tal como hoy día se cita a los ministros a rendir cuentas y a dar explicación al Congreso por sus actos administrativos.

La Revolución Francesa cambió todo el engranaje monárquico y sus principios perfeccionaron la separación de poderes. Posteriormente, en el año de 1807, a instancias de Napoleón, se expidió la Ley 16 de Septiembre en virtud de la cual se creó la "Corte de Cuentas", encargada de juzgar los asuntos contables de los dineros públicos. Esta Cámara de cuentas creada por Napoleón no sólo ejercía un control jurídico y financiero, sino también multitud de atribuciones de carácter administrativo que le daban preeminencia sobre el Parlamento y el poder judicial. Esta corporación adquirió tal prestigio y poder en Francia, que llegó a dictar sentencias de muerte contra los que se apoderaban ilícitamente del Tesoro del Reino, y ejecutar sus propias sentencias en los patios del palacio donde funcionaba.

La Asamblea Constituyente suprimió las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Cuentas, y posteriormente asumió la competencia del mencionado organismo. Para sustituirlo creó una oficina de contabilidad que perduró hasta cuando Napoleón cerró la corte de cuentas, que sirvió de modelo para muchos países de Europa y América.

2.2. ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

El origen del control fiscal en Colombia se remonta al año de 1821, cuando se creó la Contaduría General de Hacienda, mediante la expedición de la Ley del 6 de octubre de ese mismo año. Las funciones de esta entidad eran eminentemente fiscalizadoras, pero tuvo una vida muy efímera, pues fue sustituida en el año de 1824 por un cuerpo de expertos en hacienda pública, que conformaban una junta de cinco miembros, y perduró hasta 1847, cuando se adoptó un nuevo sistema de fiscalización del gasto público. Este sistema de fiscalización perduró hasta 1923 adoptando diversas denominaciones.

A comienzos de 1923 llega al país una misión de expertos en la materia, presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer, la cual realizó un estudio del sistema de control fiscal existente, fruto de las recomendaciones fue la expedición de la Ley 42 de 1923, que cambió totalmente la escritura y organización del control fiscal.

Más recientemente, mediante la expedición de la Ley 20 de 1975, se expedieron varios decretos especialmente el 150 de 1976, mediante la cual se crea el estatuto contractual.

2.3. INFORME DE LA MISION KEMMERER

En la exposición de motivos del informe de la misión Kemmerer, se destacan las siguientes recomendaciones:

a) Se recomienda crear el Departamento de Contraloría, porque establece los medios de imponer la estricta observancia de las leyes y reglamentos administrativos, relacionados con el manejo de propiedades y fondos públicos, y ejercerá gran influencia para asegurar la recaudación de las rentas nacionales.

b) Se recomienda que la Contraloría se organice y funcione en forma independiente. La misión Kemmerer hizo énfasis en que el control fiscal debía organizarse en forma independiente y técnicamente, prescindiendo de la influencia política, para que así ejerciera sus funciones en forma independiente, sin inmiscuirse en asuntos administrativos distintos a su propia organización.

Con fundamento en el informe de la misión Kemmerer, el Congreso de la República expidió la Ley 42 de 1923, la cual recoge las recomendaciones de esta misión.

La Ley 42 de 1923 fue un modelo de Código, tanto en su aspecto formal de redacción como por su contenido, pues en

sus quince (15) capítulos desarrolló lo referente a la organización del Departamento de Contraloría; competencia del contralor, sus funciones y deberes, investigaciones, auditorías seccionales, empleados de manejo, recibo de fondos públicos, y desembolsos, restricciones sobre celebración de contratos, finanzas, penas, etc.

La Contraloría General de la República fue creada mediante la Ley 42 de 1923, acogiendo las recomendaciones de la misión Kemmerer, en el año de 1930 el mismo profesor Kemmerer fue invitado por el Presidente Olaya Herrera para que estudiara el desarrollo de la aplicación de sus recomendaciones de su visita anterior y presentara las observaciones pertinentes. Observó que la corte de cuentas cumplía funciones que no eran propias de su objetivo central, dado que sus funciones eran prácticamente judiciales y no fiscalizadoras y no llevaba cuentas de ningún género relacionadas con las finanzas nacionales.

2.4. PRINCIPIOS FILOSÓFICOS DEL CONTROL FISCAL

En la exposición de motivos de la Ley 20 de 1975, se dejó en claro que el punto básico de la mencionada ley lo constituía la moralización de la administración pública.

También se dijo en la exposición de motivos la necesidad de extender la responsabilidad propia de los empleados de manejo, a los ordenadores del gasto.

El Contralor General de la República debe tener capacidad para calificar el manejo del gasto por parte de los ordenadores del mismo.

La organización de los entes públicos deben estar sometidos a un continuo proceso de revisión para adecuarlos y así respondan convenientemente a las finalidades para las que se crearon.

Ígualmente debe quedar claro que el control es de la esencia de cualquier régimen democrático, a tal punto que se puede afirmar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. Para que el control se perfeccione y desarrolle en su más amplio sentido, es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia para su gestión.

El profesor Silva Cimma³ expresa: "Para que haya control es menester no sólo que se comprenda la necesidad real de su

³SILVA CIMMA, Enrique. El Control Público, Filosofía y Principios. Contraloría General de la República de Venezuela. Caracas, 1976. p. 27

existencia, sino que se subentienda también la convicción de que sólo sometida a principios constitucionales básicos podrá desenvolverse y desarrollarse la acción institucional de un Estado democrático".

Podemos igualmente señalar como principio filosófico el que señala que el control fiscal debe subordinar al sistema jurídico imperante en cada país. El control fiscal debe procurar el respeto al orden jurídico por parte de las ramas del poder público, y en el campo administrativo, lograr que el gasto público se ajuste a la ley y a las necesidades del servicio.

La filosofía del control impone, igualmente como uno de los requisitos de su esencia, que éste sea apolítico, es decir, que no esté inspirado en ningún tipo de pacto, partidismo o posición ideológica.

El control pertenece a la colectividad entera y siempre debe responder a la confianza de esta comunidad. Se trata de evitar que las pasiones políticas influyan en las decisiones. La imparcialidad del control es una consecuencia del apoliticismo.

2.5. EFICACIA DE LA FUNCION DEL CONTROL FISCAL

Con el fin de lograr la eficacia de la función del control fiscal, el estatuto orgánico (Ley 20 de 1975), en diversos artículos previo la facultad del Contralor General de la República de prescribir los métodos de Contabilidad, los sistemas para la clasificación de los bienes fiscales y la nomenclatura de cuentas, así como la prohibición a los organismos sometidos a la vigilancia fiscal, para contratar servicios de elaboración de manuales y métodos de contabilidad y de control fiscal, sin la previa autorización del Contralor General.

Para el cabal cumplimiento del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República tiene facultad para expedir los actos administrativos reglamentarios pertinentes.

Conforme a los criterios expuestos, la Contraloría General de la República ejerce la misión encomendada por la Constitución Nacional de vigilar la gestión fiscal de la administración, según los mandatos contenidos en esa misma carta magna y en las diversas leyes y decretos y para la cumplida ejecución y desarrollo de esa función fiscalizadora, la Contraloría queda facultada para expedir las reglamentaciones pertinentes de carácter administrativo.

2.6. EL CONTROL FISCAL DEBE CONSIDERARSE COMO UNA FUNCION DEL ESTADO

Del estudio atento de nuestro sistema constitucional, y partiendo del postulado básico de la soberanía popular, consiste en que el gobierno es un mandatario del pueblo, al que debe rendir cuentas de sus actos, que quiere una correcta y eficaz administración de los bienes públicos, se impone la necesidad de fortalecer el sistema de control y darle la categoría que le imprimió el constituyente. Sólo a través de una auditoría operacional moderna, técnica y científicamente, se logre el ansiado anhelo popular de que los bienes públicos se manejen con eficacia mediante una correcta planificación, organización, dirección y control interno.

3. EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El constituyente de 1945 elevó la Contraloría General de la República a la categoría de organismo constitucional señalándole sus funciones esenciales, estructurándola en forma independiente, para que así pudiera cumplir su importante labor fiscalizadora.

Perceptúa el artículo 59 de la carta magna, que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República, y se ejercerá conforme a la ley.

El artículo 60 de la misma obra expresa que corresponde igualmente a Contralor General de la República prescribir los métodos de la contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas y la manera de rendir las

cuentas, los responsables del manejo de fondo a bienes nacionales.

Del estudio atento de las normas citadas se desprende, sin lugar a dudas, la facultad que tiene el Contralor General de la República, por mandato expreso, para expedir reglamentos; pues no es otro el sentido del artículo 60 de la carta, al decir, "prescribir los métodos de contabilidad y la manera de rendir cuentas los responsables de manejo de fondos o bienes".

3.2. ORGANIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El inciso 2o del artículo 59 de la Constitución Nacional dice que la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Desde su creación se pretendió que la Contraloría funcionara como un organismo independiente de la administración, tanto en su estructura como en su funcionamiento interno, que ninguna rama del poder público interviniera con el fin de lograr plenamente la ansiada vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública.

La estructura orgánica de la Contraloría General de la República fue establecida mediante el Decreto Ley 924 de mayo 11 de 1976.

