



# LA IMPOSTERGABLE REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
OFICINA DE ESTUDIOS ESPECIALES Y APOYO TÉCNICO



## **La impostergable reingeniería del control fiscal territorial**

Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

© Auditoría General de la República, 2013

**Edición:** Auditoría General de la República

**Autor:** Oficina de Estudios Especiales de la Auditoría General de la República

**Asesoría especializada:** Juan Carlos Peláez Gutiérrez, Guillermo Ernesto Tuta Alarcón, Gustavo García Figueroa

**Revisión y coordinación académica:** Isabel Martínez Gaitán

**Coordinación editorial:** Juan de Dios Cano Londoño

**Diseño y diagramación:** José Fernando Bedoya García

**Impresión:** Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia  
Bogotá D.C., mayo de 2013

Primera edición  
1.000 ejemplares

**ISBN:**



**JAIME RAÚL ARDILA BARRERA.** Auditor General de la República  
**SARA GARCÍA PADILLA.** Auditora Auxiliar  
**REYNALDO RÍOS PÉREZ.** Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal  
**CHAID FRANCO GÓMEZ.** Secretario General [e]  
**FREDY CÉSPEDES VILLA.** Director Oficina Estudios Especiales y Apoyo Técnico  
**OSCAR FRANCISCO MANTILLA REY.** Director Oficina de Planeación  
**LUZ ADRIANA VIVAS GARCÍA.** Directora Oficina Jurídica  
**GLORIA ELENA RIASCOS MORA.** Directora Oficina de Control Interno  
**ARGEMIRO VARGAS SUÁREZ.** Director de Control Fiscal  
**JOSÉ LUIS FRANCO LAVERDE.** Director de Responsabilidad Fiscal  
**LUZ STELLA VARGAS LÓPEZ.** Directora de Recursos Financieros  
**MARGARITA MARÍA MÁRQUEZ FIGUEROA.** Directora de Recursos Físicos  
**BEATRIZ AMALIA SÁNCHEZ LUQUE.** Directora de Talento Humano  
**PATRICIA RESTREPO VÉLEZ.** Gerente Seccional I [Medellín]  
**EDGAR OMAR VILLAMIZAR FUENTES.** Gerente Seccional II [Bogotá]  
**CARLOS ALBERTO FRANCO HURTADO.** Gerente Seccional III [Cali]  
**ADELA RIAÑO JAIMES.** Gerente Seccional IV [Bucaramanga]  
**SUSANA DEL CARMEN ABRAHAM DAU.** Gerente Seccional V [Barranquilla]  
**GUILLERMO BARREIRO QUINTERO.** Gerente Seccional VI [Neiva]  
**GERMÁN BARCO LÓPEZ.** Gerente Seccional VII [Armenia]  
**ANA MILENA PACHECO QUINTERO.** Gerente Seccional VIII [Cúcuta]  
**JAIME PARRA SÁNCHEZ.** Gerente Seccional IX [Villavicencio]  
**HERNANDO CRISTO PÉREZ MENDEVIL.** Gerente Seccional X [Montería]







## PRESENTACIÓN

**E**l presente documento desarrolla las propuestas que la Auditoría General de la República AGR ha venido exponiendo en distintos escenarios y ante las correspondientes autoridades, sobre la necesaria e impostergable reingeniería del control fiscal territorial en Colombia para la efectividad de esta función pública en la lucha contra la corrupción y por una gestión eficiente de los recursos públicos.

Durante el último trimestre de 2012 fueron presentadas ante el Departamento Nacional de Planeación y la Secretaría Presidencial Anticorrupción, con el propósito de definir la incorporación de algunas de estas propuestas al CONPES de política pública anticorrupción que actualmente se encuentra en preparación. Cabe señalar que estas propuestas –a partir de la presente publicación- se ponen a disposición de la señora Contralora General de la República y de los 62 contralores territoriales, con el propósito de consultar su calificada opinión y con ello avanzar en el debate participativo interinstitucional.

Según el artículo 3° del Decreto Ley 272 de 2000, *“La Auditoría General de la República coadyuva a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción. (...)”*

A su vez, el artículo 17, numeral 4 de la citada Ley establece que una de las funciones del Auditor General consiste en recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.

En tal sentido, la AGR, como institución superior de control fiscal de segundo nivel, ha propiciado estrategias para el fortalecimiento del control fiscal y el cumplimiento del mandato otorgado en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por la Ley 1450 de 2011, en cuanto a liderar y potenciar el mejoramiento de la



## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

función pública que ejercen la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales, 5 contralorías distritales y 25 municipales -sujetos de control de la AGR-, como una vía para el fortalecimiento de la gestión fiscal y del control a la misma.

El documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014” “Prosperidad para todos”, ha registrado las orientaciones del actual Gobierno Nacional frente al fortalecimiento y modernización del control fiscal.<sup>1</sup> Y de la lectura del texto legal no queda duda de los propósitos del Gobierno Nacional, en cuanto fortalecer los mecanismos de control para enfrentar con mayor éxito la lucha contra la corrupción, otorgando importancia significativa a la rendición de cuentas en línea; la atención calificada al ciudadano; medidas efectivamente resarcitorias del daño causado al patrimonio público, pero también con medidas de prevención que desde el control fiscal se deben implementar para impedir a tiempo la pérdida de recursos públicos.

De igual manera, la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, en cuya estructuración y contenidos contribuyó la AGR, señaló nuevas disposiciones en materia de oralidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal y además determinó unos criterios orientadores de la planeación estratégica de las contralorías territoriales para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional: la prevención del daño patrimonial desde el control fiscal, la función de advertencia como producto del control posterior pero inmediato a la gestión de los gobernantes, la amplia utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la complementación de la función fiscalizadora con acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos, entre otras.

Para la implementación práctica en el nivel territorial de estas nuevas disposiciones normativas requerimos del apoyo de la Contraloría General de la República, del Gobierno Nacional y del Congreso de la República.

Las debilidades del control fiscal son de diversa índole. Desde serias disfuncionalidades en el diseño institucional; ausencia de políticas cohesionadoras y de largo plazo; extremadas limitaciones presupuestales; hasta una preocupante indiferencia de las demás ramas del poder público.

De manera que –el conjunto de problemáticas que examinamos en el documento que nos permitimos poner a su disposición-, ha conducido a identificar las posibles soluciones a las mismas, y que nos permitimos detallar en la segunda parte de la propuesta.

A manera de resumen: para el cumplimiento de los propósitos constitucionales, así como los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley 1474 de 2011, en cuanto a la lucha contra la corrupción y contra la deplorable ineficiencia en el manejo de los recursos públicos resulta inaplazable la necesaria modernización y fortalecimiento de la institucionalidad del control fiscal y de sus instrumentos técnicos, tecnológicos, jurídicos y financieros, tarea que debe ser vista como una necesidad estratégica para un Buen Gobierno y para los esperados propósitos de prosperidad para todos.

No resulta para nada convincente pensar que con sola la adopción de las normas anticorrupción de la Ley 1474 de 2011 está resuelto el problema. El Gobierno y los legisladores saben que -para producir resultados en la lucha contra la corrupción- se requiere implementar otras medidas de política

1 Documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Prosperidad para todos”. DNP, páginas 470, 497 y 498. Incorporado a la Ley 1450, según lo dispuesto en su artículo 2°.

pública para la modernización y fortalecimiento de los organismos de control que deben actuar en desarrollo y en cumplimiento del mandato legal.

Los esperados cambios, a nuestro entender, se materializarán mediante propuestas concretas de reforma que, a manera de “árbol de soluciones”, nos permitimos anticipar y transcribir a continuación:

### **“ÁRBOL DE SOLUCIONES” PARA LA REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL<sup>2</sup>**

#### **1. Nuevos fundamentos constitucionales para el diseño de una política pública de control fiscal**

- 1.1 Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional de control fiscal en Colombia. Creación de un Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal SINATCOF, compuesto por todas las instituciones de control fiscal de primero y segundo nivel y por las instituciones representativas del control interno. Dotado de políticas cohesionadoras de mediano y largo plazo y de programas y proyectos de control fiscal nacionales y regionales de interés general.
- 1.2 Elevar a rango constitucional el control fiscal preventivo establecido en el Estatuto Anticorrupción y la función de advertencia como producto del control fiscal posterior inmediato, frente a riesgo de pérdida de patrimonio público.
- 1.3 Independencia y autonomía de los organismos de control fiscal territorial. La meritocracia

como requisito para la selección de los contralores territoriales. Creación de la Comisión para la Administración y Vigilancia de la Carrera Administrativa de las contralorías y de la AGR-

- 1.4 Eliminación del control fiscal recíproco AGR-CGR. El Consejo de Estado como organismo de cierre, realizará examen a la gestión fiscal de AGR (mediante la contratación de una firma especializada para el examen); y, en su sección tercera adelantará los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes.
  - 1.5 Garantizar una mayor oportunidad en los procesos de responsabilidad y evaluar la viabilidad de constituir los tribunales de cuentas.
- #### **2. Nuevos fundamentos legales para el diseño de una política pública de control fiscal**
- 2.1 Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías territoriales para un eficaz y efectivo control a los recursos públicos. Modificación de la Ley 617 de 2000 frente a presupuestos de las contralorías y del artículo 15 de la Ley 330 de 1996 en cuanto a la prohibición a las contralorías departamentales de contratar por prestación de servicios. Posibilidad legal para que contralorías realicen inversión. Creación de un fondo nacional para proyectos de inversión del control fiscal (tecnologías, adecuación para la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal y demás elementos efectivos de modernización institucional) para aumentar capacidad de gestión y de resultados.
  - 2.2 Carrera administrativa del control fiscal. Una disposición constitucional aún sin resolver.

2 Propuesto por la AGR para el CONPES en preparación por parte de la Secretaría Presidencial para la Transparencia. Así mismo, para el CONPES que sea pertinente preparar con el Departamento Nacional de Planeación, para el caso de llegar a acuerdos con la Contraloría General de la República, quien tiene facultades de iniciativa en estos temas.

Reglamentar Comisión Nacional de Control Fiscal, para que administre los procesos de selección de los contralores y demás servidores públicos de las contralorías territoriales y de la AGR.

2.3 Resultados del control fiscal. Reglamentar sanciones a gestores de recursos públicos por el no fenecimiento de cuentas y por conceptos desfavorables sobre la calidad y eficiencia de control fiscal interno. (Suspensión o inhabilidad para ejercer cargos públicos mientras se resuelve situación de fenecimiento).

2.4 Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo, posterior pero inmediato. Desarrollar concepto constitucional "control fiscal interno" establecido en el artículo 268-6 superior, como un componente del control interno, sus elementos y métodos de evaluación interna; sus interacciones con el control fiscal externo. Establecer nuevas atribuciones a oficinas evaluadoras de control interno: *Los jefes de las oficinas de control interno tendrán, además de las consagradas en la ley 87 de 1993 y demás disposiciones, las siguientes atribuciones:*

- a) *Realizar el control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos.*
- b) *Comunicar advertencias, cuando exista riesgo de menoscabo del patrimonio público en la entidad de su competencia, como producto del control preventivo.*
- c) *Promulgar sanciones, en los mismos términos que los contralores territoriales en el ente controlado respectivo.*
- d) *Suspender procesos contractuales en la entidad auditada.*
- e) *Informar trimestralmente al nominador, al contralor territorial respectivo o al Contralor General, y al Auditor General en el caso de las contralorías, los resultados de sus evaluaciones de control preventivo."*

### 3. Otras acciones para la eficacia del control fiscal que no requieren reforma jurídica

3.1 Implementación del control posterior pero inmediato a todos los gestores de recursos públicos.

*La cuenta anual será un informe de resultados e impactos de la gestión fiscal realizada, para poder determinar mediante el control fiscal de resultados, el cumplimiento final de los principios de que trata la ley. La demás información permanente, disponible en las redes de información virtuales, hará tránsito a componente de rendición de cuentas de las "actividades, operaciones y procesos ejecutados" por los organismos vigilados –según definición de control posterior del artículo 5° de la Ley 42 de 1993- mediante acto administrativo del respectivo contralor de manera que se garantice su calidad, confiabilidad, claridad, completitud, oportunidad, y demás atributos que debe reunir la información contable, financiera, jurídica y técnica pública. Esta será la información base para el control preventivo y posterior inmediato de que trata la Ley 1474 de 2011.*

3.2 Implementación de la evaluación de gestión y resultados a través del control al Plan de Desarrollo, políticas, programas y proyectos

3.3 Las nuevas tecnologías y el papel del e-control o control fiscal en línea para el control inmediato y preventivo.

3.4 Programa nacional de capacitación de control social y fiscal. La prevención en la lucha contra la corrupción y por el buen manejo de los recursos públicos.

En la primera parte del documento se registran las más recientes propuestas de distintos actores como la academia, expertos y los mismos organismos interesados.

En la segunda parte se sistematizan y organizan las distintas propuestas, según el nivel de intervención para su solución: Reforma constitucional, reforma legal y, por último, reformas que pueden adelantar los propios organismos de control habilitados para ello por las distintas normas vigentes.

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

En la tercera parte se registran los resultados de algunos estudios que han servido de base para la presente propuesta: un estudio de derecho comparado de la legislación sobre control fiscal y el papel de los tribunales y cortes de cuentas en Francia, Uruguay, Bélgica y Luxemburgo. Complementan el estudio, algunas importantes reflexiones acerca del papel del juez y el tema de la ética. Igualmente, se registran apartes del trabajo de investigación sobre el tema de la carrera administrativa y, finalmente se anexa el capítulo sexto del documento de la misión de expertos

de la AGR y el Banco Mundial sobre la necesaria conformación del sistema nacional de control fiscal territorial en Colombia.

Esperamos que este documento académico sirva de insumo para el desarrollo de unas propuestas concertadas entre la Auditoría General de la República, la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, que se deben presentar ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República con el fin de fortalecer el Control Fiscal Colombiano y dotarlo de mejores herramientas en la lucha contra la corrupción.

**Jaime Raúl Ardila Barrera**

Auditor General de la República

## PARTE I

# ANTECEDENTES Y PROPUESTAS ANTERIORES A LA LEY 1474 DE 2011 O ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN

- *La misión de expertos del Banco Mundial convocada por la AGR*
- *Fundamentos para una reforma del control fiscal propuestos por la Universidad del Rosario*
  - *Otras propuestas, foros y publicaciones*

### LA MISIÓN DE EXPERTOS DEL BANCO MUNDIAL CONVOCADA POR LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**S**obre la necesaria e impostergable reingeniería a fondo del control fiscal en Colombia se han venido pronunciando en los últimos años distintos estamentos de la sociedad, en particular la academia, las altas cortes, el gobierno, el congreso y los mismos órganos de control. En ese contexto la Auditoría General de la República AGR a comienzos de 2010 solicitó el apoyo del Banco Mundial para que contribuyera a *establecer los elementos básicos para un plan de modernización y fortalecimiento de las contralorías territoriales de nuestro país.*

En desarrollo del trabajo encomendado a la Misión de Expertos encabezada por el experto del Banco Mundial Genaro Matute, se realizaron -entre otras decisivas actuaciones para determinar el estado del arte del control fiscal en Colombia- entrevistas encuesta a los siguientes servidores públicos: Sandra Morelli Rico, Contralora General de la República; Carlos Mesa, Procurador Delegado para la Descentralización Administrativa y las Entidades Territoriales; Ángel Custodio Cabrera, Representante a la Cámara; Fernando Pareja, Vice fiscal General de la Nación; Augusto Hernández, Consejero de Estado; Luz Estela Carrillo, Subdirectora de Finanzas Públicas Territoriales, del Departamento Nacional de Planeación; y a los contralores territoriales de Manizales, Bogotá, Tolima y Cartagena.

Por la importancia de las preguntas y respuestas, que ilustran la situación del control fiscal en el nivel territorial y la percepción de las cabezas de las principales instituciones que de una u otra forma interactúan con quienes ejercen esa función pública de control y vigilancia, a continuación transcribimos una síntesis de las mismas, publicada por la AGR:<sup>3</sup>

A continuación, un resumen consolidado de los más importantes resultados de las entrevistas personalizadas, que fueron realizadas en momentos diferentes:

### **1. ¿Considera que el sistema de control fiscal colombiano está dando los resultados esperados?**

*Todos los encuestados respondieron con un NO categórico, y cada uno explicó su respuesta. El primer efecto esperado del control es inhibir la corrupción y ello no está sucediendo. Ese fenómeno es cada vez más sofisticado, los corruptos aprenden y utilizan métodos que dejan rezagado al control. Contrario al esfuerzo institucional, los resultados no son satisfactorios. El Procurador Delegado agregó además que dicho problema no es solo fiscal, sino disciplinario y penal; no son satisfactorios tampoco los resultados en los diversos tipos de sanciones. El Representante Cabrera indicó que el problema no es técnico, por cuanto en la mayoría de contralorías hay suficiente competencia; el problema radica en la falta de voluntad política para cohesionar el control y además para evitar tanta movilidad de funcionarios. Por su parte, la Subdirectora de Finanzas Públicas del DNP señaló que ante la ausencia de control efectivo a regalías y transferencias por parte de la CGR, el gobierno desarrolló estrategias para suplir esas falencias desde el control administrativo, estrategia que no ha resultado suficiente, a pesar que la CGR ha venido asumiendo su responsabilidad. Cree que no basta con mecanismos de control para frenar la corrupción, pues el problema es más de fondo. Opina que se invierte mucho en un control que a la postre no resulta oportuno ni efectivo.*

### **2. ¿Hay garantía de independencia y autonomía?**

*No hay garantía de independencia, comenzando por el sistema de elección de contralores, que es perverso y genera unos compromisos individuales y frente a algunos grupos de interés. Igualmente, en el tema presupuestal los organismos de control son dependientes del ejecutivo que vigilan, -con mucha discreción por parte de éste último frente a las partidas, recortes, tiempos de giro- lo que contradice la esperada independencia y autonomía. Tampoco existe independencia de los investigadores, cuyos trabajos no siempre llegan a una decisión final independiente.*

*El señor Vice Fiscal opina que aquí el debate es más ético que moral. Por que cada cual asume su rol de acuerdo a sus condiciones y convicciones. En buena medida la independencia depende del comportamiento de cada uno, de la condición humana. Unos tienen la facultad de postulación y otros de nominación y todo se convierte en favores individuales. No resultaría descabellado pensar que, en un futuro, los partidos políticos, las bancadas postulen nombres idóneos para los cargos y respondan políticamente por tales postulaciones. Hoy todo se hace para favorecer determinados grupos de interés.*

### **3. ¿Hay necesidad de cambios estructurales?**

*Sí, y no solo en el sistema de control fiscal. Pero éste debe ser reformulado, partiendo de su estructura como sistema. Esta respuesta está relacionada con la siguiente, por cuanto se pueden y deben generar cambios estructurales sin afectar la autonomía y la descentralización, tal y como lo manifestaron los entrevistados. No obstante, la Subdirectora de Finanzas Públicas opina que debiera existir una gran Contraloría General y que las contralorías territoriales dependieran de ella, buscando otras fuentes de financiación del control que no dependieran de los municipios. El mundo de las contralorías debe ser modernizado y tecnificado, concluyó. El país está perdiendo*

la oportunidad de contar con un control fiscal efectivo.

#### **4. ¿Cómo ve la autonomía y descentralización en el control fiscal territorial?**

Como está concebida, ha conducido a una fractura del control, que permite la existencia de 63 proyectos “autónomos” de control fiscal, desarticulados. Los contralores territoriales entrevistados coincidieron en defender la autonomía pero replanteando los sistemas de articulación, de acciones comunes, de compartir experiencias, tecnologías, conocimientos. No hay sistema de control como tal; sus partes no están cohesionadas con un objetivo común, actúan separadamente; el agente encargado de armonizar no lo está haciendo; el control no es oportuno ni llega a todas partes. No se aprovechan las ventajas comparativas de unas contralorías para compartirlas.

Es necesario reformular roles y competencias a partir de la existencia de un sistema estructurado de manera participativa, sin exclusiones, por todos los actores del control fiscal externo e interno, con todos los elementos que deben hacer parte de él. Autonomía y descentralización pero con unos niveles efectivos de articulación, de planeación conjunta, de autoridad y de coordinación consensuada, en consuno Contraloría General, contralorías territoriales, Auditoría General, control fiscal interno. El contralor de Manizales insistió en la necesidad de cohesionar un gran sistema de control gubernamental con la participación no solamente de las contralorías, sino de los auditores internos y externos, revisores fiscales, superintendencias y demás organismos de control en cada entidad territorial. Todo lo anterior, articulado con el fortalecimiento del control social.

#### **5. ¿Debería la CGR tener mayor influencia sobre las contralorías territoriales?**

Sí, pero entendida en su rol de líder en la formulación de políticas nacionales de control fiscal; de

armonizadora y de facilitadora de la operación del sistema, por sus ventajas técnicas, tecnológicas y de logística. Debería liderar la escuela de formación en control fiscal; facilitar las condiciones para conformar equipos multidisciplinarios que cubran regiones a donde no llega hoy el control. Todo, mediante una planeación y operación participativa.

#### **6. ¿Ha funcionado el control de gestión?**

Solamente en aquellas contralorías más desarrolladas, como la General, la de Bogotá y otras pocas. En el nivel territorial es muy precaria o nula esta modalidad de control. Falta preparación, metodologías, recursos, equipos multidisciplinarios. En casi ninguna parte se evalúa la calidad del gasto, ni los niveles de cumplimiento de los planes de desarrollo en términos de efectos e impactos o mejoramientos de indicadores. No se manejan estadísticas ciertas, ni líneas de base para proyectar mejoramientos de la gestión, de los resultados y del control. En el Departamento Nacional de Planeación opinan que las contralorías están perdiendo la oportunidad de utilizar para el control macro toda la información valiosa con que cuenta el DNP y otros organismos de la administración; los informes, las evaluaciones, las metas, todo aquello que constituye valiosa materia prima para un control efectivo de gestión y resultados. Hay que tratar de racionalizar los sistemas de información existentes. Y para mejorar la gestión y el control es fundamental invertir en asistencia técnica.

#### **7. ¿Cuál es su opinión del control preventivo no previo?**

Hubo consenso en su evidente utilidad. Los ejemplos han sido muy positivos y se hace necesaria su generalización a todo el país, con precisas directrices frente a su utilización para evitar malas prácticas. El mejor vehículo para su comunicación a los vigilados es la Advertencia, que no es vinculante, pero que genera serias reflexiones al gestor de recursos públicos ante

los documentados argumentos del organismo de control frente a eventuales riesgos en el manejo del patrimonio público. Es necesario generar ese tipo de alertas, regularlas y garantizar su objetividad.

### **8. ¿Cómo observa la función del control fiscal interno?**

Su función complementaria y articulada con el control fiscal externo no ha operado; se ha dedicado a realizar auditorías de calidad y en algunos casos control sobre hechos cumplidos. No hay articulación a nivel local ni nacional. Los auditores internos deben sus lealtades a los nominadores. Tampoco tienen independencia, ni herramientas efectivas; deberían gozar de funciones de advertencia y hasta sancionatorias. En opinión del DNP, la mayoría de municipios del país está retrasada en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI. Falta asesoría y capacidad de gestión. Los contralores de Manizales, Cartagena y Tolima opinan que las oficinas coordinadoras de control interno deben hacer parte del sistema nacional de control fiscal o por lo menos responder a unas líneas de acción y coordinación imperativas desde el sistema.

### **9. ¿Cuán efectiva es la lucha contra la corrupción?**

A juicio del Procurador Delegado, no hay políticas contra la corrupción, lo que existen son estrategias, que no han resultado exitosas. Los entrevistados opinaron que la corrupción se ha sofisticado y que incluso los organismos de control han sido permeados por estas conductas. No hay credibilidad. Existen esfuerzos dispersos más no políticas de Estado.

### **10. ¿Cómo vería una alianza estratégica Ministerio Público (Procuraduría), Fiscalía, Contraloría contra la corrupción?**

Existe un convenio tripartito. Falta un elemento articulador, no burocrático, no casuístico, más sistémico.

Planeación Nacional sugirió una alianza entre ese Departamento Administrativo y la AGR, para trabajar juntos frente a la calidad de la información, contra las “distorsiones y disfunciones” en los reportes, e incluso frente a la necesaria asistencia técnica.”<sup>4</sup>

### **El diagnóstico**

Por otra parte, avanzado el trabajo de la Misión de Expertos, así reseñó algunos elementos del diagnóstico, con base en un documento puesto a su disposición por la Auditoría General de la República:<sup>5</sup>

“Este documento es un resumen del diagnóstico preparado por la AGR para enfocar los problemas del control fiscal territorial colombiano. De acuerdo a los estudios realizados, las dificultades de las contralorías territoriales y del control territorial, se deben entre otras causas a la escasa capacidad de gestión, insuficiencia de recursos presupuestales y tecnológicos de las contralorías territoriales; cantidad y dispersión geográfica de los sujetos de control; la complejidad de los temas; la sofisticación de la corrupción y otros tantos limitantes o problemas por los que atraviesa, incluidas las limitantes normativas.

A continuación se presenta un listado de debilidades del control territorial presentados como los no atribuibles a los órganos de control y aquellos que pueden ser resueltos por las autoridades del control fiscal.

### **Debilidades no Atribuibles a los Órganos de Control Fiscal**

Los principales problemas que la AGR percibe en este nivel, tienen mucha relación con lo evaluado en este estudio. Las principales debilidades son:

- La Ley 617 de 2000 de saneamiento fiscal, aprobó drásticas medidas presupuestales que afectaron la



## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

- modernización de las contralorías territoriales.
- Los presupuestos de ingresos y gastos y las necesarias modificaciones presupuestales de las contralorías territoriales que afectan su independencia.□□
  - Ausencia de una carrera administrativa especial enfocada a la multidisciplinariedad.
  - Deficiencias en la forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales afectando la autonomía e independencia.
  - Baja calidad del control interno administrativo.
  - Falta de claridad en la potestad reglamentaria para todo el sistema de control fiscal.
  - Ausencia de reglamentación y de claridad normativa en temas como:
    - La procedencia en la aplicación de los controles excepcional, prevalente y concurrente.
    - La atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal.
    - Las atribuciones de policía judicial.
    - La urgente necesidad de celeridad y efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal.
    - El proceso sancionatorio para quienes no logren el fenecimiento de sus cuentas o califiquen con concepto desfavorable su gestión y resultados o ineficiente el sistema de control interno bajo su responsabilidad.
- La extensión de la función de advertencia para quienes ejercen evaluación de control interno.
  - El deber de rendir cuentas y la responsabilidad fiscal de los supervisores e interventores de contratos públicos.
  - Sistemas de evaluación institucional con diferentes competencias y funciones superpuestas: las contralorías, el control interno, la fiscalía, la procuraduría, el departamento nacional de planeación, organismos especiales, supervisores, e interventores.
  - Limitación en el período del Auditor General.

Estas debilidades encontradas en el control fiscal territorial colombiano deberán ser parte de la agenda de cambios legales recomendables en este momento que se está discutiendo el Estatuto Anticorrupción como parte del fortalecimiento al control fiscal en Colombia.

### **Problemas que Pueden Ser Resueltos por las Propias Autoridades de Control Fiscal**

El listado que a continuación se presenta corresponde a problemas identificados que, como se ha planteado líneas arriba, deberán ser considerados en la agenda del Sistema Nacional Territorial de Control de Colombia, que se incorpora en este documento como propuesta de cambio.

- Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal. Inoperancia del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF.
- Precariedad en los sistemas de medición de gestión y resultados del control fiscal.□□

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

- Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.□
- Deficiencias en las evaluaciones e informes macro fiscales.
- Baja cobertura y calidad del Plan General de Auditoría. Carencia de sistemas de información confiables y, además, falta acceso a los sistemas de información de los entes controlados.□
- Alcance del proceso de revisión de la cuenta.□
- Frecuente caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.
- Existe una debilidad en la calidad de los hallazgos, problema agudizado aún más en la medida que la cultura del control es débil y no existe verificación de su calidad mediante estándares uniformes.

Los conceptos discutidos en esta sección del documento constituyen en su totalidad los aportes de los diagnósticos realizados y los que se han podido incorporar de los alcances del trabajo en la AGR y que son los insumos a ser utilizados en los dos capítulos siguientes. (...)”<sup>6</sup>

Ahora bien. Hemos tomado como punto de partida para el presente trabajo, acerca de la impostergable reingeniería del control fiscal territorial, los referidos elementos del diagnóstico de la Misión de Expertos convocada por la Auditoría General de la República, para señalar y reconocer que una parte importante de tales elementos han sido estudiados, clasificados y organizados de diferentes maneras por distintos tratadistas desde la promulgación de la Carta de 1991 y, especialmente a partir del año 2000, cuando se expidió la Ley 617 que impactó negativamente los presupuestos de las contralorías territoriales.

De igual manera, se retoman aquellas reflexiones y propuestas que fueron tenidas en cuenta por el Gobierno Nacional y el

Congreso de la República, y que hacen parte de la reciente normatividad aprobada con ocasión de la expedición de la ley 1474 de 2011, comúnmente denominada Estatuto Anticorrupción.

En efecto, dicha ley determinó nuevas disposiciones que enriquecen el “deber ser” de las contralorías en materias como control posterior pero inmediato, prevalencia del control preventivo, la función de advertencia, las alianzas estratégicas para evaluar políticas públicas, la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal, la evaluación de gestión y resultados a partir de las políticas, programas y proyectos del plan de desarrollo, los beneficios del control fiscal, entre otras importantes disposiciones.

Pero la mencionada normatividad dejó pendientes temas críticos -sin cuya solución se pone en riesgo la gestión, operatividad y supervivencia de la mayor parte de contralorías del país- como son los relacionados con la financiación de sus presupuestos, la necesaria autonomía e independencia de los auditores gubernamentales, la elección de contralores y otros temas recurrentemente aplazados, que son materia de la presente propuesta.

