

Control fiscal en Colombia y Venezuela en el año 2020: diferentes ópticas en un año particularmente difícil de controlar

María Lidia ÁLVAREZ CHAMOSA*
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 565-579.

SUMARIO

Introducción 1. Control preventivo –no previo– y concomitante de la Contraloría General de la República en Colombia 2. Control fiscal de la Contraloría General de la República de Venezuela en el año 2020 3. Como punto final: ¿qué señalan algunos organismos internacionales con motivo de la COVID-19 y los mecanismos de control fiscal?

Introducción

Una realidad: El año 2020 ha sido distinto, la pandemia COVID-19 (coronavirus) ha generado cambios importantes de los que no escapa el Estado. Otra realidad: para atender las necesidades y situaciones derivadas de la pandemia el Estado debe emplear recursos de la más variada índole de manera urgente. Posible consecuencia: la emergencia para atender esas necesidades pone en riesgo el control sobre los recursos utilizados.

El Estado, en especial si se cataloga social, además de lo que usualmente ejecuta, en situaciones de emergencia se sobrecarga de prestaciones que ameritan

* **Universidad Católica Andrés Bello**, Abogada; Especialista en Derecho Administrativo; Magister en Derecho Constitucional; Doctoranda en Derecho; Profesora de pregrado y postgrado. **Universidad Monteávila**, Profesora de Instituciones Administrativas I.

el empleo de recursos financieros, presupuestarios y personales previsiblemente acompañados de la flexibilización o adaptación de los mecanismos contralores.

Para hacer frente a lo señalado, los países han actuado de diversas maneras y, en el área de control fiscal que en definitiva es una de las fórmulas de revisión de la actividad administrativa, las decisiones adoptadas han sido de naturaleza diferente.

Así, tomando como ejemplos los casos de Colombia y Venezuela, ambos con un entramado organizativo que incluye la Contraloría General de la República como máxima instancia de control fiscal reconocida constitucionalmente, se observa que en el año 2020 las fórmulas adoptadas para vigilar la actividad administrativa han sido distintas.

Es el caso que con fundamento en la reforma de la Constitución colombiana del año 2019, que agregó al control posterior y selectivo contenido en la Carta Política de 1991 un control preventivo (no previo) y concomitante, se han ejecutado una serie de actividades en tiempo real y que aun cuando pudiera alegarse que control preventivo y previo son lo mismo y conllevan el riesgo de coadministración, en opinión del Contralor General ha rendido frutos por las alertas efectuadas con la finalidad de corregir los sobrecostos detectados en contratos relacionados con la COVID-19¹.

¹ «El contralor Carlos Felipe Córdoba agradeció a los miembros de la Corte Constitucional y expresó su satisfacción por el claro respaldo jurídico a la iniciativa que planteó desde antes de posesionarse en el cargo, en cuanto a poder hacer un control preventivo, que, como se ha demostrado en la emergencia por el COVID-19, permite a la Contraloría General ser oportuna en la vigilancia de los recursos públicos, adelantando actuaciones en tiempo real y alertando eficazmente sobre riesgos o daños inminentes al patrimonio público», Contraloría General de la República de Colombia: «A salvo facultades de control preventivo y concomitante, Contraloría General sigue alertando sobre mal manejo de recursos públicos», en *Comunicado de Prensa* N.º 69, del 07-05-20, https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/a-salvo-facultades-de-control-preventivo-y-concomitante-contraloria-general-sigue-alertando-sobre-mal-manejo-de-recursos-publicos.

Por su parte, en Venezuela, el principio que rige la actividad contralora es su carácter posterior. Sin embargo, en el caso específico de la Contraloría General de la República, la normativa legal y sublegal² establece de forma expresa su competencia para ejercer el control previo que, si bien es criticable, ante acontecimientos inéditos y con las debidas cautelas, puede ser una fórmula para revisar actuaciones al tiempo de su ejecución sin arriesgar que la dilación en ejercer controles faciliten borrar los rastros de cualquier irregularidad. A tal respecto debe indicarse que no consta que se hayan implementado muchas actuaciones de control, al menos a tenor de las informaciones reflejadas en la página web de la institución³.