Con respecto a la estructura orgánica es necesario señalar que hasta antes del Decreto 924 la organización de la Contraloría presentaba dificultades para que el Contralor General de la República pudiera atender con prontitud los asuntos de su despacho, así como para reunirse con los funcionarios que tenían a su cargo, las distintas actividades de la Contraloría. Tales dificultades obedecían a que la antigua estructura era de tipo horizontal lo que significaba una congestión en los canales de comunicación. En la nueva organización se verticaliza la estructura y se crean tres grandes niveles: Nivel de Dirección, Nivel de Asesoría, Nivel de Ejecución, lo cual facilitará enormemente la funcionalidad de la máxima dirección, que descansa en el Contralor, así como la toma de decisiones.

De esa manera, se cree que se dio un paso muy importante en la organización administrativa de la Contraloría, poniéndola a tono con las necesidades administrativas internas y adecuándola con las necesidades de vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública.

En materia de persona, se expidieron los Decretos 720 de 1978, por el cual se establece el sistema de clasificación y

nomenclatura de los empleos de la Contraloría, y se fijan las escalas de remuneración para dichos empleos; 900 de 1978, estableció una equivalencia e empleos para el reconocimiento y pagos de prestaciones sociales en la Contraloría, 1050 de 1978, modificó la planta de personal de la Contraloría y la nomenclatura de empleos establecida por el Decreto 720 de 1978.

El artículo 20 de la Constitución señala que los funcionarios públicos sólo pueden ejercer las funciones que les haya determinado la Constitución y la Ley. El artículo 60 de la carta, expresa que es función del Contralor, proveer los empleos de su dependencia que haya creado los cargos, un sistema de nomenclatura y escalas de remuneración, quedando facultado el contralor únicamente para proveer esos empleos.

La Constitución dispone, igualmente que la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización, disposición que circunscribe la función fiscalizadora exclusivamente como propia de la Contraloría.

3.3. INDEPENDENCIA Y PERIODO DEL CONTRALOR

Es de conocimiento público que de acuerdo con la estructura orgánica, el poder público del Estado Colombiano está

distribuido en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional o Judicial. La Contraloría General de la República, al igual que la Procuraduría General de la Nación, son instituciones que no se encuentran ubicadas constitucionalmente en ninguna de estas ramas del poder, constituyéndose en lo que se ha dado en llamar el "Cuarto Poder". La Contraloría General de la República se encuentra ubicada en una situación intermedia entre la rama Legislativa y Ejecutiva.

Como se señaló en el punto anterior, la Contraloría no ejerce funciones administrativas a excepción de lo relativo a su propia organización; sus funciones son fiscalizadoras de las actividades que ejercen los funcionarios públicos de cualquier rama, en lo tocante al manejo de bienes públicos. Por otro lado la Contraloría ejerce algunas funciones reglamentarias, pero sólo en lo relativo al cabal cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Esta circunstancia de no pertenecer con exclusividad a ninguna de las ramas del poder público, le permite a la Contraloría, al igual que a la Procuraduría, una cierta independencia y autonomía con respecto a los órganos de poder del Estado.

Es la propia Constitución en su artículo 59, la que le confiere la exclusividad a la Contraloría General de la

República de la función -fiscalizadora de la actividad administrativa de los bienes públicos. Pero la existencia de esa autonomía no implica que esta entidad funcione como rueda suelta sin ningún control sobre sus actos. Ya se señaló que sus funciones las determina la Constitución y la Ley, por lo cual ella tiene que circunscribirse a lo que le señalen las leyes expedidas por el Congreso de la República, lo que implica un control y subordinación legal.

Por otro lado, los actos administrativos de la Contraloría como cualquier acto administrativo, están, sometidos a la jurisdicción de los contencioso administrativo, la vigilancia de la Corte Suprema de Justicia, por acusación que adelante la Cámara de Representantes.

En resumen la independencia y autonomía que ejerce la Contraloría General de la República no es ilimitada, sino que, por el contrario, es relativa porque está sometida a la vigilancia y control de las tres ramas del Poder Público.

El período constitucional del Contralor es de cuatro (4) años contados a partir del 8 de Agosto en que comienza éste, conforme lo dispone la Ley 67 de 1975.

3.4. ALCANCE JURIDICO DEL PODER REGLAMENTARIO DEL CONTRALOR

Para el cabal cumplimiento del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, el artículo 13 del Decreto 925 de 1976 le otorgó al Contralor General de la República la facultad de expedir los actos administrativos reglamentarios pertinentes.

La función administrativa, argumenta el Consejo de Estado, en providencia del 27 de Junio de 1962, es en esencia, una actividad de ejecución de la Constitución y de la Ley, y la función reglamentaria es la consecuencia necesaria de aquella actividad.

La Constitución sólo se la otorga de manera expresa al Presidente de la República en calidad de suprema autoridad administrativa, no obstante, la Constitución confía a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración; atribuciones que esa oficina ejercita de manera autónoma e independiente, si un estatuto de esa naturaleza requiere reglamentación para su aplicación, no parece lo más lógico y jurídico que se otorgue al Presidente de la República la facultad de desarrollar esa ley, dictada precisamente para controlar sus propias actividades administrativas, y que se prive de ella al funcionario público encargado por mandato constitucional de ejecutarla.

El poder reglamentario del Contralor General de la República se refiere única y exclusivamente a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 59 y 60 de la Carta Magna y en virtud de tales mandatos profiere resoluciones o reglamentos de conformidad con los Artículos 4o y 13 de la Ley 20 de 1975, y el Decreto 925 de 1976 respectivamente⁴.

En la actualidad, nadie se atrevería a negar la facultad reglamentaria -del Contralor, limitada, claro está, a la materia fiscal, conforme- a los preceptos constitucionales citados.

3.5. ESTABILIZACION DEL CONTROL FISCAL

Uno de los problemas observados por la misión Kemmerer, en su segundo viaje a Colombia, fue la inestabilidad del Contralor así como del personal subalterno que prestaba sus servicios a esa entidad. Al efecto, comentaba esa misión que el periodo de dos (2) años para el Contralor era demasiado corto para que dicho funcionario pudiera establecer y conservar continuidad alguna en la línea de conducta y dirección de ese departamento.

Los cambios frecuentes en los titulares de ese cargo, tiende además a desorganizar al personal o aminorar su eficiencia

⁴ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO. No, 397. Providencia del 27 de Junio de 1962.

por las sensaciones de incertidumbre sobre movilidad de personal y en los métodos de trabajo que pueda introducir el nuevo Contralor.

Por ello, la comisión recomendó aumentar el período del Contralor a no menos de cuatro (4) años, cosa que fue admitida buscando de esa forma permitir una mayor estabilidad para la eficacia de la función fiscalizadora.

3.6. EL CONTROL Y LA DEMOCRACIA

La vigilancia y control de la gestión fiscal son inherentes al sistema democrático de gobierno, puesto que si el poder político está establecido en beneficio de todos, por lo tanto deben tomar parte en su establecimiento y control. De ahí que todas las teorías democráticas hagan intervenir al pueblo directa o indirectamente en la vigilancia y control de los bienes y rentas públicas y en el control del gastos y la inversión de los agentes de la administración realicen en su mandato y para beneficio de la comunidad. Por esta razón existe el precepto constitucional que señala que no se podrá en tiempo de paz percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones del tesoro que no estén contemplados en el de gastos (Art. 206 C.N).

El control es la esencia y está íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno. Así como para que el control se perfeccione y desarrolle en su más amplio sentido, es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia para su gestión. Así también para la acción de las esferas políticas y administrativas que el Estado importe garantías de que ese control no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente.

Para que haya control es menester no sólo que se comprenda la necesidad real de su existencia, sino que se subentienda también la convicción de que solo sometida a principios constitucionales básicos, podrá desenvolverse y desarrollarse la acción institucional dentro de un Estado y eso se da en un Estado democrático.

3.7. SUBORDINACION DEL CONTROL FISCAL AL SISTEMA JURIDICO

El control fiscal debe subordinarse al sistema jurídico de cada país, entre nosotros tenemos que el control fiscal está sometido al imperio de la Constitución y la Ley,

El control fiscal tiene como peculiaridad procurar el respeto al orden jurídico, por parte de las ramas del poder público y en el campo administrativo y especialmente lograr

que el gasto se ajuste a la ley y a las necesidades del servicio.

Y se logra la finalidad del control, evitando que se ejecute un acto administrativo que decreta un acto que pueda causar daño al patrimonio público o pueda perjudicar al interés legítimo de un particular.

La vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República no es caprichosa ni arbitraria. Es la misma ley la que señala los alcances y formas de ejercitarla y a ella debe someterse. Al efecto, la Ley 20 de 1975, en su artículo 10. dispone que 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 señalen en esta ley. A su turno, el artículo 10. del Decreto de 1976 establece, que para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la Contraloría General de la República podrá aplicar los sistemas de control en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior, a fin de garantizar al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales.

3.8. DIFERENCIA ENTRE LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL FISCAL

Desde que se organizó la Contraloría en Colombia las disposiciones legales enfatizaron en la independencia del organismo de control para ejercer su función fiscalizadora en forma autónoma, otorgándole facultad administrativa en lo relativo a su propia estructura, según la cual la Contraloría no ejerce funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización. En consecuencia, se hace necesario distinguir entre las funciones administrativas y las funciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República.