Veremos a continuación, algunos importantes textos que contienen ideas, reflexiones y propuestas concretas, provenientes de diversas fuentes del pensamiento que se han venido expresando en distintas investigaciones académicas, foros y publicaciones que, por su relevancia y calidad constituyen un referente de primer orden para los propósitos de reingeniería del control fiscal.

### FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA DEL CONTROL FISCAL PROPUESTOS POR LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Si bien es cierto que la Universidad del Rosario no es la única institución que desde la academia se ha interesado por los temas del control fiscal en Colombia, tal vez es la que con mayor dinamismo y efectividad ha venido promoviendo reformas de fondo a esta función pública desde sus aulas de clase, grupos de investigación y distintas publicaciones que a la postre han servido de referencia a los agentes interesados y al mismo Congreso de la República, como se reconoce en el Informe de Ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley N° 142 de 2010 Senado – 174 de 2010 Cámara: “(...) **CAPÍTULO OCTAVO. Este capítulo, referente al fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal para prevenir la corrupción, fue objeto de una importante adición, que llevó a dividir su contenido en tres secciones. Aquí se han tomado en consideración los aportes efectuados desde la academia, consignados en particular en la colección de publicaciones sobre control fiscal territorial que ha efectuado la Universidad del Rosario, en desarrollo de un proyecto de cooperación técnica internacional financiado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, cuyos resultados conviene que el legislador aproveche en beneficio de una calificación del producto normativo.**

*En ese sentido, en la primera sección, referida al proceso de responsabilidad fiscal, además de la regulación del procedimiento verbal, se precisan algunas condiciones procesales para el ejercicio de la acción fiscal respecto de aquellas afectaciones al patrimonio público que se siguen tramitando por la Ley 610 de 2000. La segunda sección adiciona reglas que permiten un ejercicio más técnico del control y obligan a la adopción de herramientas tecnológicas para su ejercicio en forma armonizada por parte de todos los actores del sistema. En la tercera sección se dictan normas especialmente dirigidas al fortalecimiento del control fiscal en el*

*ámbito territorial, teniendo en cuenta que este ha sido el eslabón más débil del sistema y por lo tanto el que requiere un mayor esfuerzo para dotarlo de eficacia en la lucha contra la corrupción. (...).”*

A efecto de disponer nuevos elementos de referencia para nuestro trabajo de reingeniería del control fiscal, veamos con mayor detalle las propuestas de la Universidad en asocio con la cooperación alemana.

En desarrollo del proceso investigativo, en 2006 se publicaron<sup>7</sup> los primeros resultados del análisis al estado del arte del control fiscal territorial, que registró así los principales temas de una reforma:

“2. Principales temas de reforma

2.1 Reversión de la tendencia recentralizadora del reformismo constitucional

A pesar de lo profundo de la reforma efectuada al sistema de control fiscal en 1991, los resultados han sido ampliamente insatisfactorios. La baja calidad del control fiscal unida a la percepción ciudadana sobre la corrupción y politización asociados a esta función pública han generado un ambiente propicio para el debilitamiento, la desfinanciación y hasta la eliminación de las contralorías territoriales y la privatización del control fiscal correspondiente. Lo anterior, se enmarca dentro de una corriente más amplia, orientada, como se analizó en el primer capítulo, a revertir el proceso de descentralización y el propio modelo de Estado Social consagrado en la Constitución de 1991 y, con ello, ocasionar un vaciamiento de competencias y centralización del ejercicio del control fiscal en cabeza de la Contraloría General.

Las raíces profundas de esta tendencia obedecen a factores políticos que desbordan el objeto de este trabajo, pero que están relacionados con la pérdida de consenso alrededor de la fórmula constitucional vigente. Con todo, en lo concerniente al control fiscal territorial, no hay duda de que sus debilidades orgánicas, funcionales y de gestión alimentan una imagen de unas entidades burocratizadas, ineficientes y politizadas, incapaces de cumplir con la misión de salvaguardar los recursos públicos.

El vínculo inescindible entre la democracia local y el ejercicio de las funciones de control fiscal por autoridades propias hace necesario propiciar un diálogo nacional, para ambientar los resultados positivos de la descentralización y los elementos de una reforma del sistema de control fiscal. Dicha iniciativa estaría orientada a la racionalización y el fortalecimiento de las contralorías territoriales, el deslinde de competencias entre las contralorías territoriales y la CGR y la necesidad de estructurar estos órganos de control con arreglo a las necesidades del servicio, atendiendo criterios técnicos y financieros sólidos.

Para ello, se hace imperativo plantear una línea posterior de investigación, con el objeto de diseñar lo que podríamos denominar una “contraloría territorial modelo” desde la óptica de los requerimientos, para prestar un servicio eficiente en materia de recursos financieros, administrativos, de personal, tecnológicos y demás. Solamente con los parámetros de un estudio semejante se podrá determinar, a ciencia cierta, el tamaño ideal de una contraloría territorial, la composición transdisciplinar de su personal misional y administrativo, los recursos necesarios con base en indicadores de gestión y resultados adecuados a parámetros internacionales y demás elementos, que permitan estructurar, a partir de criterios debidamente fundamentados, muchos de los elementos de reforma que a continuación se proponen: la fusión de contralorías atendiendo economías de escala, la asignación de los recursos financieros con base en necesidades en vez de porcentajes genéricos, la carrera administrativa fiscal, entre otros.

### 2.2 Regionalización del control fiscal territorial

El mapa de contralorías elaborado para el análisis cuantitativo del ejercicio del control fiscal en Colombia que puede consultarse en el Apéndice nro. 1, permite concluir que en una región pequeña se establece un amplio número de contralorías, en contravía de los principios de la gestión pública y de las economías a escala en el ejercicio del control

fiscal. Ello refleja una ausencia de racionalidad en el número, tamaño y cantidad de contralorías territoriales, que obedece al desarrollo histórico de la división político-administrativa del país y no a un diseño orgánico basado en las necesidades de la función pública del control fiscal territorial. Incluso el principal cambio en el número y distribución de contralorías en el territorio, realizado a partir de la Ley 617 de 2000 respondió exclusivamente a criterios de austeridad en el gasto, sin atención a razones de conveniencia de la estructura territorial de control fiscal resultante.

En razón de ello y debido a la extensión territorial de Colombia y la concentración de la población y de los recursos financieros en ciertas regiones existen grandes diferencias en el tamaño y los presupuestos de las contralorías territoriales. Situación que se refleja, entre otras, en la calidad y cantidad relativa de las auditorías ejecutadas. Pero las exigencias (según la legislación) son las mismas para cualquier contraloría en el país. La realidad muestra que las contralorías pequeñas no cuentan con los recursos técnicos, financieros y humanos requeridos para cumplir correctamente la función a su cargo.

El caso del Valle es paradigmático. En la actualidad, ejercen funciones de control fiscal cuatro contralorías municipales (Cali, Palmira, Yumbo y Buenaventura), la Contraloría Departamental y la Gerencia Seccional de la Contraloría General de la República. Por aplicación de la Ley 617, quedó automáticamente suprimida, a partir del 2002, la contraloría de Tuluá. Con todo, subsisten cinco organismos que podrían integrarse; varios de ellos en un único órgano de carácter regional, con una sana distribución de competencias que salvaguarde el principio de la descentralización y con capacidad de hacer un uso más eficiente de recursos fiscales escasos. Ese mismo examen puede hacerse para Antioquia, respecto de las contralorías de Medellín, Envigado, Bello e Itagüí o para Santander, Atlántico y así sucesivamente.

Otra consideración semejante, también basada en el aprovechamiento de economía de escala pero rebasando las fronteras departamentales, debe considerarse para la Zona Cafetera y para los nuevos departamentos de la Orinoquia y Amazonia, donde la regionalización del control fiscal es una alternativa racional. Un examen desapasionado puede incluso considerar otras regiones como la Costa Atlántica, la zona central del país, entre otras regiones.

Las contralorías excesivamente pequeñas y que colindan con otras contralorías por proximidad geográfica de la división político administrativa del país, son antieconómicas y no pueden ser ni eficaces ni eficientes en ejercicio de la función a ellas encomendada. Aunque no existe un modelo teórico claramente definido que permita determinar en forma abstracta ese tamaño óptimo, la dimensión departamental en algunos casos y la regional, en otros, es una buena aproximación a este tamaño, con excepción de los casos de los nuevos departamentos y los que constituyen el Eje Cafetero, donde una propuesta de regionalización racionalizaría recursos y permitiría conformar un ente regional fuerte y bien financiado.

El sistema propuesto tiene como objetivo la distribución regional de competencias y la conformación de órganos adecuadamente distribuidos, con autonomía presupuestal, para el ejercicio del control fiscal. Los órganos constituidos no deben depender de la administración nacional, sino que en virtud de la autonomía territorial prevista en el modelo constitucional, deben establecerse relaciones de coordinación para el ejercicio del control y lograr de esta forma un mejoramiento en la calidad y cobertura del servicio. Atendiendo el criterio de economías de escala y la disponibilidad de recursos se plantea la agregación del esfuerzo fiscal de varias entidades territoriales mediante la fusión de sus contralorías a través de una óptima regionalización de su actual estructura.

Se propone elevar los requisitos o limitantes relacionados al número de habitantes y al monto

de los ingresos corrientes de libre destinación para la tenencia propia de contralorías, por parte de los municipios o distritos. El presupuesto de cada contraloría territorial se financiará con cargo al cobro de las cuotas de auditaje, las cuales serán de dos tipos: la general y la individual.

En el caso de las contralorías departamentales y regionales, la cuota general se cobrará al departamento o departamentos que vigila y a los municipios respectivos como un todo; en tanto que a los demás sujetos vigilados, no incluidos en los presupuestos departamentales y municipales, se les cobrará una cuota individual.

En aquellos eventos donde el número de entidades a vigilar en un departamento no sea representativo, se sugiere que el control fiscal se asigne a la contraloría departamental más cercana, y en los casos de regiones, que se agrupen varios departamentos para recibir el servicio de una sola contraloría regional. Ese sería el caso de la región compuesta por los nuevos departamentos.

Ninguna de las contralorías del Amazonas, Vichada, Vaupés, Guaviare y Guainía tiene los recursos financieros, técnicos ni humanos para prestar un servicio de control fiscal adecuado. Al unificar los presupuestos y establecer una sola contraloría entre todos podrían optimizar recursos y resultados. Con todo, la inflexibilidad de la norma constitucional impide examinar alternativas de esta naturaleza, por lo que se propone modificar el artículo 272 superior en el sentido de permitir la agrupación de esfuerzos entre departamentos para la prestación de esta vital función pública de manera regionalizada.

### 2.3 Falta de autonomía presupuestal e independencia política de las contralorías territoriales

Los presupuestos y modificaciones presupuestales de las contralorías son aprobados por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el secretario de hacienda territorial o quien hace sus veces y, además, el Gobierno puede reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, por las razones expuestas en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Obsérvese que estas reglas le

entregan al Gobierno, cuya gestión fiscal vigilan las contralorías, un poderoso instrumento de presión que va en desmedro de la autonomía necesaria en el ejercicio de esta función; particularmente, en las contralorías territoriales, donde las instituciones democráticas son más precarias y la concentración de poder político mayor.

Nuestra crítica se centra en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y en las modificaciones presupuestales. Como es sabido, el PAC implica programar el gasto por doceavas partes y el deber de ejecutarlo de acuerdo con dicha programación. El problema se presenta por el hecho de que la aprobación del PAC de una contraloría queda en manos de sus vigilados, específicamente, en el nivel nacional, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que a su vez depende del Presidente de la República y, en el caso de las contralorías territoriales, de las respectivas secretarías de hacienda, que dependen del gobernador o el alcalde. También corresponde a estas autoridades definir las modificaciones al presupuesto. No existe un mecanismo expedito mediante el cual la Contraloría General de la República o una contraloría territorial pueda defenderse de la decisión unilateral de las autoridades de hacienda, que modifique su PAC o aplase la ejecución de algunas partidas de su presupuesto. De igual forma, debe acudir a su aprobación para modificaciones internas del presupuesto en el curso de la vigencia.

Las contralorías deberán tener autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, dentro de los límites de recursos establecidos de manera técnica y científica por un estudio como el sugerido en el primer apartado de este capítulo. El presupuesto de cada contraloría se debe financiar con cargo al cobro de las cuotas de auditaje, las cuales pueden ser de dos tipos: la general y la individual.

Adicionalmente, se deben calcular los costos de auditoría y elaborar un análisis respecto de las restricciones presupuestales, especialmente las establecidas en la Ley 617 de 2000. Con

base en la contraloría modelo, deberán aplicarse procedimientos de benchmarking o emulación de los mejores estándares para determinar el óptimo presupuestal y los correspondientes índices de gestión y resultados de cada contraloría.

### 2.4 Problema de suficiencia de recursos y control de costos

Como se ha podido observar por el análisis previo de las contralorías territoriales, sus recursos son insuficientes debido al diseño de la Ley 617 de 2000, que responde a criterios de austeridad fiscal y no de necesidades del servicio.

El control fiscal en los territorios se afectó sensiblemente como resultado de la aplicación de la Ley de Ajuste Fiscal. En los primeros dos años de vigencia de la Ley 617 de 2000, las contralorías redujeron su gasto total en 51.5% y sus plantas de personal en 54.2%, sin atender a criterio distinto a la reducción de los presupuestos, cuyo límite se fijó en un porcentaje de los recursos de libre disposición de las entidades territoriales. Aunque las contralorías territoriales redujeron sensiblemente sus presupuestos, con lo cual colaboraron positivamente al saneamiento de las finanzas territoriales, muchas de ellas todavía registran ejecuciones que sobrepasan los toques de gasto fijados por la ley.

El afán de las contralorías por cumplir con la Ley 617 de 2000 ha llevado a algunas a tomar medidas drásticas que han reducido su desempeño y, por lo tanto, la eficiencia y la eficacia en su principal objetivo, el control fiscal territorial. Esta limitación presupuestal ha llevado a algunas a reducir drásticamente sus gastos de funcionamiento y esto ha afectado principalmente las labores de auditoría y control.

Para solucionar el problema de la falta de bases técnicas y ciertas con el fin de proponer un aumento de los recursos financieros para las contralorías territoriales, se propone adelantar una investigación que diseñe una contraloría modelo o tipo; a partir de la cual, se puedan calcular los costos requeridos para efectuar un control fiscal de

calidad a partir de perfiles de equipos de auditoría, recursos técnicos y tecnológicos, indicadores de gestión y resultados, entre otros.

Con los resultados se podría contar con un modelo de comparación de las contralorías con una contraloría de referencia, para determinar un sistema de financiación autónomo adecuado a las necesidades de la función pública encomendada y reemplazar los parámetros actuales que no consultan las necesidades y generan desperdicio de recursos y un control fiscal deficiente, con desmedro de la democracia local.

De manera complementaria, se plantea incluir el principio de suficiencia financiera en la normatividad constitucional, con el objeto de que la ley disponga los criterios que las contralorías deben seguir en la fijación de sus presupuestos o, alternativamente, en la fijación de las cuotas de auditaje con las cuales financien su funcionamiento.

### 2.5 La ausencia de una carrera administrativa para el auditor fiscal gubernamental

Dentro del análisis se evidencia la carencia de una eficiente formación y capacitación del recurso humano en la función de auditoría. Según la AGR, en los informes de auditoría de las contralorías territoriales se emiten juicios de valor no sustentados en los papeles de trabajo ni en las pruebas recopiladas dentro del proceso auditor. En muchas ocasiones, los auditores, al realizar su labor, no poseen conocimientos sólidos sobre las materias a auditar, que les permitan evaluar a plenitud los procesos y la diversidad de entidades que les corresponde vigilar.

Ausencia de una carrera administrativa que garantice el ingreso y ascenso por méritos. La mayor parte de los funcionarios pertenecientes a las carreras hoy vigentes no han concursado sino accedido al cargo de carrera por incorporación automática, en función de tiempo de servicio. Cada contraloría, además, tiene su propia carrera, lo que impide contar con un número suficiente de plazas que permita la especialización y las oportunidades para hacer la carrera en control fiscal.<sup>8</sup>

Adicionalmente, el país no cuenta con la profesión de auditor gubernamental y, por lo tanto, en muchas ocasiones las personas que realizan esa labor no poseen conocimientos técnicos sobre cómo realizar auditorías, ni relacionados con las materias a auditar que les permitan evaluar plenamente los procesos y la diversidad y complejidad de las entidades que les corresponde vigilar.

Para subsanar esta falencia, el país está en mora de diseñar un sistema de carrera administrativa independiente, aplicable a todas las contralorías del país, a la propia Auditoría General e incluso para los funcionarios de control interno de la administración, que permita el acceso y el ascenso por méritos y garantice el entrenamiento en la función auditora del control fiscal que sólo se adquiere y perfecciona con su ejercicio.

### 2.6 Limitación a la autonomía del Auditor General

Independientemente de quien ocupe el cargo de Auditor, se verá sujeto a limitaciones en el tiempo del ejercicio del cargo. La ejecución de la planeación está condicionada a un período corto, que limita el alcance y logro de objetivos medibles.

En países europeos, los contralores tienen períodos largos de funcionamiento, que sobrepasan las elecciones parlamentarias (Alemania, doce años; Suecia, seis años; España, nueve años). En una cantidad de países los presidentes de las entidades superiores de control están nombrados en forma vitalicia. En Costa Rica el período, del Contralor es de ocho años.

De igual forma, al someter a la AGR al control fiscal de su principal vigilado, la CGR, se introduce un control fiscal recíproco inconveniente, que introduce claros conflictos de intereses entre los dos órganos y cercena la autonomía requerida por el Auditor para ejercer su función constitucional.

Ampliar el período de ejercicio de funciones del Auditor General de la República a cuatro años y establecer, mediante reforma constitucional, que la AGR será objeto de control fiscal por parte de su nominador, el Consejo de Estado. Este control fiscal excepcional se puede operativizar a través de

la contratación, por parte del Consejo Superior de la Judicatura, de una firma privada de primer nivel, financiada por la cuota de auditaje que para los efectos debe contemplar el presupuesto de la AGR. Los informes respectivos y los procesos que de ellos se deriven serían de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, que prepararía el informe correspondiente a la Sala Plena de la corporación.

### 2.7 Forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales son deficientes

La debilidad radica básicamente en el mecanismo de elección de los contralores, quienes al ser elegidos por los órganos de elección popular pierden independencia en el ejercicio de la función de control, ya que estas corporaciones forman parte de las entidades a las que la contraloría debe vigilar. La introducción del sistema de ternas elaboradas por los tribunales judiciales, en vez de despolitizar el proceso de selección, ha terminado por politizar a la magistratura. El resultado deja mucho que desear. Los contralores, si bien reúnen las calidades formales de la ley, no han resultado tener la experiencia y conocimientos necesarios para gerenciar el nuevo sistema de control fiscal y su sistema de auditoría, que requiere conocimientos profundos y una preparación técnica adecuada.

La Constitución Política defirió la elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales al Congreso de la República, las asambleas y los concejos, respectivamente. La ley, si bien prevé, para el caso de los contralores territoriales la realización de un concurso, dejó su realización a los tribunales que seleccionan las ternas, sin reglamentación concreta sobre los requerimientos, examen de conocimientos, entre otros aspectos.

Respecto de las calidades exigidas, la exigencia de título universitario en ciencias financieras, económicas o jurídicas es insuficiente dada la complejidad del nuevo método de control fiscal fundamentado en auditorías técnicas. Lo anterior, ha permitido, en algunos casos, la designación de

personas éticamente cuestionables y profesionales con escaso conocimiento de la administración pública, del mismo sistema de control fiscal y, más aún, de las competencias que desarrollan las entidades territoriales, lo que no les permite ejecutar una buena gestión. Finalmente, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de competencia para los funcionarios que cumplen esos destinos no alcanza el rigor necesario, proporcional a quien debe proteger un bien supremo como lo es el patrimonio público.

En el ámbito territorial, el mecanismo de elección es más débil, pues la designación por parte de las corporaciones de elección popular hace perder independencia y autonomía al funcionario que es elegido en detrimento de la función encomendada.

La elección de los contralores debe operar mediante la realización de un concurso de méritos. Se plantea que la ley reglamente la exigencia y condiciones de un concurso serio capaz de seleccionar los candidatos que pueden ser seleccionados por los tribunales, para integrar las ternas de Contralor General, Auditor General y contralores territoriales. Lo anterior, debe complementarse con la introducción de requisitos más exigentes en cuanto a la formación académica y años de experiencia dentro de las calidades para ser designado como Contralor y Auditor, así como con el establecimiento de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses suficientemente estricto, que garantice el privilegio absoluto de lo público sobre el interés particular.

### 2.8 Generalización del control fiscal excepcional sobre los recursos de las entidades territoriales por vía del control prevalente

La generalización del control excepcional a cargo de la CGR por vía de la interpretación expansiva del control prevalente sobre los recursos de transferencia que ingresan a los presupuestos territoriales ha significado un creciente vaciamiento de competencias del control fiscal a cargo de las autoridades locales, comoquiera que dichos recursos representan el 63% de los ingresos de



las entidades territoriales (sin contar a Bogotá). Específicamente, se ha generalizado, mediante resolución orgánica de la CGR, la concurrencia en el ejercicio del control fiscal sobre los mismos recursos, tanto por la CGR como por las contralorías territoriales. Lo anterior ha generado conflictos de competencia, duplicidad de funciones y debilitamiento del control fiscal sobre los recursos territoriales, puesto que amparados en la función concurrente, cada órgano descarga su responsabilidad sobre la responsabilidad del otro. Así, son frecuentes los casos donde ni la CGR ni la contraloría territorial ejercen el control debido, so pretexto de que le corresponde a la otra.

En la práctica, se genera una duplicidad de funciones y competencias generada por la aplicación extensiva del control prevalente y excepcional por parte de la Contraloría General de la República, donde se resta autonomía y competencia a la gestión del nivel territorial de control fiscal. Todo esto rompe el principio de economía de las actuaciones administrativas y permite la negligencia de los funcionarios públicos, además de producir una duplicidad de gastos innecesaria.

La ley y la jurisprudencia han establecido la concurrencia en el ejercicio del control fiscal, especialmente en relación con los recursos provenientes de las llamadas rentas exógenas por la Corte Constitucional en referencia a los ingresos territoriales provenientes de la nación, transferidos a los entes territoriales.

El artículo 267 de la Constitución Política previó el denominado "control excepcional", en cabeza de la Contraloría General de la República, el cual se produce respecto de las cuentas de una entidad territorial. La legislación, por su parte, dio vía a los llamados controles prevalente y concurrente sobre los recursos provenientes de las participaciones, lo cual fue encontrado acorde con nuestro ordenamiento por la Corte Constitucional.<sup>9</sup>

Con la concurrencia, se viola el principio de economía de las actuaciones administrativas y permite disipar la responsabilidad del ejercicio del

control de los funcionarios públicos, además de producir una burocratización innecesaria en los organismos de control.

Se propone la eliminación de la competencia prevalente otorgada a la CGR, para regresar al concepto de control excepcional previsto en la Constitución. Dicho control debe ser reglamentado por la ley para efectos de que responda a criterios objetivos de omisión de la contraloría territorial, conflictos de interés o falta de idoneidad para el ejercicio, con lo cual se superaría la situación actual donde el control excepcional queda al arbitrio de los vigilados y de las corporaciones de elección popular, sin atención a causales de fondo como las enumeradas que justifiquen el desplazamiento de las competencias territoriales. Ello llevaría a una delimitación clara de las competencias, en cabeza de cada órgano de control fiscal, con lo cual se superaría una de sus grandes falencias actuales que es el conflicto permanente de competencias.

### 2.9 Necesidad de diferenciar entre potestad reglamentaria de la CGR y competencia para prescribir métodos y expedir criterios de evaluación de los contralores

Como se dejó expuesto, existe una confusión entre la potestad reglamentaria otorgada por la Constitución de 1991 al Contralor General para reglamentar los principios generales del control fiscal y expedir las normas de auditoría gubernamental para todo el sistema, y la facultad que la Constitución le otorga al propio Contralor General, pero también a los contralores territoriales, para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del erario y establecer las guías de auditoría con arreglo a las normas generales expedidas por el Contralor General.

La interpretación extensiva de la potestad reglamentaria del Contralor General ha conducido a un nuevo vaciamiento de competencias de los contralores territoriales y, con ello, los ha sometido a la aplicación de metodologías nacionales no diseñadas para el grado de complejidad del control requerido sobre la gestión fiscal del respectivo ente

territorial. De igual forma, ha conducido a que se imponga la aplicación de guías de auditoría no siempre adecuadas a la situación de las contralorías territoriales, lo cual ha significado un retroceso en los casos más significativos como el de Bogotá y Antioquia, entre otros.

Las normas de auditoría gubernamental son cruciales para la proyección y realización del control fiscal gubernamental y deben informar, no solamente el ejercicio de la potestad reglamentaria residual de las contralorías territoriales, sino la planeación, ejecución, evaluación y control de calidad de los procesos auditores de todos los operadores del sistema de control fiscal del país: la propia Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la Auditoría General de la República y las oficinas de control interno por las entidades estatales.

Además de clarificar la interpretación sobre el alcance de la potestad reglamentaria, se hace necesario retomar la práctica abandonada de expedir una Resolución Orgánica especializada, contentiva de las normas de auditoría gubernamental de manera separada de la metodología de evaluación conocida con el nombre de Audite, una herramienta específica para la realización de las auditorías a cargo de la CGR.

Es más, la actividad de expedición de normas de auditoría gubernamental debería responder a un mecanismo de discusión y concertación previa semejante al utilizado para el establecimiento de los principios de Basilea referidos a la supervisión bancaria. Dicho mecanismo prevé la elaboración de cada principio por parte de un grupo técnico especializado. El texto resultante se publica para la discusión con todos los interesados, bancos centrales, entidades de supervisión, entidades bancarias, academia, entre otros. Una vez consensuado el contenido, se divulga oficialmente. Colombia cuenta con un cuerpo de NAG de alta calidad, en casos contentivos de estándares superiores a los internacionales, pero de baja aplicación y divulgación. Sería por ello interesante

establecer un cuerpo consultivo de alto nivel en la CGR, que cumpliera la función de elaboración, análisis y discusión de dichas normas que incorporan principios y estándares generales de evaluación, previa a su adopción y/o actualización mediante Resolución Orgánica del Contralor General de la República. La discusión amplia y con participación de todos los sectores interesados contribuiría de manera eficiente a la cualificación del control fiscal en Colombia y generaría un interés académico y ciudadano por su aplicación, hoy bastante ausente.

### 2.10 Control interno de baja calidad y desarticulado del control fiscal

El control fiscal interno, al cual se refiere el artículo 269 de la Constitución Política regulado en la Ley 87 de 1993, está previsto como un subsistema del sistema de control fiscal. Sin embargo, el control interno está desarticulado del control fiscal. Cada una de las entidades públicas organiza, a su leal saber y entender, su unidad de control interno, lo que impide una coherencia y armonía que permita una administración pública uniforme, eficiente y eficaz, de forma contraria a su génesis. Esta última consiste en ceder la responsabilidad de su ejercicio respectivo a la propia administración mediante el ejercicio coordinado con la Unidad de Auditoría Interna, conforme los principios de coordinación que su acción exige.

El control interno, instrumento fundamental en los procesos de control fiscal y de gestión, basado en el principio administrativo de que todo funcionario debe ejercer control en su dependencia, no funciona en la mayoría de las entidades del Estado. No existe la cultura del control, y poco se ha hecho por afianzarla.

En varios entes territoriales las auditorías internas no funcionan en forma efectiva y en algunas simplemente no existen. Esta situación crea deficiencias en el esquema de control para una institución y hace prácticamente imposible la gestión del control fiscal posterior con base en pruebas selectivas. En ausencia de un sistema de

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

control interno, lo conducente sería la aplicación excepcional del control fiscal previo por parte de la contraloría, vedado por el ordenamiento constitucional.

Múltiples entidades regulan el sistema de control interno de manera diferente, pues el ejecutivo, la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación expiden disposiciones sobre su manejo y objetivos, lo cual genera un panorama bastante complejo para quien ya de por sí tiene su tarea limitada.

Dado que el control interno es una condición de posibilidad de un efectivo control externo posterior y que, por regla general, a casi nadie le gusta que lo auditen o controlen, nos encontramos aquí, vistas las cosas desde el modelo principal agente,<sup>10</sup> en una situación en la cual el agente-sujeto de control tiene en sus manos la posibilidad de quitarle efectividad a un elemento esencial para el principal que es el órgano de control en representación del público o del llamado interés general.

Se hace necesario mejorar los sistemas de control interno como requisito para el buen funcionamiento del sistema de control fiscal, basado en un control posterior y selectivo mediante la ejecución de auditorías integrales.

Parte importante en un esquema de Control Interno efectivo es el funcionamiento de una Unidad de Auditoría Interna (UAI). La UAI es el órgano asesor de la dirección y debe revisar el cumplimiento de los controles internos relacionados a los movimientos financieros y administrativos de la institución, a los efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, especialmente de los municipios. Las contralorías territoriales son el principal instrumento de control en este nivel. Se recomienda un estudio para definir las posibilidades de la implementación de un servicio de Auditoría Interna (UAI) en el nivel territorial. Es necesario estudiar todas las posibilidades: unidades compartidas, contratación específica, concentración de unidades en el terreno regional, entre otros.

La capacidad del Contralor General de reglamentar la aplicación de normas de auditoría gubernamental en materia de control interno fiscal no se ha concretado, aunque existen algunas resoluciones referidas a la obligatoriedad de las entidades estatales de llevar indicadores de gestión y resultados. Esta es un área que requiere profundización para cualificar la totalidad del sistema de control fiscal nacional.