Este trabajo se refiere entonces a algunas de las diferencias que se pueden observar en Colombia y Venezuela en el ejercicio de las competencias contraloras y afrontar con ello un año particularmente difícil de auditar, finalizando con planteamientos de instancias internacionales para que esta actividad sea un aporte a las soluciones requeridas por la crisis dentro de las limitaciones legales y fácticas.

Finalmente, mi mayor agradecimiento por esta invitación en homenaje al profesor Jesús CABALLERO ORTIZ, quien con sus variados aportes, obras y opiniones siempre ha sido fuente de inspiración por sus enseñanzas aplicables a la práctica en el interesante y a veces farragoso mundo del Derecho.

1. Control preventivo –no previo– y concomitante de la Contraloría General de la República en Colombia

En el año 2019, fue reformada la normativa constitucional colombiana en materia de control fiscal a través del Acto Legislativo N.º 4 del 18 de

² En cuanto al control previo *vid.* Disposición final séptima de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6013 extraordinario, del 23-12-10. De igual manera el capítulo IV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, *Gaceta Oficial* N.º 39 240, del 12-08-09.

³ *Vid.* Contraloría General de la República de Venezuela. Inicio, Noticias y Boletines de Prensa, http://www.cgr.gob.ve/site_newsindex.php?t=1&Cod=038&y=2020.

septiembre⁴ añadiendo al control posterior y selectivo establecido en la Carta Política de 1991 que se ejerce una vez terminada la actuación de la administración activa, uno preventivo y concomitante para la defensa y protección del patrimonio público, y que no debe confundirse con el control previo debido a las limitaciones, cautelas y prohibiciones con que aquel fue ideado⁵.

La Corte Constitucional de la República de Colombia por mayoría de votos avaló esta modificación⁶, indicando que la intención del constituyente derivado fue establecer adicionalmente al existente, un sistema preventivo y concomitante fundamentado en la anticipación y prevención del daño, para con ello generar advertencias hacia el administrador y que tome las medidas necesarias a fin de evitar la consolidación del daño al patrimonio público, siendo por tanto un control sobre los riesgos no sobre los daños porque su finalidad es prevenirlos no repararlos.

Indica dicha instancia que en la Exposición de motivos del Acto Legislativo N.º 4 se observa que el control preventivo permite a la Contraloría General de la República actuar desde el momento en que surge el riesgo o sobre los daños que son evidentes o predecibles porque el control posterior y selectivo es ineficiente e insuficiente para la efectiva y real protección del patrimonio público y que, si bien dicha Corte en anteriores decisiones se inclinó a fundamentarse en el modelo existente en la Constitución de 1991 (posterior y selectivo), eso no significa que ese sistema establecido en la Carta Política

⁴ Congreso de la República, *Diario Oficial* N.º 51 080, del 18-09-19, https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100251. A su vez, el presidente de la República de Colombia dictó el Decreto N.º 403, del 16-03-20, que contiene las normas para la correcta implementación del Acto Legislativo N.º 4 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-403-DE-2020-Fortalecimiento-Control-fiscal.pdf>.

⁵ Corte Constitucional de la República de Colombia, sent. N.º C-140/2020, exp. D-13517, del 06-05-20, caso: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 2 (parcial) del Acto Legislativo N.º 4 de 2019 por considerar que constituyen una sustitución de dos pilares esenciales de la Constitución Política: la separación de poderes y el control fiscal posterior y selectivo, <https://www.corte-constitucional.gov.co/Relatoria/2020/C-140-20.htm>.

⁶ Ídem.

es un basamento pétreo ni que se le hubiere reconocido como eje identitario, por lo que puede ser complementado, como en efecto se hizo con la modificación del año 2019⁷.

Indicó que, ante posibles equiparaciones del control preventivo con el control previo que la Constitución de 1991 evitó a toda costa, se señalan las prohibiciones, cautelas y límites que los hacen diferentes, siendo que el nuevo modelo:

i. no implicará coadministración; ii. se llevará a cabo en tiempo real mediante el seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de recursos públicos; iii. usará tecnologías de la información; iv. contará con la participación activa del control social; v. articulado con el control interno; vi. de carácter excepcional y no vinculante; vii. sin versar sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos; viii. tendrá la forma de advertencia al gestor fiscal; y ix. su ejercicio y coordinación exclusivamente corresponde al Contralor General en materias específicas⁸.