"En efecto la función administrativa, enseña el Consejo de Estado, se desenvuelve mediante los procedimientos o pasos necesarios para adoptar una decisión de tipo general o de tipo subjetivo, pendiente al cumplimiento de la ley. Es la ejecución de la ley, es el desarrollo de la política contenida en la ley, está constituida por los actos necesarios para hacerle producir la plenitud de sus efectos al mandato formulado en la ley, respecto de la propia administración de los administrados. Es el poder decisorio que desarrolla o aplica la ley, dentro de los límites de la misma".

"Quien habla de control fiscal expresa sencillamente, vigilancia, supervigilancia, supervisión, esto es acción que

se ejerce respecto de entes y actos distintos de los que ejercen el control"⁵.

Resuelto, en consecuencia, evidente que quien ejerce vigilancia y control no puede tener participación alguna en las decisiones objeto del control, pues dicha participación podría equivaler a coadministrar y entonces, se trataría de una especie de autocontrol; o el control podría degenerar en indebida intromisión, entrabamiento o negación de la autonomía del sujeto sometido a control.

3.9. SOPORTE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA VIGILANCIA DE LA FUNCIÓN FISCAL

Según el artículo 59 de la Constitución Nacional, la vigilancia de gestión fiscal de las entidades administrativas, la ejerce la Contraloría General de la República, que la ejercerá conforme a la Ley. El artículo 60 de la misma obra, señala en su numeral segundo (2o) que corresponde al Contralor General de la República prescribir los métodos de Contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas y la manera de rendir las

⁵CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Jurisprudencia y Doctrina No. 70. Bogotá, Octubre de 1977. p. 48ss.

cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales.

Pero ya antes, mediante la Ley 42 de 1923, y posteriormente del decreto 911 de 1932 exceptuaron que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República, como se ha venido señalando a lo largo de este estudio.

La Ley 20 de 1975 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar la Contraloría con el fin de asegurar la eficacia de la gestión fiscal. En tal virtud se expidieron varios decretos entre los cuales merece especial mención el distinguido con el número 924 de 1976, que se refiere a las diversas direcciones, unidades y jefaturas administrativas, bajo la dirección del Contralor General de la República.

Por su parte, el artículo 4o. de la Ley 20 de 1975 preceptúa que el control de los gastos de funcionamiento e inversión de los establecimientos públicos, así como la totalidad de sus recursos financieros disponibles y sus bienes, se ejercerá en la forma establecida por la gestión gubernamental, y según las directrices y reglamentaciones prescritas o que se prescriban por la Contraloría General.

El artículo 13 del Decreto 925 de 1976, dispone que para el cabal cumplimiento del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, el Contralor General de la República dictará las reglamentaciones pertinentes.

4. CLASES DE CONTROL FISCAL

4.1. CONTROL PREVIO

Sería provechoso que las entidades y organismos del sector público establecieran mecanismos y procedimientos para analizar las operaciones que hayan proyectado realizar antes de su autorización, o de que ésta surta efectos, con el propósito de determinar la propiedad de dichas operaciones, su legalidad y veracidad, y finalmente su conformidad con el presupuesto, planes y programas.

El control previo, en síntesis, es aquel que tiende a prevenir que se ejecuten operaciones administrativas ilegales. Se trata de una comprobación de los requisitos legales y administrativos antes de la ejecución. Un buen estudio previo de las decisiones evitará despilfarros de los recursos económicos del Estado.

El control previo, que corresponde ejecutar a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la

ejecución de las transacciones u operaciones, los actos, y documentos que la originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentos establecidos.

4.2. CONTROL PERCEPTIVO

El decreto 925 de 1976, en su artículo 39 sostiene:

"El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su 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".

El control perceptivo es concurrente con la decisión administrativa, no tiene carácter de simultáneo, sino que se practica con el objetivo de que no se le dé una destinación diferente a los fondos, bienes y elementos que custodian, u se realiza en forma de arqueos diarios a los fondos de pagaduría, caja, tesorería, o a aquellos que reposen en poder de algún empleado; verificación de los estados diarios de caja y de los asientos en libros de primera entrada; visitas sorpresivas a los almacenes o depósitos para verificar mediante confrontaciones, la concurrencia entre los inventarios físicos y los datos de los registros; intervención directa en el control de ingresos y egresos en

general; inspecciones fiscales en su debida oportunidad y cuando se le considera necesarias.

4.3. EL CONTROL POSTERIOR

El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control, y sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos.

Sobre el particular, cabe señalar que la ley 20 de 1975, en su artículo 5º es muy enfático al señalar que las empresas industriales y comerciales del Estado, tendrán sistemas adecuados de fiscalización, que consulten principios modernos de auditoría financiera y el giro especial de sus negocios.

La Contraloría General de la República determinará la forma en que los funcionarios objeto de este control han de rendir sus informes a la auditoría respectiva.

Una vez que la respectiva auditoría verifique la intervención o examen de cuentas, sobre los respectivos libros de contabilidad, comprobantes y registros, con el objeto de constatar la forma cómo se está cumpliendo la gestión fiscal, expedirá el certificado o fenecimiento sobre

la legalidad y autenticidad de las operaciones financieras realizadas.

4.4. MANERAS DE EFECTUAR EL CONTROL PREVIO

El control previo debe efectuarse siguiendo el siguiente procedimiento:

1º El análisis del aspecto legal, en el sentido de si se cumplió la ley del presupuesto y si el gasto concuerda con el monto autorizado.

2º Verificar la existencia de fondos suficientes para cubrir el gasto.

3º Estudiar los respectivos comprobantes, conforme a las normas y procedimientos.

4º Comprobar que del estudio del conjunto no se tenga la menor duda de que se está dando cumplimiento a las políticas señaladas por la ley en cada caso.

De conformidad con lo expuesto, es preciso tener en cuenta que las funciones de la Contraloría son las de ejercer el control previo, antes de ejecutar las transacciones u operaciones a que se refiere el acto administrativo que ordena el gasto; también se debe comprobar si existen los

fondos, valores, libros, etc, conforme a las exigencias de la ley. De conformidad con el ordenamiento legal vigente, que regulan el control fiscal, es necesario aclarar que la Contraloría no le compete aprobar o desaprobar la decisión administrativa, sino únicamente vigilar y comprobar que el gasto público concuerde con la ley de presupuesto; pero en ningún caso la intervención fiscal tiene facultades para aprobar las órdenes de compra, sino que los revisa, con el fin de observar si se ajustan a la norma pertinente, y en cada caso afirmativo, impartirle la respectiva refrendación.

4.5. CRITERIOS REFERENTES AL CONTROL POSTERIOR

El control posterior se efectúa sobre hechos cumplidos, revisando en la etapa del examen de cuentas y balances, los comprobantes de ingresos y egresos así:

- A) Establecer si los recaudos se establecieron debidamente;
- B) Comprobar si los egresos se sujetan a las respectivas autorizaciones de los directivos o responsables de la ordenación del gasto;
- C) Si las obras o servicios ejecutados se realizaron dentro de las condiciones contratadas;

D) Si los documentos que respaldan cada egreso están debidamente legalizadas.

Al efectuar el control posterior, el funcionario auditor debe emplear los criterios de efectividad, eficacia y economía, según los reglamentos que expida la Contraloría General de la República. El funcionario de auditoría debe proceder con prudencia, valorando todos los factores cuando realiza una evaluación del rendimiento, cuando existan criterios aparentemente encontrados.

4.6. CONTROL FISCAL INTEGRAL

El artículo 19 del decreto 925 de 1976, establece que para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República podrá aplicar los sistemas de control en sus etapas de control previo, perceptivo y posterior en una forma integrada, a fin de garantizar al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales.

La norma contenida en el artículo citado, viene a constituir un desarrollo de los preceptos constitucionales expuesto en los artículos 59 y 60 de la carta, así como en la ley 20 de 1975, al preceptuar que el Contralor General de la República 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

garanticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento.

Los propósitos constitucionales a los que se ha hecho referencia, consagran las normas generales que pueden emplearse en la auditoría moderna para evaluar la mayoría de los rendimientos con base en:

- A) Efectividad
- B) Eficacia.
- C) Economía

Estos postulados son aplicables a los organismos gubernamentales debido a que constituyen una responsabilidad implícita, de los funcionarios responsables de la función pública o que manejan bienes o fondos del Estado, conducir su gestión de manera efectiva, eficiente y económica.

No tendrá objeto someter a las entidades oficiales a un control previo, perceptivo y posterior, en forma integral, si no se hiciere en forma técnica y científica. Lo contrario implicaría entorpecer la gestión administrativa, provocar traumatismos inminentes en los entes públicos.

4.6.1. En qué consiste el control fiscal integral. La antigua teoría del control numérico legal que se limitaba a verificar simples documentos o cifras, sin encontrar el

fundamento jurídico, ha sido superada por la auditoría moderna.

En verdad no valdría la pena la simple confrontación numérica de cifras, sin comprobar si el gasto se ajustó a la ley de presupuesto, a las ordenanzas o acuerdos municipales.

En consecuencia, para que el control fiscal sea efectivo, se requiere que éste recaiga sobre todas las etapas del proceso de la ejecución fiscal, como un todo integral, analizando y verificando la observancia de las normas fiscales establecidas, como un todo armónico.

