

80112-EE64630

Bogotá D.C. Septiembre 20 de 2010.

Señora
MARIA CAROLINA SANABRIA CABRERA
Carrera 114 No 0148-30 Torre 4, Apartamento 604
Ciudad

Referencia: Normas de creación de la Contraloría General de la República
– Aplicación de la Ley 1066 de 2006 en la CGR

Respetada Señora

Mediante escrito radicado bajo el número 2010ER63196, remitido a esta Dependencia el 6 de agosto de los corrientes, consulta usted acerca de la aplicación de la Ley 1066 de 2006 al interior de la entidad y sobre las normas de creación de la misma.

Sobre la aplicación de la Ley 1066 de 2006 a los procesos de jurisdicción coactiva que se adelanten por parte de la entidad, ya este Despacho tuvo oportunidad de pronunciarse en concepto 2010EE37964 del pasado 2 de junio, el cual se anexa a la presente como referente de consulta.

Sobre las normas de creación de la Contraloría General de la República, conviene hacer un breve recuento histórico acerca de la evolución de los órganos de control fiscal, para puntualizar luego las normas aplicables en la actualidad a la entidad.

Ya en la época de la Conquista y la Colonia, existió por parte de la Corona Española una preocupación constante por el control de los fondos y bienes que poseía en los territorios recién descubiertos, para lo cual en ese entonces se designó al Lugarteniente de los territorios mayores de Castilla como encargado de la realización de tal labor de inspección y vigilancia.

Hacia 1605 se crearon los Tribunales de Cuentas, como encargados del examen de la gestión desplegada por los empleados públicos en aquellos territorios donde la explotación de minerales preciosos representaba una importante fuente de ingresos para la Corona. Actuaban entonces dichos Tribunales como contralorías regionales dentro de los virreinos y capitanías donde se concentrasen tales riquezas.

Con posterioridad a la Independencia y dentro del marco de la República encontramos que la Constitución de Antioquia de 1812 creó el Tribunal de Cuentas Superior de

Hacienda, encargado de fenecer las cuentas que debían rendir los encargados del recaudo o distribución de los bienes estatales.

Lo que podría ser denominado como un primer intento por la organización del control fiscal lo encontramos en cabeza del general Santander, quien impulsó la denominada Ley Principal contra los Empleados de Hacienda, la cual sancionaba hasta con pena de muerte a aquel funcionario público a quien se le hubiese comprobado fraude o malversación en el manejo de los bienes públicos.

Hacia el año 1823 se crea la Contaduría General de Hacienda, la cual fue reemplazada por la Corte de Cuentas. Surge con posterioridad, en 1832 la Contaduría General de Hacienda como órgano dependiente del poder ejecutivo, la cual era la encargada del examen y fenecimiento de las cuentas que anualmente debían rendir los empleados públicos que tuviesen a su cargo la administración del fisco.

En 1850 surge la denominada Oficina General de Cuentas, la cual ejercía las mismas funciones de la Corte de Cuentas y que se mantuvo hasta 1866. Esta Oficina constituye tal vez el primer esbozo de órgano de control perdurable en el tiempo, como quiera que los constantes cambios en la denominación y funciones no habían permitido hasta el momento el asentamiento de un concepto claro de control fiscal.

Mediante ley 36 de 1898 se restablece al Corte de Cuentas, con variaciones en el número de sus magistrados y su procedencia. Variaciones que se repetirían posteriormente en 1912 (año de expedición del Código Fiscal) y en 1918.

El 1923, el Presidente Pedro Nel Ospina contrató una misión de expertos internacionales, encabezados por Edwin W Kemmerer, cuya finalidad era se propusieran modificaciones sustanciales al sistema general contable y de la Hacienda Pública, el cual mostraba problemas coyunturales de déficit e inflación producto de diferentes circunstancias¹. Como resultado de la denominada “Misión Kemmerer” surgieron varias propuestas, las cuales se pueden sintetizar en la creación de una Contraloría General de la República, la creación de un sistema de Banca Central y de bancos de crédito.

La Contraloría General de la República, creada mediante ley 42 de 1923, surge en un momento coyuntural como un departamento administrativo independiente de los demás entes administrativos, al cual se encomendó el control y vigilancia de las finanzas públicas. Es importante señalar que la Corte de Cuentas, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio de Tesoro, quedaron incorporadas a dicho departamento.

Con la reforma Constitucional de 1945 se confiere rango constitucional a la Contraloría, estableciéndose que la misma será una oficina de contabilidad y vigilancia fiscal que no podría realizar funciones administrativas distintas a las inherentes al desarrollo de su propia organización.

¹ Dentro de las cuales puede mencionarse una serie de desequilibrios financieros que venían inclusive desde la finalización de la llamada “Guerra de los mil días”, que terminaron con un crecimiento gubernamental inconsulto con la modernización de sus métodos fiscales, aunado al elevado incremento de divisas producto de la indemnización entregada al país como compensación por la pérdida del canal de Panamá.