⁷ Ídem.

⁸ Fundamentada en la sent. N.º C-140/2020. *Vid.* ÁLVAREZ CHAMOSA, María Lidia: «Control preventivo de la Contraloría General de la República en Colombia: modalidad *soft* de control previo otrora inconstitucional». En: *Revista de Derecho Funcionario*. N.º 26 (Homenaje a José Caballero Ortiz). FUNEDA-CIDEP. Caracas, 2020, p. 88. Argumentos en contra de considerar que el control preventivo y el control previo son diferentes se derivan del voto salvado de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger que consta en dicho fallo, para quien el Acto Legislativo N.º 4 de 2019 debió declararse inexecutable denominando al modelo de control «previo y concomitante» por ser una sustitución parcial y permanente del eje axial de separación de poderes de la Carta Política. Según su criterio, la reforma que plantea el mencionado Acto le permite a la Contraloría intervenir en decisiones que son propias de otras autoridades y en cuanto a las advertencias por riesgo inminente, ellas van encaminadas a que su destinatario adopte medidas dirigidas a cambiar las acciones y decisiones que estaba ejecutando sobre la gestión de recursos, permitiendo al Contralor la injerencia en las actividades controladas no solo sobre los resultados, sino interviniendo a través de advertencias en la gestión de recursos que competen a otras autoridades. A su vez, he afirmado, para fundamentar que el control preventivo es una modalidad morigerada de control previo que puede comportar similares riesgos, trae a colación que en una decisión del año 2015 la Corte Constitucional de

Ahora bien, con ocasión de la COVID-19 entró en vigencia el decreto por el cual se Declara la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorial Nacional, dentro del cual se justifica la necesidad de adoptar medidas que permitan mantener la continuidad de los servicios públicos, destinar recursos, flexibilizar contrataciones, etc.⁹

la República de Colombia consideró que la función de «advertencia» era una intervención previa de control que podía incidir en las decisiones administrativas, conformando, por ende, una modalidad de coadministración; sin embargo, esa misma instancia en la sentencia N.º C-140/2020 respecto a la reforma constitucional del año 2019, que incluye las «advertencias» como mecanismo de control preventivo y concomitante, descarta que haya visos de coadministración. Es interesante resaltar que la misma actuación que antes se consideraba control previo y, por ende, inconstitucional, ahora es admisible – aunque conlleve iguales riesgos – por el solo hecho de un cambio de naturaleza al ser incluida como parte del control preventivo en la reforma constitucional. Para ahondar en los motivos por los que se consideraban a las advertencias fiscales como control previo (y preventivo), *vid.* Corte Constitucional, sent. N.º C-103/15, del 11-03-15, caso: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7º del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, «Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones», <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>. Según este fallo, las ventajas anticipatorias del control «previo» o «preventivo» (utilizando ambos términos) podían ser ejercidas por la Contraloría mediante medios alternativos y así resolver «la tensión entre principios constitucionales que se plantea a propósito de esta controversia: por un lado, la efectividad del control fiscal, que reclamaría una *vis* expansiva, una anticipación, con carácter preventivo y proactivo, del momento en que inicia la intervención de la Contraloría como la que se propone con la función de advertencia; de otro lado, los principios de orden constitucional que propenden por mantener el carácter posterior del control fiscal externo que lleva a cabo dicha entidad, para así salvaguardar la autonomía e independencia del ente de control, que se ven comprometidas cuando este incurre en alguna forma de coadministración». (La modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que establecen el carácter posterior del control fiscal y la prohibición de coadministración, 58).

⁹ Presidente de la República de Colombia, Decreto N.º 417, del 17-03-20, https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/general/51_Presidencia_Decreto_417.pdf.

Seguidamente, el presidente de la República dictó una serie de decretos mediante los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y el mantenimiento del orden público¹⁰ que de forma similar aunque flexibilizándose en la medida en que entraban en vigencia los sucesivos decretos, han preceptuado dentro de las garantías para las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, que serán permitidas las actividades de servidores públicos y contratistas que sean estrictamente necesarias a fin de prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar los servicios indispensables del Estado y el teletrabajo y trabajo en casa u otras similares para las entidades del sector público cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria. En esos instrumentos normativos no se observa de forma expresa que se hiciera referencia al cumplimiento de funciones por parte de la Contraloría General de la República durante esta emergencia derivada de la pandemia.