4.7. INTERVENCIONES DE LA CONTRALORIA POSTERIORES A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

La intervención de la Contraloría no puede efectuarse conjunta o simultáneamente con las actuaciones propias de las autoridades administrativas para tomar decisiones o proferir actos administrativos, pues la propia actuación administrativa está exenta del control y vigilancia de la Contraloría.

La ley quiere una completa separación de la función administrativa de la fiscalizadora, pero ello no significa que se menoscabe, al estudiar el acto administrativo que ordena el gasto, aun en la etapa preparatoria si fuere el

caso, tesis que encuentra respaldo en el artículo 29 del decreto 925 de 1976, al preceptuar que la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal, el cual consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que los originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las leyes.

Resulta evidente, en consecuencia, que quien controla no debe tener participación alguna en las decisiones objeto del control, pues dicha participación podría equivaler a coadministración y, entonces, se trataría de una especie de autocontrol.

El fin señalado por la ley al control fiscal no es otro que el mantenimiento y rendimiento de fondos, valores y bienes del Estado. El objetivo no implica necesariamente que la vigilancia se extienda a los actos antecedentes o preparatorios de la decisión administrativa, sino que debe concretarse a los resultados; sin perjuicio de que en el análisis de éstos se pueda analizar aquellos pasos previos, pero no simultáneamente con el ejercicio de la actividad administrativa, sino posterior a ésta.

5. CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

5.1. ORIGENES DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES

En todas las constituciones provinciales del Nuevo Reino de Granada, surgidas con posterioridad al acto de declaratoria de Independencia de 1810, se incluyen normas tendientes a garantizar la correcta administración de los bienes fiscales. Esta actitud fiscalizadora del manejo de los bienes y las rentas públicas tiene su origen en las costumbres y trayectorias fiscalizadoras de los españoles, quienes por tradición, desconfiaban de la honestidad e idoneidad de los funcionarios de la Corona que administraban en las colonias. Por ello ejercían un estricto y permanente control y vigilancia de las actuaciones de estos funcionarios, fundamentalmente en lo tocante a la correcta administración de los bienes fiscales.

Esta costumbre se hizo extensiva en todas las legislaciones provinciales quienes recogieron la mayoría de las normas españolas vigentes a la fecha de la Independencia, sobre

régimen fiscal para incorporarlas a las legislaciones provinciales nacientes, veamos algunos casos:

La constitución de la provincia de Pamplona de 1815, en su artículo 19, establece que "Son funciones del cuerpo legislativo, entre otras, velar sobre la inversión de los fondos públicos, y representar las mejoras o reformas que estime convenientes".

La Constitución del Estado libre de Neiva de 1815, dispone que "Son atribuciones del Tribunal de Apelaciones y jueces de primera Instancia, todas las económicas, contenciosas, administrativas, de policía, gobierno y hacienda".

La Constitución del Estado libre e independiente del socorro de 1810, dispone en su artículo 69 que "Las cuentas del Tesoro Público se imprimirán cada año para que la sociedad vea que las contribuciones se inviertan en su provecho, distinga a los agentes del fisco que cumplan sus deberes, y mande que castigue a los que falten".

El acta de la federación de las provincias unidas de la Nueva Granada de 1811, en su artículo 72 se refiere a la reserva de las provincias en cuanto a la formación del tesoro particular; y el artículo 73 dispone que cada seis (6), o al menos anualmente, informará al Congreso del Estado de sus fondos, deudas, gastos y salidas y existencias con la

debida distinción de ramas de su procedencia y objetos de su inversión.

La Constitución de la República de Tunja de 1811 consagra en su artículo 15º una disposición muy sabia relativa a la "Repartición de las contribuciones de utilidad general en razón de las facultades de los sujetos obligados a su pago, y todos los ciudadanos tienen derecho para concurrir con su establecimiento, para velar por su inversión y para tomar cuentas de ellas". La Constitución del Estado de Cartagena de Indias, de 1812, dice en su artículo 21º "Ningún subsidio, tas, impuesto, contribución; ningún género de cargo podrá establecerse o fijarse bajo pretexto alguno, sin consentimiento de los representantes del pueblo, en la legislatura". La misma constitución consagra en su artículo 4º que "Podrá sin embargo, la legislatura, tomar consideraciones sobre el orden fiscal y hacer en él las reformas o mejoras o simplificaciones que resulten necesarias y arreglar las contribuciones y su cobranza, el tesoro y su administración de manera que concilie la riqueza del Estado con el mayor alivio de los pueblos.

5.2. CREACION DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES

Valga la ocasión para recordar que durante la vigencia de la Constitución de 1812, mediante la expedición de la ley del 6 de octubre de 1821, se creó la Contaduría General de la

Hacienda, como en su oportunidad se dijo, con fines eminentemente fiscalizadores.

Desde 1847 funcionó la Corte de Cuentas, en reemplazo de la Contaduría General de Hacienda, formada por diez (10) magistrados elegidos por la Cámara y el Senado por partes iguales.

En los departamentos se establecieron los tribunales de cuenta, que tenían como funciones el control de los ingresos y gastos departamentales, y constituyeron el origen de las llamadas contralorías departamentales. Uno de sus antecedentes más importantes es la ordenanza número 36 de 1935 del departamento de Cundinamarca, mediante la cual se creó la contraloría departamental con atribuciones similares a las señaladas para la Contraloría General de la República. Los demás departamentos fueron estructurando y creando las contralorías departamentales siguiendo el modelo plasmado en la de Cundinamarca.

5.3. ORGANIZACION DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES

La constitución le atribuye a las asambleas departamentales la función de organizar las contralorías departamentales en forma amplia, dado que no les impone limitaciones al ejercicio de tal atribución, como si ocurre en tratándose de otras facultades, cuando señala que deberán ejercerlas "Bajo

las normas que establezca la ley", lo cual relleva la autonomía que en esta materia tienen las asambleas.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 187º de la carta política, las asambleas pueden crear el cargo de auditoría general de la contraloría departamental. Ello no significa que el único cargo que pueden crear las asambleas sea el de contralor departamental, en efecto, la ley 84 de 1915, por la cual se reforma el Código del régimen político y municipal de 1913, estableció que las asambleas pueden reservarse el derecho de nombramiento de los empleados departamentales creados por ordenanzas y que no tengan el carácter de agentes del gobernador.

El artículo 57 del acto legislativo número 1 de 1968 correspondiente al artículo 187 de la Constitución Nacional dispone que corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas, entre otras funciones, la de organizar las contralorías departamentales y elegir contralor para períodos de dos (2) años.

5.4. FUNCIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVAS

Las contralorías departamentales no tienen funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización lo cual es apenas lógico pues sería observada

su intromisión en asuntos administrativos de las entidades objeto del control.

Las contralorías departamentales son organismos independientes, autónomos, de origen constitucional, dotadas de mecanismos legales para que cumplan su misión fiscalizadora de la gestión administrativa, en lo que respecta al manejo de dinero, valores y bienes departamentales.

Las funciones administrativas de cualquier Contraloría Departamental las podemos resumir a lo siguiente:

- A) Elaborar y presentar oportunamente a la Secretaría de Hacienda Departamental su presupuesto de gastos.
- B) Organizar las dependencias de la Contraloría, de acuerdo con la estructura fijada por la Asamblea Departamental.
- C) Suprimir, fusionar y crear cargos dentro de las dependencias de la contraloría.
- D) Nombrar y remover libremente a los empleados de la institución.

E) Dirigir libremente la administración en general de la entidad celebrando para el efecto los contratos a que haya lugar.

5.4.1. Funciones de vigilancia fiscal y financiera. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración se emplea en los diferentes campos:

1. Con relación a la vigencia fiscal y financiera, podemos afirmar que ésta es la principal función más importante de la Contraloría, cuyo propósito es lograr que la gestión administrativa cumpla con los fines señalados por la Constitución, las leyes y actos administrativos en lo que se refiere a gastos públicos.

Para alcanzar esta meta debe desarrollar, entre otras, las siguientes actividades:

A) La inspección de las operaciones contables de las entidades integrantes de la Administración Departamental y Municipal, cuando se trate de municipios que no hayan organizado su propia Contraloría.

B) Informar al Gobernador o al Alcalde según el caso, los resultados de tales inspecciones y hacer las recomendaciones que estime necesarias.

C) Fiscalizar el recaudo de los impuestos departamentales y municipales, cuando a ello haya lugar, así como cualquier otro ingreso o reconocimiento a favor de la hacienda pública.

D) Fiscalizar las inversiones y gastos atendidas con tales recursos.

E) Fiscalizar las instituciones de utilidad común departamental y municipal, cuando sea de su resorte, que se sostengan en todo o en parte con recursos fiscales del departamento.

F) Vigilar el proceso de enajenación de bienes de propiedad del departamento, de sus municipios o de sus entidades descentralizadas.

G) Vigilar el proceso de adquisición de bienes muebles e inmuebles; como el arrendamiento o cualquier acto de limitación del dominio sobre los mismos, y exigir el cumplimiento de las disposiciones emanadas de su despacho las que son obligatorias para todos los funcionarios administrativos sobre la materia.

H) Asesorar a los municipios y entidades descentralizadas en la liquidación del cobro de sus impuestos, o rentas, y

cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y ordenanzas sobre el particular.

5.4.2. Del control presupuestal. Con relación al control presupuestal las Contralorías Departamentales deben cumplir la siguiente función:

A. Revisar, consolidar y suministrar al gobierno los cómputos de las rentas departamentales y municipales según el caso que ha de servir de base para la elaboración del respectivo proyecto de presupuesto.