2.11 Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común  
Nacionalmente no existe un criterio unificado en la formulación y aplicación de metodologías para el ejercicio del control fiscal, y la dispersión es evidente cuando algunas contralorías territoriales utilizan las metodologías de la Contraloría General, otras las de la Auditoría General de la República, otras las elaboradas internamente y otras aplican sistemas híbridos.

Por la ausencia de capacitación respecto de las normas de auditoría gubernamental y su confusión con las metodologías que informan, se ha generado en el país una multiplicidad de sistemas de evaluación carente de un lenguaje y lógica común. Las contralorías territoriales, especialmente las de menor desarrollo, adoptan partes de las metodologías nacionales no diseñadas para las condiciones propias de la gestión fiscal territorial y los métodos resultantes son deficientes, inconexos e inadecuados a las normas de auditoría gubernamental.

Expedición y actualización de normas de auditoría gubernamental en una resolución especializada, para facilitar la consulta y conocimiento (lenguaje común).

Es necesario unificar y adoptar metodologías de auditoría que permitan evaluar con criterios de calidad la gestión fiscal y contribuyan a la obtención eficiente y eficaz de resultados, sometidas a una evaluación y ajuste permanente que responda a los requerimientos y lineamientos nacionales e internacionales de auditoría y control, y articulen y diferencien las particularidades del control fiscal territorial. Además de unificar la normatividad

procedimental que garantice estandarización en su aplicación.

Ello sería posible mediante la elaboración de metodologías pro forma para el control fiscal territorial por parte de la CGR a título de colaboración técnica, las cuales serían adoptadas formalmente y adaptadas a las circunstancias propias por las contralorías territoriales que lo requieran. Dicha asistencia técnica contaría con la aceptación generalizada de las contralorías menos desarrolladas que carecen de los medios y muchas veces de los conocimientos técnicos y jurídicos en la profundidad debida, para el desarrollo de guías de auditoría, sin afectar la autonomía y la capacidad de desarrollo propias de las contralorías territoriales. Es necesario estudiar la aplicabilidad de los instrumentos en el ámbito territorial. Si es necesario, producir sistemas-instrumentos adecuados y diseñar un programa de divulgación y capacitación de estos instrumentos territorialmente.

### 2.12 Funciones coadministradoras de la Contraloría y falta de universalidad en la estadística fiscal

La Constitución de 1991, a pesar de haberle prohibido a las contralorías ejercer funciones administrativas distintas a las de su propia organización, le confirió la CGR funciones eminentemente administrativas que corresponden a otros órganos, particularmente a la Contaduría General de la Nación, en lo relacionado con la contabilidad pública, y a las correspondientes dependencias administrativas, en lo relativo a la estadística fiscal.

Se propone retomar el proyecto de reforma constitucional preparado por la Contaduría General que entrega las funciones de contabilidad y registro de carácter administrativo a cargo de la Contraloría General de la República a la Contaduría General de la República, con la cual se racionalizaría la distribución competencial entre estos dos órganos en materia de contabilidad y estadística pública, especializando a la Contaduría en el registro, actualización y custodia de la estadística fiscal y en la elaboración de los estados financieros

correspondientes y a la Contraloría en su auditaje y certificación.

### 2.13 Normas débiles en cuanto a la aplicación de multas e insuficiente aplicación de multas

La legislación contempla una facultad sancionadora en cabeza de las contralorías para conminar, mediante multas a los funcionarios, el cumplimiento de sus obligaciones respecto del control fiscal. De igual forma, autoriza a imponer multas por incumplimiento de las órdenes del contralor. Con todo, no existe capacidad sancionadora para casos como las infracciones relativas al funcionamiento del control interno, donde estas multas pueden ser muy efectivas y representarían un mecanismo preventivo.

Las contralorías deben utilizar de manera más frecuente y contundente estas facultades y, paralelamente, se puede estudiar la posibilidad ampliarlas para darle más fuerza al control fiscal. Para la imposición de las sanciones fiscales, se hace necesario establecer un procedimiento expedito que recorte los plazos y términos para que las multas puedan cumplir su función conminatoria.

### 2.14 Multiplicidad de sistemas de evaluación con funciones superpuestas

Existen diversas competencias de evaluación, establecidas directamente en la Constitución o con origen en sus disposiciones. En este sentido, cada entidad pública debe evaluarse a sí misma como parte de su sistema de control interno (artículo 209 y 269 CP y Ley 87 de 1993).

La Contraloría General de la República realiza la evaluación de gestión y resultados de quienes llevan a cabo la gestión fiscal (artículos 267, 268 y 272 CP). A lo anterior, se agrega la evaluación correspondiente al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), en relación con el ejercicio diligente y eficaz de las funciones administrativas (artículo 277 nro. 5 CP).

El Ministerio Público (Defensoría del Pueblo), en desarrollo de su competencia general, vela por la promoción, ejercicio y divulgación de los Derechos

Humanos, y evalúa el resultado de las políticas que afectan los Derechos Humanos (artículo 282 CP). La evaluación, la gestión y resultados de la administración pública, que lleva a cabo el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad nacional de planeación, y los organismos departamentales de planeación, tanto en lo relativo a políticas como a proyectos de inversión (artículos 343 y 344 CP).

La que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura en relación con el rendimiento de los despachos judiciales (artículo 256 nro. 4 CP).

Además, mediante leyes o normas con fuerza de ley se han creado organismos especiales de control, a los cuales se les han asignado competencias de evaluación de gestión, como sucede con la Veeduría del Distrito Capital de Bogotá (artículos 119 al 121 del Decreto-Ley 1421 de 1993 y artículo 8 y 9 del Acuerdo 24 de 1993).

La lógica y el sentido común indican que esta multiplicidad de competencias evaluadoras debe organizarse de tal forma que su concurrencia atienda los principios de economía y evite la duplicidad de funciones y el correspondiente desperdicio de recursos escasos. También lo exige el artículo 113, último inciso, de la Constitución Política: "(...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines". Pero esto sólo será posible cuando se logre una sinergia entre las diferentes entidades evaluadoras y sus competencias; es decir, cuando el "todo sea mayor que la suma de las partes". Ello exige, de un lado, prevenir y evitar duplicidades de competencias entre ellas y, de otro, cuando esa duplicidad de hecho exista, modificar las reglas de asignación de tales competencias. Varias serán las alternativas para lograr la coordinación entre estas facultades de evaluación, entre ellas, compartir metodologías y utilizar indicadores similares, acordar enfoques complementarios, coordinar actividades concretas, entre otras.

En lo específicamente referido al control fiscal, se hace necesario otorgar a los órganos de control fiscal competencia para conocer de faltas disciplinarias que se derivan del manejo contable y presupuestal, por su relación inescindible con la gestión fiscal vigilada, y establecer delimitación de competencias respecto de la evaluación de gestión y resultados en materia de políticas públicas. Con ello, se ahorrarían costos por duplicidad de investigaciones entre el Ministerio Público y las contralorías, dejando a estas últimas que tienen el conocimiento especializado y la inmediatez de la prueba la facultad de investigar conductas relativas a omisiones y falencias respecto de libros de contabilidad, estados financieros y ejecución presupuestal. Con lo anterior, se fortalece la vigilancia sobre la gestión fiscal y se reduciría la impunidad en materia contable que tiene efectos fiscales enormes. La sola omisión en la inclusión de un pasivo, que se considera falta administrativa y no fiscal, puede conducir a la quiebra de una empresa. Al efecto, el caso de Telecom es muy ejemplarizante.

### 2.15 Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal

La ciudadanía no ejerce los mecanismos de participación a su alcance y no percibe como suyos los bienes y recursos públicos frente a los cuales terceros ejercen la gestión fiscal. La promoción en la ciudadanía del ejercicio del control fiscal ha tenido bajo impacto, en la medida en que no se evidencia participación suficiente en las actividades de control a la gestión pública.

Adicionalmente, a pesar de que las contralorías cuentan con la capacidad para gestionar las quejas y reclamos que reciben, ello dista mucho, por sí sólo, de ser un conducto eficaz para la participación ciudadana en materia de control fiscal. En un gran número de contralorías, no se cuenta con una dependencia dedicada al tema de la participación ciudadana, por lo cual, las quejas y reclamos se dilatan, de forma que no se entrega una respuesta oportuna a la ciudadanía o sencillamente se

trasladan sin que el ciudadano reciba una respuesta de fondo a su inquietud.

No se ha dado divulgación de los beneficios que genera la participación ciudadana como insumo para el control fiscal. Tampoco se han considerado e implementado los espacios y las herramientas para garantizar respuesta eficaz y de fondo a las quejas, y no se tiene coordinación con las diferentes instancias de control para facilitar la atención de ellas.

Si bien la participación ciudadana en Colombia aún no es satisfactoria, y varios de los mecanismos de participación consagrados por la nueva Constitución resultaron en la práctica “bloqueados”, entre otras cosas como resultado de las leyes que los desarrollaron, debe fortalecerse la participación ciudadana como extensión del control fiscal, para lograr vincular de forma concreta a la ciudadanía en la vigilancia de los recursos de la colectividad.

Se plantea una red de participación de la comunidad, integrada por diferentes sectores organizados por la sociedad civil como gremios, veedurías, universidades, las mismas entidades de control, que permita canalizar, evaluar y trasladar las denuncias y quejas de la ciudadanía hacia las autoridades competentes. Se deben recopilar los ejemplos de experiencias exitosas para compartirlas y generalizarlas en el sistema con el objeto de que sean emuladas.

### 2.16 Elaboración en los informes macrofiscales

Los informes financieros no permiten determinar el cumplimiento de los principios de eficiencia y, mucho menos, de equidad en el uso de los recursos públicos, para determinar de forma integral el impacto que tiene la gestión fiscal.

El contenido de los informes financieros debe incluir una evaluación macro e integral de la aplicación del principio de eficiencia en la gestión fiscal consolidada de la nación y de cada repartición territorial, así como la valoración de los resultados a la luz del principio de equidad, con arreglo a metodologías e indicadores específicamente diseñados para tal efecto. El contenido de los

informes macrofiscales debe contribuir al debate público.

2.17 Falta de calidad en el ejercicio del control fiscal  
La selectividad del sistema de control fiscal otorga un libre albedrío para escoger los sujetos a vigilar, lo que permite la discrecionalidad del órgano de control fiscal para decidir a quién y cuántas veces vigila, problema más visible en el ámbito territorial. No determinar y priorizar las entidades a vigilar, permite que se audite algunas veces por conveniencias políticas y, en otros casos, por número de entidades, mas no por los montos de presupuesto que éstas comprometen, por la complejidad de la institución y por la importancia de los bienes públicos protegidos.

La calidad del control fiscal está determinada por el alcance de estándares mínimos de pertinencia, oportunidad, eficiencia y eficacia con que las contralorías planifican, ejecutan y supervisan los procesos auditores sobre sus vigilados. En este sentido, es pertinente determinar el cumplimiento de estos estándares, que en últimas reflejan la calidad de ejercicio de control fiscal.

Salvo contadas excepciones, los órganos de control fiscal en Colombia no cuentan con planes generales de auditoría técnicamente elaborados, como primera herramienta de planeación de su labor, y en los casos donde existen estos planes, no incluyen información valiosa para optimizar el ejercicio del control fiscal hacia sectores críticos que, a través de la definición de variables, criterios, principios y pesos, así lo señalan. Finalmente, tampoco cuentan con una identificación del riesgo. La Auditoría General de la República debe implementar el Sistema de Evaluación de Entidades Superiores de Auditoría (SEISA), elaborado con el concurso de una comisión asesora de alto nivel financiada con recursos del BID. La aplicación y mejoramiento paulatino de dicho sistema integral de evaluación de la gestión fiscal y misional de sus vigiladas, con base en la experiencia de su aplicación, permitirá a la AGR cumplir con la función de certificación de las contralorías,

elemento esencial del mejoramiento de la calidad del control fiscal.

La aplicación del control fiscal de segundo nivel se constituye en la principal herramienta con que cuenta el sistema para promover el mejoramiento del control fiscal, a partir de la exigencia de criterios técnicos de calidad en el ejercicio de los procesos auditores y en la gestión administrativa interna; así como, de los procesos de responsabilidad fiscal para reducir los altos niveles de impunidad hoy existentes.

### 2.18 Alcance del proceso de revisión de la cuenta

La información solicitada en el proceso de rendición de cuentas actual no involucra criterios que permitan determinar la buena utilización de los recursos públicos, además de contener una información compleja e innecesaria. De este modo, son pocos los resultados obtenidos en la calificación de la cuenta, toda vez que el mecanismo del fenecimiento no determina una verdadera responsabilidad del ente vigilado adecuado a los criterios de la gestión administrativa.

La metodología no tiene el alcance para determinar el criterio de uso de recursos. El proceso de rendición de la cuenta requiere una amplia información, que no es procesada por parte de las contralorías territoriales y de la CGR.

Formulación de una metodología adecuada que identifique e integre las debilidades sobre el alcance de la auditoría actual al modelo propuesto. La rendición de cuentas debe simplificarse y exigirse una mayor periodicidad, mediante la implantación de sistemas en línea. La información exigida debe alimentar indicadores de gestión y resultados que permitan construir un sistema de alertas tempranas sobre riesgos inminentes en la gestión de entidades vigiladas.

### 2.19 Falta de claridad sobre la función del control fiscal de segundo nivel

Falta claridad sobre la función desempeñada por el control fiscal de segundo nivel. En este sentido, ha sido necesaria la intervención de la Corte Constitucional para determinar el alcance y

la función que desempeña como control fiscal de segundo nivel, en un Estado Social de Derecho, y, en especial, la relación entre la Contraloría General y la Auditoría General de la República.

La determinación y clarificación de las competencias de este órgano han sido fruto esencialmente de la jurisprudencia constitucional, donde se ha definido su autonomía y alcance de sus funciones, en cuanto a los órganos sujetos a ella (especialmente en las sentencias C-499 de 1998 y C-1339 de 2000). Además, últimamente, dejó en claro que se trata de un órgano límite (C-803 de 2003).

Con todo, jurisprudencia posterior, al reversar la doctrina acumulada, ha dejado campo para que las contralorías presionen el recorte del alcance de las funciones de la AGR.

En consecuencia, es necesario hacer claridad en el ámbito legal sobre el alcance del control fiscal de segundo nivel, atendiendo la reiterada definición jurisprudencial hecha por la Corte, y aclarar, también en este terreno, que la Auditoría es un órgano límite o que no es sujeto de vigilancia por parte de la Contraloría General de la República. Alternativamente, el control de su gestión debe encomendarse a un órgano distinto a su principal vigilada que es la CGR, como por ejemplo, al Consejo de Estado. Hecho esto, se superarán los inconvenientes para el ejercicio de control de segundo grado y el país podrá contar con una evaluación constante que forzará a la Contraloría General a rendir cuentas de su labor, ser evaluada y asimilar la crítica en beneficio de la tarea de control fiscal. La Contraloría, como evaluador de gestión y resultados, no mejorará hasta tanto que su propia gestión sea objeto de escrutinio público.

### 2.20 Frecuente prescripción de los procesos de Responsabilidad fiscal

Un gran número de procesos de responsabilidad fiscal ha prescrito, y en una incalculable cantidad de hallazgos se ha producido la caducidad de la acción, en proporción mayor al recaudo que generan estos procesos. Adicionalmente, se presenta con frecuencia la falta o errada notificación, la omisión

de traslados y otras fallas procesales que desdican de la pericia y eficiencia de los funcionarios que los llevan a cabo.

Estudios muestran que los resultados de este proceso, para cuales la vía judicial está abierta, no son satisfactorios. Los procesos duran años (hay cifras que hablan de un promedio de trece años), con pocos éxitos en cuanto a sanciones y/o la recuperación de recursos malversados o de la reparación del daño económico causado. Desde el punto de vista de la política anticorrupción el proceso tampoco es satisfactorio, porque muestra que finalmente el riesgo para ser sancionado y responsabilizado por un acto corrupto, después de un proceso largo, es mínimo para un funcionario mal intencionado.<sup>11</sup> La ineffectividad de este proceso puede erosionar el prestigio de la institución de control, fundamental para la confianza del pueblo en las instituciones del Estado en general.

Existe una debilidad en la calidad de los hallazgos, problema agudizado aún más en la medida que la cultura del control es débil y no existe verificación de la calidad de ellos mediante estándares de calidad tanto nacional como territorialmente.

Sobre este aspecto son diversas las posiciones. Desde una óptica, se propone trasladar el trámite del proceso de responsabilidad fiscal a la jurisdicción contencioso administrativa. El proceso se adelantaría por una justicia especializada y se ahorraría el trámite administrativo, recurriendo a uno sólo a través de un trámite abreviado. Otra alternativa es tomar el modelo de proceso penal o las imputaciones ante la DIAN, que son más eficientes.

No obstante, el modelo sincrético colombiano le otorga, en principio, un gran poder al control fiscal, al entregarle la competencia de deducir la responsabilidad fiscal. Existe un problema de gestión que requiere remedios administrativos de aplicación de sistemas de control interno fuertes y eficientes. De igual forma, se podría pensar en desarrollar el concepto del acto de control, para que los procesos de responsabilidad fiscal fueran

fallados exclusivamente por un órgano autónomo, sin que se recurriera toda decisión al contencioso administrativo, al considerarse el fallo como un acto administrativo. Para evitar abusos se podría prever una instancia de revisión en vez de la demanda de nulidad y reparación del derecho hoy vigente.

Visto desde la perspectiva de su aplicación, el sistema de control fiscal diseñado en la Constitución de 1991 no ha dado los frutos esperados. Ello se debe, como se desprende del análisis realizado en este trabajo, a múltiples factores que comprenden: a) errores de diseño institucional, b) interpretaciones legales y jurisprudenciales que han desvirtuado elementos esenciales de dicho diseño, c) pérdida del consenso sobre la forma descentralizada y autónoma con que la Constitución organiza el territorio y la distribución de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y d) profundos problemas de gestión por parte de los responsables del sistema, entre los más relevantes. Todos ellos requieren de atención para cualificar el sistema de control fiscal territorial que cumple la función suprema de garantizar la consecución de los fines del Estado a partir de una de sus principales herramientas, la hacienda pública. Las reformas aquí planteadas corresponden a dos niveles y perspectivas temporales:

El primer nivel de reforma está orientado a la gestión administrativa y técnica de las contralorías que puede mejorar sustancialmente y en el corto plazo con la introducción de sistemas modernos en materia de metodologías, capacitación y selección de personal, introducción de plataformas tecnológicas y principalmente, un bien muy escaso, la optimización de la capacidad gerencial de quienes encabezan estos órganos de control. Se trata del trabajo del día a día con esfuerzos incrementales persistentes más que con grandes reformas de carácter legal o constitucional.

El segundo nivel de reformas se refiere a reformas de carácter normativo que por su complejidad abarcan la Constitución y la propia ley. Además de requerir un plazo mayor, requieren de un consenso



sobre el papel del control fiscal en la sociedad y el modelo que mejor interprete esa función pública y social. El trabajo que aquí se entrega espera haber hecho un aporte en la discusión de ambos niveles de reforma.

### 2.21 Propuesta de reforma constitucional

Consideramos que este trabajo constituye una especie de exposición de motivos para una reforma constitucional del sistema de control fiscal vigente. En razón de lo anterior se ha preparado el siguiente texto que incorpora las principales modificaciones de carácter constitucional propuestas en este trabajo.

Proyecto de acto legislativo

“Por el cual se modifica el Capítulo I del Título X de la Constitución Política”

1°.-Artículo 1° El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal del Estado y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y el desarrollo sostenible. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. En su presupuesto se garantizará el principio de suficiencia financiera. En su ejecución y traslados entre rubros de funcionamiento no requerirá autorizaciones previas de las autoridades administrativas correspondientes.

La Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un periodo de ocho

años, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario y postgrado en ciencias económicas, contables, financieras o jurídicas; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 10 años en las disciplinas; y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Artículo 2°.- El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes Atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario nacional y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Conceptuar sobre la sostenibilidad fiscal de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

5. Ejercer de manera excepcional el control fiscal sobre los recursos de las entidades territoriales en los casos de negligencia o incapacidad del contralor territorial, previstos por la ley.

6. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

7. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del orden nacional.

8. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente y sobre la equidad y eficiencia en la gestión de la hacienda pública nacional.

9. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

10. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

11. Proveer los empleos de su dependencia de las listas de elegibles seleccionados a través de un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría General de la República, la Auditoría General, las contralorías territoriales y las oficinas de control interno de la administración en todos los órdenes, que haya creado la ley. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

12. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

13. Dictar normas generales de auditoría gubernamental para armonizar y elevar la efectividad de los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

14. Presentar a la Cámara de Representantes informe anual de la ejecución presupuestal y certificar el balance

de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

15. Las demás que señale la ley.

3°. -Artículo 3°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a las contralorías territoriales las cuales lo ejercerán en forma posterior y selectiva.

Dentro de los dos años siguientes a la publicación de este acto legislativo, la ley organizará la provisión de la función de control fiscal a través de contralorías territoriales regionales que comprendan la vigilancia de la gestión fiscal de dos o más departamentos y de los distritos y municipios que los integran, atendiendo la disponibilidad de recursos y el aseguramiento de la función pública en condiciones de eficiencia y calidad. La ley garantizará la organización de las contralorías territoriales regionales como entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. Para los efectos de este artículo, el Distrito Capital tendrá la calidad de departamento.

Los contralores serán elegidos por las asambleas y el concejo distrital de los departamentos y del Distrito Capital que integren una región para efectos de la vigilancia fiscal para periodos de seis años de listas de candidatos integradas de manera rotativa por los respectivos tribunales superiores de distrito judicial y de lo contencioso administrativo. Dichos candidatos serán escogidos a razón de uno por cada departamento de la región de las listas de elegibles confeccionada mediante concurso de méritos del régimen especial de carrera administrativa organizado por la ley.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.

Los contralores territoriales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley.

Para ser elegido contralor territorial se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario en ciencias económicas, contables o jurídicas, cinco años de experiencia en áreas relacionadas con el control fiscal y las demás calidades que establezca la ley.

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba intervenir en la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental o distrital, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor territorial, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en los departamentos, distritos o municipios sobre los cuales ejerció vigilancia fiscal, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

4°.-Artículo 4°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales se ejercerá por un auditor elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para periodo institucional de ocho (8) años, no reelegible para el periodo inmediatamente siguiente.

Cada año el Auditor General presentará al Congreso General de la República, la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado informe sobre el desarrollo de la función y rendirá cuenta de su gestión fiscal ante el Consejo de Estado, que la revisará y dictaminará sobre su fenecimiento."<sup>12</sup>

Finalmente, el libro referido, resume en el siguiente cuadro los resultados del estudio, en cuanto a debilidades identificadas en el proceso de investigación, el tipo de problema, la posible solución y los tipos de acción recomendadas: <sup>13</sup>

**Cuadro nro. 1**  
**Resumen de debilidades del Sistema de Control Fiscal**

Debilidad	Tipo de problema	Posible solución	Tipo de acción
1. Tendencias recentralizadora del reformismo constitucional	Político	Mejoramiento técnico, administrativo y financiero de las contralorías para mejorar la calidad de la función que prestan con miras a recuperar respeto ciudadano	Cualificación de la gestión del control fiscal territorial e implementación de reformas legales y constitucionales orientadas a la racionalización del sistema de control fiscal
2. Ausencia de racionalidad en el número, tamaño y calidad de <u>contralorías territoriales</u>	Orgánico	Fusión de alguna contralorías territoriales atendiendo economías de escala	Reforma constitucional y legal
3. Falta de autonomía presupuestal e independencia política de las <u>contralorías territoriales</u>	Orgánico	Autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto	Reforma constitucional
4. Problemas de suficiencia de recursos y control de costos	Orgánico	Diseño, previo el estudio correspondiente, de una contraloría tipo que puede servir de referente para realizar comparaciones de costo-beneficio y determinar costos reales, tamaño y composición de una contraloría <u>modelo e ideal</u>	Investigación puntual
5. La ausencia de una carrera administrativa para el auditor fiscal <u>gubernamental</u>	Orgánico	Diseñar un sistema de carrera administrativa independiente propia para el sistema de <u>control fiscal en conjunto</u>	Reforma legal
6. Autonomía limitada del auditor general: el período es demasiado corto, dos años; control fiscal recíproco entre AGR y CGR	Orgánico	Ampliar el periodo de funciones del Auditor General de la República a cuatro años. Establecer un control fiscal a la AGR por parte de su nominador el Consejo de Estado y eliminar la posibilidad de su ejecución por la CGR, su principal vigilada	Reforma constitucional y legal

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

Debilidad	Tipo de problema	Posible solución	Tipo de acción
7. Reforma de Elección de los contralores territoriales, Contralor General de la República y Auditor General de la República	Orgánico	La elección de todos los contralores y del Auditor General debe contemplar la realización de un concurso de méritos. Hacer más exigente los requisitos de postulación	Reforma constitucional y legal.
8. Generalización del control excepcional de la CGR sobre recursos territoriales por vía del control prevalente sobre las transferencias de la nación	Funcional	Eliminación del control prevalente no previsto en la Constitución; introducción y reglamentación de causales sustanciales para el ejercicio del control excepcional de la CGR y delimitación clara de las competencias en cabeza de cada órgano de control fiscal	Reforma legal y reglamentaria (resolución orgánica CGR)
9. Confusión en ejercicio de potestad reglamentaria por parte de la CGR entre la expedición de las NAG para todo el sistema de control fiscal y prescripción de métodos, forma de rendir cuentas de sus vigilados y criterios para la evaluación financiera, operativa y de resultados en ejercicio de sus funciones	Funcional y de gestión	Aclarar interpretación sobre el alcance de la potestad reglamentaria del Contralor, la cual no abarca competencia para prescribir métodos y criterios de evaluación de los contralores territoriales. Establecer un mecanismo concertado; por ejemplo, un cuerpo consultor del Contralor General con participación de los diferentes integrantes del sistema de control fiscal, para el análisis, elaboración y discusión de recomendaciones tipo Basilea para la supervisión bancaria, para la adopción de normas de auditoría gubernamental y definiciones técnicas, etc. Y con enfoque internacional	Resolución reglamentaria del Contralor General. Podría considerarse posibilidad de elevarlo a norma legal una vez comprobada su eficiencia
10. Control interno de baja calidad y desarticulado del control fiscal	Funcional	Integración del control interno al sistema de control fiscal, con excepción del control interno disciplinario, bajo la órbita del poder reglamentario del Contralor General, quien deberá atenerse al mandato legal sobre la materia. Complementariamente, debe mantenerse el principio de la responsabilidad que recae sobre la entidad ejecutora, referente al cumplimiento del control interno de la entidad pública	Reforma legal y reglamentaria
11. Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común	Funcional y de gestión	Expedición y actualización de normas de auditoría gubernamental NAG en una resolución especializada, para ser de fácil consulta y conocimiento (lenguaje común). Elaboración de metodologías pro forma para el control fiscal territorial por parte de la CGR a título de colaboración técnica, las cuales serían adoptadas formalmente y adaptadas a las circunstancias propias de las contralorías territoriales que lo requieran. Dicha asistencia técnica contaría con la aceptación generalizada de las contralorías menos desarrolladas que carecen de los medios y, muchas veces, de los conocimientos técnicos y jurídicos en la profundidad de vida, para el desarrollo de guías de auditoría, sin afectar la autonomía y la capacidad de desarrollo propias de las contralorías más avanzadas	Gestión en asistencia técnica y capacitación por parte de CGR

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

Debilidad	Tipo de problema	Posible solución	Tipo de acción
12. Funciones coadministradoras de la Contraloría y falta de universalidad en la estadística fiscal	Funcional y de gestión.	Especializar a la Contraloría en auditaje y certificación de la cuenta general del tesoro y a la Contaduría General de la Nación en el registro, actualización y custodia de la estadística fiscal y en la elaboración de los estados financieros correspondientes	Reforma constitucional
13. Normas débiles en cuanto a la aplicación de sanciones e insuficiente aplicación de multas	Funcional y de gestión	Fortalecer la capacidad sancionatoria de las contralorías y de la AGR	Reforma legal y de gestión
14. Multiplicidad del sistema de evaluación con funciones similares y superpuestas. Deslindar competencias del control fiscal y del Ministerio Público para evitar duplicidad de investigaciones en materia fiscal	Orgánico y funcional	Otorga a los órganos de control fiscal competencias para conocer de faltas disciplinarias que se derivan del manejo contable y presupuestal, por su relación inescindible con la gestión fiscal vigilada. Establecer delimitación de competencias respecto de la evaluación de gestión y resultados en materia de políticas públicas	Reforma constitucional
15. Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal	Gestión	Creación de una red de participación de la comunidad, integrada por diferentes sectores organizados de la sociedad civil	Mejoramiento de la gestión de contralorías y de la organización ciudadana
16. Formalidad y falta de contenido en la elaboración de los informes macrofiscales	Gestión	El contenido de los informes financieros debe incluir una evaluación macro e integral de la aplicación del principio de eficiencia en la gestión fiscal consolidada de la nación y de cada repartición territorial; así como, la valoración de los resultados a la luz del principio de equidad, con arreglo a metodologías e indicadores específicamente diseñados para tal efecto. El contenido de los informes macrofiscales debe contribuir al debate y control público en materia de gestión y resultados de las políticas públicas	Mejoramiento de la gestión de las contralorías
17. Falta de calidad en el ejercicio del control fiscal	Gestión y control	Para la integración efectiva del sistema y el mejoramiento de la calidad del ejercicio del control, se requiere aplicar un sistema de estándares mínimos de calidad del ejercicio auditor y la certificación técnica de las contralorías por parte de la AGR, con base en el sistema de evaluación SEISA diseñado para tales efectos con financiación del BID	Reforma legal y de gestión
18. Alcance del proceso de revisión de la cuenta	Gestión	Formulación de una metodología sistematizada que permita el examen oportuno y con mayor frecuencia de las cuentas	Reforma reglamentaria
19. Rechazo del control fiscal de segundo nivel y falta de claridad sobre él	Gestión	Trabajar sobre la cultura organizacional de las contralorías, reacias ser controladas	Gestión

Debilidad	Tipo de problema	Posible solución	Tipo de acción
20. Interpretaciones encontradas sobre alcance de funciones del control fiscal y la autonomía de la AGR	Funcional	Aclaración normativa respecto del control fiscal integral de segundo nivel con el mismo alcance que el control fiscal de las contralorías	Reforma legal
21. Dilación procesal por parte de la administración (GCR) y, en consecuencia, prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal. Impunidad fiscal	Gestión y orgánico	Trámite verbal de procesos de responsabilidad y mejoramiento de gestión. Trasladar el trámite del proceso de responsabilidad fiscal a la jurisdicción contencioso administrativa	Reforma legal y constitucional
22. Ausencia de información para elaborar los indicadores y corroborar la información presentada por la Auditoría General de la República	Funcional	Esta es una debilidad de la CGR y, por lo tanto, se debe propender por la creación de un centro estadístico que agrupe, compile, centralice y manipule la información de todas las gerencias	Estudiar el sistema actual de gestión de la información

### Nuevas investigaciones y propuestas de la Universidad

En septiembre de 2007, un año después de la primera publicación de resultados de la investigación y de haber propuesto las reformas descritas en páginas precedentes, se publica un nuevo libro con los nuevos resultados de la investigación, que se propuso como objeto de estudio el control fiscal territorial, cuya especial importancia para el país radica en *“tres principales razones: primero, porque permite avanzar en la evaluación de la gestión fiscal y el uso de los recursos públicos en un ambiente de escasez y saneamiento fiscal territorial; segundo, porque es un instrumento de gestión y control que permite promover la participación ciudadana en la administración pública y la ejecución de los recursos públicos; y tercero, porque es una de las labores más importantes en la estructura institucional y la teoría de balances necesarios dentro de la estructura del Estado.”* Y concluye así con relación a los propósitos del estudio: *“Este informe final se propone enriquecer la discusión actual y apenas iniciada sobre control fiscal territorial, y así contribuir desde la universidad y la academia al fortalecimiento de las instituciones y de la participación ciudadana en los asuntos públicos.”*<sup>14</sup>

Así se registraron los principales resultados del estudio:

#### “7. Reflexiones y conclusiones

1. El proyecto permitió, a partir del diseño de indicadores de gestión y resultados, evidenciar el desempeño de las contralorías departamentales y municipales<sup>15</sup>. De ello se pudo concluir que gran parte de las contralorías territoriales requieren un apoyo; además, se pudo constatar que hay una serie de herramientas y experiencias exitosas que tienen que ser analizadas, sistematizadas e insertadas en programas de apoyo para las contralorías territoriales (en este momento, adicionalmente, la Auditoría General y la Contraloría General han iniciado varios procesos que apuntan al mejoramiento del trabajo de las contralorías territoriales). En resumen, es necesario considerar algunas situaciones importantes:

- a) Para el período en observación, con la excepción de algunos casos, la participación de funcionarios en el área misional de las plantas de personal es similar en las contralorías departamentales y municipales. De igual manera, la composición de las plantas de personal y el nivel de profesionalización es muy similar en departamentales y municipales, porque se puede afirmar que, en general, cualquier tipo de acción tendiente a mejorar el desempeño de estos indicadores sirve para cualquier grupo de contralorías.

