

UNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA
UNAUDITORÍA

Bogotá, 11 de octubre de 2016

Doctores
TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA
Presidente
ELBERT DÍAZ LOZANO
Vicepresidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

RECIBI
COMISION I CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REPRESENTANTES
FECHA Octubre 12 / 16
HORA 11:44
Esther
FIRMA

Honorables Representantes a la Cámara,

Dando alcance a mi ponencia presentada en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 093 de 2016 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 Y 273 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el pasado 10 de octubre de 2016, a continuación presento las observaciones, opiniones y comentarios que tiene la organización sindical que presido, respecto de la enmienda a dicho proyecto consistente en adicionar el artículo transitorio del siguiente tenor:

"Artículo transitorio. Los funcionarios actuales de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa serán incorporados a la planta de personal del Tribunal de Cuentas o las cámaras departamentales de cuentas en cargos de igual o superior jerarquía que se creen, sin exigírseles requisitos adicionales a los ya acreditados."

Consideramos que en dicho artículo transitorio también debe incluirse a los funcionarios de la Auditoría General de la República, toda vez que en su mayoría hemos sido vinculados mediante concurso de méritos permitiendo con ello y por la experiencia de varios años al servicio de la Entidad, un conocimiento especializado en el tema del control fiscal, es decir, que somos funcionarios calificados y con probidad para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y de apoyo a la misma.

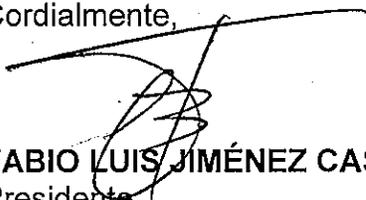
Excluir a los funcionarios de la Auditoría General de la República, violaría flagrantemente el principio fundamental de igualdad, toda vez que la función principal de esta Entidad y por ende de sus funcionarios, es el ejercicio del control fiscal, función que igualmente cumple tanto la Contraloría General de la República

UNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA
UNAUDITORÍA

como las Contralorías Territoriales y por supuesto sus funcionarios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, excluir a los funcionarios de la Auditoría General de la República de este beneficio laboral, implicaría una masacre laboral al dejar sin empleo a 222 funcionarios y sin el sustento a sus respectivas familias.

Cordialmente,



FABIO LUIS JIMÉNEZ CASTRO
Presidente
UNAUDITORIA

UNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA
UNAUDITORÍA

Bogotá, 11 de octubre de 2016

Doctores

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

ELBERT DÍAZ LOZANO

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes a la Cámara,

Dando alcance a mi ponencia presentada en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 093 de 2016 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 Y 273 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el pasado 10 de octubre de 2016, a continuación presento las observaciones, opiniones y comentarios que tiene la organización sindical que presido, respecto de la enmienda a dicho proyecto consistente en adicionar el artículo transitorio del siguiente tenor:

"Artículo transitorio. Los funcionarios actuales de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa serán incorporados a la planta de personal del Tribunal de Cuentas o las cámaras departamentales de cuentas en cargos de igual o superior jerarquía que se creen, sin exigírseles requisitos adicionales a los ya acreditados."

Consideramos que en dicho artículo transitorio también debe incluirse a los funcionarios de la Auditoría General de la República, toda vez que en su mayoría hemos sido vinculados mediante concurso de méritos permitiendo con ello y por la experiencia de varios años al servicio de la Entidad, un conocimiento especializado en el tema del control fiscal, es decir, que somos funcionarios calificados y con probidad para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y de apoyo a la misma.

Excluir a los funcionarios de la Auditoría General de la República, violaría flagrantemente el principio fundamental de igualdad, toda vez que la función principal de esta Entidad y por ende de sus funcionarios, es el ejercicio del control fiscal, función que igualmente cumple tanto la Contraloría General de la República

UNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA
UNAUDITORÍA

como las Contralorías Territoriales y por supuesto sus funcionarios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, excluir a los funcionarios de la Auditoría General de la República de este beneficio laboral, implicaría una masacre laboral al dejar sin empleo a 222 funcionarios y sin el sustento a sus respectivas familias.