B. Registrar el presupuesto departamental y municipal que sea de su competencia así como las de las entidades descentralizadas y fiscalizar la ejecución activa y pasiva de los mismos.

C. Registrar los acuerdos mensuales de gastos expedidos por el gobierno, y hacer que dichos acuerdos se ajusten a las normas fiscales vigentes.

D. Fiscalizar la ejecución del presupuesto mediante el control previo de los giros que se libren contra el tesoro departamental o municipal, y de las entidades descentralizadas, a efectos de que los gastos no sobrepasen la cuantía de las apropiaciones anuales.

E. Constituir y certificar las reservas o solicitudes del funcionario correspondiente.

F. Refrendar las órdenes de pagos definitivos o anticipos, así como la relación de autorización, girados por el ordenador y a cargo del tesoro departamental o municipal, u objetándolos cuando a ello haya lugar.

También es obligación del contralor departamental decidir, por medio de actos de fenecimiento, los procesos fiscales originados en la rendición de cuentas; constituirse por sí o por interpuesta persona, en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por los delitos de peculado, que afecten los intereses de las entidades y organismos bajo su fiscalización.

5.5. LAS CONTRALORIAS MUNICIPALES. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

El artículo 190 del inciso 2 de la Constitución expresa que la vigilancia de la gestión fiscal de los Departamentos y los municipios, corresponde a las Contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las Contralorías Municipales.

El anterior Código de Régimen Político Municipal, en su numeral 10 del artículo 169, preceptuaba como atribución de

los consejos municipales, "examinar y fenecer, en primera instancia, las cuentas de los tesoros municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas".

Del estudio atento de la norma transcrita se observa una intromisión de la ley, así como de las ordenanzas en asuntos municipales, lo cual crea confusión y caos en la organización del control fiscal municipal.

Consideramos en líneas generales que las Contralorías Municipales deben seguir la norma general señalada en el artículo 59 de la Constitución Nacional, al decir que la Contraloría General de la República no tiene funciones administrativas distintas a su propia organización. Así que de conformidad con el precepto constitucional señalado, corresponde únicamente a la Contraloría Municipal lo referente a la vigilancia de la gestión fiscal, por lo tanto, el consejo, que por definición constitucional es administrador del municipio, carece de funciones para tomar parte en la fiscalización de la gestión fiscal, porque ello equivaldría a ser fiscal de su propia actividad administrativa.

Por fortuna, la ley 11 de 1986 y el decreto 1333 del mismo año han venido a corregir esas fallas jurídicas en el campo de la vigilancia de la gestión municipal.

Los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50'000.000), de rentas propias, esto es, sin incluir el valor de los recursos de crédito, ni las transferencias que reciban de la nación y del departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración.

El valor aquí señalado se reajustará anualmente y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor, que elabore el DANE.

En los municipios en los cuales no hubiere Contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental (art. 305, decreto 1333/86). Los contralores municipales serán elegidos por los respectivos Concejos Municipales para un período de dos (2) años, que comenzarán a contarse a partir del 19 de enero siguiente a la elección. La elección la hará el Concejo en sus sesiones ordinarias del mes de noviembre.

Para ser elegido Contralor Municipal se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad, poseer título de tecnólogo, cuyo pensum académico contemple asignaturas en derecho, ciencias económicas, contables,

financieras, o administrativas (Artículo 306, decreto 1333/86).

Los Personeros, Contralores, Auditores, y revisores que ejerzan sus cargos en propiedad, no pueden ser removidos de sus cargos durante el respectivo período, sino en los casos señalados por la ley, por decisión judicial o de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 del C.R.M. El propósito de esta norma es garantizar la independencia y autonomía de los funcionarios de estas dependencias, que históricamente han estado sometidos al vaivén de los intereses políticos, lo cual ha generado inestabilidad en los cargos y demora injustificada en el trámite de los asuntos de los que deben conocer estas dependencias.

5.5.1. Atribuciones contenidas en leyes y decretos. A continuación presentamos una relación sucinta de una serie de normas legales y decretos expedidos en diversas épocas, las cuales tienen como finalidad regular las funciones y atribuciones de las Contralorías Municipales. El propósito de esta reseña es presentar una visión general de la legislación expedida para regular el funcionamiento de las Contralorías Municipales.

LEY 72 de 1926.

Esta ley fue expedida por el Congreso de la República para otorgar algunas funciones al Municipio de Bogotá, pero por

medio del artículo 19 de esta ley, la misma se hace extensiva para todas las capitales de departamentos y para las ciudades de 50.000 y más habitantes. EL artículo 69 de la ley en mención, faculta a los Consejos Municipales de las ciudades mencionadas para organizar libremente sus rentas, su percepción y cobro, ya por administración directa o delegada o por arrendamiento y darles el destino que estimen más conveniente para atender los servicios municipales, y sin necesidad de previa autorización de las Asambleas Departamentales.

EL artículo 70 de la ley comentada, contiene, entre otras, las siguientes atribuciones a los Consejos Municipales:

1. Dictar, dentro de los preceptos constitucionales, las disposiciones fiscales para el manejo, inversión recaudo y rendición de cuentas de todas las rentas y bienes municipales.

2. Facultar al inspector fiscal, o a la autoridad que designe, para que por delegación, estudie y fenezca en primera instancia, las cuentas de los responsables del erario municipal.

LEY 89 de 1936.

Por intermedio de esta ley señala que los municipios que hayan hecho uso de las facultades conferidas por la ley 72

de 1926, artículo 7º ordinal 3, cuando el cargo del contralor esté en cumplimiento de la delegación que se le confiere, estará sujeto al mandato contenido en el artículo 10 de la ley 58 de 1946.

Decreto 1839 de 1956 (Agosto 1).

Este decreto facultó a los municipios capitales de departamentos y en aquellos cuyo presupuesto anual de rentas e ingresos sea mayor de dos millones de pesos (\$2'000.000), para que creen y organicen contralorías municipales, los municipios que no sean capitales de Departamento, cuyo presupuesto anual de rentas e ingresos sea mayor de un millón de pesos (\$1'000.000), sin exceder de dos millones (\$2'000.000), tendrán auditores que nombrarán los Contralores Departamentales; en los demás las funciones fiscalizadoras las ejercerán los contralores departamentales, por medio de empleados de sus dependencias.

LEY 6ª de 1958. (Septiembre 25).

Por medio de esta ley se establece, entre otras cosas, que las partidas anuales para gastos de las Contralorías Departamentales, no podrán exceder en ningún caso, para cada departamento, del 2% de sus respectivos presupuestos anuales de rentas e ingresos.

LEY 11 de 1986.

Por el cual se adopta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de las cuentas locales.

Esta ley, en su artículo 10 señala que "tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que le permita cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo".

En su artículo 50 establece que los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), sin incluir los recursos de crédito ni las transferencias que reciba de la Nación o el Departamento, podrán crear y organizar Contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la función fiscal de la respectiva administración. El artículo 52 fija el periodo de los contralores municipales en dos (2) años, contados a partir del 10 de enero del respectivo año.

Esta norma está en concordancia con la ley 3ª de 1986, artículo 16, que fija el periodo del Contralor Departamental en dos años.

El artículo 52 contempla las atribuciones generales de los contralores municipales, las cuales, además de los que les señalan la ley y los concejos municipales, son los siguientes:

1. Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes municipales.

2. Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.

3. Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

DECRETO 133 de 1986.

Este decreto amplía y complementa las normas de la ley 11 de 1986, al efecto señala en su artículo 305 que "En los municipios donde no hubiere Contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental".

Por su parte, el artículo 308, establece que las Contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas a las de su propia organización, por lo tanto no podrán intervenir en la formación y elaboración de actos que correspondan expedir a otras autoridades administrativas, y el artículo 309, manifiesta que la gestión fiscal de los Municipios, de Intendencias y Comisarias, corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República.

El control fiscal en los municipios que cuentan con su propia Contraloría es más eficiente, por cuanto es ejercido directamente, toda vez que se lleva a cabo el control previo, el perceptivo y el posterior. En estos municipios, cuando existen establecimientos públicos autónomos crearán auditorías especiales con facultades para ejercer el control previo, y el perceptivo, pero el control posterior, que conduce al fenecimiento de las cuentas, generalmente es reservado al contralor, quien lo ejecuta por medio de resoluciones motivadas, sin embargo, rara vez las contralorías ejercen un control de resultados, que es la etapa más importante del proceso de auditaje. El control de resultados, consiste en la vigilancia sistemática ejercida por la revisoría, para determinar si los programas económicos, financieros y técnicos fueron ejecutados conforme a los proyectos elaborados, una vez evaluadas las necesidades.

5.5.2. Organización y funcionamiento de las contralorías municipales. En la organización y funcionamiento de las Contralorías Municipales se sigue la línea general de la organización municipal, pues conforme al artículo 197 de la Constitución Nacional, numeral 30, son atribuciones del concejo, las siguientes: "Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

5.5.3. Desconcentración del control previo. El decreto ley 924 de 1976, le dió a la Contraloría General de la República nueva estructura orgánica, permitiéndole así la desconcentración de las funciones de control previo, examen de cuentas, de juicios fiscales y la aprobación de finanzas. La nueva estructura es más operativa y funcional, proyectada en la forma como se encuentra organizada la administración pública.