Sin embargo, según ha señalado el Contralor General, la implementación de los mecanismos de control preventivo y concomitante ha estado funcionando, ya que muestra sus primeros resultados al efectuar la vigilancia excepcional del gasto público realizado por el Gobierno con el objetivo de atender los efectos de la COVID-19 y reducir en una muestra de 21 contratos los posibles sobrecostos en \$7566 millones luego de las alertas del órgano contralor¹¹.

¹⁰ Entre otros, Decreto N.º 457, *Diario Oficial* N.º 51 264, del 22-03-20, <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038992>; Decreto N.º 531, *Diario Oficial* N.º 51 282, del 11-04-20, http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30039046#ver_30215788; Decreto N.º 593, *Diario Oficial* N.º 51 295, del 18-04-20, http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30039139#ver_30216728; Decreto N.º 636, *Diario Oficial* N.º 51 306, del 06-05-20, http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30039165#ver_30218021; Decreto N.º 749, *Diario Oficial* N.º 51 328, del 28-05-20, http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30039305#ver_30219883; Decreto N.º 990, *Diario Oficial* N.º 51 370, del 09-07-20, http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30039529#ver_30222090.

¹¹ *Comunicado de Prensa* N.º 69, citado *supra*.

2. Control fiscal de la Contraloría General de la República de Venezuela en el año 2020

La Constitución venezolana vigente ubica a la Contraloría General de la República como parte del Poder Ciudadano con competencia para ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos sin que en dicho texto normativo se precise la modalidad de control¹².

A su vez, de las regulaciones de rango legal y sublegal se desprende que, excepcionalmente entre los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal¹³, corresponde en todo momento a dicha Contraloría ejercer el control previo sobre todas las actuaciones de cualesquiera de los órganos del Poder Público, previa resolución dictada por el Contralor General y, en cuanto a las contralorías de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios, deberán abstenerse de ejercer ese control previo cuando se aseguren, previa evaluación, que el sistema de control interno del respectivo ente territorial garantice el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, es decir, los que deben cumplirse antes de adquirir bienes o servicios o realizar cualquier tipo de contratos y los que deben cumplirse antes de realizar los pagos¹⁴. Finalmente, las unidades de auditoría interna como órganos de control fiscal son competentes para cumplir un servicio interno de examen posterior de las actividades administrativas y financieras de cada órgano o ente dentro del cual ellas funcionan¹⁵.

¹² Vid. artículos 287 y ss. de la Constitución, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 36 860, del 30-12-99. Reimpresa con correcciones en la *Gaceta Oficial* N.º 5453 extraordinario, del 24-03-00. Enmendada según *Gaceta Oficial* N.º 5908 extraordinario, del 02-02-09.

¹³ Los órganos de este sistema son: la Contraloría General de la República; la Contraloría de los estados, de los distritos, distritos metropolitanos y de los municipios; la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y las unidades de auditoría interna (artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal).

¹⁴ Disposición final séptima y octava. Vid. título IV del Reglamento de la Ley.

¹⁵ Vid. artículo 141 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6210 extraordinario, del 30-12-15.

En ejercicio del control previo, el Contralor General de la República puede formular advertencias sobre las violaciones observadas, señalando expresamente las responsabilidades que pudieran derivarse en caso de que no se subsanaran. Esa función de advertencia plantea, en teoría, mayor riesgo de coadministración que la aprobada en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que en Venezuela la regulación sublegal que contempla tales advertencias como actuaciones de control previo, se titula: «Aprobación u objeción de operaciones»¹⁶, siendo que, aunque no se denomina «autorización» –*a priori*– su falta de acatamiento además de poder generar responsabilidades, no cuenta con mayores limitaciones, circunstancia esta que a falta de precisión abona el terreno de la discrecionalidad.

En marzo del año 2020, el presidente de la República dictó un decreto mediante el cual se declara el estado de alarma para atender la emergencia sanitaria del coronavirus¹⁷. Prorrogado sucesivamente, establece la suspensión

¹⁶ Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (artículo 23).