Cordialmente,



FABIO LUIS JIMÉNEZ CASTRO
Presidente
UNAUDITORIA

**AUDIENCIA PUBLICA CELEBRADA EN LA COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL Y CONVOCADA POR LA MESA DIRECTIVA DE LA
MISMA PRESIDIDA POR EL HR, DOCTOR TELESFORO PEDRAZA**

**POSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES FRENTE AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 093/16 Cámara “ *Por medio del
cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272
y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras
disposiciones* ”**

En el Derecho Comparado, las Entidades Superiores de Control fiscal en el mundo, como organismos especializados para ejercer el control fiscal y la auditoría, se dividen en dos modelos básicos:

Aquellos que tienen un sistema unipersonal (Contralor o Auditor General), que si bien es un organismo independiente, su misión básica es la de brindarle apoyo al Congreso. Tal es el caso de Estados Unidos en donde se denomina *Government Accountability Office (GAO)*¹ y usualmente se conoce como el “brazo investigador del Congreso”, o el de Canadá llamado *Auditor General of Canada (OAG)* que igualmente “sirve”² al Congreso con su labor de auditoría sobre el Gobierno.

Por otra parte, el modelo francés de Corte de Cuentas (*Cour de Comptes*), que posee como rasgos centrales el de ser un organismo colegiado, de tener independencia frente al Gobierno y el Parlamento, y el de ejercer funciones

¹ “La Government Accountability Office (GAO) (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE:UU) es una agencia independiente del poder legislativo dentro del Gobierno federal. Suele denominársela con frecuencia “el brazo investigador del Congreso” o “el guardián del Congreso”, y examina la forma en que se gastan los dólares del contribuyente y asesora a los legisladores y a los responsables de organismos del Ejecutivo sobre mejoras en los métodos de trabajo del Gobierno”. http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf

² http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_371.html

jurisdiccionales.³ De similar caracterización, el Tribunal de Cuentas de España,⁴ el cual posee como funciones, una doble competencia de naturaleza fiscalizadora y jurisdiccional.

Por su parte, en nuestro país el control fiscal ha tenido tres grandes momentos históricos:⁵

De un lado, el de la “República”, correspondiente al periodo pos independencia, caracterizado esencialmente por la predominancia de un esquema de influencia francesa, basado en el de Cortes de Cuentas.⁶

De otro, el de la creación de la Contraloría General de la República en 1923, a instancias de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, basada en un modelo de control fiscal previo y con competencias, entre otras, de llevar la contabilidad pública, y de adelantar juicios de cuentas.

Por último, la reforma constitucional de 1991, que le otorgó una plena tipicidad jurídica propia y autónoma a la Contraloría en la estructura del Estado (como Órgano de Control), suprimiendo el control previo y reemplazándolo por uno posterior y selectivo, dotado de ingredientes económicos para evaluar la

³ “La *Cour des Comptes* es una institución que goza de independencia tanto del Parlamento como del Gobierno. No obstante, la propia Constitución francesa establece que la *Cour des Comptes* asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de las Leyes financieras (art. 47). Esta regulación de la Constitución de 1958 ha sido interpretada en el sentido que la *Cour des Comptes* es un *grand corps de l’État*, un *corps constitué*, así mismo, se ha dicho que la posición institucional de la *Cour des Comptes* “se sitúa a mitad de camino entre el Gobierno y el Parlamento”. La *Cour des Comptes* es una institución que realiza sus funciones de control a posteriori, es decir, una vez que se ha ejecutado el gasto y tiene como fin controlar a los contables públicos. Este es un procedimiento de control cuya naturaleza es esencialmente jurisdiccional, puesto que tiene por objeto decidir acerca de la responsabilidad personal”. Oscar A. García Palacios, La Contraloría General de la República y el control externo en el Estado, Universidad Centroamericana, Managua, 2006, P. 28

⁴ La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, señala en su artículo 1º (uno), que “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica”. Del mismo modo la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, determina que el “El Tribunal de Cuentas, por delegación, de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido”. Por su parte, Constitución Española, artículo 66.1, señala que “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”.

⁵ Cfr. Uriel Alberto Amaya Olaya, Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal, Umbral Ediciones, Bogotá, 1996, pp. 23 y ss.

⁶ Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración de la Hacienda Nacional de 1847 y el Código Fiscal de 1873 que estructuraban el control fiscal en una Corte de Cuentas. *Id.*

gestión fiscal, el cual incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Además, con competencias para determinar la responsabilidad fiscal que se derive de dicha gestión, a través de un procedimiento de naturaleza administrativa.