- b) El presupuesto medio vigilado por un funcionario misional es mayor en las contralorías departamentales que en las contralorías municipales; esto fue específicamente constatado en las contralorías analizadas directamente. Esta es una consecuencia lógica, ya que el número de entidades y el monto de presupuesto vigilado por las contralorías departamentales, en razón a la estructura actual del control fiscal, es mayor. Lo importante consiste en establecer que la tendencia en las contralorías municipales es a aumentar el monto de recursos sobre los cuales se ejerce vigilancia, mientras que en las departamentales la tendencia es a disminuir el monto de recursos. Por lo tanto, sobre todo en las contralorías municipales, deberán concentrarse mayores esfuerzos en fortalecer institucionalmente la función de control fiscal.
- c) Según información obtenida en el proceso y constatada con los resultados de las investigaciones en algunas contralorías territoriales, se puede manifestar que en muchos casos no se está cumpliendo con la ejecución del 100% del Plan General de Auditoría, aspecto crítico en la función principal del ejercicio del control fiscal, si tenemos en cuenta que es la función misional de las entidades y que, además, se realiza de forma selectiva.
2. El proyecto permitió evidenciar un problema en relación con los recursos con que cuentan las contralorías territoriales para el ejercicio de la función de control fiscal: el resultado de sucesivas reformas tendientes a mejorar el gasto público fue la disminución del presupuesto de funcionamiento de las entidades de control, aspecto que repercutió, con una intensidad diferente según la situación general de la contraloría territorial, directamente en el desempeño de las contralorías y que limitó el campo, la profundidad y número de auditorías que se realizan en cada vigencia, por las entidades territoriales de control. En consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que la función de control fiscal en Colombia requiere, para su adecuado desempeño, de un mejoramiento en la asignación presupuestal de las entidades que llevan a cabo esta importante tarea constitucional, determinadas de acuerdo con sus necesidades reales, aspecto que deberá plantearse directamente en los órganos de decisión política.
3. A partir de la anterior conclusión y de los resultados de los modelos aplicados en algunos casos del estudio, puede también afirmarse que existe una clara y directa relación entre las contralorías con menores recursos presupuestales y los resultados más bajos de los indicadores de desempeño. En tal sentido, parece plantearse una disfunción perversa en el modelo, puesto que si se recortan los recursos sobre los cuales se calcula el presupuesto de las entidades de control fiscal, se obtendría una menor cobertura en el ejercicio de ésta función, hecho que serviría de justificación no para buscar un fortalecimiento de las mismas entidades, sino para cuestionar su existencia.
4. Resaltamos también la importancia de dar un mayor alcance a la participación ciudadana en el control fiscal y adecuar el enfoque para medir su efectividad, en donde sea pertinente. La participación ciudadana en el control fiscal requiere ajustarse a la normatividad vigente, en la cual las denuncias ciudadanas, quejas y derechos de petición, se articulen con mayor efectividad en la realización de auditorías, veedurías y comités sociales de control. Esta será una de las áreas que concentre un mayor esfuerzo hacia el futuro en todas las contralorías territoriales y en los planes de mejoramiento que se diseñen con éste propósito.

5. El estudio también permitió evidenciar la necesidad de especializar los equipos de auditoría en las contralorías territoriales. Esta tesis, si bien no es novedosa, concreta la necesidad de conformar grupos de auditoría especializada que mejoren la cobertura y calidad de las auditorías y el impacto que éstas tienen.
6. En la mayor parte de las contralorías analizadas está avanzado el proceso de consolidación de actividades relacionadas con la promoción y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, en lo relativo a la atención de las diferentes quejas, denuncias y derechos de petición interpuestos por la ciudadanía y relacionadas con la gestión de las entidades públicas vigiladas por las contralorías. A pesar de la tendencia al mejoramiento de la participación ciudadana, aún no se ha podido institucionalizar esta tendencia en aquellas de menor presupuesto que llevan a cabo esta función con diversas fallas.
7. En relación con el modelo de Contraloría Tipo, debe recordarse que se plantearon dos condiciones para su diseño y posterior implementación: (i) el diseño de un modelo de gestión de desempeño básico, que refleje en conjunto todas las entidades de control fiscal y el efectivo cumplimiento de las funciones legales y constitucionales asignadas a éstos órganos; y (ii) un modelo que sea flexible hasta cierto grado a sus realidades presupuestales, el cual contemple un diseño de organizaciones adecuadas en infraestructura, recurso humano y tecnológico, ya que actualmente muchas de las contralorías territoriales confirman la urgente necesidad de proyectos de modernización en este nivel.
8. Finalmente, debe fortalecerse el Sistema de Control Interno de las contralorías, para que amerite contemplar la aplicación de controles que permitan evaluar y monitorear la ejecución de las funciones y actividades, con el fin de garantizar el alcance de niveles de eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos y el desarrollo de su objeto misional. En este sentido, se debe considerar la aplicación de un benchmarking interno y externo.
9. No fue posible establecer por qué la efectividad del control fiscal es limitada en las áreas del país donde el presupuesto tiene graves problemas de ejecución y donde muchas rentas de las entidades son capturadas por grupos al margen de la ley, sin que por las contralorías territoriales se haga un efectivo control a estos recursos.
10. Dentro de los aspectos que desafortunadamente no alcanzaron a ser abordados en el proyecto de investigación, se encuentra el hecho de que el control fiscal es un tema poco estudiado en el ámbito académico e investigativo, hecho que deja a un lado la importancia del impacto de la materia en el mejoramiento de la gestión y el adecuado aprovechamiento de los recursos presupuestales. Ante esta disfunción, son meritorias todas las acciones que concluyan en estudios que permitan, a su vez, generar propuestas creativas y viables.<sup>16</sup>

### **El modelo de contraloría tipo**

De manera complementaria, y como producto de la investigación continuada con el apoyo de la cooperación alemana, en el mes de julio de 2008 se publica un nuevo estudio de la universidad,<sup>17</sup> esta vez orientado hacia la propuesta de un nuevo tipo de organización de contralorías en los territorios. Para esos efectos, se investigó acerca del desempeño de las contralorías territoriales, con el fin de identificar las mejores prácticas, pero también las disfuncionalidades que se presentan en desarrollo de esta función pública, todo con el propósito de adoptar las medidas correctivas que permitan fortalecerlo.

*“(...) esta fase del estudio se centrará en diseñar, proponer y validar un modelo de contraloría tipo, que establezca las condiciones óptimas para el adecuado funcionamiento de estas entidades. Las diferentes áreas identificadas en el diagnóstico anterior como “determinantes” para la eficiencia*



*de las contralorías territoriales en el desarrollo del control fiscal, por ejemplo, los aspectos organizacionales, los aspectos técnicos, el recurso humano, las comunicaciones y relaciones públicas, los gastos operacionales y la gestión de calidad y de conocimiento, constituirán la base fundamental para estructurar la contraloría tipo, la cual también deberá responder a las necesidades de los diferentes sujetos relacionados con esta actividad y a los mandatos constitucionales en relación con el deber de garantizar la correcta disposición y ejecución de los recursos públicos. (...)*

### **Aspectos misionales del control fiscal territorial**

El primer planteamiento consiste en determinar qué es realmente lo misional en la función del control fiscal, con el propósito de identificar las áreas en las cuales debe orientarse el énfasis de las reformas. Una primera hipótesis consiste en establecer como misional todos los aspectos que la Constitución Política de 1991 adjudica a los contralores territoriales (art. 272) mediante extensión de las funciones atribuidas en el artículo 268 de la Constitución al Contralor General de la República.

Sin embargo, puede establecerse otra clasificación de los aspectos misionales del control fiscal, realizada a partir de la interpretación de la Ley 42 de 1993, en donde se plantea que los aspectos misionales del control fiscal se clasifican en cuatro grandes categorías a saber: (i) control fiscal micro; (ii) control fiscal macro; (iii) responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva; y (iv) participación ciudadana.

En este trabajo se adoptará la segunda hipótesis, fundamentalmente porque permite una organización de las actividades realizadas por las contralorías territoriales en procesos misionales y de apoyo.

Así, el control micro es definido como aquel que “cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del control fiscal”

(Decreto-Ley 267/00, art. 31). Incluye las siguientes funciones misionales:

- El control (auditoría) de gestión y resultados sobre la gestión fiscal, en cuanto se efectúe sobre entidades específicas.
- Los controles (auditoría) de regularidad sobre la gestión fiscal, específicamente el financiero y de legalidad.

El control macro es definido como el nivel de vigilancia fiscal. Incluye “la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala territorial, como por sectores de actividad” (Decreto-Ley 267/00, art. 32). Se manifiesta en las siguientes funciones:

- Llevar la contabilidad de la ejecución del presupuesto.
- Presentar al Congreso la cuenta general del presupuesto y el tesoro.
- Certificar el balance de hacienda presentado por el Contador General.
- Llevar el registro de la deuda pública de la nación y de los entes territoriales.
- Informar al Congreso sobre el estado de la deuda pública.
- Informar al Congreso sobre la situación de las finanzas públicas.
- Informar al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Efectuar evaluaciones sectoriales o de políticas públicas específicas.

Finalmente, la función misional de determinar la responsabilidad fiscal y efectuar el cobro coactivo, cuyo desarrollo implica el adelantamiento de las actuaciones administrativas requeridas para declarar y obtener el resarcimiento por el daño ocasionado al patrimonio público por parte de los servidores públicos y los particulares que llevan a cabo la gestión fiscal.

### **Hacia un modelo de contraloría tipo: ¿una nueva dimensión del control fiscal territorial?**

La propuesta de diseño de una contraloría tipo puede analizarse desde varios puntos de vista: (i)

permite pensar en alternativas de solución a las posibles problemáticas que aquejan el desempeño del control fiscal territorial; (ii) permite evaluar la forma en que los estándares propuestos pueden tener una aplicación efectiva, y determinar qué entidades pueden contribuir al funcionamiento de dichos correctivos y cómo pueden hacerlo, teniendo en cuenta que la formulación de propuestas debe ir más allá de una simple formulación teórica.

La propuesta de contraloría tipo debe caracterizarse principalmente por su flexibilidad, entendida esta como la posibilidad que tiene cada entidad de control fiscal de adaptar sus condiciones propias (recursos, capital técnico y humano y complejidad del trabajo que realizan) a cada uno de los estándares definidos como el ideal para el cumplimiento de la función de control fiscal, atendiendo a las particularidades propias de cada entidad territorial.

Con base en los resultados de la fase anterior del proyecto y un análisis del desempeño que presentan actualmente las contralorías, utilizando un mecanismo tan importante como lo es la autoevaluación, se obtendrá un diagnóstico realizado por cada una de ellas, a partir del cual se recopilarán y discutirán un conjunto de propuestas a las posibles soluciones en las entidades territoriales para posteriormente analizar su viabilidad y la forma como pueden ser aplicadas.

En este último punto se realizará una propuesta completa que comprende aspectos tales como áreas, medios, estrategias, recursos y entidades que pueden intervenir en la aplicación conjunta de las mejoras en el control fiscal territorial.

Finalmente, es necesario también plantear un método de seguimiento y monitoreo al diseño del modelo de la contraloría tipo para delimitar el impacto que tenga en el desarrollo del control fiscal. Este acompañamiento permitirá, además de la participación con otras instancias, establecer en qué medida ha contribuido a mejorar el funcionamiento de las diferentes contralorías y determinar la secuencia de actividades por seguir

desarrollando, que conllevan a la implementación de acciones de mejoramiento permanente de las entidades y la adopción oportuna de soluciones a las problemáticas que se vayan presentando según las circunstancias y particularidades de la implementación.

Para ello será necesario un compromiso permanente por parte de las diferentes contralorías en dar especial importancia a mecanismos como la autoevaluación y la auditoría interna, lo que va a permitir implementar otros proyectos que busquen mejorar el desempeño de las entidades y garantizar el uso transparente y eficiente de los recursos públicos.<sup>18</sup>

### Metodología

La metodología aplicada al diseño de una contraloría tipo se sustenta en diversas estrategias de identificación de mejores prácticas o *benchmarking*, el cual se complementa con los resultados de un análisis estadístico adelantado.

“El modelo de contraloría tipo se caracteriza fundamentalmente por un alto grado de profesionalización y énfasis misional en su planta de personal, una suficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones misionales, un alto nivel de publicidad y transparencia en los informes de auditoría comunicados, una alta efectividad de la vigilancia mediante la maximización del presupuesto medio vigilado por funcionario misional, altos estándares de calidad del control fiscal y un alto cumplimiento del PGA.

En el área de responsabilidad fiscal, la contraloría tipo deberá tramitar eficiente y eficazmente los procesos de responsabilidad fiscal iniciados durante la vigencia y aumentar el recaudo en el periodo, y en el área de participación ciudadana la contraloría tipo tendrá altos estándares de eficacia en el trámite de quejas y denuncias.”<sup>19</sup>

Ahora bien. Estas fueron las reflexiones finales de este trabajo de investigación:<sup>20</sup>

**“Condiciones básicas para el fortalecimiento del control fiscal territorial en una reforma a la legislación actual**

### Planteamiento introductorio

El cumplimiento de la finalidad pretendida con el control fiscal territorial demanda unas condiciones normativas para su ejercicio, las cuales comprenden las garantías de independencia, las relaciones con el órgano encargado de la realización del control político, el diseño de la estructura del ejercicio de la función controladora y la efectividad de los mecanismos de responsabilidad.

En ese orden de ideas, el objeto del presente documento es identificar el alcance de esas condiciones y mostrar el grado en que ellas se cumplen en el caso colombiano, con el fin de proponer las reformas o los ajustes requeridos para lograr su cabal cumplimiento.

Para tal efecto se han tenido en cuenta las opiniones de contralores y ex contralores territoriales, servidores públicos de las contralorías, expertos nacionales en control fiscal, así como la retroalimentación efectuada por el consultor de la GTZ Peter Dineiger y los resultados de la socialización de la versión más reciente del documento, efectuada en el *Encuentro de Autoridades de Control Fiscal en Colombia*, llevado a cabo del 18 al 21 de noviembre del 2007. (...)

NOTA: Los temas expuestos en esta publicación (2007) de la Universidad del Rosario que estamos reseñando, relativos a: Garantías de independencia del control fiscal territorial; Relaciones de las contralorías territoriales con el control político; Diseño de la estructura del control fiscal; Afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas; Fortalecimiento del control fiscal de segundo nivel; Calificación del ejercicio de la titularidad de la función fiscalizadora y sobre la Efectividad de los mecanismos de responsabilidad, fueron reformulados y se incorporaron a una nueva publicación (finales de 2010) que resumiremos en seguida, y que aportó importantes elementos que fueron incorporados a la normatividad del control fiscal, mediante la Ley 1474 de 2011.

**En octubre de 2010 se publica la última obra de la serie: Control fiscal territorial,**

### **validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia.**<sup>21</sup>

En el acto de lanzamiento del libro, el entonces Auditor General de la República Iván Darío Gómez Lee, así se expresó:

“El texto que hoy me complace presentar no se limita a la disquisición teórica y académica del deber ser del control fiscal, como comúnmente encontramos en la literatura especializada, sino que -y ese es quizás su verdadero valor agregado- el libro comparte con los lectores la valiosa experiencia del trabajo práctico, participativo y creativo, que consistió en poner a prueba la teoría, llevar a la práctica diaria del control fiscal territorial los elementos conceptuales y algunas ideas que ya estaban planteadas en publicaciones anteriores y otras que se fueron diseñando, ajustando y aplicando en los distintos escenarios en donde los autores y los contralores del proyecto trabajaron conjuntamente. Ideas que se convirtieron en realidad y que le apuestan a la efectividad del control fiscal en el nivel territorial del país.

Este es un buen ejemplo de las enormes bondades de la alianza estratégica entre la cooperación internacional, la academia, la institucionalidad del control fiscal y la ciudadanía. Al presentar un trabajo de esta magnitud, no se puede pasar por alto hacer referencia a su juicioso contenido que de entrada sugiere la hipótesis de reafirmar -por un lado- el modelo existente y -de otro- la posibilidad real y la necesidad de mejorarlo. Es decir, validación y mejora continua.

Si partimos de la innovación que algunas contralorías territoriales han aplicado exitosamente, para generalizarla, se produciría un gran cambio que posibilitaría mejorar la calidad y la cobertura del control. Esta investigación desarrolla con rigor los pilares de un modelo de control transformado y viable.

En efecto, desarrolla los presupuestos para la organización y los planes estratégicos hacia la

construcción de un sistema de control fiscal social; temas como gobierno en línea y control fiscal; fortalecimiento de las relaciones de la comunidad científica y tecnológica con las contralorías territoriales; el control fiscal posterior pero inmediato o en línea y en tiempo real; el control preventivo y la función de advertencia como medida efectiva para optimizar los recursos y evitar el daño al patrimonio público; el plan de desarrollo municipal como materia del control a los recursos involucrados en las políticas, planes, programas y proyectos de los gobernantes; la entidad territorial como sujeto de control macroeconómico; las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio del control fiscal y social, y de la transparencia y mejoramiento de la gestión pública territorial; los grupos de interés y el control fiscal en los municipios; la medición de resultados, efectos, impactos y beneficios del control fiscal, entre otros importantes temas que se destacan en el estudio.

El modelo denominado “Contraloría Tipo” como lo señalan los autores, está orientado a contribuir al fortalecimiento del control fiscal territorial como una vía para el mejoramiento de la gestión pública en municipios y departamentos. “El principio y el fin de la gestión pública es el ciudadano, quien a su vez es el legítimo dueño de los recursos públicos. El control tiene como propósito garantizar que los recursos se apliquen al mejoramiento de la calidad de vida, especialmente de aquellos ciudadanos más vulnerables, a quienes van orientadas las distintas políticas, programas y proyectos que involucran volúmenes importantes de recursos públicos, que son objeto del control fiscal”.

El libro describe cómo, al conocer esos propósitos y la dinámica de trabajo propuesta por el nuevo Contralor de la ciudad de Manizales, Gustavo Castañeda Mesa, a comienzos de 2008, se inició el proceso de acompañamiento y de interacción con la academia, los cooperantes, la ciudadanía y la Contraloría, compartiendo los elementos conceptuales, los aportes de experiencias y prácticas de reconocido valor agregado en otras contralorías,

realizando sugerencias y retomando a su vez las buenas prácticas de gestión implementadas por la Contraloría para retroalimentar la propuesta y aplicarlas directamente en sus planes de acción.

El modelo implementado pone sus énfasis en los aspectos misionales de las contralorías territoriales, especialmente **en los efectos** de sus actuaciones. Pero dispone como prerequisite técnico para lograrlo, el establecimiento en su interior de sistemas de control interno y de gestión de la calidad, debidamente articulados, eficientes y en pleno desarrollo y funcionamiento.

A este aspecto del control interno en las propias contralorías, dedican los autores las primeras reflexiones y señalan como una necesidad inaplazable ordenar la casa por dentro, para poder asumir los retos misionales con instrumentos idóneos de organización del trabajo y planeación estratégica con visión transformadora de la realidad que se vigila.

### **Las “ideas fuerza” del libro**

Cabe resaltar el significado que los autores otorgan a la idea de que la contraloría que estamos construyendo es un elemento de transformación y mejoramiento permanente de la realidad que vigila. Un instrumento de la ciudadanía para el control social a los gobernantes –además en línea y en tiempo real- y, por sus efectos e impactos, un importante generador de confianza y de legitimidad, un elemento esencial en el sistema de frenos y contrapesos y un decidido soporte para la convivencia.

El ejemplo de Manizales -que destaca el libro- y los instrumentos que ha empleado exitosamente, se pueden aplicar al control fiscal posterior inmediato que hoy es un cuello de botella en muchas contralorías departamentales. En efecto, las distancias geográficas, los limitados recursos, la escasa posibilidad de movilización y, en no pocos casos, razones de orden público hacen que la cobertura del control fiscal sea muy precaria, tanto que en el último año, según estimaciones de la Auditoría General de la República, cerca de 400

municipios del país no tuvieron ninguna clase de control fiscal.

Pero herramientas como SIVICOS o Sistema para la Vigilancia y el Control Social y COBRA (Control de Obras) pueden ser parte importante de la solución. Con apoyo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se realiza control inmediato con participación de los ciudadanos organizados en redes de Comités para la Vigilancia y el Control Social, debidamente monitoreados por la Contraloría y observados por una alianza estratégica entre algunas universidades, instrumento que está revolucionando el ejercicio del control fiscal con verdadera participación de la ciudadanía.

Otros aplicativos eficientes son el de control ambiental y el de quejas y denuncias o de atención al ciudadano que hoy formalmente entrega la GTZ a la Auditoría General, como otro importante aporte de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana al control social. Tanto la plataforma tecnológica como los aplicativos eficientes y exitosos compartidos con sus pares se denominan en la metodología de contraloría tipo “e-control”.

La idea de este novedoso proyecto consiste en compartir -con el apoyo del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF y de la Auditoría General de la República AGR- una gran plataforma tecnológica con esos aplicativos, que permitan realizar el control fiscal y el control social de manera expedita y en tiempo real por parte de todos sus usuarios desde y hacia todos los municipios en todo el país. Señoras y señores: el éxito de los objetivos del control territorial en el corto y mediano plazo depende en buena medida de la puesta en marcha de todos estos aplicativos, de manera integrada y articulada, con los hipervínculos necesarios y la conectividad garantizada a todos los niveles: al interior de las contralorías, hacia los entes administrativos vigilados y hacia las entidades superiores de control fiscal (AGR, CGR); pero sobre todo **hacia y desde** los ciudadanos que son los dueños de los recursos públicos.

Pero el éxito del control, su calidad y cobertura depende en mayor medida, de la capacidad de concertación y de la voluntad política de todos los actores de control en departamentos y municipios, a saber, la Contraloría General de la república, sus Delegadas y Gerencias Departamentales; las 32 contralorías departamentales, las 30 contralorías municipales y distritales y la Auditoría General de la república, para diseñar políticas y proyectos comunes y concurrentes de control fiscal a nivel nacional, regional y local, generar estrategias para llegar a todos los municipios, racionalizar los recursos destinados por la sociedad para el control, organizar equipos especializados y multidisciplinarios que atiendan las necesidades de investigación y de vigilancia en cualquier parte del país.

### **Otra “idea fuerza”: el control macroeconómico territorial**

El libro es abundante en argumentos frente a la necesidad de brindar atención especial en el nivel territorial a la función macro del control a las políticas, programas y demás elementos agregados de la gestión global de los gobernantes, en municipios y departamentos, también de manera participativa.

Insiste además, en que la contribución del control fiscal al mejoramiento de la gestión y resultados de la administración, así como de la transparencia en los asuntos públicos, debe ser medible y medida. Para ello existen metodologías como la de “Beneficios del control fiscal” establecida por la Contraloría General de la República -metodología que fue ajustada por las contralorías del proyecto, de conformidad con los nuevos desarrollos de la auditoría y del control gubernamental-. Los autores recomiendan complementar la medición de beneficios del proceso del control fiscal macro entre otras, con la metodología de “Índice de Transparencia Municipal”, establecida y aplicada por Transparencia por Colombia y por la Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Municipal del DNP, entre otras.

La utilización coordinada y articulada en las contralorías territoriales –como señala el libro que se viene realizando en las contralorías departamentales de Caldas y Norte de Santander– de estrategias para el cumplimiento de estos propósitos, y su contribución al empoderamiento por parte de las comunidades organizadas y de las administraciones locales de estos elementos de medición de resultados, constituye un valor agregado que le aporta el control fiscal a la gestión pública. A este respecto, la Auditoría General de la República ha generado recientemente, con el apoyo técnico del señor ex contralor General Antonio Hernández Gamarra unas guías metodológicas para que las contralorías territoriales avancen de manera técnica en sus evaluaciones de las realidades macroeconómicas de los departamentos y municipios que son objeto de su control.

El libro reseñado plantea el reto a las contralorías, de liderar en la entidad territorial alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social, para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos de política pública para el acompañamiento y evaluación permanente de la actividad normativa de los concejos y asambleas y de la administración, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control social y fiscal a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y a los recursos del erario comprometidos en su ejecución. En fin, el libro reseñado recomienda la creación participativa y la adopción de un Audite Territorial, que se convierta en instrumento para el *benchmarking* de que trata la metodología de contraloría tipo, que consiste en la necesaria articulación interinstitucional para compartir el “saber” y el “Saber hacer”.

Finalmente, el documento propone un articulado técnicamente motivado, de lo que puede y debe ser parte de una necesaria reforma al sistema de control fiscal en nuestro país.

Dejamos a consideración de ustedes y de quienes nos han encomendado la tarea de la vigilancia de

los recursos públicos, este importante producto, que sistematiza algunas lecciones aprendidas en la práctica diaria del control fiscal territorial y se inscribe dentro de los obligados instrumentos conceptuales y didácticos para el mejoramiento de la función pública y del control de gestión y resultados a la misma.”

### **Las consideraciones finales de la propuesta**

#### **“4. Consideraciones finales”<sup>22</sup>**

- 1) El modelo de contraloría tipo pone sus énfasis en los aspectos misionales de las contralorías territoriales y en los efectos de sus actuaciones, pero dispone como prerequisite técnico para ello el establecimiento de sistemas de control interno y de gestión de la calidad, debidamente articulados, eficientes y en pleno desarrollo y funcionamiento.
- 2) La contraloría tipo es un elemento de transformación y mejoramiento permanente de la realidad que vigila y genera confianza y legitimidad. Entonces, se ha venido consolidando también como un componente decisivo en el sistema de frenos y contrapesos en la entidad territorial y en la construcción de la democracia local, con la participación activa de la ciudadanía.
- 3) La contribución al mejoramiento de la gestión y resultados de la administración, así como de la transparencia en los asuntos públicos, debe ser medible y medida. Para ello existen metodologías como la de “Beneficios del control fiscal”, establecida por la CGR (la cual fue ajustada por las contralorías del proyecto, de conformidad con los nuevos desarrollos de la auditoría y del control gubernamental). Puede ser complementada para la medición de beneficios del proceso del control fiscal macro, entre otras, con la metodología de “Índice de transparencia municipal”, establecida y aplicada por Transparencia por Colombia y por la Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Municipal del DNP. La utilización coordinada y articulada en las contralorías

territoriales de estrategias para el cumplimiento de estos propósitos y su contribución al empoderamiento por parte de las comunidades organizadas y las administraciones de estos elementos de medición de resultados constituye un valor agregado que le aporta el control fiscal a la gestión pública.