¹⁷ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6519 extraordinario, del 13-03-20. De manera reiterada, tanto el decreto original como sus prórrogas han sido declarados ajustados a la Constitución por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Aunque no forma parte de esta exposición, es importante tener en cuenta que, contrario a lo que señala esa instancia, la doctrina plantea que incumplen con las formalidades constitucionales y legales para su entrada en vigencia y además, aun cuando esta clase de decretos acorde al artículo 338 de la Constitución pueden durar hasta treinta días con posibilidad de una prórroga por igual tiempo, la última que se conoce data del mes de noviembre de 2020. Entre los críticos *vid.* BREWER-CARIAS, Allan R.: «El decreto del estado de alarma en Venezuela con ocasión de la pandemia del coronavirus: inconstitucional, mal concebido, mal redactado, fraudulento y bien inefectivo», <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2020/04/Brewer.-El-estado-de-alarma-decretado-con-ocasi%C3%B3n-de-la-pandemia-del-Coronavirus.pdf>. Con similares objeciones, en el año 2020 ha coexistido con el estado de excepción de alarma, un estado de excepción y de emergencia económica en todo el territorio nacional, cuyo primer decreto data del año 2016 y ha sido sucesivamente prorrogado aun cuando, según el artículo 338 de la Constitución, puede durar hasta sesenta días prorrogables por un plazo igual.

o interrupción de procedimientos administrativos¹⁸ dentro de los cuales por su naturaleza administrativa deben incluirse los procedimientos de auditoría.

Además interesa mencionar que en adición a los previsibles gastos de emergencia para atender la situación por la COVID-19 y que ameritaría el uso de mecanismos de control que disminuyeran el riesgo que un control tardío –*a posteriori*– comporta tal situación, sin conexión con la pandemia fue publicada la Ley constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos¹⁹, en la que, a fin de contrarrestar, reducir y mitigar los efectos nocivos de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas punitivas o restrictivas dictadas por otro u otros Estados contra Venezuela y su población, se contempla que el Ejecutivo nacional podrá inaplicar normas de rango legal o sublegal, diseñará e implementará mecanismos excepcionales de contratación, compra y pago de bienes y servicios y, a su vez, todos los actos públicos dictados en ejecución de esta «Ley constitucional» quedan sometidos al control posterior de la Contraloría General de la República²⁰.

Opera así una limitación en las competencias contraloras porque no señala que el Contralor esté habilitado para ejercer el control previo ante la flexibilización en la aplicación de normas vigentes en áreas riesgosas, como la materia de contrataciones, que puede ser temporalmente descartada dentro de los términos de dicha «Ley constitucional» y, con ello, dar paso a regulaciones excepcionales con las que presuntamente se contrarrestarán unos efectos nocivos allí mencionados.

¹⁸ Ídem., Disposición final sexta.

¹⁹ Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6583 extraordinario, del 12-10-20, esta «Ley constitucional» emanada de un órgano con cuestionable legitimidad y cuya validez formal, fundamentos de hecho y de derecho así como jerarquía dentro del ordenamiento jurídico es discutible. *Vid.* PEÑA SOLÍS, José: «Breve excursión histórica y conceptual sobre las leyes constitucionales, a propósito de las dictadas por la sedicente Asamblea Nacional Constituyente». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 10. Caracas, 2018, pp. 581-609, www.rvlj.com.ve, también http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RVLJ/10/rvlj_2018_10_I_581-609.pdf.

²⁰ *Vid.* artículos 1, 28 y 13 de la «Ley constitucional».

Lo anterior puede ser un problema interpretativo, ya que el hecho de que la ley se refiera al control posterior no impediría el ejercicio del control previo contenido en la Ley Orgánica de la Contraloría y Sistema Nacional de Control Fiscal y su Reglamento. Sin embargo, es importante mencionar que la «Ley constitucional» establece que será de aplicación preferente frente a normas de rango legal y sublegal, leyes orgánicas y especiales e inclusive sobre el régimen derivado del decreto mediante el cual se acuerda el estado de excepción y de emergencia económica en todo el territorio nacional²¹, y entonces si la damos por válida, tal instrumento se aplica de manera preferente al resto del ordenamiento jurídico, por lo que, según un simple criterio jerárquico, cualquier antinomia deberá resolverse a favor de la denominada «Ley constitucional».

