

LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ENTIDAD FISCALIZADORA DEL ORDEN NACIONAL EN COLOMBIA

En primer lugar, es importante precisar que la Auditoría General de la República es un organismo de control fiscal del orden nacional, afirmación que se sustenta a partir del estudio de los siguientes aspectos:

1. Sistema de Control Fiscal en Colombia y sus autoridades;
2. Origen de la Auditoría General de la República;
3. Funciones de los órganos superiores de control fiscal en Colombia;

1. Sistema de Control Fiscal en Colombia y sus autoridades

La importancia del Control fiscal, como es conocido, radica en que se trata de una función pública a cargo del Estado cuyo objeto es vigilar gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos (artículo 267 de la Constitución Política).

Los países han adoptado de acuerdo con sus particularidades diversos modelos de control fiscal con el objetivo señalado. La función de control fiscal a nivel mundial puede ser ejercida: *i)* Órganos Colegiados: Tribunales u órganos de cuentas; *ii)* Órganos unipersonales: Contraloría (Controller); *iii)* Auditorías Generales (Auditing).

En Colombia siguiendo las recomendaciones de la misión Kemmerer de 1923 se pasó de un control político ejercido por la Cámara de Representantes según lo previsto en la Constitución Política de 1886 a un control fiscal independiente y autónomo de las ramas del poder público. Se creó para tal efecto un órgano unipersonal como lo es el Departamento de Contraloría como órgano superior de control fiscal (ley 42 de 1923).

Sin embargo, con la Constitución Política de 1991 el sistema de control fiscal nacional en Colombia, se confió no solo a la Contraloría General de la República, sino también a la Auditoría General de la República pasando de un órgano unipersonal a órganos pluripersonales o dual. Igualmente, se adoptó un sistema descentralizado de control fiscal a cargo de las contralorías departamentales, distritales y municipales.

El sistema de control fiscal en Colombia definido en la Constitución Política de 1991 en su Título X Capítulo 1, está compuesto por la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales, municipales, distritales, y por la Auditoría General de la República, instituciones que tienen a cargo un control

fiscal con enfoque “posterior y selectivo” de conformidad con los artículos 267 al 274 de la Constitución Política.

En efecto, el artículo 267 de la Constitución Política establece “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.”

El artículo 274 de la Constitución Política dispone que “La vigilancia de la **gestión fiscal** de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República” (Negrilla fuera del texto original).

El artículo 272 de la Constitución Política determina que “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.”.

El modelo del control fiscal, las autoridades que la regentan y la naturaleza de las mismas es el resultado de una decisión autónoma y soberana de los Estados. Colombia, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, creó y estructuró un sistema de control fiscal armónico y congruente con el modelo de Estado unitario, descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (artículo 1).

Ese modelo de control fiscal tiene varios elementos esenciales, así:

- a. Seguimiento permanente al recurso público, mediante un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para ejercer control fiscal sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley, excepto de los sujetos cuyo control exclusivo y excluyente le corresponde a la Auditoría General de la República.
- b. Una vigilancia posterior y selectiva sobre los actos y operaciones de los sujetos objeto de control.

- c. Un control fiscal ejercido por varias autoridades, unas del orden nacional: Contraloría General de la República y Auditoría General de la República; y otras del orden territorial: contralorías departamentales, distritales y municipales.

2. Origen de la Auditoría General de la República

La Asamblea Nacional Constituyente, que redactó y aprobó la Constitución Política de 1991, realizó un amplio estudio de los modelos de control fiscal y las autoridades que debían ejercerlo¹, existiendo un amplio consenso sobre la necesidad de un control fiscal a la Contraloría General de la República, independiente, autónomo y que se encontrará al mismo nivel de ésta.

Hubo propuestas para que fuera ejercido por un tribunal de cuentas, sin embargo, para evitar que se diera un control judicial, se inclinó la Asamblea por un control fiscal de carácter administrativo realizado por un órgano unipersonal y no por un cuerpo colegiado de rango constitucional, bajo la denominación de Auditor General de la República. En este sentido, el ejercicio del control fiscal en Colombia se dividió en función de los sujetos vigilados, en dos autoridades de la misma categoría y naturaleza en el orden nacional:

- La Contraloría General de la República respecto a “la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”.
- La Auditoría General de la República en relación con la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales sin excepción alguna.