4) Dentro de las estrategias para volver exitosos los resultados del control fiscal se propone:

4.1.) La reformulación del Sinacof y su articulación con un sistema nacional de control fiscal social, con políticas públicas cohesionadoras que lo guíen, programas y proyectos concretos de mediano y largo plazo, y las estrategias para lograrlo a nivel de todo el país o por regiones. La determinación de un nuevo esquema de relaciones interinstitucionales en términos de competencias, recursos, roles y responsabilidades por parte del Contralor General, contralores delegados y contralores territoriales, así como del rol y atribuciones del Auditor General de la República.

La determinación de apoyos al nivel territorial del sistema en temas como la capacidad administrativa, técnica y tecnológica, investigativa, operativa y de gestión, desde los entes nacionales de control e investigación. La colaboración armónica de los organismos de control en el nivel territorial será realidad al dotarlos de los instrumentos que la hagan posible, pero también imperativa, por ejemplo, mediante un sistema normativizado de rendición de cuentas sobre los resultados de esa impostergable gestión conjunta y articulada entre todos los organismos de control y vigilancia de la entidad territorial.

4.2.) Brindar atención especial en el nivel territorial a la función macro del control a las políticas, programas y demás elementos agregados de la gestión global en los municipios y departamentos.

4.3.) Aplicar el control fiscal posterior inmediato a las actividades, operaciones y procesos ejecutados en los municipios y departamentos, y comunicar los correspondientes pronunciamientos y/o advertencias a la administración en tiempo real, de tal manera que se suscriban y apliquen también de forma inmediata y oportuna las acciones de mejoramiento pertinentes y su seguimiento efectivo. Construir en todas las contralorías capítulos del PGA para el control inmediato y los equipos especializados para su operacionalización.

4.4.) Monitorear de manera periódica y sistemática el comportamiento a nivel municipal y departamental de los componentes de las metodologías de medición de resultados del punto 3 y de los sistemas de información y de reportes que al respecto deben producir las administraciones, de tal modo que se genere confianza en la claridad y consistencia de estos.

4.5.) Acordar con el DNP estrategias para el acceso a la información que producen los municipios a través de los aplicativos del Sicep y del FUT, que podrían hacer parte de la rendición de cuentas a través del SIA, con lo que se mejoraría ostensiblemente la gestión, calidad y manejo de la información.

4.6.) Desde la misma planeación estratégica, disponer de una decisiva visión transformadora de largo plazo para incidir en el mejoramiento de la gestión pública que se vigila, así como de información suficiente para crear las líneas de base sobre las cuales construir las proyecciones de los mejoramientos, beneficios e impactos positivos esperados de la labor fiscalizadora en la entidad territorial.

4.7.) Una vez evaluados los avances de las políticas, programas y proyectos, propiciar la elaboración, por parte de la administración territorial correspondiente, de planes de

mejoramiento que conduzcan a adoptar medidas preventivas y correctivas sobre actividades y procesos en curso que deben responder a los compromisos misionales de los sujetos de control macro y micro en su población objetivo.

- 4.8.) Construir con el apoyo de la AGR y el Sinacof de la CGR los instrumentos tecnológicos para el mejoramiento que generen transparencia y posibiliten las interacciones con la ciudadanía, como e-control y los distintos aplicativos que lo componen.
- 4.9.) Liderar en la entidad territorial alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos de política pública para el acompañamiento y evaluación permanente de la actividad normativa de los concejos y asambleas y de la administración, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución.(...)”<sup>23</sup>

### **“Propuestas normativas para el mejoramiento del ejercicio del control fiscal y el fortalecimiento de las contralorías territoriales**

#### **1. Antecedentes y consideraciones preliminares**

Desde la primera fase de este proyecto de investigación se identificaron una serie de disfunciones normativas tanto de orden constitucional como de carácter legal que dificultan el ejercicio técnico de la función de vigilancia de la gestión fiscal. En ese sentido, en el libro *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*, se hizo una propuesta del ajuste constitucional requerido para el mejoramiento del diseño del sistema de control fiscal, que se refiere a la autonomía presupuestal de los organismos de control, el período de los contralores, los requisitos para el desempeño del cargo de contralor, la delimitación del control

fiscal excepcional, la provisión de empleos a través de un sistema único de carrera para el control fiscal, la armonización de las normas de auditoría gubernamental y la organización regionalizada del control fiscal en el nivel territorial.

Sin embargo, en el entendimiento de la dificultad que entraña una modificación del texto constitucional, en la tercera fase del proyecto, cuyo objeto principal consistió en la estructuración de los elementos organizacionales de un modelo de contraloría tipo, se plantearon unas condiciones normativas mínimas necesarias para el mejoramiento del control fiscal, especialmente en el nivel territorial, las cuales pueden ser establecidas dentro del marco constitucional vigente, a través de la expedición de una ley que complemente algunos aspectos no regulados por las leyes 42 de 1993 y 610 del 2000, y que en ciertos temas las modifica.

Estas reflexiones sobre los cambios normativos han tenido oportunidad de ser expuestas en distintos foros sectoriales y académicos, y han encontrado receptividad en los operadores del control fiscal, al punto de que, con ocasión de la elaboración de un anteproyecto de ley por parte de la CGR, por medio del cual se buscaba regular el ejercicio del control fiscal con base en los artículos 267, 268 –numerales 9 y 12– y 272 de la Constitución Política, le fue solicitado al equipo de expertos del proyecto un concepto tanto por parte de la entidad promotora de la iniciativa como por el Consejo Nacional de Contralores.<sup>24</sup>

El mencionado anteproyecto pretendía retomar otro proyecto de ley sobre la misma materia, que alcanzó a tener curso en tres debates en las cámaras legislativas entre los años 2004 y 2005, lo cual pone en evidencia que tanto los organismos de control como el legislativo son conscientes de la necesidad de introducir cambios en las leyes que desarrollaron el nuevo esquema del control fiscal previsto en la Constitución de 1991, especialmente en algunos aspectos regulados inadecuadamente o que no fueron regulados en la Ley 42 de 1993, vista



la experiencia de casi veinte años de la aplicación del nuevo modelo de control.

Con ocasión del concepto solicitado, se tuvo la oportunidad de sugerir la modificación o incorporación de diversas disposiciones normativas a partir de las reflexiones a que se hizo referencia en la tercera fase de este proyecto de fortalecimiento del control fiscal territorial, y de manera particular se tocaron los siguientes temas: precisión de los sujetos sometidos a la vigilancia de la gestión fiscal por parte de las contralorías, delimitación de los eventos de procedencia de la aplicación del principio de oportunidad en materia fiscal, adecuación constitucional del ejercicio del control de legalidad, oportunidad del pago y cálculo de las cuotas de fiscalización y auditaje, suministro de información por parte de los sujetos de control, medidas preventivas para la protección de la integridad del patrimonio público, articulación del control fiscal con el control político, reglas de procedencia del control fiscal excepcional.

Adicionalmente, como quiera que el mencionado anteproyecto contemplaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para modificar la estructura de la CGR, regular el proceso de selección y el régimen de los contralores territoriales y la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, y reglamentar los procedimientos administrativos fiscales y modificar la organización y el funcionamiento de la AGR, se hicieron propuestas encaminadas a precisar el ejercicio de dichas facultades en relación con la regulación del proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal, la integración de un régimen unificado de carrera administrativa fiscal para todos los organismos de fiscalización y las oficinas de control interno, y el requerimiento de formación especializada en auditoría gubernamental para el ingreso a la carrera administrativa especial.

Por otra parte, la experiencia en la implementación del modelo propuesto ha mostrado que existen distintos niveles de acercamiento al ideal de operación de las contralorías territoriales,

determinados, entre los factores más importantes, por el liderazgo y el compromiso de cada contralor, el respaldo presupuestal de las corporaciones de elección popular a las inversiones que requiere una contraloría eficaz y eficiente, la disposición de la administración vigilada a colaborar con el mejoramiento de la gestión del controlador, el sentido de pertenencia y el grado de preparación específica en el control fiscal de los servidores públicos, la aclimatación de una cultura de control en cada comprensión del territorio y el grado de legitimidad que la contraloría tenga en la ciudadanía. Por esto, existe un conjunto de variables que hacen que se pueda crear una brecha no deseada entre las contralorías territoriales, donde en un grupo estarían las que cuentan con un entorno propicio al mejoramiento de su gestión y a la generación de legitimidad en la ciudadanía, y, de otro lado, se hallan aquellas que carecen de esas condiciones y siguen presas de la captura política y la ineficiencia administrativa.

En razón de estos factores, si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional. Para ello, se propone aprovechar la experiencia de esta investigación aplicada que ha sido desarrollada por la academia y promovida y financiada por la cooperación internacional, y que ha tenido como proyecto piloto a la Contraloría Municipal de Manizales, como se mencionó con anterioridad.

En ese orden de ideas, a partir de la suma de las propuestas normativas de readecuación del diseño constitucional y establecimiento de condiciones básicas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal, de los aportes realizados al anteproyecto de ley elaborado en su momento por la CGR, de la socialización de estos desarrollos académicos y de la retroalimentación recibida sobre sus contenidos por parte de los operadores

de las eventuales reformas, así como de la experiencia piloto en la implantación del modelo de contraloría tipo, se somete a consideración de los actores involucrados en este proceso un texto de proyecto de ley encaminado a facilitar el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal y a fortalecer su cumplimiento por parte de las contralorías territoriales.

La propuesta normativa se encuentra dividida en varios títulos, correspondientes a los siguientes apartados: medidas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal por parte de las contralorías territoriales, garantías para el ejercicio independiente de la función de control fiscal, relaciones de las contralorías con el ejercicio del control político, diseño de la estructura del control fiscal, efectividad de los mecanismos de responsabilidad y vigencia y derogatoria.

El articulado viene acompañado de la correspondiente exposición de motivos, la cual se ha construido sintetizando los antecedentes y el desarrollo de este proyecto, los elementos organizacionales y misionales caracterizadores del modelo de contraloría tipo y el documento sobre condiciones normativas básicas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal.

### 2. Exposición de motivos

#### 2.1. Antecedentes y consideraciones generales<sup>25</sup>

El Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, por encargo de la GTZ en Colombia, a través de sus programas Prodespaz y Cercapaz, desde el año 2005 ha venido desarrollando una investigación en varias fases, con el objeto de efectuar un diagnóstico del ejercicio de la función de control fiscal, especialmente a nivel territorial, así como de formular y aplicar propuestas encaminadas a su mejoramiento.

Este interés de la cooperación internacional en apoyar este tipo de investigaciones nace del propósito de considerar que el fortalecimiento de las instituciones de control fortalece el sistema democrático y que la profundización del modelo

de descentralización territorial requiere mejorar la gestión de las instituciones controladoras en el nivel territorial, así como legitimar su gestión en la ciudadanía, mediante la creación de instrumentos que le permitan interactuar con aquellas.

En ese orden de ideas, en un primer resultado de la investigación se publicó el libro *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*, en el que se hizo un diagnóstico de la institucionalidad del control fiscal, respecto de la cual se encontraron diferentes disfuncionalidades tanto a nivel constitucional como en el orden legal, y se avanzó en el diagnóstico de la eficiencia y la eficacia de las entidades encargadas del ejercicio de la función fiscalizadora a partir de las estadísticas recogidas por la AGR desde el año 2002.

Aparte de las recomendaciones de los ajustes requeridos a nivel constitucional para mejorar el entorno institucional del ejercicio del control fiscal y de las aproximaciones a partir de las cifras de la AGR sobre el desempeño de las contralorías territoriales, el informe final de esta primera fase de la investigación adelantada concluyó recomendando el desarrollo de un trabajo de campo para efectuar un balance del ejercicio de la función fiscalizadora en el ámbito territorial.

Con base en esa recomendación, se estructuró una segunda fase de la investigación, para cuya instrumentación se elaboraron indicadores con los cuales medir el desempeño de las contralorías territoriales en cinco áreas estratégicas de las actividades misionales y de apoyo. Tales áreas fueron: grado de profesionalización y énfasis misional, efectividad de la vigilancia, calidad del control fiscal, responsabilidad fiscal y participación ciudadana.

El diagnóstico realizado, contenido en la publicación titulada *Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las contralorías territoriales*, mostró un alto grado de atraso en la plataforma organizacional que permite mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora, por lo cual el siguiente paso del proyecto fue estructurar un modelo

flexible de optimización de la gestión organizacional de las contralorías, compatible con el MECI y el SGCSF, que luego pudiera ser validado a través de experiencias piloto con el acompañamiento del propio proyecto.

Dicho trabajo concluyó con la publicación de la obra *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*, en el que se exponen los elementos mínimos con que a nivel organizacional debe contar una contraloría territorial para ser exitosa misionalmente, los cuales se relacionan a continuación:

- Aspectos propiamente organizacionales: procesos de planeación estratégica, procesos misionales, manuales de funciones, descriptivos de cargos, estructura interna, delimitación de procesos misionales y de apoyo.
- Aspectos técnicos: manuales de procedimientos, uso de formatos estandarizados, manejo de archivo, plataforma tecnológica, medios de transporte.
- Recursos humanos: sistema de ingreso y ascenso por concurso de méritos, evaluación de la planta de personal, escalas salariales, cargas de trabajo, planes de capacitación, políticas de personal, código de ética, conformación de los equipos de auditoría.
- Comunicaciones: comunicaciones internas, relaciones públicas, relaciones con otras entidades estatales y rendición de cuentas.
- Aspectos económicos y gastos operacionales: política presupuestal, adecuación de instalaciones físicas, transporte, viáticos y otros gastos.
- Gestión de calidad y conocimiento: monitoreo de la eficiencia y cumplimiento de los estándares en los procesos de auditoría, sistema de gestión de calidad, sistema de información gerencial, dirección y apoyo administrativo, aplicación de indicadores de desempeño.
- Requerimientos específicos de auditoría.

Adicionalmente, este modelo se completó con la formulación de un conjunto de estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, de tal manera que el

empoderamiento de la ciudadanía en la vigilancia de lo público sirviera como instrumento legitimador de la institucionalidad del control fiscal en el territorio. Esta propuesta de modelo de contraloría tipo ha venido siendo probada desde el año 2008 en la Contraloría de Manizales como piloto y replicada en otras contralorías territoriales (Cúcuta, Valledupar, Caldas, Norte de Santander y Cesar) con el apoyo de la GTZ a través del acompañamiento técnico de expertos Control de la Universidad del Rosario, y otras más lo han acogido como referente para el desarrollo de sus objetivos estratégicos (Cartagena, Caquetá, Cali y restantes contralorías del Eje Cafetero). Además, fue asumida como uno de los referentes de su gestión por el actual Auditor General de la República, evidenciada tanto en la presentación de su candidatura al Consejo de Estado como en su discurso de posesión.

La experiencia en la implementación del modelo propuesto ha mostrado que existen distintos niveles de acercamiento al ideal de operación, determinados, entre los factores más importantes, por el liderazgo y el compromiso de cada contralor, el respaldo presupuestal de las corporaciones de elección popular a las inversiones que requiere una contraloría eficaz y eficiente, la disposición de la administración vigilada a colaborar con el mejoramiento de la gestión del controlador, el sentido de pertenencia y el grado de preparación específica en el control fiscal de los servidores públicos, la aclimatación de una cultura de control en cada comprensión del territorio y el grado de legitimidad que la contraloría tenga en la ciudadanía. Por esto, existe un conjunto de variables que hacen que se pueda crear una brecha no deseada entre las contralorías territoriales, donde en un grupo estarían las que cuentan con un entorno propicio al mejoramiento de su gestión y a la generación de legitimidad en la ciudadanía, y, de otro lado, se hallan aquellas que carecen de esas condiciones y siguen presas de la captura política y la ineficiencia administrativa.

En razón de lo mencionado, si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional. Para ello, se propone aprovechar la experiencia de esta investigación aplicada que ha sido desarrollada por la academia y promovida y financiada por la cooperación internacional, y que ha tenido como proyecto piloto a la Contraloría Municipal de Manizales como se menciono con anterioridad.

### 2.2. Caracterización general del modelo de contraloría tipo y aplicación de un pilotaje en la Contraloría de Manizales <sup>26</sup>

Los ejes articuladores del modelo de contraloría propuesto han sido los procesos administrativos y de apoyo y los procesos misionales. Sobre los primeros se han venido realizando acciones específicas de mejoramiento en las seis áreas estratégicas de la organización que antes se relacionaron, cuyo grado de avance se ha podido ir midiendo a través de la aplicación de una matriz en la cual se consignan las variables susceptibles de medición en cada componente.

El desarrollo del eje articulador de los procesos administrativos y de apoyo tuvo una facilitación para su mejoramiento con el establecimiento de un marco normativo de carácter legal que hizo obligatoria, para este tipo de entidades, la adopción y certificación del sistema de gestión de la calidad y la adaptación de su sistema de control interno al MECI.

Buena parte de los requerimientos formulados por el modelo de contraloría tipo corresponden a los contenidos de estas dos herramientas, por lo cual la imperatividad legal para su adopción hizo que los primeros meses de la experiencia en la entidad escogida como piloto se concentraran en estos aspectos.

Gracias a la adopción y certificación de sus sistemas de control interno y gestión de la calidad, en

cumplimiento de los mandatos legales pertinentes, la Contraloría de Manizales ha logrado mejorar su gestión administrativa, de manera que, al contar con una base adecuada y funcional para poder operar, ha podido concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de su actividad misional, poniendo en práctica las recomendaciones contenidas en el modelo de contraloría tipo.

En esa medida, en la entidad piloto se ha definido el mapa de procesos, que contiene: procesos estratégicos (planeación estratégica); procesos misionales (control macro, control micro, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y participación ciudadana); procesos de apoyo (gestión del talento humano, gestión de recursos físicos y financieros, y gestión de información) y procesos de evaluación (evaluación, análisis y mejora), que componen el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar).

A partir de esa definición, la Contraloría de Manizales ha avanzado en la caracterización de estos procesos: soportes normativos, alcance, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman. Ello le ha permitido a esta contraloría piloto maximizar la disponibilidad de su personal destinado a la actividad misional, alcanzando altos estándares de calidad en el cumplimiento del PGA en las dos vigencias más recientes. Para esto, ha reforzado su adecuación interna con la adopción de dos estrategias: de una parte, el apalancamiento en las oficinas evaluadoras del sistema de control interno de los sujetos de control, contribuyendo a su fortalecimiento mediante jornadas de capacitación altamente participativas hacia la construcción de mejores prácticas de auditoría interna y funcionalidad del ambiente de autocontrol, y, de otra parte, la promoción y atención prioritaria y oportuna de las denuncias ciudadanas.

El punto de partida para garantizar el mantenimiento de la calidad de la gestión y el mejoramiento de los resultados de su actividad misional ha sido la formulación, aplicación y seguimiento del plan

estratégico, en la medida en que sus objetivos apuntan tanto a la sostenibilidad del sistema de gestión de la calidad y el ambiente de autocontrol como al desarrollo de acciones concretas y mensurables en el ejercicio de sus competencias normativas de control. La efectividad de la planeación ha radicado en el levantamiento técnico de unas líneas de base que constituyen el punto de partida del ejercicio de cada año y sirven como referencia para futuras mediciones sobre las nuevas metas institucionales.

La aplicación del sistema de gestión de calidad y los mecanismos de control interno le han permitido a la contraloría piloto cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo a las limitaciones sobre gasto público y generando impactos positivos en los sujetos vigilados y en la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal, recurriendo a alianzas estratégicas con universidades, ONG y entidades oficiales del nivel local y nacional, creando sinergias en la planeación y consecución de recursos y en la organización del trabajo.

Una vez obtenida la base operacional de arranque, se facilitó orientar la acción de la administración de la contraloría piloto hacia el segundo eje articulador, el de las actividades misionales, que son aquellas propias de su carácter como autoridades de control, respecto de las cuales el modelo propone la identificación y adopción de las mejores prácticas en materia de formulación y aplicación de planes y programas de auditoría, así como la elaboración de indicadores de impacto que permitan medir el grado de mejoramiento de la gestión por parte de las entidades auditadas en función de los hallazgos y las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, creando una metodología de medición de beneficios e impactos del control fiscal.

Para este segundo eje, se tuvo como referente de integración de todas las acciones y proyectos la creación de una plataforma tecnológica que integrara la información y facilitara tanto los procesos decisorios como la participación de

la ciudadanía en el ejercicio de la función de fiscalización. El e-control se concibe como el desarrollo e integración de una plataforma tecnológica para las contralorías como estrategia para lograr un efectivo y oportuno control fiscal, que permita la activa participación de la comunidad y la democratización de sus funciones.

Bajo esta premisa, se crea el e-control como una herramienta que permite, por medio de diversas aplicaciones, generar un manejo virtual de la información, asegurar el acceso a trámites y servicios en forma ágil y oportuna, con transparencia y confianza por parte del ciudadano, para darle la tranquilidad de que los recursos entregados al municipio son auditados en tiempo real, produciendo con ello un “efecto panóptico” en los diferentes actores de la ciudad, quienes se van a sentir vigilados a través de mecanismos como los medios electrónicos.

La estrategia de crear un portal web interactivo al alcance de la ciudadanía es la base fundamental para que la entidad pueda responder adecuando sus metodologías y técnicas de control fiscal, en procura de construir una red similar a un sistema nervioso digital que recibe información de la ciudadanía para ser procesada internamente y reaccionar oportunamente por medio de un grupo auditor de reacción inmediata.

Desde esta estrategia, diseñar una plataforma tecnológica para la contraloría municipal conlleva un nivel de oportunidad diferente, ya que el uso eficaz y la adecuación de la tecnología en la institución permitirán un desempeño exitoso de su competencia laboral, al tiempo que integran la comunidad a través de un proceso de humanización tecnológica.

El proyecto se contextualiza en orden a orientar las actuaciones misionales de la contraloría hacia las necesidades de la ciudadanía, ofreciendo información, trámites y servicios de manera eficiente, transparente, participativa y en línea, por medio del portal web, donde se incluyen nuevos espacios de trabajo para la orientación y acceso

a la internet, en diferentes escenarios, como, por ejemplo, los telecentros, lugares públicos con equipos de cómputo y acceso a la internet, ubicados en puntos estratégicos de la ciudad, donde los habitantes de las diferentes comunas podrán interactuar y tomar parte del control fiscal.

En función de la progresiva implementación del sistema e-control, la contraloría tipo en Manizales se comienza a equiparar en disponibilidad de recursos técnicos, tecnológicos y de información, con los sujetos vigilados. Ello ha sido posible mediante sistemas de conectividad que permiten el acceso a los sistemas de información de los gestores fiscales, así como con la interacción con estos, al adicionar módulos de auditoría, generando con este modo de operación importantes economías de escala al evitar la duplicación de inversiones en el desarrollo de una parte significativa de la plataforma tecnológica.

Así mismo, la Contraloría de Manizales ha promovido en los sujetos vigilados y garantizado en su propia organización interna el acceso y uso del espacio público virtual por parte de los ciudadanos, para el ejercicio del control social. Al respecto, ha abierto todas las posibilidades al ciudadano para interactuar con la entidad desde el acceso a la página web, de manera particular en los aplicativos de vigilancia ciudadana, Sivicos; control de obras, Cobra; control ambiental, Serca, y peticiones, quejas y denuncias, PQD. El éxito de los objetivos de la Contraloría de Manizales como experiencia piloto para adaptar su operación al esquema propuesto de la contraloría tipo en el corto y mediano plazo depende en buena medida de la consolidación de este sistema de información, que complete los desarrollos en marcha y al final comparta las bases de datos de todos los aplicativos de forma articulada, con los hipervínculos necesarios y la conectividad garantizada en todos los niveles.

2.3. Lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de contraloría tipo en la Contraloría de Manizales en orden a su sostenibilidad<sup>27</sup>

Como punto de partida, conviene recordar que la contraloría tipo es un modelo conceptual completamente flexible, que permite ser adaptado como guía general de trabajo a cualquier organismo de control fiscal, independientemente de su tamaño o si es del orden nacional o territorial.

A partir de esa concepción, el proceso de implementación del modelo en cada contraloría responde de manera particular a su cultura organizacional, de modo que las respuestas dadas por la entidad en su construcción podrán variar de una a otra; a pesar de esto, las lecciones aprendidas con la experiencia piloto pueden servir como punto de referencia para procesos similares posteriores en otras contralorías y para garantizar su sostenibilidad y apropiación.

El ciudadano, centro de la acción de la gestión y el control fiscal. El modelo reconoce al ciudadano como dueño de los recursos públicos, como principio y fin de la gestión pública y del control fiscal. La entidad piloto así lo ha asumido y en esa medida ha orientado su gestión a propiciar impactos positivos en los sujetos de control, que se traduzcan en servicios más eficientes a los ciudadanos, de manera que estos perciban a la contraloría como un aliado confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila.

De esta forma, la contraloría tipo empieza a ser reconocida por los ciudadanos no por las certificaciones de calidad que haya recibido meritoriamente sino fundamentalmente por los resultados de su gestión, que trascienden a la propia organización y se proyectan hacia los sujetos de control, cuyas acciones correctivas y preventivas son generadas por la intervención oportuna del órgano que los fiscaliza.

La medición de resultados, beneficios e impactos del control fiscal Así como, a partir de su sistema de gestión de calidad y autocontrol, la contraloría piloto dispone de mecanismos de medición de su propio desempeño y mejoramiento, la implantación del modelo de contraloría tipo ha implicado

la adopción y aplicación de metodologías de cuantificación y revelación de los beneficios e impactos de su gestión misional hacia los sujetos de vigilancia y hacia la ciudadanía.

Ello supone que los productos finales e intermedios del control fiscal son instrumentos para contribuir al mejoramiento de la gestión de los sujetos vigilados, y, por esto, desde la comunicación de los hallazgos se ha procurado generar acciones de mejoramiento. La metodología pone especial énfasis en la formulación y aplicación por parte de las entidades vigiladas de los planes de mejoramiento estratégico, lo cual significa que se ha inducido la adopción de acciones correctivas en aquellas actividades, propósitos y metas que son del resorte misional del sujeto vigilado, especialmente para mejorar y atender las necesidades de la ciudadanía.

Ahora bien, en el proceso de acompañamiento técnico al montaje de la contraloría tipo, se ha encontrado que no todos los planes de mejoramiento se cumplen y no siempre por eventos imponderables o insuperables, sino, por lo general, debido a evidente falta de voluntad de los gestores de los recursos públicos.

Así las cosas, con suficientes elementos de prueba, se ha recomendado a la contraloría piloto que haga uso de los mecanismos que el ordenamiento jurídico le permite aplicar en casos como estos, tales como la imposición de sanciones fiscales o la suspensión del servidor público en su cargo.

Si, como se ha señalado, las acciones del organismo de control fiscal van dirigidas al ciudadano, a la creación de confianza y legitimidad, igual fin tienen los indicadores de medición, que reflejan la cadena de impactos del control fiscal con participación ciudadana. En ese orden de ideas, la metodología incluye la formulación participativa de indicadores de ahorros de recursos públicos para redireccionarlos hacia el aumento en oferta y calidad de servicios; indicadores de recuperaciones, no solo de dineros, sino también de cuencas hidrográficas, de rondas de ríos, de espacio público, de usos del suelo, reubicaciones por riesgos, mejoramiento

de la movilidad y población beneficiada de todos los anteriores; indicadores de cambio –de una apropiación indebida– a una apropiación y destino legal de los recursos, como es el caso de los dineros con destino a la conservación y protección del patrimonio cultural, o a la atención a desplazados, entre otros; indicadores que midan el efecto del no pago de cobros indebidos gracias a las acciones del control fiscal, como, por ejemplo, cobros de predial amparados en actualizaciones catastrales irregulares o de pagos no debidos por tarifas de servicios públicos.

De manera concreta en esta materia, puede citarse como caso específico de la efectividad de la acción de la contraloría piloto que, ante la ausencia en la ciudad de Manizales de políticas de género y de proyectos encaminados a superar las inequidades y demás situaciones socialmente problemáticas sobre ese particular, el organismo de control convocó un importante foro taller con la participación de todos los actores involucrados, encabezados por las organizaciones de mujeres y otras asociaciones ciudadanas, la academia y la administración, levantando una batería significativa de líneas de base y de razonadas, posibles y viables soluciones sobre las cuales el alcalde se comprometió a crear la política pública y las condiciones institucionales para su implementación.

Ese ejemplo es una prueba demostrativa del impacto positivo de una adecuada actuación del organismo de control fiscal con participación directa de la comunidad, que invita a construir indicadores que midan esos eventos de creación colectiva y formulación participativa de políticas públicas como resultado de los pronunciamientos y acciones del organismo de control con la ciudadanía.

El control fiscal posterior inmediato o en tiempo real y la función de advertencia para prevenir el daño al patrimonio público en la contraloría tipo, los proyectos exitosos del control fiscal se relacionan con la oportunidad en que son adelantados y comunicados, y con la efectividad del mejoramiento

que generan; para lograrlo, pone el énfasis en que el control fiscal posterior sea inmediato. En el caso de la Contraloría de Manizales, a la par que se han planeado sus actuaciones de forma tal que el examen de la cuenta de la vigencia anterior disponga de su respectivo plan de auditoría, para las actuaciones de control fiscal posterior inmediato posee un PGA de la vigencia presente, denominado en la entidad piloto PGA Express, con un equipo de trabajo especializado, creado mediante acto administrativo, con procedimientos ágiles, expeditos, y productos igualmente inmediatos, ejecutivos y contundentes. De modo ilustrativo se puede referir que esta forma expedita de control se estrenó en la Feria de Manizales del 2009, para vigilar en tiempo real los recursos públicos destinados a diversas actividades de ese evento, generando un impacto positivo y un reconocimiento generalizado de la ciudadanía frente al organismo de control, actuación que logró propiciar en la ciudad lo que en la entidad piloto se denomina “efecto panóptico”.