Pues ya sea en cuanto al control previo o al posterior, llama la atención que en la página web de la Contraloría General de la República de Venezuela no abundan datos sobre actividades efectuadas en el año 2020 en ejercicio de los mismos, aunque dentro de las escasas noticias, una conjuga de manera contradictoria el control previo y la cuestionada Ley constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos.

En un boletín de prensa que reseña que el Contralor General de la República realizó una inspección en unos almacenes se indica que:

Esta inspección está enmarcada en la Ley Antibloqueo, que delega en el Contralor General la obligación de garantizar la transparencia en la acción del Estado venezolano en el ejercicio del control previo y posterior de la ejecución y los recursos empleados para contrarrestar el bloqueo criminal y las sanciones impuestas...²².

Contradictorio porque, como ya se indicó, la mencionada Ley establece un control posterior y no previo, pero también inexacto, porque el ejercicio de

²¹ *Ídem.*, Disposición transitoria primera.

²² Contraloría General de la República de Venezuela: «Contraloría General realizó inspección a CEALCO en el estado Aragua», *Boletines de Prensa*, 20-10-20, http://www.cgr.gov.ve/site_news.php?notcodigo=00001746&Anno=2020&t=1.

este último no se produce por delegación del cuestionado instrumento, sino que deriva directamente de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal y de su Reglamento, ambos con más de diez años de vigencia.

3. Como punto final: ¿qué señalan algunos organismos internacionales con motivo de la COVID-19 y los mecanismos de control fiscal?

En esta materia existen una serie de instituciones universales y regionales que agrupan a las entidades internas de control.

Entre ellas, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)²³ cuyos miembros de pleno derecho además de otros son la Contraloría General de la República de Colombia y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela por ser Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presenta abundante literatura sobre la pandemia y las actuaciones de las EFS en diversos países.

En ellas se señalan los riesgos a los que diversas actuaciones de control pueden enfrentarse. Así, por ejemplo, en el caso de auditorías de cumplimiento puede suceder que se presenten situaciones que ameritan de los órganos auditores un cierto nivel de comprensión, ya que es posible la relajación de algunas normas, entendiendo que, dentro de lo razonable, debe esperarse que las autoridades motiven y documenten las desviaciones con respecto a su aplicación.

²³ Organización independiente, autónoma, profesional y apolítica cuya sede y Secretaría General está en Viena, Austria, creada como una institución permanente para: «promover el apoyo mutuo a las EFS; fortalecer el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias; actuar como portavoz, reconocido globalmente de las EFS dentro de la comunidad internacional; elaborar normas para la auditoría del sector público; fomentar la buena gobernanza; y apoyar el desarrollo de capacidades, la cooperación y una continua mejora del rendimiento de las EFS», <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros>.

Algunas situaciones que se presentan y deben ser controladas son:

i. Adquisiciones conforme a procedimientos de emergencia que no siguen los procedimientos básicos previstos. ii. Inobservancia de los procedimientos establecidos para prevenir el contagio, tales como los previstos para hospitales y entes gubernamentales clave. iii. Cumplimiento de los requerimientos previstos en acuerdos internacionales sobre medidas y actividades de recuperación, asistencia, rehabilitación y reconstrucción. Por ejemplo, los gobiernos están obligados, en virtud de las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU N.ºs 46/182 de 1991 y 58/114 de 2004, a cumplir con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa²⁴.

En cuanto a las auditorías de desempeño, se considera que pueden ser abordadas con actuaciones fiscales de corta duración e inclusive combinadas con auditorías de cumplimiento y financieras, siendo que hay riesgos evidentes, tales como falta de coordinación de acciones y ausencia de claridad de responsabilidades y roles; mala comunicación entre entes del Gobierno, y entre estos y el público; insuficiencia de las estructuras gubernamentales para afrontar la crisis, etc.²⁵

La realización de auditorías previas no está negada dependiendo de las necesidades emergentes de auditoría y de control, ya que:

Si la EFS tiene el mandato, puede realizar auditorías previas o controles antes de que se realice el gasto. Esta pudiera ser una función necesaria,

²⁴ *Vid.* «La rendición de cuentas en tiempos de crisis. Cómo pueden las Entidades Fiscalizadoras Superiores y sus socios para el desarrollo aprender de las crisis precedentes y asegurar respuestas eficaces ante el COVID-19 en los países en desarrollo», 06-05-20 (versión original en inglés emitida el 17-04-20). Colaboración entre la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), el Servicio de Auditoría de Sierra Leona (ASSL por sus siglas en inglés), la Comisión de Auditoría General de Liberia (GAC por sus siglas en inglés) y la Organización Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores de habla francesa (CREFI AF), <https://www.idi.no/elibrary/covid-19/987-la-rendicion-de-cuentas-en-tiempos-de-crisis/file>, p. 23.