Nuestra Misión: Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos

No obstante el avance mostrado, no existía un régimen técnico - jurídico unificado en materia de control fiscal, motivo por el cual en 1975, de conformidad con las exigencias propias del crecimiento y evolución del Estado, se hizo necesario unificar la normatividad dispersa que en materia de control fiscal existía. Fue así como con la expedición de la ley 20 de 1975 se pretendió unificar tal legislación de manera tal que se pudiesen crear mecanismos de control que garantizaran la eficiencia y adecuado manejo del gasto público, en consonancia con los principios de la auditoría financiera vigentes para aquel entonces.

Dentro del marco anterior de adecuación del sistema de fiscalización a las exigencias modernas, surge el decreto 925 de 1976, el cual delimita el alcance y contenido de los controles a ser ejercido por el órgano de control.

El decreto 925 de 1976 desarrolló los conceptos del control previo, preceptivo² y posterior, como etapas del control que pretendían garantizar la existencia de una administración transparente y eficiente. No obstante el número de entidades y recursos a vigilar aunado al creciente número de prácticas corruptas en la administración pública, influenciaron notablemente a algunos de los funcionarios encargados de dicho control, quienes entraron a hacer parte de dichas prácticas, con el consecuente perjuicio para la función asignada al órgano de control.

Al margen de lo anterior, ha de resaltarse que la reforma atrás indicada es tal vez una de las de mayor envergadura, no solo por las bondades que pudo reportar al ejercicio de la función de control fiscal, sino también por sus limitaciones y alcances.

La siguiente gran reforma que se haría al sistema data de 1991, con la expedición de la Constitución Política actualmente vigente.

Hasta 1991 se mantienen en general los lineamientos de la Misión Kemmerer con algunos cambios de orden técnico que buscaban la especialización en lo que al ejercicio del control fiscal se refiere.

No es el caso hacer una extensa exposición de las ponencias que sobre el tema se dieron. Bástenos con saber que la nueva Constitución elimina los controles previo y preceptivo que prohijaban las normas anteriores, desligando de esta forma a los entes fiscalizadores de la participación en las decisiones de la administración. Lo fundamental del cambio residió en la intención del constituyente de desarticular la cultura que giraba en torno a los trámites y la burocracia, para enfocar el control hacia la verificación de objetivos y metas acordes con los estándares señalados por las finalidades del Estado³.

² El control previo se contraía al examen de las operaciones desplegadas por la administración antes que las mismas se realizaran o culminaran, lo cual implicaba que los funcionarios de contraloría otorgasen los permisos previos y autorizaciones requeridas para la ejecución de las mismas. El control preceptivo implicaba la presencia de un funcionario de contraloría que revisase las operaciones mientras estas se desarrollaban.

³ Hizo el Constituyente una severa crítica al modelo de controles previo y preceptivo, señalándole como el responsable de la mayoría de las prácticas corruptas en la administración, lo cual no es del todo cierto, puesto que se trató de modelos específicos de control acordes con una determinada coyuntura económica, política y

Nuestra Misión: Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos

En últimas lo que se pretendió fue la implementación de un modelo en el cual se otorgue libertad a los entes estatales para administrar, sin que existan factores extraños a dicha función que perturben de uno u otro modo tal labor.

Para finalizar hemos de tener en cuenta que a la Contraloría General de la República son aplicables, al igual que para cualquier ente estatal, las normas constitucionales y legales relativas a la gestión pública. De manera puntual en lo que se refiere a su labor de control y vigilancia fiscal encontramos que la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000 constituyen los principales referentes normativos en lo que a la labor de vigilancia fiscal y defensa del patrimonio estatal se refiere. Los Decretos Ley 267, 268, 269, 270 y 271 de 2000 constituyen el fundamento de la estructura organizacional y del régimen de carrera administrativa especial al interior de la entidad. A nivel interno reglamentario debe resaltarse la Resolución Orgánica 5544 de 2003 - Por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República - la cual establece la metodología para la rendición de la cuenta e informes que deban presentar los sujetos obligados a ello. Esta Resolución ha sido objeto de diversas modificaciones siempre encaminadas a la disponibilidad de la mayor cantidad de información posible que sea requerida para el adecuado desarrollo de las funciones de control fiscal macro y micro encomendadas a este ente de control fiscal.

Se hace procedente señalar que, en virtud de ser la Oficina Jurídica una dependencia asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del Decreto Ley 267 de 2000, los conceptos tienen el carácter que les atribuye el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, es decir, carecen de fuerza vinculante.

Por último, le informamos que usted puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a éste y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad - conceptos de nuestro portal institucional: <http://www.contraloriagen.gov.co>

Cordial Saludo

ALEXANDRA KATHERYNE MANZANO GUERRERO

Directora Oficina Jurídica (E)

Revisó: Juan Carlos Luna Rosero – Coordinador de Gestión

NR: 2010IE63196

social. El nuevo modelo tenía un evidente matiz de sistema de control anglosajón cuya separación en lo que a controles se refiere es evidente.