Es por lo anterior que, al dividirse el control fiscal respecto de los sujetos vigilados, la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República comparten la responsabilidad de fiscalización y están al mismo nivel constitucional, de tal suerte que auditan la legitimidad fiscal de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos del orden nacional y territorial.

En efecto, en la Gaceta Constitucional No. 31 de 1991, proyecto reformativo 125, consta la propuesta que abogaba por el establecimiento de un auditor para ejercer la vigilancia del control fiscal de la Contraloría. En la ponencia del ex constituyente Luis Guillermo Nieto Roa se expuso la necesidad de ejercer un control sobre la

¹ La comisión preparatoria recibió cuarenta y nueve (49) propuestas y las mesas de trabajo a lo largo del país ciento veintinueve (129) aportes en la materia.

Contraloría debido a que “todo poder estatal debe estar sometido a un control”. En su ponencia indicó que era indispensable que el Contralor fuera controlado por una autoridad superior a la suya, por lo que se debía entonces revisar y modificar estructuralmente el control fiscal dispuesto en ese entonces, en el entendido de que era necesario que el Contralor estuviera sujeto a una vigilancia efectiva y autónoma. Se propuso entonces, independizar jerárquicamente al Auditor del Contralor. En ese contexto, el artículo 274 de la Constitución Política de 1991 creó la figura del “Auditor” como un funcionario encargado de vigilar el ejercicio de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

En la Gaceta Constitucional No. 143 del 1º de julio de 1991², se da cuenta que la Asamblea Nacional Constituyente acogió el texto propuesto por la Comisión Codificadora y aprobó el artículo 274 original de la Constitución Política (artículo 287 del proyecto de la comisión codificadora) en los siguientes términos:

“La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor, elegido para períodos de dos (2) años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia”³.

Posteriormente, la legislación que desarrolló el artículo 274 de la Constitución Política ratificó la autonomía e independencia desde el punto de vista administrativo, presupuestal y jurídico de la Auditoría General de la República y sus funciones de control fiscal como autoridad del orden nacional. El Decreto Ley 272 de 2000, mediante el cual estableció la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, en su artículo 1 la concibió como un órgano de vigilancia y gestión fiscal dotado de autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal. En su artículo 2, estableció que su ámbito de competencia está circunscrito a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

Cabe advertir que la jurisprudencia de las altas cortes en Colombia, han respaldado y ratificado la naturaleza de la Auditoría General de la República como un organismo constitucional del orden nacional de control fiscal, con autonomía e independencia.

La Corte Constitucional como máximo órgano constitucional en Colombia ha señalado:

² En este mismo sentido, en relación con el debate surtido en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, ver las gacetas No. 4, 5, 7, 22, 23, 27, 30, 31, 33, 77, 127, 147.

³ Es importante anotar, que sobre el artículo en mención no hubo discusiones ni oposiciones a la propuesta de la Comisión Codificadora.

- En sentencia C-499 de 1998 enfatiza que el control fiscal externo impone como requisito esencial que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, lo cual debe predicarse en relación con el diseño funciones y competencia de la Auditoría General de la República de manera que esta pueda desarrollar sus competencias de control fiscal respecto de la Contraloría General de la República.
- En sentencia C-1339 de 2000 determinó que por el notorio interés público, la Auditoría General de la República debe vigilar sin ninguna limitante a todas las contralorías territoriales.
- En sentencia C-401 de 2001 recalcó que el Congreso de la República y el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas a éste para desarrollar la estructura, objetivos, funciones y organización de la Auditoría General de la República, deben crear un marco jurídico autónomo e independiente para ella como órgano de control fiscal.
- En sentencia C-408 de 2001 la Corte Constitucional señaló que al Auditor General de la República debe tener calidades y conocimientos relacionados con el control fiscal a ejercer, teniendo en cuenta que debe vigilar las etapas de recaudo, gasto, inversión adquisición, conservación, enajenación entre otras actividades fiscales, que realice o ejecute la Contraloría General de la República.
- En sentencia C-1176 de 2002 indicó que, en desarrollo de uno de los postulados del Estado social de derecho, es necesario que la gestión fiscal de la Contraloría General de la República respecto de los recursos públicos que le asigna el presupuesto general de la Nación, no quede por fuera de la vigilancia fiscal a que están sujetos todos los organismos y entidades del Estado colombiano. Por ese motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la Contraloría fuera ejecutada por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.
- En sentencia C-599 de 2011, la Corte Constitucional concreta su línea jurisprudencial y destaca lo siguiente:
 - I. Que la gestión fiscal del máximo órgano de vigilancia y control fiscal, no queda exenta de control fiscal, por cuanto dicha gestión debe ajustarse