Lógicamente, esta modalidad de organización era necesaria más aún cuando la vigilancia fiscal se ha agrupado por sectores.

La desconcentración del control previo consistía básicamente en eliminar el procedimiento que antes se hacía en una oficina central de la Contraloría, a donde llegaban todos los giros para revisión, registro y refrendación. De conformidad con los nuevos procedimientos, este control, se ejerce ahora por las respectivas auditorías ante las entidades ejecutoras del presupuesto. Vale la pena resaltar que al lograrse esta desconcentración se está obteniendo una mayor funcionabilidad en el flujo de pagos, con ventajas inmediatas para este servicio.

6. EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Municipio de Barranquilla por su condición de ciudad capital del Departamento y por poseer más de un millón de pesos de presupuesto de rentas, tal como lo ordena el artículo 19 de la ley 72 de 1926, en concordancia con el artículo 19 de la ley 89 de 1936 y el artículo 59 del decreto 1839 de 1956, organizó su Contraloría Municipal, siguiendo las orientaciones legales del Código de régimen político y municipal de 1913.

la Contraloría Municipal de Barranquilla ha venido ajustando sus normas siguiendo las orientaciones de la organización, facultades y atribuciones de la Contraloría General de la República y las recomendaciones que en su debida oportunidad expresó la misión KEMMERER en sus dos visitas realizadas al país. Con base en estas recomendaciones y en estas normas consagradas en la Constitución Nacional, la ley 42 de 1923, la ley 58 de 1946, y el decreto 911 de 1932, entre otras.

El Concejo Municipal de Barranquilla creó y organizó su propia Contraloría Municipal, la cual tiene como función principal vigilar y controlar la ejecución fiscal de la administración municipal. Para tal efecto, el concejo municipal en su debida oportunidad expidió el Código Fiscal del Municipio de Barranquilla, en el cual se fijan las normas que regulan la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal.

6.2. LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANQUILLA

La Contraloría Municipal de Barranquilla, es la encargada de ejercer el control y vigilancia de la ejecución fiscal de la administración central del municipio y de sus entidades descentralizadas. Esta entidad funciona independientemente de la administración municipal; no ejerce funciones administrativas, a excepción de aquellas que tienen que ver con la organización y funcionamiento de sus propias dependencias. El Contralor es elegido para un periodo de dos (2) años, que comienza el 10 de enero de 1987.

6.2.1. Breve reseña histórica. Aunque la Contraloría Municipal aparece organizada con una estructura administrativa y operacional independiente, siguiendo un criterio técnico, antes que político, sin inmiscuirse en asuntos administrativos distintos a los de su propia organización, lo cierto es que la función de vigilancia y

control de la gestión fiscal de la administración central y de establecimientos descentralizados del municipio de Barranquilla, históricamente han estado precedidos de alguna influencia política.

El hecho cierto de que el Contralor del municipio es nombrado o designado por el Concejo, coloca a este funcionario en una situación de dependencia política con relación al organismo al cual debe su investidura. Además, como las actuaciones del Concejo son el fruto de acuerdos políticos entre los grupos mayoritarios que dominan el cabildo, al Contralor prácticamente se le condiciona su elección a la de que debe parcializar sus decisiones a favor de los intereses personales de quienes han hecho posible su elección, o de los militantes de estos grupos políticos.

Por otro lado, no debe perderse de vista que históricamente el nombramiento del Contralor de Barranquilla ha recaído en la persona militante del mismo grupo político del Alcalde, ya que normalmente, este burgomaestre también pertenece al grupo mayoritario del concejo, que es quien impone el nombre del Contralor. En aquellos casos en que el Contralor Municipal no pertenece a la misma filiación política del Alcalde, aquél funcionario es militante de algún grupo "aliado", integrante de la mayoría del cabildo.

Estas características particulares y propias que presenta la elección, o escogencia del Contralor Municipal de Barranquilla, impiden, dificultan o bloquean la total independencia y autonomía que por ley debe gozar el Contralor; para que pueda ejercer su función fiscalizadora la administración en el manejo de los bienes y valores del Municipio. No obstante los vientos de independencia y autonomía que soplan con la expedición y puesta en ejecución de las normas de descentralización administrativa, financiera y fiscal de los municipios, contemplados en el acto legislativo número 1 de 1986, sobre elección popular de Alcaldes; la Ley 11 de 1986, o estatuto básico de la administración municipal, y el Decreto Ley 1333, entre otros, no ha sido posible liberar la elección de funcionarios como el Alcalde, el Contralor y Personero municipales de la influencia de la política, los cuales continúan manejando la voluntad de estos funcionarios limitando su independencia, autonomía e imparcialidad de sus actuaciones supeditándolas a los intereses de los "padrinos" políticos a los cuales se debe su elección.

La elección popular de Alcaldes ha permitido una cierta independencia y autonomía de la administración municipal, pero ello todavía es insuficiente, porque estos funcionarios deben obediencia y por lo tanto no son autónomos.

6.2.2. El código fiscal de Barranquilla. El actual Código Fiscal de Barranquilla está contenido en el acuerdo número 14 de 1985 por el cual se fijan las normas de vigilancia fiscal de la administración central y de los entes descentralizados del municipio. Este código ha sido modificado desde su expedición, con el propósito de hacerlo más funcional y ponerlo a tono con las variaciones y adelantos tecnológicos acaecidos en el campo administrativo y contable del municipio.

Este código ha sido dividido en libros, títulos y capítulos, en los cuales se establecen, entre otros, los siguientes temas:

- Organización técnica y administrativa de la Contraloría Municipal.
- Las orientaciones sobre normas de contabilidad que deben ser observadas por la administración municipal en relación con el registro contable de las operaciones económicas de cuentas.
- Las obligaciones de los funcionarios de la administración central y de la descentralizada, con relación a la rendición de cuentas e informes a los funcionarios de la Contraloría.

- Las funciones del Contralor, subcontralor, de los auditores y demás empleados de esta dependencia.
- Normas especiales sobre procesos fiscales.

6.2.3. Atribuciones y funciones del contralor. En forma resumida presentaremos una visión general de las principales atribuciones y funciones que el Código Fiscal Municipal otorga al Contralor Municipal, con relación a la vigilancia fiscal, a diversas materias de la actividad administrativa inherentes al manejo de bienes y valores del municipio.

A. ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS.

El artículo 33 del Código Fiscal señala que el Contralor Municipal tiene como funciones inherentes a la organización de su dependencia, entre otras las siguientes:

A. Elaborar y presentar al Concejo Municipal el día 10 de noviembre de cada año, el proyecto de presupuesto de gastos de la Contraloría;

B. Organizar las dependencias de la institución, asignando a cada sección, para ajustarla dentro de la partida apropiada en el presupuesto.

C. Reglamentar las funciones y deberes de los empleados.

D. Suprimir, fusionar o crear cargos dentro de las dependencias de la contraloría, de acuerdo con las conveniencias de la actividad fiscalizadora, y dentro de las limitaciones del presupuesto y la estructura aprobada por el Concejo.

E. Celebrar contratos administrativos necesarios para el cumplimiento de los fines que competen a la entidad.

F. Rendir cuentas mensualmente ante la Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal.

B. ATRIBUCIONES FISCALES.

Las atribuciones fiscales del Contralor están contenidas en el Capítulo I, del título II del libro y del Código Fiscal vigente, de los cuales señalaremos las siguientes; contenidas en el artículo 354.

a. Control Coincidente, que es aquel que se hace para verificar la legalidad de los actos administrativos, desde el punto de vista fiscal, en el momento de su incidencia y contabilización en el patrimonio municipal. Este control coincidente, sustituye al control previo.

b. Control Perceptivo, para examinar y verificar el numerario y demás valores y bienes municipales en poder de los funcionarios agentes de la administración o

centralistas; inspeccionar las obras públicas que se adelanten por la administración o por medio de contratistas.

C. FUNCIONES DE VIGILANCIA FINANCIERA.

1. El artículo 355 señala que corresponde al contralor fiscalizar los impuestos municipales en las etapas de liquidación, modificaciones, como también el producto de los bienes del municipio, así como cualquier ingreso o reconocimiento a favor del tesoro municipal.

2. Intervenir en el proceso fiscal de adquisición de bienes muebles e inmuebles para el municipio (art. 356).

3. Objetar cualquier gasto o empleo de fondos que se considere excesivo (art. 538)

4. Determinar la responsabilidad fiscal y administrativa de los funcionarios municipales y promover las acciones correspondientes (art. 359).

D. FUNCIONES CON RELACION AL PRESUPUESTO (Art. 362)

Con relación al presupuesto Municipal, corresponde al Contralor:

a. Suministrar a la Alcaldía los cómputos de las rentas municipales que han de servir de base para la elaboración del presupuesto.

b. Registrar el presupuesto municipal, así como el de los organismos descentralizados municipales y fiscalizar su ejecución activa y pasiva.

c. Fiscalizar el presupuesto mediante el control de todos los giros que se libren contra las apropiaciones y los fondos del tesoro municipal, y de las entidades descentralizadas del orden municipal.

d. Constituir y certificar las reservas en las apropiaciones y cancelar de oficio los saldos no girados.

e. Refrendar las órdenes de pago, definitivas o de anticipo.

f. Objetar toda orden de pago, definitiva o de anticipo, o relación de autorización contra el tesoro municipal, que no reúna las condiciones legales y estatutarias.