Vale decir: todos los gestores de recursos públicos destinados a actividades relacionadas con la Feria se sintieron vigilados al momento de ejecutar los recursos públicos comprometidos; sintieron la presencia del auditor gubernamental sin necesidad de que este estuviera efectivamente en todos los espacios. Y, a su vez, fue la ciudadanía asistente y participante en los eventos la que dio fe pública de la satisfacción de sus expectativas y del control en tiempo real al manejo de los recursos públicos. La aplicación de este tipo especial de programas de auditoría marca un hito importante en la historia del control fiscal en Colombia, en la medida en que estos eventos tienen una especial significación en la idiosincrasia regional y a ellos se afecta un volumen importante de recursos públicos, que por esa connotación exigen en su manejo un especial grado de transparencia.

De ese modo, se garantiza que las exenciones en la tributación se reinviertan en el mejoramiento de estas manifestaciones culturales y que se haga un uso adecuado de otros recursos públicos

no monetarios como las plazas, los parques, la infraestructura y el mobiliario urbanos, los servicios públicos, los recursos naturales y demás elementos que son objeto y materia de control fiscal.

Además de los informes de auditoría inmediatos, la contraloría tipo plantea el uso legítimo de la función de advertencia como producto de este tipo de control, que se acerca al concepto de control en tiempo real, en la medida en que el empleo adecuado de esta facultad previene la causación de daños al patrimonio público, gracias a la metodología empleada de ponderación en el análisis de riesgos, y cuya aplicación puede ser cuantificada en términos de los beneficios tanto económicos como sociales.

### **El plan de desarrollo como materia de la auditoría gubernamental con enfoque integral<sup>28</sup>**

El gestor fiscal es un administrador de recursos ajenos y el auditor gubernamental debe ser visto como su aliado estratégico en el buen uso de estos. Uno y otro persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En ese sentido, la contraloría es una aliada en la defensa de los comportamientos de los servidores públicos en la gestión del erario, para garantizar que en sus decisiones y acciones prime el interés general y el servicio del Estado a la comunidad.

Como consecuencia de esto, la contraloría tipo le apunta al éxito del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, de manera que los resultados esperados y efectivamente obtenidos beneficien a la población objetivo de cada uno de sus proyectos. De ahí que la evaluación del plan de desarrollo, desde la perspectiva del control fiscal, sea el eje articulador de la auditoría gubernamental con enfoque integral. La entidad territorial, en este nuevo enfoque metodológico, es el sujeto de control macro.

El principal instrumento que guía la gestión administrativa, fiscal y de resultados es el plan de desarrollo, de allí la importancia que tiene como



elemento de articulación del control fiscal tanto a nivel macro como a nivel micro, tomando como unidad de muestra de las actuaciones del organismo de control los respectivos proyectos de inversión, que atienden y satisfacen unas determinadas necesidades de la población objetivo, disponen de unos recursos presupuestales, responden a unos programas y a unas metas, apuntan y responden a precisas políticas públicas.

Los proyectos, del mismo modo, permiten realizar una eficiente auditoría y una verdadera evaluación de la calidad del gasto, así como de las fuentes de los recursos, de las distintas modalidades de contratación, de las diferentes operaciones técnicas, económicas, legales, administrativas, financieras, tecnológicas, y de todo orden a las que se refiere el concepto de “gestión fiscal”.

### **Articulación del control fiscal y el control social en torno a los grupos de interés de los ciudadanos**

Otra premisa de la contraloría tipo es que esta clase de organización está conformada por servidores públicos altamente comprometidos con el interés general, de manera tal que en su accionar deben identificar los distintos grupos de interés que actúan frente al manejo de los recursos públicos y su nivel de involucramiento y participación en las decisiones, cargas y beneficios de las diversas actuaciones de la administración.

El auditor gubernamental es el representante de la sociedad y su garante de confianza en el cuidado de lo público, y se guía, entre todas las disposiciones inherentes a su cargo y responsabilidad, por el precepto constitucional que ordena: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. Así las cosas, el auditor gubernamental –en defensa del interés general– actúa con decisión cuando los intereses particulares afectan el interés general.

En muchas contralorías del país, a pesar de situaciones adversas y de inminente peligro, los auditores gubernamentales han enfrentado poderosos grupos que afectan el medio ambiente, atentan contra las normas urbanísticas, son

responsables del caos del transporte urbano, o se quedan con los recursos del sistema general de participaciones o de las regalías, entre otras nefastas costumbres que le restan recursos a la población más vulnerable.

Dentro de las mejores prácticas identificadas, se ha identificado como un ejemplo por seguir el trabajo mancomunado que han venido adelantando las contralorías departamentales de Amazonas, Caquetá y Putumayo sobre las cuencas hidrográficas de la subregión, vinculando activamente a los distintos grupos de interés, de conformidad con las expectativas de cada uno, cuya metodología ha liderado la Universidad de la Amazonia.

En el caso de la contraloría piloto, para involucrar más a la ciudadanía en el ejercicio del control y fortalecer la complementación del control fiscal con el control social, se han venido trabajando como estrategias la promoción de la constitución de asociaciones y veedurías, la organización de la información relativa a las asociaciones y veedurías ciudadanas, el fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal, el fortalecimiento del sistema de quejas y reclamos, y el fortalecimiento del observatorio de medios. Respecto de cada una de las estrategias se han definido y desarrollado las actividades que conllevan, junto con sus correspondientes indicadores, responsables y cronogramas.

2.4. Identificación de condiciones normativas básicas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal<sup>29</sup>

De forma complementaria, esta propuesta de un modelo de gestión específico para el control fiscal territorial se complementó con la identificación de las condiciones básicas para el fortalecimiento del control fiscal en una reforma a la legislación actual. Como se indicó en la parte inicial de este documento, el diagnóstico institucional preliminar detectó un conjunto de disfuncionalidades de índole constitucional y legal; el primer documento

de la investigación concluía con una propuesta de reforma constitucional, pero no se ocupaba de la concreción del contenido de las reformas legales. No obstante, vista la dificultad que entrañaría no solamente el trámite sino la aprobación de una modificación con el alcance planteado, se consideró pertinente identificar aquellos aspectos de la legislación actual que podrían ser afinados para mejorar el marco jurídico del régimen vigente, sin requerir de modificaciones a la Constitución. Estos se refieren a las garantías de independencia del control fiscal, las relaciones de las contralorías con el control político, el diseño de la estructura del control fiscal y la efectividad de los mecanismos de responsabilidad.

### **Garantías de independencia del control fiscal**

La existencia de un control fiscal eficaz y eficiente está determinada por la observancia de las garantías de independencia para el ejercicio de la función por parte de los órganos encargados de su cumplimiento. Tales garantías tienen que ver con el reconocimiento jurídico de su existencia, el proceso de selección y el régimen jurídico de vinculación laboral de los auditores gubernamentales y la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal. En Colombia, las dos primeras garantías de independencia expuestas tienen un alto grado de cumplimiento, en la medida en que tanto la función fiscalizadora como los órganos encargados de esta ostentan rango constitucional. Sin embargo, la ley que regula su estructura y funciones no se encuadra como una materia especial, porque no tiene la exigencia de ser orgánica o estatutaria, lo cual hace que su marco normativo tienda a ser menos estable.

La segunda manifestación de estas garantías se pone de presente con la participación concurrente de las distintas ramas y órganos del poder público en el proceso de selección y elección de los titulares de la función, aunque los requisitos constitucionales para el desempeño de los cargos no garantizan la idoneidad técnica que estos requieren, y sin que

hasta la fecha el legislador haya llenado ese vacío, contando con la habilitación constitucional para hacerlo.

En correspondencia con esta segunda garantía de independencia, se destaca el establecimiento de período fijo e inamovilidad de tales servidores públicos. Empero, atenta contra ella la coincidencia de los períodos de los contralores con los de las autoridades de elección popular por la incidencia que en la designación pueden tener los mandatarios recién elegidos, como lo muestra la experiencia tanto en el orden nacional como en el territorial.

Frente a la existencia institucional de elementos jurídicos que amparan las dos primeras garantías de independencia, la tercera de ellas, consistente en la autonomía funcional frente a la administración, ha resultado en la práctica bastante afectada, pues, si bien los órganos fiscalizadores, con base en las competencias constitucionales y legales, definen el alcance de la fiscalización y los procedimientos para acceder a los documentos y a las oficinas de los entes vigilados, esa atribución no se ha visto acompañada de un procedimiento garantista y respetuoso del principio de legalidad frente a su entorpecimiento o desconocimiento por parte de las entidades vigiladas.

Además, la concreción de esta tercera garantía de independencia se da cuando la entidad fiscalizadora puede presentar su propio proyecto de presupuesto a la corporación de elección popular encargada de aprobarlo, o al menos entregarlo a la administración para que esta lo incorpore sin modificaciones al proyecto de presupuesto general.

Sin duda, esta ha sido, sobre todo en el nivel territorial, la mayor dificultad para garantizar la independencia de los órganos fiscalizadores, vistas las disposiciones legales establecidas para limitar la asignación de recursos a dichas entidades, así como restringir el incremento en sus apropiaciones de una vigencia a otra, lo cual les impide contar con los recursos requeridos para su modernización tecnológica.

Adicionalmente, por la estructura normativa en materia presupuestal, la programación de la ejecución del presupuesto y la situación de los recursos correlativos dependen de la aquiescencia de las autoridades de hacienda en cada nivel, lo que, sin duda, representa un elemento que distorsiona la necesaria independencia requerida para efectuar la fiscalización.

Así pues, a partir del marco constitucional vigente, que establece un piso mínimo para garantizar la independencia en el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal, se imponen algunas precisiones en su desarrollo legal que permiten afianzar la idoneidad técnica de los contralores, asegurando por esta vía la despolitización de sus designaciones, así como una modificación al régimen legal de conformación y ejecución del presupuesto de las contralorías.

### **Relaciones del control fiscal con el control político<sup>30</sup>**

El segundo elemento para lograr la eficiencia y eficacia de la función fiscalizadora lo constituye el adecuado entendimiento de la relación que debe existir entre el ejercicio del control fiscal y el ejercicio del control político.

Si bien es cierto que la fiscalización de los recursos públicos ha de adelantarse en forma técnica e independiente, también lo es que el escenario natural de control sobre el uso adecuado de los recursos públicos lo constituyen las corporaciones de elección popular, como agentes y mandatarios de la ciudadanía.

En el caso colombiano, dado el desprestigio de los órganos de control, fundado en parte en sus relaciones clientelistas con la dirigencia política, se ha creado un entorno de rechazo a cualquier relación entre el control técnico y el control político, impidiendo en muchas ocasiones que este se sirva de aquel para el mejoramiento de su calidad.

Por esto, es necesario superar concepciones equivocadas que establecen barreras infranqueables de comunicación entre los órganos de fiscalización y los órganos de representación, en la medida en

que, en últimas, el análisis y la valoración sobre la utilización de los recursos del erario para el cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado responden a la interpretación que de estas efectúan los gobiernos en sus planes, los cuales tienen un carácter político, cuya responsabilidad en virtud de tal naturaleza corresponde hacerla efectiva a los órganos de representación popular y a los propios electores.

De esta manera, se podrían introducir en una reforma legal al control fiscal mecanismos institucionales de relación en el ejercicio de los dos controles, en lugar de la informalidad que hasta ahora los ha caracterizado y que hace que el componente técnico que al ejercicio del control político puede aportar el control fiscal se pierda porque aquel se limita a hacer entrega de los informes periódicos de evaluación de la gestión fiscal, sin un acompañamiento adecuado en la difusión y explicación de sus hallazgos.

### **Diseño de la estructura del control fiscal<sup>31</sup>**

La tercera condición básica para el ejercicio del control fiscal la constituye la estructura del sistema de control, para cuyo logro es necesario el mejoramiento en cuatro frentes: en primer lugar, el afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas; en segundo lugar, la integración de las auditorías de regularidad con las auditorías de desempeño; en tercer lugar, el fortalecimiento del control fiscal de segundo nivel; y en cuarto lugar, la calificación del ejercicio de la titularidad de la función fiscalizadora.

El afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas y de las propias contralorías comienza por la forma de provisión de los responsables de dichas oficinas en los entes fiscalizados, de modo que estos no deban sus lealtades a los nominadores y, por lo tanto, tengan comprometida su independencia, sino que aquella obedezca a un ingreso por mérito, con garantía de estabilidad y período determinado.

En segundo lugar, el mejoramiento del sistema de control interno pasa por la necesaria agregación de

experiencias afines con el objeto de estandarizar su ejercicio en todas ellas, sin olvidar las especificidades de sus actividades misionales.

En el nivel nacional, esa tarea fue asignada desde la Ley 489 de 1998 al DAFP, sin que hasta ahora se conozcan sus resultados y sin que la ausencia del cumplimiento de esa labor haya sido motivo de preocupación por parte de la CGR.

Si bien pudiera pensarse que la adopción y puesta en marcha del MECI responde a esa crítica, resulta inconveniente desde el punto de vista técnico que sean los propios sujetos vigilados quienes efectúen la regulación sobre el ejercicio del control interno, cuando el dictamen sobre su existencia, calidad y confiabilidad corresponde a los órganos externos de control.

En el nivel territorial, ha de ser parte de la labor fiscalizadora insistir sobre la creación y el funcionamiento de esos escenarios institucionales de unificación de la visión y aplicación del control interno, lo cual lleva a superar la aproximación fragmentada del control, vista desde cada una de las entidades vigiladas, perdiendo la perspectiva de conjunto de las entidades territoriales.

Además, se hace necesario delimitar y sobre todo interiorizar en las entidades vigiladas que el sistema de control interno no es sinónimo de control previo ni de auditoría interna, pero ello es un ámbito que escapa al alcance del presente escrito.

Un segundo componente de este tercer elemento lo constituye la orientación de la fiscalización hacia las auditorías de desempeño, sin dejar de lado las auditorías de regularidad, de manera que estas últimas se proyecten hacia el control de gestión y resultados, en lugar de constituir partes aisladas de una misma actividad que se consolida en un informe final de auditoría.

De eso no se trata la auditoría comprensiva o integral; en ella, los procedimientos de auditoría de regularidad (control presupuestal, control de legalidad, examen de los estados financieros, etcétera) sirven para proporcionar información útil con el fin de poder medir la eficiencia, la eficacia y la economía en la gestión de las entidades vigiladas.

En esa medida, una ley de reforma al control fiscal debe superar ese modelo de agregación mal entendido como auditoría integral y considerar los elementos técnicos de esta última, para trasladarlos e incorporarlos tanto en la definición normativa como en el desarrollo posterior en el ejercicio de la facultad reglamentaria que la Carta Política les concede a los contralores.

De otra parte, las contralorías deben entender que parte del mejor hacer de su labor está en la evaluación que de esta se haga por parte del órgano constitucionalmente habilitado para su ejercicio, no como una simple revisión formal de su actuación, sino con el mismo alcance y rigor con que ellas fiscalizan a los gestores fiscales.

En ese sentido, al control fiscal de segundo nivel, que es el que corresponde a la AGR como entidad de creación constitucional que ejerce el control fiscal sobre los demás organismos de control fiscal, debe garantizársele normativamente que, así como estos últimos están dotados de autonomía para el señalamiento de las normas jurídicas con base en las cuales despliegan el ejercicio de su función fiscalizadora, concentrada en la potestad unificadora reconocida al Contralor General de la República, también la AGR pueda obrar de la misma manera sobre las entidades vigiladas por ella y señalar en forma independiente de los sujetos bajo su control las reglas para su fiscalización.

En cuarto lugar, es necesario que se califique la titularidad del ejercicio de la función fiscalizadora, pues, si bien constitucionalmente se reconoce a los servidores de esta como de carrera administrativa especial, es indispensable que la dirección y orientación de su ejercicio también responda a los principios de igualdad y mérito.

Por ello, es conveniente que la escogencia de los candidatos a los cargos de contralores se haga a partir de un concurso de méritos, previo establecimiento de requisitos que permitan acreditar una idoneidad técnica mínima por parte de los aspirantes tanto a la CGR como a las contralorías territoriales.

De esta manera, el Congreso podría dar cabal cumplimiento a las normas constitucionales que establecen unos requisitos de base para el desempeño de esos cargos, pero defieren al legislador el señalamiento de requisitos adicionales, lo que hasta la fecha no se ha hecho dentro del marco constitucional, atendiendo a las especificidades propias de las entidades territoriales y del orden nacional.

Así mismo, la existencia de la carrera administrativa especial para los organismos de control fiscal debería ser aprovechada para introducir como requisito previo a su ingreso, o como condición de promoción dentro de esta para quien no lo haya acreditado al momento de su incorporación, el de formación específica en auditoría gubernamental, ya sea que se ofrezca por las escuelas de capacitación de las propias contralorías o a través de programas que con esos contenidos impartan las instituciones de educación superior.

### **Efectividad de los mecanismos de responsabilidad<sup>32</sup>**

El cuarto elemento de esta visión de las condiciones mínimas para un adecuado ejercicio de la función de control fiscal corresponde a la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, teniendo en cuenta que, en la percepción de la opinión pública, este es el de mayor connotación en la valoración que se hace de la gestión de los órganos de fiscalización y sobre él descansa la mayor crítica a su propia existencia.

El diseño constitucional colombiano en esta materia no es el más favorecedor, en la medida en que la configuración híbrida de nuestro sistema de control fiscal determina que las contralorías decidan sobre responsabilidades de los gestores fiscales, a través de procedimientos administrativos montados sobre estructuras procesales judiciales, pero cuyas decisiones están sometidas en todo caso a la revisión de su validez jurídica por parte de la rama judicial.

Mientras no se revalúe ese diseño constitucional, será muy difícil lograr la efectividad de los

mecanismos de responsabilidad. Alcanzarla desde lo normativo supondría una reforma constitucional que de una vez por todas se decida por uno de los dos modelos clásicos de control: tribunales de cuentas con atribuciones jurisdiccionales para que decidan con carácter de cosa juzgada las responsabilidades de los gestores fiscales o auditoría sin atribuciones de establecer responsabilidades que traslade a los jueces su establecimiento.

Sin embargo, aunque es una realidad que el modelo híbrido constituye una dificultad para lograr la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, no puede entronizarse la perspectiva de que cualquier retoque que se haga a la estructura del proceso de responsabilidad fiscal, mientras no sea resuelto el sincretismo constitucional del modelo de control, no resolverá de fondo el problema y, por el contrario, se limitará a crear expectativas que en la práctica serán de muy difícil concreción.

En cambio, partiendo del reconocimiento de la realidad de la persistencia del modelo híbrido de control fiscal, en aras de propiciar el mejoramiento en algún grado de la efectividad del mecanismo de responsabilidad patrimonial de los gestores fiscales, dentro del actual diseño institucional, podrían efectuarse algunas modificaciones puntuales a la estructura prevista en la Ley 610 del 2000 y definir legalmente el alcance determinado por la jurisprudencia constitucional sobre la culpabilidad para establecer responsabilidad fiscal.

Así, dentro de las primeras podría consagrarse la adecuación del trámite en función de la cuantía, de manera que, según lo determinado en el auto de imputación de responsabilidad fiscal, los procesos sean de única o de doble instancia; establecer la procedencia de la cesación de la acción fiscal como forma anticipada de terminación del proceso únicamente cuando el implicado pague el monto del daño o reintegre los bienes; determinar que la caducidad de la acción fiscal se compute a partir de la materialización del daño al patrimonio público y no a partir de la ocurrencia del evento generador de este; instaurar la preclusividad para la práctica

de las pruebas en la indagación y la investigación, y la perentoriedad para su decreto en la fase de descargos; delimitar las causales de impedimento y recusación únicamente a las instituidas para las actuaciones administrativas en el Código Contencioso Administrativo.

Por otra parte, con prescindencia del modelo de control que se adopte y a la vista de la interpretación institucional sobre los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal, se impone efectuar algunas reflexiones sobre la culpabilidad, teniendo en cuenta las implicaciones generadas por la Sentencia C-619 del 2002, en la cual la Corte Constitucional equiparó la valoración de la conducta antijurídica para efectos del ejercicio de la acción de repetición o de la derivación de responsabilidad fiscal referente a los agentes estatales y los gestores fiscales, respectivamente, en el dolo y la culpa grave, dando aplicación en los dos casos a la preceptiva del artículo 90 de la Carta Política.

Con independencia de si se está de acuerdo o no con lo resuelto por el tribunal constitucional, en atención a que dicho fallo declaró inexecutable la regulación instaurada en la Ley 610 del 2000 de establecer la responsabilidad fiscal a partir de la culpa leve, lo cierto es que hoy esta solamente se puede determinar cuando el gestor fiscal que ha ocasionado o permitido que se ocasionara el daño patrimonial al erario ha obrado con dolo o con culpa grave.

En virtud de ello, y dado que no existe una definición legal al respecto, resulta conveniente analizar cuándo se presenta una actuación dolosa o gravemente culposa por parte del gestor fiscal para que esta sea constitutiva del elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal. Este tema es de importancia porque en muchos de los organismos de control existe la percepción de que con la sentencia de la Corte hoy es prácticamente imposible llegar a una declaración de responsabilidad fiscal, sobre todo cuando se está frente a un examen de culpa y no de dolo por parte del gestor fiscal, lo cual ocurre en la gran mayoría de los casos.

Si bien es cierto que es mucho más favorable para la protección del erario que la responsabilidad patrimonial por la gestión fiscal se establezca a partir de la culpa leve y no desde la culpa grave del gestor fiscal, ello no quiere decir que no existan situaciones en las cuales esta pueda ser demostrada, y que, como consecuencia, haya lugar al resarcimiento económico por el daño ocasionado al patrimonio público.

En efecto, si se considera que se presenta culpa grave cuando el gestor fiscal ha actuado con excesiva negligencia o imprudencia, o ha incurrido en una infracción u omisión inexcusables del ordenamiento jurídico o en una falta de aplicación de los conocimientos que le imponen su profesión o oficio, de los cuales se haya derivado la afectación del patrimonio público, no puede caber duda de que un daño producido al erario por una de las siguientes situaciones implica que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave:

- Ejecución de los recursos presupuestales sin una planeación correcta y adecuada o sin realizar los estudios técnicos, económicos, jurídicos o de factibilidad, diseños, planos o proyectos necesarios para su inversión.
- Elaboración de pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, de manera que conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la entidad contratante.
- Celebración de contratos con recursos del erario sin contar con la garantía de que su ejecución cuenta con el respaldo presupuestal necesario para su terminación.
- Omisión del cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de consultoría, interventoría o supervisión, o no adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de forma que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.
- Incumplimiento de la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las

pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos.

- Omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos, y aceptación sin justificación objetiva de ofertas que superen los precios del mercado.
- Aceptación de bienes, obras o servicios de calidad inferior a la contratada o a la establecida en normas técnicas y omisión en la realización oportuna de las reclamaciones correspondientes.
- Reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

En función de esto, se propone que a nivel normativo se adopte una noción de culpa grave que se caracterice de manera presuntiva, a semejanza de la regulación de la acción de repetición, que en esta materia fue avalada por la Corte Constitucional, con las situaciones descritas.

### 3. Texto del articulado<sup>33</sup>

#### PROYECTO DE LEY

“Por la cual se dictan normas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal y el fortalecimiento de la contralorías territoriales”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Título I

Garantías para el ejercicio independiente de la función de control fiscal

Artículo 1°. *Calidades para ser Contralor General de la República.* Para ser Contralor General de la República, además de las calidades previstas en el artículo 267 de la Constitución Política, se requiere:

- Demostrar experiencia no menor a veinte años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.
- Acreditar formación profesional avanzada a nivel de maestría o doctorado en áreas relacionadas con el cargo.

- Acreditar la publicación de obras arbitradas en temas relacionados con el control fiscal.

Artículo 2°. *Calidades para ser contralor territorial.*

Para ser contralor departamental, distrital o municipal, además de las calidades previstas en el artículo 272 de la Constitución Política, se requiere:

- Demostrar experiencia no menor a diez años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.
- Acreditar formación profesional avanzada a nivel de especialización en áreas relacionadas con el cargo.

Artículo 3°. *Reglas para la provisión de los cargos de Contralor General de la República, contralor departamental, contralor distrital y contralor municipal.*

Las corporaciones judiciales postulantes deberán elaborar un reglamento para la convocatoria, inscripción y selección de los candidatos que deben presentar ante las corporaciones de elección popular, en el cual se indiquen las etapas y plazos del proceso y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección. Dicho reglamento será la norma obligatoria que regule el proceso de escogencia de los candidatos a dichos cargos.

Los aspirantes que se inscriban dentro del plazo previsto en la convocatoria, acrediten el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, alleguen los documentos previstos en el reglamento a que se refiere el inciso anterior y no se encuentren incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, serán evaluados únicamente teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Nivel de formación académica.
- b) Experiencia profesional.
- c) Experiencia docente e investigativa.
- d) Producción académica relacionada con el cargo.

De la aplicación de estos factores de evaluación se conformará una lista de elegibilidad en orden descendente, la cual se agotará en el mismo orden para la postulación de los candidatos que corresponda a cada corporación judicial.

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

Artículo 4°. *Independencia presupuestal.* La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporará en el Programa Anual Mensualizado de Caja el valor de la cuota general de auditaje y la tasa de control fiscal, los que girará a la Contraloría General de la República con la misma periodicidad. La misma regla se aplicará en lo pertinente a las entidades territoriales respecto de las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Artículo 5°. *Cálculo de la cuota de auditaje en el nivel territorial.* Los límites a que se refieren los artículos 8° y 10° de la Ley 617 del 2000 se referirán a las cuotas de auditaje que deben pagar los departamentos y municipios y no comprenderán las cuotas de fiscalización a cargo de sus entidades descentralizadas.

Los excedentes que se generen en aplicación de la presente norma frente a aquellos límites únicamente podrán destinarse para la financiación de proyectos de inversión tecnológica y capacitación de los servidores públicos de la respectiva contraloría, cuya destinación y aplicación verificará la Auditoría General de la República. Cuando el control fiscal sobre un municipio sea ejercido por la contraloría departamental, aquel pagará una cuota de fiscalización equivalente al cincuenta por ciento de la que tendría que pagar si esa vigilancia la ejerciera la contraloría municipal. Los ingresos generados en aplicación de la presente norma no se tendrán en cuenta para calcular el límite a que se refiere el artículo 8° de la Ley 617 del 2000.

### Título II

Relaciones de las contralorías con el ejercicio del control político

Artículo 6°. *Articulación con el ejercicio del control político.* Los informes de auditoría definitivos producidos por las contralorías serán remitidos a las corporaciones de elección popular que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas. En las citaciones que dichas entidades hagan a servidores públicos para debates sobre temas que hayan sido materia de vigilancia en el proceso auditor deberá invitarse al respectivo contralor para que exponga los resultados de la auditoría.

### Título III

Diseño de la estructura del control fiscal

Artículo 7°. *Control interno.* Los jefes de las oficinas de control interno de todas las entidades del Estado serán provistos por concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y deberán cumplir

los mismos requisitos exigidos para el desempeño como contralor departamental, distrital o municipal. A partir de su posesión solamente podrán ser removidos por la imposición de sanciones disciplinarias o penales, por haber llegado a la edad de retiro forzoso o por haber accedido a una pensión de jubilación, vejez o invalidez.

Artículo 8°. *Sistema de carrera administrativa especial.* La carrera administrativa especial para los servidores públicos de los organismos de control fiscal integrará en un único estatuto y con movilidad horizontal y vertical entre ellas a la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Auditoría General de la República.

Artículo 9°. *Capacitación específica en control fiscal.* Los servidores públicos de la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Auditoría General de la República que no desempeñen cargos de la carrera administrativa especial o que se encuentran nombrados en provisionalidad en los mismos, y que se vayan a desempeñar en áreas que desarrollen actividades misionales del control fiscal, además de los requisitos generales para el cargo, deberán acreditar formación especializada en auditoría gubernamental.

Artículo 10. *Regulación del proceso auditor.* La regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora.

Artículo 11. *Aplicación del principio de oportunidad.* Los titulares del ejercicio de la función fiscalizadora podrán suspender, interrumpir o terminar el ejercicio de las acciones o procesos derivados del control fiscal en cualquiera de los siguientes eventos: cuando la afectación de la integridad del patrimonio público resulte poco significativa y la infracción del deber funcional haya sido sancionada disciplinariamente, cuando la afectación del patrimonio público recaiga sobre un objeto material de tan alto grado de deterioro que no compense el beneficio obtenido con la intervención de la contraloría, cuando la imputación de responsabilidad sea culposa y los factores que la determinen califiquen la conducta como de menguada significación jurídica y social o cuando la intervención de la contraloría dificulte, obstaculice o impida orientar sus esfuerzos



de auditoría o investigación hacia hallazgos o daños al patrimonio público de mayor relevancia o trascendencia. La aplicación del principio de oportunidad será de competencia exclusiva del respectivo contralor o del auditor general, quienes no podrán delegar el ejercicio de esta atribución.

Artículo 12. *Efecto del control de legalidad.* Cuando en ejercicio del control de legalidad la Contraloría advierta el quebrantamiento del principio de legalidad, promoverá en forma inmediata las acciones constitucionales y legales pertinentes y solicitará de las autoridades administrativas y judiciales competentes las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público, quienes le darán atención prioritaria a estas solicitudes.

Artículo 13. *Medidas preventivas.* Cuando las contralorías adelanten diligencias de control fiscal podrán solicitar dentro del ámbito de sus competencias la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando existan indicios graves que permitan inferir la vulneración inminente del patrimonio público. Esta medida solo podrá ser decretada por el respectivo contralor, quien no podrá delegar su ejercicio, y la misma conservará su vigencia hasta un plazo máximo de dos meses, término durante el cual el organismo de control deberá promover las acciones judiciales pertinentes.