a la Constitución y a las leyes orgánicas respectivas, so pena de vulnerar los fines del Estado y las finalidades propias del control fiscal.

- II. Que dicho control no puede ser ejercido por la propia Contraloría General de la República, que no puede llevar a cabo la vigilancia y control sobre la gestión fiscal de sus propios recursos, lo cual iría en contravía de los principios de equidad, transparencia e imparcialidad que deben regir tal ejercicio, de conformidad con los artículos 267 y 268 Superiores, razón por la cual la Constitución previó que sea un auditor el que realice dicho control.
- III. Que el ejercicio del control fiscal de la Auditoría General de la República sobre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, debe desarrollarse con la misma intensidad y con base en los mismos principios y criterios que informan el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República frente a las restantes entidades y organismos del Estado, de conformidad con el artículo 274 superior y los principios de legalidad y moralidad, razón por la cual debe garantizarse el carácter de entidad constitucional autónoma en el sistema de control fiscal.
- IV. Que, en suma, la función de control fiscal que le compete a la Auditoría General de la República tiene como propósito determinar las responsabilidades fiscales en que puedan incurrir los funcionarios que simultáneamente se encuentran encargados de ejercer el control fiscal en todas las entidades del Estado. Esta función de la Auditoría incluye el control financiero, de gestión, de resultados y de legalidad, es decir, los componentes establecidos en la Constitución Política para el ejercicio del control fiscal.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado como máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia ha reiterado que la Auditoría General de la República es un organismo de control fiscal autónomo e independiente, encargado de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y Contralorías territoriales, con autonomía jurídica, administrativa, presupuestal y contractual⁴.

⁴ Al respecto revisar: I. Consejo de Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de febrero de 2002. Rad No. 1392. C.P. Susana Montes de Echeverri; II. Consejo de Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de abril de dos mil once (2011). Rad No. 2004-00392. CP: Marco Antonio Velilla Moreno; III. Consejo de Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de mayo de dos mil once (2011). Rad No 11001-03-06-000-2011-00023-00 (2056). CP: Luis Fernando Álvarez Jaramillo; IV. Consejo de Estado, Sala De

Finalmente, dada la importancia y los resultados obtenidos por la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 se reformó la Constitución Política en sus artículos 267, 268, 271, 272 y 274, con la finalidad de fortalecer el control fiscal en Colombia.

Esta reforma introdujo varios cambios al Régimen del Control Fiscal en Colombia: i) el periodo del Auditor General y el Contralor General a 4 años; y ii) los requisitos para ser elegido Auditor General de la República y Contralor General de la República, con lo cual se persigue otorgar una mayor estabilidad en el funcionamiento y las políticas de la entidad y se equipara y se nivela la jerarquía de los servidores a cargo de los dos entes de control.

El Decreto Ley 403 de 2020, “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, desarrollo en el nuevo esquema la autonomía de la Auditoría General de la República y la relevancia del control fiscal ejercido por la misma.

3. Funciones de los órganos superiores de control fiscal en Colombia

El control fiscal que desarrolla la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República es realizado con la misma intensidad y con igualdad de principios, funciones, métodos, procedimientos, facultades, obligaciones, regulación y fuentes normativas. La diferencia estriba en el carácter especializado de la Auditoría General de la República respecto a los sujetos de control referidos exclusivamente a la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, sin que esto implique alguna diferencia en el ejercicio material u objetivo de la función pública constitucional de control fiscal. En otras palabras, la distinción está determinada exclusivamente en los sujetos destinatarios del control fiscal, pero no en cuanto al contenido sustancial de la función, lo cual obedece al esquema constitucional colombiano.