²⁵ Ídem.

especialmente en países con capacidad limitada de control interno, para permitirle a los entes gubernamentales y donantes liberar los fondos y aplicar nuevas medidas rápidamente. Al mismo tiempo, la EFS debe contemplar si dicho papel es deseable, teniendo en cuenta el rol conflictivo versus el riesgo en cuanto a reputación y la auditoría posterior. En muchos casos, es mejor dejar que la función de auditoría interna asuma su rol. La Oficina Federal de Auditoría Suiza (SFAO, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de la priorización de los recursos de la EFS durante la crisis del COVID-19. La oficina suspendió una gran parte de sus auditorías de campo e interrumpió sus publicaciones. Reorientó su enfoque de auditoría hacia inspecciones rápidas, al azar, antes de que se llevara a cabo el gasto y monitoreo de las nuevas medidas por parte del Gobierno federal²⁶.

Las EFS pueden contribuir con las respuestas a la crisis derivada de la pandemia COVID-19 de diversas maneras: comunicación directa con el Gobierno como «amigos críticos» que indican las regulaciones básicas que deben seguirse; mantenimiento del diálogo con las partes interesadas para evaluar continuamente el tipo de auditorías más útiles evitando que dichas actividades condicionen la respuesta del Gobierno; clarificación de las competencias de las EFS para evitar entorpecer, pero además tratar de ampliar su rol a fin de desempeñar un papel significativo; tratar de ejecutar auditorías en tiempo real, es decir, con la mayor proximidad temporal posible a la implementación de los programas por el Gobierno, que proporcionen un rápido *feedback* sobre el funcionamiento de políticas y procedimientos de emergencia tomando en cuenta además ciertas áreas que eran sensibles antes de la crisis, como la protección de los más vulnerables; informar a tiempo los hallazgos que consten en informes cortos y especiales; proteger al personal cumpliendo las medidas de distanciamiento social e implementar la recolección de datos en línea o por teléfono²⁷.

De lo señalado se desprende la existencia de mecanismos para atender la crisis desde la óptica del control fiscal, más flexibles o adaptados a las especiales

²⁶ *Ibíd.*, p. 27.

²⁷ *Ídem.*

circunstancias, pero en definitiva presentes. Lo que no es admisible es la inercia o inacción en la actuación de control porque pone en evidencia la falta de utilidad de ciertas instituciones. En definitiva si poco o nada hacen no tiene sentido su permanencia.

Tal y como se ha presentado el año 2020, muchos cambios deben adoptarse para que las instituciones de control cumplan sus cometidos y además revisar si el funcionamiento de mecanismos como los controles preventivos y concomitantes no terminan siendo sino un cambio de terminología enmascarando una coadministración que, aunque esté constitucionalmente prohibida, exista en la práctica operando en detrimento de la imparcialidad, principio que guía toda actuación contralora.

Como indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la pandemia y los estados de excepción, se requiere reafirmar el rol fundamental de la independencia y además de la actuación de los poderes públicos y de las instituciones de control, señalando en especial a los poderes legislativos y judiciales, a lo que añadimos a las entidades cuya actividad primordial es controlar, como sucede con las Contralorías Generales de Colombia y Venezuela o instituciones similares, cuyo funcionamiento aún en estos tiempos requiere ser asegurado²⁸.

* * *

Resumen: La autora reflexiona sobre el control fiscal en este complicado año 2020, para lo cual toma como ejemplos los casos de Colombia y Venezuela. Así, observa, que las fórmulas que ambas naciones han adoptado con la finalidad de vigilar la actividad administrativa han sido distintas, subrayando algunas de esas diferencias. **Palabras clave:** Control fiscal, control preventivo, control previo. Recibido: 19-12-20. Aprobado: 22-01-20.

²⁸ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución N.º 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas, del 10-04-20, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.