No obstante el notable avance que significó la reforma del control fiscal introducida por la Constitución de 1991, hoy en día se discute la eficiencia de los procesos de responsabilidad fiscal, por varias razones que básicamente se pueden resumir en dos:

- (i) *El tiempo dilatado para adelantar el proceso, debido a la naturaleza administrativa de esa actuación y riesgos de condenas patrimoniales en contra de las Contralorías.* El trámite del proceso en las Contralorías técnicamente puede durar casi diez años (cinco de caducidad de la acción y cinco más de prescripción de la responsabilidad), y eventualmente también si se surte un control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto del acto administrativo definitivo del proceso (el fallo con responsabilidad fiscal) cuando es demandado ante esa Jurisdicción, la inversión de tiempo es casi equivalente a aquella hasta cuando se obtiene una decisión definitiva; Además, en este último caso, surgen riesgos altos de condenas económicas en contra de las Contralorías, cuando tales fallos son declarados nulos por esa Jurisdicción;
- (ii) *La ausencia de independencia y garantía del debido proceso.* Dado que es la propia Contraloría la que produce los informes de auditoría que dan pie al proceso de responsabilidad fiscal (hallazgos fiscales), siendo ella a su vez la que tramita el correspondiente proceso con

base en esas pruebas, actuando como juez y parte, se lesiona la independencia y autonomía, como rasgos centrales que debe tener un proceso de graves consecuencias patrimoniales sobre los gestores fiscales.

Tales circunstancias, entre otras relevantes, han llevado a proponer la necesidad de modificar el modelo de control fiscal que nos rige, separando para ello las dos funciones esenciales de la Contraloría, esto es la de ejercer control fiscal, y la de determinar la responsabilidad fiscal.

Pues bien, con el propósito de solucionar aquellos defectos e inconsistencias, se han planteado varias propuestas que pudiéramos resumir así:

Una que busca retornar al esquema del Tribunal o Corte de Cuentas, el cual, además de su estructura colegiada, está dotado de funciones jurisdiccionales, complementarias con las fiscalizadoras, circunstancia que permitiría que las actuaciones de ese talante para determinar la responsabilidad fiscal de los agentes que administren patrimonio público, tuvieran un carácter definitivo.

No obstante tratarse de un modelo exitoso en el mundo, el principal defecto que se le encuentra, es que en todo caso es la propia Contraloría quien asumiría la doble función, con el mismo riesgo de ausencia de la independencia que requiere la competencia para determinar responsabilidades con efectos patrimoniales sobre los agentes estatales y particulares que tienen competencias de gestión fiscal.

Una segunda propuesta consiste en separar orgánica y funcionalmente dichas competencias, a semejanza del modelo adoptado por Panamá, en

donde existe una Contraloría General de la República que ejerce el control fiscal, y en el evento en que encuentre situaciones lesivas del patrimonio formula “reparos” ante el Tribunal de Cuentas quien ejerce la “justicia de cuentas”, mediante un procedimiento judicial con el fin de determinar la responsabilidad patrimonial de los agentes por el manejo de los fondos y bienes del Estado.

Este modelo, no obstante solucionar el problema de independencia para garantizar una plena objetividad de la agencia que determinará la responsabilidad fiscal, respecto de la Contraloría que produce el hallazgo, y de dotar a dicho proceso de naturaleza judicial, tiene el inconveniente de los altos costos financieros que implicaría su creación, teniendo en cuenta además su competencia nacional y territorial.

Una tercera propuesta, que aquí se plantea, pretende obtener el mismo propósito de superar aquellos estructurales defectos, pero con una mayor racionalización financiera de costos, proponiendo para ello mantener el esquema del control fiscal actual ejercido a través de las Contralorías, dedicadas exclusivamente a esa labor de auditoría, y entregar a su vez la competencia para determinar la responsabilidad fiscal a una Sala especializada del Consejo de Estado y en todo caso como una función atribuida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Con este modelo, se aprovecharía la organización existente de la Jurisdicción en la Rama Judicial del Poder Público, disminuyendo los altos costos financieros que implicaría crear una organización nueva, de un lado, y de otro se garantizaría la independencia del ente que adelantaría el proceso, dentro del cual la Contraloría asumiría el rol de parte demandante.

Del mismo modo, se beneficiaría también aquella función de la indiscutida experiencia de la Rama Judicial y su consolidada estructura y especialización jurídica.

Esta propuesta, pues, que pudiéramos llamar “intermedia”, soluciona los defectos de la imbricación del control fiscal con la determinación de la responsabilidad fiscal ya referenciados, pero opta por un esquema igualmente eficaz, pero mucho más racional y práctico en términos económicos y financieros, así como de menor impacto institucional desde el punto de vista de los ajustes a la organización estatal.

Emilio OTERO DAJUD

Contralor Departamental de Córdoba

Presidente (Coordinador) Colegiado del Consejo Nacional
de Contralores Territoriales.