Lo anterior se evidencia de la comparación que sobre estos elementos se realiza a continuación:

	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Entidades fiscalizadoras Superiores (EFS / SAI)	Entidad de control fiscal DEL ORDEN NACIONAL-	Entidad de control fiscal DEL ORDEN NACIONAL
	Órgano independiente y autónomo.	Órgano independiente y autónomo.
Órganos de control fiscal del orden nacional	Comparte la responsabilidad de fiscalización con la Auditoría General de la República y con las contralorías territoriales.	Comparte la responsabilidad de fiscalización con la Contraloría General de la República y con las contralorías territoriales.
	«Audita la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos» del orden nacional y territorial ⁵	«Audita la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos» del orden nacional y territorial ⁶
Función pública de fiscalización	Ejerce función pública de vigilancia fiscal (Decreto Ley 272 de 2000, art. 2º:)	Ejerce función pública de vigilancia fiscal (Decreto Ley 272 de 2000, art. 2º:)
	Ejerce función pública de control fiscal (Decreto Ley 272 de 2000, art. 2º:)	Ejerce función pública de control fiscal (Decreto Ley 272 de 2000, art. 2º:)
Tipo de recursos fiscalizables	Nacionales, Departamentales, Municipales y Distritales.	Nacionales, Departamentales, Municipales y Distritales
Facultad sancionatoria y de cobro coactivo	Tiene capacidad de fallar con responsabilidad fiscal como mecanismo para resarcir el daño patrimonial causado por los responsables fiscales y de cobrar coactivamente la deuda fiscal.	Tiene capacidad de fallar con responsabilidad fiscal como mecanismo para resarcir el daño patrimonial causado por los responsables fiscales y de cobrar coactivamente la deuda fiscal.
Rendición de cuentas	Es competente para recibir y revisar la rendición de cuentas de sus sujetos de control.	Es competente para recibir y revisar la rendición de cuentas de sus sujetos de control.

⁵ OLACEGS-CTPBG- Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. 2014. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.olacefs.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2F7.3.1.pdf&clen=884510&chunk=true

⁶ OLACEGS-CTPBG- Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. 2014. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.olacefs.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2F7.3.1.pdf&clen=884510&chunk=true