E. FUNCIONES EN RELACION CON EL RECIBO Y DESEMBOLSO DE FONDOS (Art. 364)

Con relación al recaudo y desembolso de fondos, corresponde al Contralor:

a. Prescribir los procedimientos de control fiscal a que deban ceñirse las oficinas respectivas en lo concerniente a liquidación, recaudo, consignación, traspaso y en general, de todo recaudo de desembolso de fondos que se produzcan.

b. Intervenir en la calificación fiscal y trámite de los descuentos referentes a las devoluciones de impuestos indebidamente elaborados.

c. Exigir a todas las oficinas recaudadoras la consignación diaria de todos los ingresos a la orden a de la tesorería.

F. OTRAS FUNCIONES DEL CONTRALOR

1. Refrendar con su firma, previa resolución motivada, todos los documentos y bonos de deuda pública de cualquier clase que con autorización del concejo, emita el gobierno municipal.

2. Comprobar que los empleados de manejo acreditan las condiciones personales necesarias para el ejercicio del respectivo cargo.

3. Practicar en cualquier tiempo visitas a la Tesorería Municipal para controlar la exactitud y registro de las cuentas de la Tesorería.

4. Decidir por medio de autos de fenecimiento, sobre las glosas formuladas contra los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.

5. Expedir, a solicitud de parte, el correspondiente finiquito a todo empleado de manejo, agente de la administración o contratista que hayan cesado en el ejercicio de sus funciones, y cuyas cuentas hayan fenecido en su totalidad.

6. Para el cabal cumplimiento del ejercicio del control fiscal, el Contralor dictará la reglamentación pertinente. En uso de esta facultad ya reglamentaria, el Contralor prescribirá los sistemas de contabilidad que deban emplearse en todas las dependencias de la administración municipal.

7. Citar a testigos, tomar juramento y recibir declaraciones en cualquier investigación referente a asuntos que sean de la competencia del Contralor Municipal.

6.2.4. Reformas al Código Fiscal. El actual Código fiscal del municipio de Barranquilla, es el aprobado por el concejo mediante acuerdo número 14 del 15 de julio de 1985. Desde esa época, hasta la presente, el Código fiscal ha sido reformado varias veces. Reformas que tienen como finalidad hacer más dinámico el proceso fiscalizador, mediante la utilización de métodos y técnicas actualizadas, para

agilizar los trámites, fiscalizar con mayor efectividad y autonomía, sin necesidad de entorpecer las actividades administrativas de los funcionarios y dependencias sujetos del control.

Se mencionará a continuación algunas de las reformas, para tener una revisión general de sus alcances.

A. ACUERDO 021 DE JULIO 15 DE 1987

Por medio de este acuerdo se modifican las cuantías de los valores señalados en el acuerdo 14 de 1985, así:

1. El jefe de adquisición y suministros, tendrá facultades para tramitar adquisiciones de bienes muebles, hasta por quinientos mil pesos (\$500.000), en el artículo 17 del acuerdo 14, se señalaban hasta trescientos mil (\$300.000) pesos.

2. En iguales proporciones se incrementaron las cuantías especificadas en los artículos 18, 19, 20, 45, 50, 51, 53, 59, 61, 67, 99 y 150. No consideramos oportuno ni necesario especificar aquí los valores y los conceptos de cada una de esas modificaciones, pero lo importante es señalar que en términos generales, hubo modificaciones, pero de incrementos proporcionales a los efectuados por la adquisición de bienes muebles, como lo resaltamos en el numeral anterior.

3. El acuerdo incluye modificaciones al régimen de contratación, (172 y 226), a la elaboración e inclusión de partidas en el presupuesto municipal (artículos 240 247).

B. ACUERDO N° 024 DE SEPTIEMBRE 27 DE 1988

Por este acuerdo se modifican parcialmente algunos artículos del Código fiscal del municipio, relativos a dichas materias de carácter fiscal, entre las cuales se mencionan las más sobresalientes así:

a. Por el artículo primero, se modificó el 89 del acuerdo 14 de 1985, en el sentido de haber suprimido el párrafo de este artículo, que señala, a modo de ilustración, un total de 32 conceptos de Rentas municipales y en su reemplazo, se acuerda que "Las rentas municipales son todas aquellas autorizadas por leyes, ordenanzas o acuerdos".

b. Se modifican algunas de la sección de adquisición y suministros, extendiendo su dependencia, además del Secretario de hacienda, al subgerente financiero de la respectiva entidad descentralizada municipal, a las cuales, a su vez, se les hacen algunas modificaciones relacionadas con los procedimientos que deben observarse para la adquisición de bienes muebles en forma ordinaria y mediante la declaratoria de urgencia calificada.

C. ACUERDO 010 DE JUNIO 13 DE 1988

Por este acuerdo, se modificaron las cuantías señaladas en el artículo 50, numeral 3; el numeral 7 del artículo 61 y el artículo 99, todos del acuerdo número 14 de 1985, en los cuales se señalan las cuantías, y de acuerdo con estas, se indican procedimientos y requisitos para la contratación de Obras Públicas de la administración municipal.

El artículo 50 señala cuando hay lugar a licitación privada, aumentando la cuantía de \$1.'000.000 a \$70'000.000, el artículo 61 fija que establecía la cuantía para prescindir de licitación o concurso, pasó de \$1'000.000 a \$15'000.000, para obras públicas; el artículo 61 fija los trámites administrativos, de los contratos del acuerdo con la cuantía.

6.3. ACUERDO Nº 002 DE 1990

El aspecto fundamental de esta reforma hace relación al contenido del artículo 223 del actual Código Fiscal Municipal, acuerdo 14 de 1985. En efecto, este artículo condiciona la intervención de la Contraloría, en materias de contratos de la administración, al ejercicio exclusivamente de un control posterior, que consistirá en la revisión de los procedimientos y operaciones que se hayan ejecutado durante el trámite de la contratación, para verificar si

éste se hizo de acuerdo con las normas, y reglamentos establecidos.

Se entiende por control posterior, aquel que se aplica una vez que se hayan realizado y perfeccionado íntegramente los actos administrativos sujetos a este control.

De conformidad con el artículo 346 del Código comentado, en armonía con el artículo 59 de la Constitución Nacional y el decreto ley 20 de 1975, la Contraloría Municipal únicamente ejecuta actividades administrativas inherentes a su propia organización y funcionamiento, porque su función básicamente es la de fiscalización de las actuaciones económicas y financieras de la administración municipal.

Pero, para ejercer esa vigilancia fiscal a la cual está autorizado, necesita entrar al tanto cumplimiento de las normas legales pertinentes por parte de los funcionarios de la administración en las diversas etapas del proceso administrativo.

El artículo 354 del Código Fiscal vigente señala: "A fin de realizar en toda su extensión la vigilancia de la gestión financiera de la administración pública, las funciones del Contralor estarán orientadas específicamente a ejercer los controles".

A. COINCIDENTE, es aquel que se realiza para verificar la legalidad de los actos administrativos, desde el punto de vista fiscal, "el momento de su incidencia y contabilización en el patrimonio municipal".

B. PERCEPTIVO, para examinar y verificar cada vez que lo crea necesario, el numerario y demás valores y bienes municipales; inspeccionaran, siempre que lo crea conveniente, las obras públicas que se adelanten por administración directa o por medio de contratos".

C. POSTERIOR, como consecuencia del control coincidente (previo) y del control perceptivo, la Contraloría vigilará las cuentas de los responsables del manejo de fondos y bienes públicos".

De conformidad con el artículo 354, es una función constitucional, legal, ordenanza, y acuerdo del Contralor, ejercer la vigilancia fiscal de la gestión financiera de la administración pública, en toda su extensión, mediante el agotamiento de las etapas de control coincidente o previo, perceptivo y posterior.

En consecuencia, al limitarse la intervención de la Contraloría, en materia de contratación administrativa exclusivamente al ejercicio del control posterior, se está desconociendo, limitando y vulnerando la autonomía y la función fiscalizadora del Contralor. La participación de la

Contraloría en las etapas previas de la contratación para verificar la legalidad de los actos administrativos, desde el punto de vista fiscal, se refiere única y exclusivamente a verificar el que se aporten los documentos y trámites propios que para cada contrato administrativo realiza el municipio. Este control en ninguna forma puede entenderse como ingerencia en asuntos netamente administrativos.

Por otro lado, el numeral 30 del artículo segundo del acuerdo 002 de 1990, señala que los títulos valores o documentos que firme el Alcalde a los representantes legales de cualquier entidad de derecho público municipal y de los cheques que giren éstos y el tesoro municipal, sólo llevarán la firma de tales funcionarios.

Este numeral también está en contravía de las normas constitucionales y legales sobre control fiscal, por cuanto con ello se está limitando la autonomía de la contraloría para vigilar y fiscalizar la correcta utilización de los fondos y bienes públicos.

El artículo 366, literal a, señala que es función del Contralor, refrendar con su firma, todos los bonos y documentos de deuda pública que emita el Gobierno municipal. Cuando el Contralor tenga noticia de que alguna operación de esa naturaleza se ha efectuado sin su intervención,

solicitará a la Secretaría de Hacienda o a la Tesorería los informes necesarios.