### Título IV

Efectividad de los mecanismos de responsabilidad

Artículo 14. *Trámite en los procesos de responsabilidad fiscal.* Contra los fallos que establezcan responsabilidad fiscal, dictados por servidores públicos delegatarios de esta función en procesos en los cuales el auto de imputación haya sido igual o superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, procederán los recursos de reposición y en subsidio de apelación; en los de cuantía inferior únicamente procederá el recurso de reposición. Todos los fallos que declaren la exoneración de responsabilidad fiscal dictados por servidores públicos delegatarios de esta función estarán sometidos al grado de consulta.

Artículo 15. *Procedencia de la cesación de la acción fiscal.* En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal únicamente procederá la terminación anticipada de la acción cuando se acredite el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación o cuando se haya

hecho el reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada o imputada.

Artículo 16. *Cómputo del término de caducidad.* El cómputo del término de caducidad de la acción fiscal se realizará a partir de la materialización del daño al patrimonio público, que puede ser posterior a la fecha de ocurrencia del evento generador del mismo.

Artículo 17. *Preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.* Los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por lo tanto carecerán de valor las pruebas practicadas por fuera de los mismos.

Artículo 18. *Perentoriedad para el decreto de pruebas en la etapa de descargos.* Vencido el término para la presentación de los descargos después de la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal, el servidor público competente de la contraloría deberá decretar las pruebas a que haya lugar a más tardar dentro del mes siguiente. Será obligación de la Auditoría General de la República incluir la constatación del cumplimiento de esta norma como parte de sus programas de auditoría y derivar las consecuencias por su desatención.

Artículo 19. *Causales de impedimento y recusación.* Las únicas causales de impedimento y recusación para los servidores públicos intervinientes en el trámite de las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal serán las previstas para los jueces y magistrados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 20. *Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal.* El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

- a) Cuando se hayan ejecutado recursos presupuestales sin una planeación correcta y adecuada o sin realizar los estudios técnicos, económicos, jurídicos o de factibilidad, diseños, planos o proyectos necesarios para su inversión.

- b) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante.
- c) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.
- d) Cuando se hayan celebrado contratos con recursos del erario sin contar con la garantía de que su ejecución tuviera el respaldo presupuestal necesario para su terminación.
- e) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.
- f) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos.
- g) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

### Título V

Medidas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal por parte de las contralorías territoriales

Artículo 21. *Planeación estratégica en las contralorías territoriales.* Cada contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el periodo del respectivo contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión.

La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

- a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal.
- b) Definición del componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial.
- c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal.
- d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados.
- e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia.
- f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas.

Artículo 22. *Verificación de los beneficios del control fiscal.* La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las contralorías de los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

Artículo 23. *Metodología para el proceso auditor en el nivel territorial.* La Contraloría General de la República,

con el apoyo técnico del sistema nacional de control fiscal (Sinacof), facilitará a las contralorías territoriales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor, se encargará de su actualización y apoyará a dichas entidades en el proceso de capacitación en el conocimiento y manejo de esta herramienta. La Auditoría General de la República verificará el cumplimiento de este mandato legal.

Artículo 24. *Sistemas de información.* La Contraloría General de la República a través del sistema nacional de control fiscal (Sinacof) levantará el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados hasta la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley por parte de las contralorías territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora y propondrá una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados por los participantes de dicho sistema.

### Título VI

#### Vigencia y derogatoria

Artículo 25. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.<sup>34</sup>

**NOTA: Como puede observarse, varias de las propuestas aquí descritas fueron incorporadas al ordenamiento jurídico, mediante la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción.**

### **PROPUESTAS DEL MODELO DE CONTRALORÍA TIPO DE LA CIUDAD DE MANIZALES “HACIA UN NUEVO PARADIGMA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL: EFECTIVIDAD, OPORTUNIDAD Y VISIBILIDAD”<sup>35</sup>**

(...). El control fiscal está en crisis. Salvo contadas y muy precisas excepciones, hoy se realiza de manera muy tardía y evidencia la inercia de la rutina y la tramitomanía. Además, se caracteriza por su alta politización y por ser demasiado posterior, poco oportuno, bastante selectivo, nada preventivo, dudosamente pertinente, escasamente efectivo. Adicionalmente, existe una alta concentración de recursos físicos, técnicos, tecnológicos,

presupuestales, humanos y del conocimiento, en muy pocas contralorías, mientras elevados volúmenes de recursos públicos están llegando a regiones que no cuentan con los controles adecuados.

En la escala territorial del control fiscal son muy precarios los niveles de conocimiento y experticia por parte de los auditores gubernamentales sobre avanzadas modalidades de gestión financiera, económica, administrativa, de planeación del desarrollo urbano, de evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, y sobre las nuevas tendencias de la corrupción, que también han llegado a grados insospechados de sofisticación. Igualmente, es notorio el retraso tecnológico de los organismos de control frente a los recursos con los que -en ese campo- cuentan los vigilados.

De suerte que tales disfunciones impactan negativamente de manera significativa en la gestión y en los resultados de los organismos fiscalizadores territoriales.

Así las cosas, resulta imperativo reflexionar de manera creativa y proponer mecanismos para una reingeniería a fondo de esta debilitada función pública; que permitan fortalecer el control fiscal y el control al control; que convoquen el compromiso de quienes tienen a su cargo tan importante labor para que, con más decisión, utilicen y compartan las herramientas existentes que, a nuestro juicio posibilitan un control más dinámico, oportuno, pertinente y, en especial, más preventivo y efectivo en términos de resultados e impactos.

Vale precisar que, mientras se realizan reformas constitucionales de fondo, por ejemplo, frente a la forma y requisitos para la selección de contralores, evento del cual habrá de ocuparse el legislador, con las normas existentes -cuando se hace bien la tarea- los resultados saltan a la vista, como lo evidencian no solo la Contraloría de Manizales sino otros organismos similares, incluyendo la Contraloría General de la República en el actual período, en algunos casos de importante impacto. Por otra parte, normas recientemente expedidas favorecen los esperados cambios. Por iniciativa

del Gobierno Nacional, en buena hora ha sido expedida la ley 1474 del 12 de julio de 2011, *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.

En dicha ley fueron incorporados varios aportes provenientes del modelo de control fiscal del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales como entidad piloto del proyecto de contraloría tipo adelantado por la Universidad del Rosario *“(…) en desarrollo de un proyecto de cooperación técnica internacional financiado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, cuyos resultados conviene que el legislador aproveche en beneficio de una calificación del producto normativo”*, como se reconoce en el Informe de Ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No 142 de 2010 Senado – 174 de 2010 Cámara.

En efecto, al texto normativo le fueron incorporados elementos ya probados con suficiente solidez argumentativa y práctica en Manizales, cuya contraloría ha introducido nuevas formas de ejercer la vigilancia de los recursos públicos de manera efectiva, oportuna y con amplia utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que se ha traducido también en un elemento dinamizador de la participación ciudadana en el control social a los gobernantes. Los elementos más importantes de esa experiencia son objeto de análisis y sistematización en el presente documento.

Por supuesto que no basta con definir nuevos derroteros legales que enriquezcan el “deber ser” de los órganos creados por la Constitución para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos y de los particulares que manejan recursos públicos, como reza la definición superior de control fiscal, si no se dispone además de una voluntad real frente a su cumplimiento efectivo.

Pero, además de la norma y los compromisos para el cumplimiento del deber ser, se requiere conocimiento útil e idoneidad; y, como lo demuestra el ejemplo del

órgano fiscalizador de Manizales, iniciativa creadora para diseñar distintas estrategias y lograr sinergias para aprender haciendo. Esta contraloría ha sido proactiva en la creación de nuevas estrategias que mejoraron sin duda la oportunidad, celeridad y legitimidad del organismo de control, basadas en el saber hacer, toda vez que cuenta con personal directivo cualificado, comprometido y, en general, con un talento humano creativo. Condiciones que resultan imperativas para optimizar el estilo de dirección basado en el liderazgo y la investigación para la innovación. Nuestra contraloría ha sido un laboratorio de investigación permanente.

El presente documento recoge, analiza y sistematiza las mejores prácticas implementadas y aquellas experiencias que resultaron exitosas en ejercicio de la función pública del control fiscal durante el periodo 2008-2011 en la ciudad, y que obtuvieron reconocimiento nacional al ser incorporadas y registradas –en dos oportunidades- en el Banco de Éxitos de la Administración Pública que tiene a su cargo el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP de la Presidencia de la República.

Esperamos que el documento que hoy ponemos a su disposición sea reconocido como una muestra visible y viable de resultados e impactos del control fiscal y una guía idónea para abordar la planeación estratégica, la ejecución de los compromisos, la evaluación y medición de los mismos y las decisiones de ajustes para mejorar efectivamente.

De manera que la revelación plena de los efectos y cadenas de impactos positivos que propicia el control fiscal en los vigilados y en la población objetivo de los planes, programas y proyectos de los gobernantes, se constituye en un aporte y una guía útiles para compartir el “saber hacer”, que ha sido siempre un referente de trabajo de esta Contraloría.

La primera parte del documento contextualiza el ejercicio del control fiscal en el país, sus raíces constitucionales y legales, el diagnóstico en el nivel territorial, sus principales disfunciones y las causas principales de la crisis de credibilidad en esa función pública.

La segunda parte explica las estrategias definidas por el Contralor y su equipo de colaboradores para trazar una ruta consistente que condujera a la organización –bajo criterios de integridad, idoneidad, transparencia, control social real, control ambiental y efectividad desde el control preventivo- al cumplimiento de los propósitos esperados, estrategias que a la postre han resultado exitosas.

La tercera parte aborda con detalle la propuesta de mejoramiento a partir de la carta de presentación del entonces candidato a Contralor Gustavo Castañeda a los tribunales de la ciudad y, posteriormente, al Honorable Concejo Municipal. Propuesta que se ha venido haciendo realidad en el último cuatrienio como se comprueba en los textos que conforman la cuarta y quinta partes del presente documento, en las que se registran las experiencias exitosas y las mejores prácticas organizacionales, tecnológicas y de política de control fiscal, que conforman la nueva visión -probada en la práctica de la Contraloría de Manizales- y con los resultados visibles de un control posterior pero inmediato, demostrando que éste es, no solamente posible sino necesario, imperativo y realmente efectivo.

Finalmente, para efectos prácticos, se anexa una propuesta que contiene los elementos básicos para la construcción participativa de una Guía de Auditoría Integral para el nivel territorial del control fiscal.

### **REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES FINALES<sup>36</sup>**

1. El control fiscal en Colombia requiere con apremio el diseño y adopción de decisiones de política pública que impliquen un replanteamiento a fondo de esa función pública, con soluciones que lo conduzcan a jugar su papel destacado en el sistema de contrapesos de nuestro Estado Social de Derecho, a retomar la gobernabilidad perdida, la autonomía e independencia para controlar, recuperar la confianza ciudadana y la legitimidad de sus actuaciones. Lo anterior, con fundamento en criterios de integridad, transparencia, idoneidad y efectividad.

De tiempo atrás, distintas instituciones, autoridades, expertos en el tema y la academia, entre ellas la Universidad del Rosario desde su propuesta de modelo de contraloría tipo desarrollada a partir de 2005, han llamado con insistencia a un debate creativo frente a la grave crisis de credibilidad por la que atraviesa la institución del control fiscal, tanto a nivel local como nacional.

Crisis que se manifiesta de muy variadas maneras, pero que pueden resumirse en la falta de oportunidad, calidad, efectividad, cobertura, acertabilidad, pertinencia, pero también manifiesta en el fracaso de los propósitos de los sistemas de control adoptados al interior de las organizaciones que son objeto de su control.

El control fiscal interno y externo -que forman parte de la cadena de valor del control a la gestión fiscal- en términos generales, comparten las mismas expresiones de la crisis, los mismos problemas, sus efectos y consecuencias. Ambos tienen cuestionada su credibilidad por ausencia evidente de efectividad en sus ejecutorias.

Los distintos textos consultados para esta sistematización, entre ellos las publicaciones de la Universidad del Rosario sobre control fiscal territorial y la propuesta de contraloría tipo, así como las recomendaciones de la Misión de expertos con el auspicio del Banco Mundial en 2010 y otras publicaciones, han coincidido que se requieren acciones en tres frentes, fundamentalmente: un bloque de reformas o medidas de contenido constitucional, otro legal y un tercero de contenido reglamentario por parte de las mismas autoridades de control fiscal del país, incluyendo los contralores territoriales.

El presente texto hace parte de ese tercer bloque de iniciativas que, desde el nivel municipal, departamental hasta el nacional, se pueden y deben adelantar por los organismos fiscalizadores, para lo cual solo es necesario contar con la voluntad y decisión para hacerlo.

2. Frente a los temas de control fiscal interno y su articulación con el control fiscal externo proponemos que:

La Contraloría General de la República reglamente los métodos y procedimientos para evaluar los sistemas de control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado en sus niveles nacional y territorial y establezca normas de auditoría gubernamental con fines armonizadores.

Las oficinas coordinadoras de control interno de las entidades y organismos del estado en sus niveles nacional y territorial apliquen las normas de auditoría gubernamental, métodos y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República para realizar las auditorías internas al sistema de control interno fiscal, con miras a garantizar una eficiente y efectiva gestión fiscal y el cumplimiento de los compromisos misionales.

Los jefes de las oficinas coordinadoras de control interno, tengan dentro de sus atribuciones, la función de advertir a la administración sobre hechos, procesos, procedimientos u operaciones que pongan en riesgo el patrimonio público, para evitar que sucedan daños al mismo o que si están sucediendo no sean mayores, sin perjuicio de las acciones que le competen a la Contraloría correspondiente.

Los operadores de la evaluación del control fiscal interno dispongan de los instrumentos, capacitación, independencia y demás atributos que les garanticen idoneidad suficiente para el cumplimiento eficiente y efectivo de la función pública a su cargo.

Las autoridades correspondientes conformen en el ámbito de su jurisdicción el Sistema Unificado de Control Gubernamental SUCG.

3. Nuestra propuesta de control posterior inmediato con énfasis en la prevención, apunta a que -tanto la Contraloría General de la república, como la Auditoría General de la República y los contralores territoriales- establezcan mecanismos de coordinación para compartir, socializar y determinar la mutua colaboración en materia de conocimientos, tecnologías e instrumentos metodológicos

que hagan posible la calidad, oportunidad y efectividad del control fiscal.

El ejemplo de la Contraloría de Manizales demuestra que estos propósitos son posibles. Lo que distingue a esta experiencia exitosa -de otros modelos- es que son los ciudadanos organizados a través de redes SIVICOS (con el apoyo de los aplicativos del e-control como el SIVICOS, COBRA, COVI, CORAL) quienes directamente en tiempo real a nombre de la comunidad y de la población objetivo de las políticas, programas y proyectos, interactúan -por una parte- con los interventores o supervisores responsables de los recursos públicos en las distintas etapas de la inversión pública (ex ante, durante y ex post) y, por otra parte, con la Contraloría, cuando se detecta por parte de la comunidad cualquier irregularidad u otro asunto que amerite la intervención inmediata del organismo de control.

La contraloría interviene sólo cuando sea necesaria su intervención. A través de los instrumentos virtuales está observando “desde arriba”, “desde la nube” en lo que se ha denominado “*visión de helicóptero*”, las interacciones de la sociedad organizada en SIVICOS con los interventores y supervisores.

Lo anterior, con un ingrediente adicional, y es que las redes SIVICOS están conformadas por ciudadanos, con perfiles escogidos de acuerdo con las características de la entidad o del asunto que es objeto de control. Entonces hay SÍVICOS especializados, con el apoyo de las universidades, para los distintos proyectos de inversión física y social.

Pero también se convocan equipos de trabajo SIVICOS conformados por la administración y representantes de los ciudadanos, por iniciativa y bajo el liderazgo de la Contraloría para examinar en tiempo real y definir soluciones inmediatas a diversas problemáticas que, por su alto impacto social y en los recursos públicos involucrados, exigen intervención inmediata y efectiva.

Ahora bien, por los resultados obtenidos desde su implementación hasta la fecha, su comprobada

utilidad y los beneficios que ha generado este tipo de control social con participación real, inmediata y de amplio reconocimiento, es que ofrecemos a todos los contrales del país nuestro modesto aporte para construir entre todos una nueva forma de ejercer la función pública encomendada.

4. Para el éxito de estas propuestas se requieren medidas adicionales y cambiar otros paradigmas, entre ellos el de la cuenta anual sobre la gestión fiscal. Tal cuenta anual no debe ser el insumo o punto de partida del control fiscal, para construir los planes de auditoría.

Debe darse utilidad práctica, reconocer como oficial y reglamentar como constitutiva de la cuenta toda la información mensual, bimestral y trimestral que produce y comunica desde distintos aplicativos la administración pública y sobre esa información preparar todas las actuaciones de control fiscal.

Si existe la voluntad para hacerlo, a nivel nacional, basta con la expedición de una resolución por parte de la señora Contralora General de la República, implementándolo en su entidad, y por parte de cada contralor territorial, en el ámbito de su jurisdicción, de tal suerte que toda esa información reportada por los sujetos de control a las distintas autoridades (contralorías, Contaduría General, Departamento Nacional de Planeación, entre otras), haga tránsito a componente de la cuenta y sea examinada de manera posterior pero inmediata por los auditores especializados.

Así cobrarían también importancia el control preventivo mediante la función de advertencia y los planes de mejoramiento para enderezar las cargas a tiempo e incluso, para corregir el curso de las decisiones equivocadas. Hoy esto no resulta muy efectivo ante el tránsito lento del control y la ineffectividad de las medidas resarcitorias.

Entonces, la cuenta anual ya no será un punto de partida para el control fiscal y la configuración de los PGAs, sino un punto de llegada, que consolide los resultados sobre la gestión fiscal realizada y posibilite análisis agregados al final de cada período.

Lo anterior contribuirá a que la evaluación orientada, por proyectos, con la información mensual que produce la administración, permita ir agregando la evaluación hacia los programas de los cuales aquéllos hacen parte. En línea ascendente, la evaluación de los programas nos permitiría llegar hasta la evaluación de la política pública a la que están asignados esos programas. Y sería la más expedita forma para articular el control micro con el control macro. Y el control a los recursos involucrados en el cumplimiento de determinadas políticas y el impacto de las mismas, tema del que tanto se ha venido hablando en estos últimos meses cuando se evalúan las estrategias para la lucha contra la corrupción.

5. □Para superar la desarticulación de las instituciones de control, la dispersión y variedad de políticas y programas inconexos, la proliferación de metodologías de control fiscal y la ausencia de un lenguaje común, es fundamental un replanteamiento de lo que hoy se entiende como el Sistema Nacional de Control Fiscal, Sistema que debe entenderse no como un instrumento burocrático más, sino como un acuerdo de voluntades, de consensos y con la participación de la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la Auditoría General de la República (como organismo de control fiscal de segundo nivel) y de quienes representen a las oficinas coordinadoras o evaluadoras del control fiscal interno de los organismos públicos.

El nuevo Sistema de Control Fiscal debe incluir a toda la institucionalidad que tiene a su cargo esa función pública, (en sus niveles interno y externo, local y nacional); definir claramente los roles y competencias de todos sus componentes. Dotarse de políticas que lo cohesionen y articulen y de planes, programas y proyectos relativos al fortalecimiento del control fiscal que deben desarrollarse de manera conjunta, concurrente, complementaria y articulada, los instrumentos y estrategias para su formulación, planeación, ejecución, productos

esperados, seguimiento y monitoreo a los planes de mejoramiento, efectos, impactos y beneficios del control fiscal en los sujetos vigilados.

Debe también incluir metodologías o protocolos tipo, unificadores, para la evaluación de la gestión fiscal micro y macro, que sirvan de referencia para el trabajo en cualquier nivel de la administración.

El Sistema debe también organizar y garantizar lo relativo a la formación y capacitación respecto de las normas de auditoría gubernamental y de los criterios o normas para la evaluación de las diferentes actividades con las que se desarrolla la gestión fiscal, especialmente aquellas que permitan una evaluación, objetiva y efectiva de la gestión y los resultados obtenidos por los vigilados, teniendo en cuenta las condiciones propias y las características tan diversas de los entes territoriales.

El nuevo Sistema de control fiscal así concebido, deberá contar con los recursos presupuestales y con proyectos específicos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos Planes de las entidades territoriales.

El Sistema tendrá que llegar a acuerdos también en cuanto al fenecimiento de aquellas cuentas territoriales que deben involucrar los recursos administrados por los gobernantes locales pero que son objeto de control fiscal de la CGR, por ser recursos provenientes del Sistema General de Participaciones SGP y del Sistema Nacional de Regalías SNR que, para la mayoría de entes territoriales constituyen su principal fuente de ingresos y de financiación de la inversión.

6. El problema de la escasa cobertura y la baja calidad y oportunidad del control fiscal en los departamentos, distritos y municipios, es uno de los temas críticos que es necesario superar y que requiere de estrategias concertadas al interior del Sistema de Control Fiscal y de los recursos técnicos y tecnológicos para lograrlo.

La idea básica en este sentido es lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software que incorpore los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, con el

apoyo presupuestal y la orientación técnica del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF de la Contraloría General de la República, así como del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del programa Gobierno en Línea.

7. La implementación de nuevas estrategias de control en tiempo real y de evaluación de políticas públicas, implica una decidida pero ambiciosa estrategia de capacitación, formación y consolidación de conocimiento útil y avanzado por parte de los auditores gubernamentales.

Al implementar instrumentos que fortalezcan y legitimen el control social fiscal, la contraloría contará con la ciudadanía como una aliada, que le da valor agregado a la administración pública y coadyuva al efectivo cumplimiento de los fines sociales del Estado, al mejoramiento de la gestión y resultados de la administración, y a la transparencia en los asuntos públicos, especialmente en todo lo relacionado con la inversión.

8. Finalmente, que la Contraloría General de la República defina los lineamientos generales para una propuesta de política pública del control fiscal que dirija el sistema de control fiscal externo e interno, cohesione, sintonice y permita coordinar armónicamente la institucionalidad involucrada en esa función pública. Propuesta que, previo a su formulación y antes de su adopción sea objeto de un amplio debate participativo por parte de todos los actores institucionales, ciudadanos, academia.<sup>37</sup>

### **OTRAS PROPUESTAS, FOROS Y PUBLICACIONES**

#### **LA GRAVE SOFISTICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN. FORO CONVOCADO POR LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REVISTA SEMANA<sup>38</sup>**

##### **ACCIONES RECOMENDADAS**

El foro abundó en propuestas de acciones hacia el futuro, dentro de las cuales ocuparon un papel esencial las relacionadas con los asuntos políticos y administrativos. La modernización de la gerencia



## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

pública, la educación y la cultura y el control, especialmente el fiscal y el disciplinario.

A continuación se resumen algunos de los componentes del amplio catálogo propuesto:

En lo político y administrativo

- Continuar la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales;
- Garantizar la pulcritud en los procesos electorales;
- Establecer la total financiación estatal de las campañas políticas y un riguroso régimen de sanciones y de inhabilidades para financiadores y candidatos;
- Reformar las oficinas de control interno y las personerías para que tengan una mayor eficacia en la vigilancia del uso de los recursos públicos y descongestionar así a los órganos superiores de control; y
- Revisar la normatividad sobre contratación para taponar los huecos en materia de selección de contratistas, ejecución de los contratos y subcontratación.

En la gerencia pública

- Avanzar en la modernización del Estado, sobre todo en contratación, con el uso de tecnologías;
- Diseñar instrumentos que tengan en cuenta una visión de largo plazo;
- Denunciar en los medios de comunicación, en forma sistemática los actos corruptos;
- Establecer indicadores más sólidos que los de percepción;
- Fortalecer la participación ciudadana y vincular más estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil;
- Promover que la justicia rinda cuentas ante la ciudadanía;
- Establecer mecanismos de prevención para anticiparse al daño patrimonial del Estado;
- Hacer toda la publicidad posible a los procesos de contratación del Estado;

- Buscar la mayor eficiencia en las labores de prevención con el fin de que a la justicia no lleguen tantos casos, que crean congestión e impunidad;

Desde el punto de vista educativo y cultural

- Sensibilizar al país, para que se entienda que no es una lucha sólo de los órganos de control sino de todos los ciudadanos;
- Reconocer la responsabilidad de las clases dirigentes y, en particular de los empresarios;
- Construir una ética de lo público;
- Celebrar una sólida alianza entre los sectores público y privado para construir una nueva ética, una nueva ciudadanía, una nueva cultura y unas relaciones de negocios. Una alianza por la restauración de la ética en Colombia;
- Mandar mensajes claros de que el Estado no desfallece en su lucha contra la corrupción;
- Vincular a la niñez y a la juventud, especialmente a los universitarios, bajo el lema de “cero tolerancia a los corruptos”;
- Difundir en forma masiva las sentencias condenatorias de prácticas corruptas como mecanismo de disuasión;
- Garantizar el máximo de información sobre los asuntos públicos bajo el criterio de que a mayor información mayor transparencia; y;
- Hacer y divulgar un inventario de casos exitosos de lucha contra la corrupción;

Desde el punto de vista del control fiscal

- Focalizar la acción de vigilancia y control en el manejo de los grandes recursos, como en el caso de las regalías y el sistema general de participaciones y reformar la normatividad correspondiente;
- Reformar los procesos de responsabilidad fiscal para hacerlos más eficaces;
- Fortalecer el control fiscal territorial para lograr mayor credibilidad y legitimidad;

- Coordinar las acciones de las contralorías territoriales con las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República;
- Constituir a los órganos de control en parte civil en los procesos penales relativos a delitos contra la administración pública y;
- Prestar atención especial a la gestión pública local cuyos mecanismos de control son muy precarios<sup>39</sup>

### **REFORMAR EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL: NECESIDAD INAPLAZABLE PARA OPTIMIZAR LAS FINANZAS TERRITORIALES. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL FORO CONVOCADO POR LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REVISTA SEMANA<sup>40</sup>**

Este foro y los documentos que produjo, dio inicio formal al trabajo de la Misión de Expertos. Participaron como panelistas y comentaristas 29 personas, conocedoras de los temas de la Hacienda Pública, constitucionalistas, magistrados de las altas cortes, congresistas, contralores General y territoriales, servidores públicos del Departamento Nacional de Planeación, de la Procuraduría General, ex contralores, académicos.

#### **Conclusiones, recomendaciones y propuestas**

1. Acciones que pueden ser resueltas por las propias autoridades de control fiscal.

1.1 Reformular el Sistema Nacional de Control Fiscal, en términos de: políticas cohesionadoras con visión de mediano y largo plazo y con enfoque sistémico; determinación de un nuevo esquema de relaciones interinstitucionales, competencias de cada uno de los componentes del sistema; recursos, roles y responsabilidades del Contralor General, Contralores Delegados, Gerentes Departamentales, Contralores Territoriales, Jefes y oficinas evaluadoras de control interno; rol y atribuciones del Auditor General como contralor de contralores. Definición de proyectos comunes, concurrentes, complementarios y/o, por lo menos armonizados; órgano de dirección y coordinación

del Sistema. Apoyos técnicos y tecnológicos, compartir el "Saber hacer", realizar gestión del conocimiento.

- 1.2 Realizar acciones conjuntas de control entre contralorías territoriales o con la Contraloría General. De esa manera, según Genaro Matute, se disipan los problemas de acercamiento. Diseñar y ejecutar planes de control coordinados; planificar el control ordenadamente. Realizar asociación para la solución de necesidades comunes de entrenamiento tecnológico e innovación y definir los límites de la Contraloría General de la República y las territoriales.
- 1.3 Convenir alianzas para los temas de asistencia técnica, de capacitación; según el doctor Gómez Lee, se debe articular un gran proyecto de escuelas permanentes de formación en gestión pública y, más aún, de cara al cambio de alcaldes y gobernadores que se llevará a cabo en un año y medio.
- 1.4 Definir metodologías y otros instrumentos para el control macro y de las políticas públicas que, en opinión del ex contralor Carlos Ossa, es la fase superior del control fiscal. Para ese fin, la Contraloría debe ser una entidad líder que tenga, incluso, una escuela propia del pensamiento económico y social, imparcial, objetiva y que sirva de referente para la discusión sobre temas cruciales del manejo económico del país frente a otras entidades que, como Planeación Nacional, siempre dominan las discusiones en el Congreso o en los consejos de ministros o como el Fondo Monetario Internacional o como el Banco Mundial. Al respecto, varios panelistas y comentaristas coincidieron en que el concepto de gestión fiscal (artículo 3 Ley 610 de 2000) incorpora la planeación como un elemento propio de esa gestión. Las políticas públicas para atender las problemáticas sociales como la pobreza, salud, educación, saneamiento básico, infraestructura, empleo, medio ambiente,

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

desde su formulación, presupuestación, ejecución, evaluación e impactos finales son parte del concepto de gestión fiscal. Involucran recursos públicos en los planes de desarrollo y presupuestos y por tanto deben ser examinadas por las contralorías, como también son objeto de control fiscal los resultados e impactos de las políticas de ingresos relacionadas con la tributación en la entidad territorial, el endeudamiento, las transferencias recibidas.