	Rinde cuentas de la EFS a la Auditoría General de la República, a las altas cortes y a la ciudadanía.	Rinde cuentas de la EFS a la Contraloría General de la República, las altas cortes y a la ciudadanía.
Control Estratégico	Tiene facultad para pronunciarse y verificar el cumplimiento de las metas y objetivos de la planeación estratégica de sus sujetos de control.	Tiene facultad para pronunciarse y verificar el cumplimiento de las metas y objetivos de la planeación estratégica de sus sujetos de control.
Principales normas internacionales ISSAI	<p>Principios fundamentales para EFS ISSAI 1, ISSAI 10, ISSAI 11, ISSAI 12, ISSAI 20.</p> <p>Ética ISSAI 30</p> <p>Control de Calidad ISSAI 40</p> <p>Principios generales ISSAI 100</p> <p>Auditoría de desempeño ISSAI 300, ISSAI 3000, ISSAI 3100</p> <p>Auditoría financiera ISSAI 200, ISSAI 1000, ISSAI 1003, ISSAI 1200, ISSAI 1210, ISSAI 1220, ISSAI 1240, ISSAI 1250, ISSAI 1260, ISSAI 1265, ISSAI 1300, ISSAI 1315, ISSAI 1320, ISSAI 1330, ISSAI 1402, ISSAI 1450, ISSAI 1500, ISSAI 1501, ISSAI 1505, ISSAI 1510, ISSAI 1520, ISSAI 1530, ISSAI 1540, ISSAI 1550, ISSAI 1560, ISSAI 1570, ISSAI 1580, ISSAI 1600, ISSAI 1610, ISSAI 1620, ISSAI 1700, ISSAI 1705, ISSAI 1706, ISSAI 1710, ISSAI 1720, ISSAI 1800, ISSAI 1805, ISSAI 1810</p> <p>Auditoría de cumplimiento ISSAI 4000, ISSAI 4100, ISSAI 4200</p> <p>Auditoría ambiental ISSAI 5110, ISSAI 5130, ISSAI 5140</p> <p>Auditoría de TI ISSAI 5110, ISSAI 5130, ISSAI 5140</p> <p>Auditoría a recursos de emergencia ISSAI 5500, ISSAI 5510, ISSAI 5520, ISSAI 5530, ISSAI 5540</p>	<p>Principios fundamentales para EFS ISSAI 1, ISSAI 10, ISSAI 11, ISSAI 12, ISSAI 20.</p> <p>Ética ISSAI 30</p> <p>Control de Calidad ISSAI 40</p> <p>Principios generales ISSAI 100</p> <p>Auditoría de desempeño ISSAI 300, ISSAI 3000, ISSAI 3100</p> <p>Auditoría financiera ISSAI 200, ISSAI 1000, ISSAI 1003, ISSAI 1200, ISSAI 1210, ISSAI 1220, ISSAI 1240, ISSAI 1250, ISSAI 1260, ISSAI 1265, ISSAI 1300, ISSAI 1315, ISSAI 1320, ISSAI 1330, ISSAI 1402, ISSAI 1450, ISSAI 1500, ISSAI 1501, ISSAI 1505, ISSAI 1510, ISSAI 1520, ISSAI 1530, ISSAI 1540, ISSAI 1550, ISSAI 1560, ISSAI 1570, ISSAI 1580, ISSAI 1600, ISSAI 1610, ISSAI 1620, ISSAI 1700, ISSAI 1705, ISSAI 1706, ISSAI 1710, ISSAI 1720, ISSAI 1800, ISSAI 1805, ISSAI 1810</p> <p>Auditoría de cumplimiento ISSAI 4000, ISSAI 4100, ISSAI 4200</p> <p>Auditoría ambiental ISSAI 5110, ISSAI 5130, ISSAI 5140</p> <p>Auditoría de TI ISSAI 5110, ISSAI 5130, ISSAI 5140</p> <p>Auditoría a recursos de emergencia ISSAI 5500, ISSAI 5510, ISSAI 5520, ISSAI 5530, ISSAI 5540</p>
Otras normas en común aplicables a la AGR y a la CGR en	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución Política de Colombia, artículos 267, 268, 271, 272, 274, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, <i>por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.</i> ▪ Decreto Ley 403 de 2020. ▪ Ley 42 de 1993. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución Política de Colombia, artículos 271, 272, 274, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, <i>por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal</i> ▪ Decreto Ley 403 de 2020. ▪ Ley 42 de 1993. ▪ Ley 610 de 2000.

materia de control fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 610 de 2000. ▪ Ley 1474 de 2011. ▪ Ley 1437 de 2011. ▪ Ley 1564 de 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 1474 de 2011. ▪ Ley 1437 de 2011. ▪ Ley 1564 de 2012.
Sujetos de Control Fiscal	Entidades Públicas y particulares de orden nacional, departamental y municipal que administran recursos públicos del Estado.	Contraloría General de la República, Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, los cuales administran recursos públicos del Estado.

Por tanto, resulta claro que en Colombia existen dos órganos superiores independientes y autónomos que en materia de control fiscal tienen idénticas facultades, prerrogativas y obligaciones.

4. Conclusiones

Con la Constitución Política de 1991 Colombia adoptó un modelo de control fiscal que se ejerce por medio de dos entidades fiscalizadoras superiores del orden nacional, que cuentan con plena autonomía e independencia. Por una parte, la Contraloría General de la República respecto a entidades públicas y particulares de orden nacional, departamental y municipal que administran recursos públicos del Estado; y por otra parte, la Auditoría General de la República en relación con la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Cabe precisar que, ni la Contraloría ejerce control fiscal sobre los sujetos vigilados por la Auditoría ni esta realiza un control fiscal sobre los sujetos vigilados por la Contraloría, razón por la cual se evidencia que entre ellas ejercen un control fiscal complementario según el modelo concebido en Colombia. Es por ello, que puede concluirse que ambos órganos son entidades fiscalizadoras superiores del nivel nacional. Por esta misma razón, el control fiscal ejercido por ambas entidades es realizado con la misma intensidad y con igualdad de principios, funciones, métodos, procedimientos, facultades, obligaciones, regulación y fuentes normativas.

Finalmente, se concluye que la Auditoría General de la República es una institución pública de orden nacional que ejerce la máxima función de control fiscal en Colombia respecto de unos determinados sujetos de control.