Observamos que el numeral 3º del artículo 2º del acuerdo 002 de 1990, especifica que "los títulos valores o documentos comerciales de igual índole y los cheques que se giren, sólo llevarán la fima del Alcalde, del representante legal de la entidad descentralizada municipal y del tesorero.

Se elimina de esta manera, la legítima función que tiene el Contralor, en relación con la vigilancia de los bienes y valores del municipio y de sus entes descentralizados, la cual está expresamente consagrada en el artículo 366 del Código Fiscal. Recordemos que los bonos son títulos valores, al igual que los cheques, y en consecuencia, el mencionado artículo está facultado al Contralor para intervenir en su constitución o formación y, además, obliga al Contralor para exigir del tesorero o del Secretario de Hacienda los informes necesarios, pero, el artículo 2º del acuerdo 002 de 1990 está cercenando esta facultad del contralor.

6.3.1. Objetivos de la reforma. El acuerdo 002 persigue varios objetivos, algunos de carácter eminentemente técnicos, consistentes en evitar los retrasos injustificados en el trámite de contratación y de cancelación y liquidación

de obligaciones patrimoniales del municipio y de sus entidades descentralizadas.

Otros de carácter administrativo, tendientes a delimitar el radio de acción de la función de fiscalización. Otro objetivo de la reforma es de carácter político, o de interés político de quienes manejan la administración pública. A cada uno de estos objetivos nos referiremos enseguida.

6.3.2. Objetivos políticos. Antes de la expedición del acuerdo 002 de 1990 se habían presentado una serie de discrepancias y enfrentamientos entre funcionarios de la administración central municipal, incluyendo el Alcalde, y el Contralor, debido a que están afiliados a diferentes grupos políticos, por lo tanto es evidente la discrepancia entre los funcionarios citados, lo cual ha repercutido en el desarrollo de la función administrativa y en la función fiscalizadora. El Concejo, en mayoría perteneciente o aliada al grupo que denomina la Alcaldía, decidió ponerle talanqueras al Contralor y en consecuencia, expidió el acuerdo que venimos comentando, para bloquear políticamente la acción constitucional ilegal del Contralor.

6.3.3. Objetivos fiscales. La función fiscalizadora de la administración municipal, en cuanto al manejo de fondos y bienes públicos, corresponde a la Contraloría, como se ha sostenido a lo largo de este documento. Una de las tareas

principales de la Contraloría es fiscalizar el correcto y adecuado uso de los fondos y dineros del municipio y de sus entidades descentralizadas. Al acordar el Concejo que el Contralor no seguirá, en adelante firmando los cheques, bonos y demás documentos comerciales de deuda pública, se le está impidiendo ejercer plenamente su función constitucional y legal, de su vigilancia fiscal de la administración.

6.3.4. Objetivos administrativos. Está claramente establecido que la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y funcionamiento. La reforma que nos ocupa plantea la necesidad de delimitar claramente la función fiscalizadora de la administrativa. Sin embargo, la intervención de la Contraloría al visar con su firma los desembolsos de dineros de los fondos del municipio, no está de ninguna manera interfiriendo la función administrativa.

6.3.5. Ventajas y desventajas de la reforma. Es una verdad de a puño que la tramitología establecida en todas las actividades de la administración pública, dificultan, hacen dispendiosa y demorada cualquier diligencia ante los organismos oficiales.

Por ello, la búsqueda de nuevos métodos y sistemas tendientes a tecnificar, simplificar y agilizar las

funciones administrativas y fiscalizadoras, debe ser una constante en los organismos públicos.

Por ello, la reforma tal vez perseguía eliminar algunos trámites para el pago de cuentas a cargo del municipio y de sus entidades descentralizadas, lo cual constituye por sí una ventaja.

Pero no es aconsejable eliminar procedimientos y trámites cuando con ellos se pone en peligro el ejercicio constitucional y legal de la función fiscalizadora, por que antes que agilizar y eliminar trámites, es más importante asegurar el correcto y adecuado uso y manejo de los bienes fiscales del municipio y de sus entidades descentralizadas.

Por lo tanto, no es conveniente esta reforma, por cuanto impide o dificulta la vigilancia del adecuado y correcto uso de los fondos y bienes públicos, por lo cual, la reforma es desventajosa para el aseguramiento de los intereses públicos.

En consecuencia el Contralor municipal está facultado constitucional y legalmente para firmar los títulos valores de cualquier índole y los cheques girados a cargo del tesoro municipal.

En estos terminos dejamos demostrado que el acuerdo 002 de 1990, es inconstitucional e ilegal, y técnicamente

inconveniente, por cuanto lesiona la función fiscalizadora del control en sus etapas coincidentes (previo), y perceptivo, en relación con la contratación de la administración y con la vigilancia y control sobre los bienes y valores del municipio.

6.3.6. Soportes Constitucionales y Legales. Primero, la Ley 42 de 1923, posteriormente, el Decreto Ley 911 de 1932, La Reforma Constitucional de 1945 (ART. 59), preceptua que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República, conforme a la ley.

La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a sus propia organización (Acto legislativo Nº 1 de 1945).

La Ley 20 de 1975, en su artículo 65 otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar la Contraloría General de la República, con el fin de asegurar la vigilancia de la gestión fiscal.

El artículo 187, numeral 8º, de la Constitución, faculta a las Contralorías Departamentales, la creación y organización de las Contralorías Departamentales y elegir al Contralor.

Con la expedición del Código de Régimen Político y Municipal de 1913, se faculta a los municipios que cumplieran ciertos requisitos establecidos en la ley, organizar sus propias contralorías.

El Decreto Ley 1333 de 1986, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgado por la ley 11 de ese mismo año, se estableció el nuevo código de régimen municipal, los artículos 50, 51 y 52, del decreto 1333 de 86, en armonía con los artículos 50, 60, 190 y 197 de la Constitución Nacional y el artículo 16 de la ley 3ª de 1986, especifican lo conveniente, la organización, constitución e integración y funciones de la Contraloría municipal.

El acuerdo N°14 de 1985, del Concejo de Barranquilla modificado por los acuerdos 021 de 1987; 024 de 1988; 010 de 1989, y 002 de 1990, señalan todo lo relacionado con el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal del municipio de Barranquilla y de las entidades municipales descentralizadas.

A todas estas normas constitucionales, legales, y acuerdos nos hemos referido a lo largo de este trabajo, las cuales constituyen el soporte jurídico del mismo.

7. CONCLUSIONES

Corresponde a la Contraloría General de la República el ejercicio de la función de la vigilancia de la función fiscal de la administración, la que ejercerá de acuerdo con la ley. La Contraloría es un organismo autónomo e independiente, aunque constitucionalmente está considerada como perteneciente a las rama ejecutiva del poder público.

Las Contralorías Departamentales ejercen las mismas funciones y atribuciones de la Contraloría General, pero supeditada su radio de acción o de jurisdicción a las respectivas divisiones territoriales departamentales y municipales.

Para que la Contraloría municipal de Barranquilla pueda desempeñar a cabalidad su vigilancia sobre la gestión fiscal municipal central y de las entidades descentralizadas y del orden municipal, necesariamente tiene que ejercer un seguimiento permanente de todas las etapas de la gestión fiscal, mediante el ejercicio del control coincidente o previo, el control perceptivo y el control posterior, si no

se dan los dos primeros, se difilcultará o incluso, se hara nugatorio y efectivo el ejercicio del último.

Por el Acuerdo 002 de 1990, el Concejo Municipal de Barranquilla, privó a la Contraloría del ejercicio pleno de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, en lo relativo al proceso de contratación, de emisión de bonos y demás títulos valores de deuda pública, y de pago o cancelación de obligaciones del municipio o de sus entidades descentralizadas, por cuanto limita su intervención en la gestión fiscal, únicamente al control posterior, eliminando las dos anteriores, las cuales son indispensables para que se pueda ejercer plenamente la última. Por ello consideramos inconstitucional e ilegal y técnicamente inconveniente esta reforma.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, Jaime. Exposición de Motivos a la Ley sobre Reforma Municipal. Publicaciones del Ministerio de Gobierno. Bogotá D.E. 1984
- CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Biblioteca Actualidad Jurídica. Bogotá 1989.
- CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA. Código Fiscal de Barranquilla. 1990
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA.
- ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO NACIONAL. Ley 38 de 1989.
- GALVIS GAITAN, Fernando. El Municipio Colombiano. Temis, Bogotá: 1984
- GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo Manual de Administración Municipal. Biblioteca Jurídica. Bogotá: 1987
- HENAO HIDRON, Javier. El Poder Municipal. Biblioteca Jurídica. Bogotá: 1989.
- ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política de Colombia. Temis, Bogotá: 1986.
- PEDAGOS, Gustavo. Control Fiscal. Librería del Profesional. Bogotá: 1989.
- PENAGOS, Gustavo. Curso de Control Fiscal. Librería del Profesional. Bogotá: 1979.
- RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, General y Colombiano. Temis, Bogotá: 1987.
- SABOGAL PRIETO, Gustavo. Curso Básico de Organización y métodos. Biblioteca Básica de Administración Municipal. Bogotá: 1989.
- SILVA CIMA, Enrique. El Control Público, Filosofías y Principios. Contaloria General de la República de Venezuela. Caracas: 1976. p.27.
- TERRI R, George. Principios Generales de Administración. Aguilar, Mexico: 1978.