- 1.5 Unificar criterios con unos mínimos conceptuales, en torno al marco legal y operativo del control fiscal. Hoy existen 63 proyectos y formas distintas, incluso desarticuladas, para abordar el control. Los panelistas Iván Darío Gómez Lee, Genaro Matute, Antonio Hernández Gamarra, Carlos Ossa, coincidieron en la necesidad de acordar unos mínimos de unificación. Esto significa que se deben realizar las reformas que dependen de nuestras atribuciones sin esperar a que llegue un nuevo gobierno, con los mecanismos e instrumentos actuales y a nuestra disposición.
- 1.6 Dar el paso definitivo al uso de tecnologías para el efectivo ejercicio del control fiscal, desde la rendición de la cuenta, la planeación del trabajo, la ejecución de pruebas a la información sistematizada, su revisión y, finalmente, si se requiere, focalizar las pruebas de campo. Lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software con los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, con el apoyo y orientación técnica del Sistema Nacional de Control Fiscal Este tema tiene que ver, según el doctor Ossa Escobar, en que el control no debe ser ni previo ni posterior (con el control posterior la contraloría se convierte en una especie de notario que certifica el desangre de los recursos del Estado). Entonces tiene que ser un control en tiempo real y, para poder avanzar hacia la consecución de ese propósito, es necesario estandarizar los procesos, los procedimientos de control; acudir a herramientas como las TICs, con lo cual se puede garantizar la efectividad y oportunidad del control.
- 1.7. Garantizar la independencia del control territorial. El doctor Genaro Matute expresa que, lamentablemente, en algunas condiciones y circunstancias, el contralor está demasiado cerca de las autoridades y es parte de ellas en la región, tienen demasiada cercanía y establecer las distancias es muy importante; la independencia es un tema crítico por resolver. Componente fundamental para lograr independencia es también el tema de los recursos presupuestales, que su determinación y asignación no dependa de la voluntad de los vigilados.
- 1.8. Hacer realidad la asociación entre control fiscal y la participación ciudadana, lo que permite darle una expresión concreta al control social en la gestión pública; muestra cómo los ciudadanos organizados pueden decididamente participar en la salvaguarda de los bienes públicos y de control fiscal de las entidades vigiladas.
- 1.9. Liderar la conformación y funcionamiento efectivo de un Sistema Integrado de Control Gubernamental Interno y Externo, en municipios y departamentos, que coordine acciones de mejora, preventivas y correctivas en la gestión de los recursos públicos.
- 1.10. Generar pautas para ejercer control preventivo y posterior inmediato. Para el preventivo, a manera de ejemplo, acompañar los proyectos o revisar ex - ante lo que se está haciendo en la administración y producir informes de advertencia frente a potenciales problemas. Otro compromiso de la entidad fiscalizadora consiste en identificar riesgos y actuar para mitigarlos.
- 1.11. Acordar procedimientos para ejercer control de acompañamiento a quienes administran recursos públicos (ese control de acompaña-

- miento se puede realizar mediante el control de gestión que, entre otros, tiene que ver con la evaluación de los procesos administrativos, -artículo 12 ley 42 de 1993- momento en el cual se pueden advertir situaciones deficientes del control interno y contribuir a su corrección o prevención, antes de ejecutarse los procesos en curso). Fortalecer el control interno administrativo y otorgarle herramientas para que realice control previo y perceptivo con independencia y efectividad, de forma tal que pueda también advertir sobre situaciones en curso que puedan lesionar el patrimonio público.
- 1.12. Elaborar o ajustar metodologías para medir los efectos e impactos del control fiscal en los vigilados, que cuantifiquen los mejoramientos (Beneficios del control fiscal) logrados en la administración de los recursos y prestación de servicios al ciudadano, gracias a la labor misional de las contralorías en sus procesos macro, micro y participación ciudadana. El Auditor Gómez Lee y el comentarista Ernesto Tuta Alarcón recomendaron medir a los auditores gubernamentales no solamente por el número de actuaciones de control realizadas, sino -en especial- por los efectos de esas actuaciones en los organismos vigilados que conduzcan al mejoramiento de su gestión y de los servicios a la población objetivo de sus programas y proyectos.
  - 1.13. Elaborar metodología para certificar los beneficios reportados por las contralorías a la Auditoría General.
  - 1.14. Elaborar un proyecto nacional que determine una gran plataforma tecnológica de hardware y software, de conformidad con las características y necesidades del control fiscal y las contralorías.
  - 1.15. Utilizar para el control fiscal macro de las entidades territoriales, los estudios, cifras, metodologías de evaluación y los resultados que emite el DNP, por ejemplo, sobre el desempeño fiscal e integral de los municipios. Y los de Transparencia por Colombia, sobre riesgos de corrupción en municipios, departamentos y contralorías. Efectuar seguimiento a los Objetivos del Milenio, en especial, al relacionado con la pobreza.
  - 1.16. Dirigir recursos de cooperación internacional también hacia el nivel local del control, recursos que se han centralizado en la CGR o en proyectos nacionales, con muy contadas excepciones con participación o alcance local.
  - 1.17. Colaborar de manera eficaz con la Contaduría General de la Nación en el examen de la información contable territorial y en la sanción a los que omiten reportes de ley. Participar con los entes nacionales y territoriales correspondientes en la consolidación de un sistema único de captura de la información para todos los usuarios gubernamentales, de control y ciudadanos.
  - 1.18. Mejorar la capacidad técnica del recurso humano a través de la aplicación del sistema de carrera administrativa, con ajuste de planta de personal, de tal forma que se garantice la cobertura y la conformación de equipos interdisciplinarios.
  - 1.19. Proponer un nuevo esquema presupuestal de las contralorías territoriales que se garantice su autosuficiencia. Mientras tanto, hacer respetar las cuantías que han establecido las normas; y para ello, si es necesario, invocar la obstaculización del control fiscal como causal de sanción, cuando medie cualquier intención de apropiar sumas inferiores a las de ley o demorar los giros.
  - 1.20. Organizar contralorías tipo de acuerdo a las entidades y presupuesto vigilados.
  - 1.21. Identificar y reconocer el capital social y de conocimiento de las contralorías para mejorar su gestión. Realizar gestión del conocimiento, compartiendo las experiencias exitosas y las mejores prácticas del control fiscal. Reconocer la existencia de un capital,

un tejido de funcionarios en los órganos de control que se pierde con cierta periodicidad por concursos poco creíbles.

- 1.22 Profesionalizar y trabajar por un buen nivel de remuneración para evitar que sean “son-sacados” los funcionarios o por lo menos establecer algunas normas que no existen en Colombia de conflicto de intereses.
- 1.23 Tecnificar las contralorías también implica la modificación de la forma y requisitos para la elección de contralores.
- 1.24 Garantizar que la entidad fiscalizadora sea una institución modelo del Estado. La ciudadanía tiene que recurrir a alguien para recuperar confianza. La contraloría debe tener el reconocimiento por sus principios éticos y el más competente nivel profesional, tecnológico y de conocimiento multidisciplinario.

Hoy la actuación del Estado es en diferentes áreas y el organismo de control tiene que ser multidisciplinario para poder controlar el trabajo que se realiza. Debe brindar a la población seguridad y confianza en el adecuado uso de los recursos públicos. La población es quien debe ser servida por el Estado y en la medida en que no reciba los servicios apropiadamente, o que perciba que hay corrupción en los procesos que maneja el Estado, la confianza se va deteriorando.

- 1.25 Realizar un control oportuno y eficaz. Fomentar un ambiente de honestidad y transparencia en el ejercicio de la función pública. Contribuir al desarrollo integral del país.
2. Acciones que deben ser resueltas por otras autoridades  
Los panelistas se pronunciaron por una necesaria y urgente reforma normativa que unifique en un solo estatuto las disposiciones relativas al control fiscal. A continuación, algunas necesarias reformas:
  - 2.1 Otorgar mayores herramientas y autonomía a las oficinas evaluadoras de control interno administrativo, para realizar control previo y

perceptivo, con posibilidades de comunicar advertencias cuando se vislumbren riesgos de pérdida de patrimonio público. En el Foro se manifestó la inquietud frente a la evidente distorsión que hay detrás del actual enfoque, que no permite a los evaluadores realizar control previo, lo que significa **eliminar un control que puede frenar la corrupción**. Los jefes de las oficinas evaluadoras de control interno, deben hacer parte del Sistema Nacional de Control Fiscal y supeditarse a las normas y directrices que sobre procedimientos de evaluación del control fiscal interno dicte el Contralor General (artículo 268-6 de la Carta Política y artículo 18 de la Ley 42 de 1993).

- 2.2. Incorporar a la normatividad, reglas de procedibilidad para cada una de las modalidades de control fiscal: excepcional, prevalente y concurrente sin vulnerar competencias de las contralorías territoriales.
- 2.3. Extender a las contralorías territoriales y reglamentar la Función de advertencia que, según criterio del contralor doctor Turbay Ayala, está definida legalmente como atribución solamente del Contralor General.
- 2.4 Reglamentar la atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal, aplicando para ello el principio de Verdad sabida y Buena fe guardada.
- 2.5 Reformar el proceso de responsabilidad fiscal, que incluya un proceso de única instancia, verbal.
- 2.6 Incluir el control fiscal sobre los interventores en la contratación pública, dada la especial relevancia de su rol para garantizar el cumplimiento del objeto contractual.
- 2.7 Trabajar un marco regulatorio –así sea transitorio- de una reforma que permita un ajuste de plantas a las respectivas contralorías con unos niveles medianos de homogenización, que según el doctor Gómez Lee, contribuya a su tecnificación y modernización.

- 2.8 Revisar el esquema presupuestal de las contralorías territoriales de tal forma que se garantice su autosuficiencia. Garantizar la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal.
- 2.9. Igualar el período legal del Auditor General (que actualmente es de tan solo de dos años), al de los contralores, que son sus vigilados.
- 2.10 Proponer una reforma legal a la forma y requisitos para la elección de Contralores territoriales, que incluya el concurso de méritos debidamente reglamentado; la elección en fechas distintas y para períodos que no coincidan con el inicio y final de la gestión de los vigilados; que sea efectuada por las corporaciones de elección popular salientes, con

el fin de evitar los compromisos que puedan adquirir los contralores para su elección; que el candidato a contralor, dentro de su presentación incluya una propuesta programática o proyecto de gestión para la contraloría que se postula, propuesta que debe ser calificada en el concurso de méritos; que los equipos de dirección de las contralorías sean propuestos por los candidatos a contralor, para ser igualmente objeto de calificación por méritos.

Igualmente, se escucharon propuestas en cuanto a la posibilidad de establecer la elección popular de contralores; o que los tribunales tengan atribuciones no solo para seleccionar las ternas, sino de calificar en concurso de méritos y a su vez elegir al mejor candidato como contralor.<sup>41</sup>

## RESUMEN EJECUTIVO DEL DOCUMENTO TÉCNICO DE BASE PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO: PEDAGOGÍA, PREVENCIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA LUCHA FRONTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN<sup>42</sup>

### “INTRODUCCIÓN<sup>43</sup>

Este documento, en su última versión, por lo demás en fase de permanente desarrollo y perfeccionamiento, es la base técnica, conceptual y metodológica para el desarrollo del Proyecto: “Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción”, que tiene la pretensión de abordar la problemática del control fiscal, sus causas y efectos para de esta manera crear estrategias y acciones que den respuestas a los problemas planteados. Es un resultado del avance del proyecto en cuestión liderado por el actual Auditor General de la República, Doctor JAIME RAUL ARDILA BARRERA<sup>44</sup>. El ambicioso proyecto le apunta de manera radical a la tercera opción que viene de ser esbozada: la lucha frontal contra la corrupción como propósito de todos.

Se trata de un proyecto que tiene como objetivo central darle una nueva dimensión al concepto tradicional de Control Fiscal, de tal manera que éste se convierta, ante una realidad altamente compleja como la colombiana, en un instrumento eficiente y eficaz de lucha frontal contra la corrupción. Se observa con preocupación que el Control Fiscal ha sido aventajado de lejos por las sofisticadas redes de corrupción existentes a lo largo y ancho de nuestra maltratada Colombia. En esa medida, el objetivo del proyecto es dotar al Control Fiscal de nuevos alcances que le permita luchar eficientemente y eficazmente contra el flagelo de la corrupción. Para tal efecto, se trata de formular una novedosa política de prevención en el Control Fiscal<sup>45</sup>, acompañada del refuerzo del Control Fiscal tradicional. En este contexto, consideramos que es imperativo “hacer trascender” el concepto

de “Control Fiscal” de tal manera que se convierta en un instrumento eficiente y eficaz de lucha frontal contra la corrupción. Se trata entonces de hacer “trascender” el concepto de Control Fiscal a través de una doble estrategia: por una parte, el refuerzo del Control Fiscal tradicional y, por otra parte, la incorporación de la Prevención al concepto de Control Fiscal a través de tres componentes: la Prevención propiamente dicha, la Pedagogía, y el Control Social.

Siguiendo la Metodología de Marco Lógico, el presente proyecto se ha estructurado de la siguiente manera:

En primer lugar, partimos de un análisis del **Contexto** en el cual se sitúa el presente proyecto.

En segundo lugar, tratamos el tema de la **Situación Actual** del Control Fiscal en Colombia, desde la óptica de la Auditoría General de la República. Una Etapa de Diagnóstico permite hacer un Análisis de Problemas y llegar a la Identificación y Análisis del Problema Central o Focal.

En tercer lugar, abordaremos el tema de la **Situación Deseada** en lo referente al Control Fiscal en Colombia, desde la óptica de la Auditoría General de la República, es decir, un Control Fiscal eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción. El proceso de consolidación de la Situación Deseada se logrará partiendo del Análisis de Objetivos, Medios y Fines, seguido de los Marcos de Referencia, del Análisis de Stakeholders y del Análisis de Estrategias, lo cual nos permitirá elaborar la Matriz de Marco Lógico.

En cuarto lugar, se procederá a la **formulación del Proyecto y al diseño de la estrategia para solicitar cooperación nacional y/o internacional.**”

### “II. SITUACIÓN ACTUAL<sup>46</sup>”

En este acápite se busca analizar la situación del Control Fiscal y de la acción de la Auditoría General de la República -AGR-, instancia y entidad central de este documento.

Se pretende en él, identificar la problemática en torno al Control Fiscal mediante una etapa diagnóstica, analizar los involucrados dentro de esta problemática, e identificar y analizar el problema foca. Todos estos antecedentes permitirán proponer la situación que se desea y que es interés del numeral “IV SITUACIÓN DESEADA”, así como la formulación del Proyecto y el diseño de la estrategia para solicitar cooperación nacional y/o internacional, lo cual será el objeto del numeral V. de este Proyecto.

#### **A. ETAPA DE DIAGNÓSTICO**

El diagnóstico del Control Fiscal se define en dos etapas: un diagnóstico previo que consiste en la elaboración de una mirada al contexto internacional y nacional del fenómeno de la corrupción, factor asociado a la problemática del Control Fiscal. Posteriormente, un diagnóstico participativo que reúne la presencia e impresiones de los responsables de programas, planes y proyectos de la Auditoría General de la República respecto de la problemática identificada en el Control Fiscal, para garantizar la visión completa y complementar el ejercicio de diagnóstico previo.”

#### **“B. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA<sup>47</sup>”**

##### **1. Árbol de problemas.**

Como primera conclusión del análisis del Diagnóstico Previo y del Diagnóstico Participativo, se pueden resumir los problemas sobre el Control Fiscal que están directamente relacionados con la AGR. Teniendo en cuenta los problemas detectados, el árbol de problemas es el siguiente:

- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal.
- Sofisticación de la corrupción administrativa.
- Debilidad de los Órganos de Control en su labor preventiva en materia de Control

Fiscal.

- Debilidad o inexistencia de procesos pedagógicos de control a la corrupción dirigidos a la ciudadanía en general, a la comunidad académica en todos sus niveles, al sector privado, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos.
- Desviación de recursos en temas sectoriales de interés nacional.
- Falta de efectividad de los Órganos de Control Fiscal en materia de recuperación del Daño Fiscal: oportunidad y eficiencia
- Insuficiente evaluación de las políticas públicas, de los objetivos de las acciones del Estado y de sus riesgos asociados.
- Incipientes ejercicios de estructuración de una política pública de Estado en torno a los objetivos del Control Fiscal.
- Falta de priorización y desgaste en las acciones del Control Fiscal.
- Insuficientes medidas de prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal.
- Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal.
- Escaso “Control Social” como parte del Control Fiscal.

#### **2. Causas y Efectos de los problemas**

Con el objetivo de identificar la problemática central, se decide utilizar la Metodología de Marco Lógico<sup>48</sup> y generar un árbol de problemas, se identifica cada problema, sus causas y sus efectos, y se elabora un diagrama para observar las interrelaciones que existen asociadas a éstos.

Este proceso se observa a continuación en los diagramas que se presentan como sigue:

Con base en estos problemas se determina sus causas:

##### **A. Problema (PA)**

- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal.

##### **Causas**

- La ciudadanía en general, la comunidad



académica en todos sus niveles, el sector privado, el sector público, y los partidos y movimientos políticos, desconocen o conocen inadecuadamente el Control Fiscal y los Órganos encargados de ejercerlo, sus objetivos y sus metas. (A1)

- Desinterés por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos, en los temas de Control Fiscal. (C1)
- Falta de efectividad en la articulación de acciones conjuntas entre los Órganos de Control Fiscal y los otros Órganos de Control y Entidades públicas (A2)
- Los métodos para realizar el Control Fiscal no son adecuados (A3)
- Falta de efectividad en los resultados por parte de los Órganos de Control Fiscal. (A4)
- Problemas de corrupción administrativa o captura del Estado al interior de los Órganos de Control Fiscal. (A5)

### **Efectos o consecuencias**

- Ausencia de confianza en los Órganos de Control Fiscal, en el Estado como forma de organización política, y en sus instituciones.
- Problemas de corrupción administrativa con las graves consecuencias que ello genera para el Estado, la Sociedad y el individuo.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.

### **B. Problema (PB)**

- Sofisticación de la corrupción administrativa

### **Causas**

- Problemas de corrupción administrativa o captura del Estado al interior de los Órganos de Control Fiscal, de los otros Órganos de Control y de las Entidades públicas. (B1)
- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal (PA)
- Los métodos para realizar el Control Fiscal no son adecuados (A3)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión preventiva como parte del Control Fiscal. (B2)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión pedagógica como parte del Control Fiscal. (B3)
- Ausencia o falencias graves del “Control Social” como parte del Control Fiscal. (B4)
- Tolerancia frente a la corrupción administrativa (E2).
- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)

### **Efectos o consecuencias**

- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes
- Desviación de recursos públicos, Daños Fiscales y Daños Antijurídicos.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho.

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### C. Problema (PC)

- Debilidad o inexistencia de procesos pedagógicos de control a la corrupción dirigidos a la ciudadanía en general, a la comunidad académica en todos sus niveles, al sector privado, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos.

### Causas

- Desinterés por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos, en los temas de Control Fiscal. (C1)
- Los procesos pedagógicos no son los adecuados o son insuficientes. (C2)
- Ausencia de espacios y de estrategias de participación para el ejercicio de los procesos pedagógicos. (C3)
- Carencia de alianzas con la ciudadanía en general, con la comunidad académica en todos sus niveles, con el sector privado, con el sector público, y con los partidos y movimientos políticos. (C4)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión pedagógica como parte del Control Fiscal. (B3)

### Efectos o consecuencias

- Falta de “apropiación” (de sentido de pertenencia) de “lo Público” por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos.
- Ausencia de una cultura ciudadana del respeto absoluto y permanente del carácter “sagrado” de “lo Público”.
- Ausencia o falta de comprensión por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de

los partidos y movimientos políticos, acerca de su papel y responsabilidad en el adecuado funcionamiento del Control Fiscal.

- Desarticulación en el Sistema de Control Fiscal.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Desviación de recursos públicos, Daños Fiscales y Daños Antijurídicos.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### D. Problema (PD)

- Falta de efectividad de los Órganos de Control Fiscal en materia de recuperación del Daño Fiscal: oportunidad y eficiencia

### Causas

- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal. (PA)
- Escaso “Control Social” en el Control Fiscal. (PE)
- Ineficiencia de los mecanismos jurídicos para la recuperación del daño fiscal.(D1)
- Sofisticación de la corrupción administrativa. (PB)
- Falta de efectividad en la articulación de acciones conjuntas entre los Órganos de Control Fiscal y los otros Órganos de Control y Entidades públicas (A2)
- Tolerancia frente a la corrupción administrativa (E2)
- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

- Debilidad o inexistencia de procesos pedagógicos de control a la corrupción dirigidos a la ciudadanía en general, a la comunidad académica en todos sus niveles, al sector privado, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos. (PC)
- Problemas de planeación en los Órganos de Control Fiscal (F4)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión preventiva como parte del Control Fiscal. (B2)
- Exceso de nulidades procesales desde dos puntos de vista (D2):
  - Nulidades que proponen los implicados como estrategia de defensa para dilatar el proceso.
  - Nulidades generadas por la misma AGR por distintas causas.
- Indebida aplicación de la norma procedimental. Exceso de ritualismos procesales (D3).
- Falta de certeza jurídica en algunos temas de conceptualización del daño (por ejemplo, qué es daño fiscal y si es posible que se de el daño fiscal entre entidades públicas) (D4).

Esto hace que no se tomen las decisiones en forma oportuna y es además una fuente de daños antijurídicos pues termina en sanciones que luego se traducen en demandas contra la AGR y en posibles condenas.
- El periodo tan corto del Auditor General de la República genera frecuentes cambios en la Dependencia que afectan el desarrollo adecuado de los procesos (D5).
- Deficiencias en el manejo secretarial (D6).
  - Demora en el cumplimiento de las providencias.
  - Demora en las notificaciones
  - Demora en pasar los expedientes al Despacho.
- Complejidad del proceso Orfeo.
- Ausencia de integración en los sistemas (Orfeo, Libro Radicador, y el sistema de procesos del SIA - Sistema de Información Administrativa).
- Dilaciones injustificadas de los procesados y carencias en la toma de medidas por parte de la AGR para evitar y sancionar tales dilaciones (D7).
- Vacíos jurídicos en las normas (D8).
- Falencias en los hallazgos fiscales (D9).
  - Debilidades en la argumentación. A veces lo que se considera un hallazgo fiscal, no lo es.
  - Debilidades en el soporte probatorio.
- Ausencias de medidas de control para el adecuado trámite procesal (D10).
  - Ausencia de medidas de control internas en la Dependencia.
  - Ausencia de articulación de la Dependencia con la Oficina de Control Interno.
- Ausencia de apoyo tecnológico (D11).
  - Ausencia de un sistema de alertas tempranas que permitan detectar deficiencias en el desarrollo o sustanciación del proceso.
  - Ausencia de un sistema de notificaciones a través del uso de medios electrónicos en los términos establecidos en la ley.
  - Ausencia de un aplicativo para el seguimiento y control de los procesos, para las estadísticas, y para lo de trazabilidad del proceso, que garanticen la homogeneidad del accionar de la Dependencia.
- Ausencia de políticas que faciliten la celeridad de los procesos tales como solicitar a los implicados que los escritos presentados se acompañen con copia

en medio magnético, y que garanticen que tales estrategias se apliquen en las diligencias (versiones libres y testimonios) (D12).

- Ausencia de una Relatoría Jurídica que permita la unificación de criterios jurídicos y, por consiguiente, la toma de decisiones oportunas en el proceso (D13).
- Ausencia de un régimen de carrera administrativa especial que permita una selección de personal más acorde con el carácter técnico de la AGR (D14).
- La alta rotación de personal de apoyo (D15).

### **Efectos o consecuencias**

- Detrimiento grave y permanente del Patrimonio Público.
- Problemas presupuestales.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Ausencia de confianza en los Órganos de Control Fiscal, en el Estado como forma de organización política, y en sus instituciones.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Producción absurda de Daños Fiscales y de Daños Antijurídicos.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho.
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### **E. Problema (PE)**

- Escaso "Control Social" como parte del Control Fiscal

### **Causas**

- La ciudadanía en general, la comunidad académica en todos sus niveles, el sector privado, el sector público, y los partidos y movimientos políticos, desconocen o conocen inadecuadamente el Control Fiscal y los Órganos encargados de ejercerlo, sus objetivos y sus metas. (A1)
- Desinterés por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos, en los temas de Control Fiscal. (C1)
- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)
- Tolerancia frente a la corrupción administrativa (E2).
- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal. (PA)
- Ausencia de espacios y de estrategias de participación para el ejercicio de los procesos pedagógicos. (C3)

### **Efectos o consecuencias**

- Desarticulación en el Sistema de Control Fiscal.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Desviación de recursos públicos, Daños Fiscales y Daños Antijurídicos.
- Falta de "apropiación" (de sentido de pertenencia) de "lo Público" por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos.
- Ausencia de una cultura ciudadana del respeto absoluto y permanente del carácter "sagrado" de "lo Público".
- Ausencia o falta de comprensión por parte

de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos, acerca de su papel y responsabilidad en el adecuado funcionamiento del Control Fiscal.

- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### F. Problema (PF)

- Debilidad de los Órganos de Control Fiscal en materia preventiva

#### Causas

- Escaso "Control Social" como parte del Control Fiscal. (PE)
- Ausencia de la información necesaria para la labor preventiva en el campo del Control Fiscal. (F1)
- Desconocimiento de la información necesaria para la labor preventiva en el campo del Control Fiscal. (F2)
- Los métodos para realizar el Control Fiscal no son adecuados (A3)
- La política pública de Estado no está debidamente estructurada a los objetivos del Control Fiscal (F3)
- Problemas de planeación en los Órganos de Control Fiscal (F4)
- Falta de efectividad en la articulación de acciones conjuntas entre los Órganos de Control Fiscal y los otros Órganos de Control y Entidades públicas (A2)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión pedagógica como parte del Control Fiscal. (B3)
- Ausencia o falencias graves del Control Social como parte del Control Fiscal. (B4)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión preventiva como parte del Control Fiscal. (B2)
- Tolerancia frente a la corrupción

administrativa (E2).

- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)

### Efectos o consecuencias

- Desarticulación en el Sistema de Control Fiscal.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Desviación de recursos públicos, Daños Fiscales y Daños Antijurídicos.
- Ausencia de confianza en los Órganos de Control Fiscal, en el Estado como forma de organización política, y en sus instituciones.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Producción absurda de Daños Fiscales y de Daños Antijurídicos.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho.
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### G. Problema (PG)

- Incipientes ejercicios de estructuración de una política pública de Estado en torno a los objetivos del Control Fiscal

#### Causas

- Falta de efectividad en la articulación de acciones conjuntas entre los Órganos de Control Fiscal y los otros Órganos de Control y Entidades públicas (A2)
- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal (PA)
- La política pública de Estado no está

- debidamente estructurada a los objetivos del Control Fiscal (F3)
- Problemas de planeación en los Órganos de Control Fiscal (F4)
- Falta de voluntad política (G1)
- Tolerancia frente a la corrupción administrativa (E2).
- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)

### **Efectos o consecuencias**

- Detrimiento grave y permanente del Patrimonio Público.
- Problemas presupuestales.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Ausencia de confianza en los Órganos de Control Fiscal, en el Estado como forma de organización política, y en sus instituciones.
- Percepción de falta de voluntad política en materia de lucha contra la corrupción.
- Percepción de la existencia de una íntima y directa relación de causa a efecto entre la clase política, los servidores públicos y la corrupción en el sector público.
- Desvalorización de la calidad de servidor público o de colaborador del Estado.
- Desvalorización de la política como “arte de gobernar”.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Producción absurda de Daños Fiscales y de Daños Antijurídicos.
- Problemas para la implementación del

Estado Social de Derecho.

- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

### **H. Problema (PH)**

- Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal

### **Causas**

- Falta de efectividad en la articulación de acciones conjuntas entre los Órganos de Control Fiscal y los otros Órganos de Control y Entidades públicas (A2)
- Problemas de planeación en los Órganos de Control Fiscal (F4)
- Falta de voluntad política (G1)
- Tolerancia frente a la corrupción administrativa (E2).
- Desconocimiento de las implicaciones de la corrupción en el desarrollo económico y social. (E1)
- Escasa participación ciudadana en los ejercicios de control (PE)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión pedagógica como parte del Control Fiscal. (B3)
- Ausencia o falencias graves del “Control Social” como parte del Control Fiscal. (B4)
- Ausencia o falencias graves de la dimensión preventiva como parte del Control Fiscal. (B2)
- Problemas de corrupción administrativa o captura del Estado al interior de los Órganos de Control Fiscal. (A5)
- Problemas de corrupción administrativa o captura del Estado al interior de los Órganos de Control Fiscal, de los otros Órganos de Control y de las Entidades públicas. (B1)

### **Efectos o consecuencias**

- Detrimiento grave y permanente del Patrimonio Público.
- Problemas presupuestales.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.

- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Ausencia de confianza en los Órganos de Control Fiscal, en el Estado como forma de organización política, y en sus instituciones.
- Percepción de falta de voluntad política en materia de lucha contra la corrupción.
- Percepción de la existencia de una íntima y directa relación de causa a efecto entre la clase política, los servidores públicos, y la corrupción en el sector público.
- Desvalorización de la política como “arte de gobernar”.
- Desvalorización de la calidad de servidor público o de colaborador del Estado.
- Percepción de impunidad frente a los problemas de corrupción existentes en el sector público.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.
- Problemas de gobernabilidad.
- Producción absurda de Daños Fiscales y de Daños Antijurídicos.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho.
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.

Como se puede observar en los desarrollos anteriores, determinadas las causas de los problemas, se identifican las posibles consecuencias, es decir, se miran los efectos de la problemática detectada.”

### “C. ANÁLISIS DEL PROBLEMA FOCAL”<sup>49</sup>

Del árbol de problemas se analizan las interrelaciones más importantes de los problemas en relación con sus causas y efectos para dilucidar el problema central o focal de la problemática presentada. Fruto de este análisis se llegó a la conclusión que el problema central o focal del control fiscal frente a la

lucha contra la corrupción es el que se expresa en el siguiente ítem.

#### **1. PROBLEMA CENTRAL O FOCAL**

Ineficiencia, ineficacia e ineffectividad del control fiscal como instrumento de lucha frontal contra la corrupción en Colombia

#### **2. CAUSAS DEL PROBLEMA CENTRAL O FOCAL**

Como consecuencia del análisis del árbol de problemas, se pueden concluir la existencia de las siguientes causas:

- 1.1 Insuficiente presencia de las dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social en los procesos de control a los recursos públicos
- 1.2 Insuficiente efectividad en la articulación de las acciones conjuntas entre los organismos de control y otras entidades, en la lucha contra la corrupción
- 1.3 Insuficiente efectividad en la prevención y/o recuperación del daño fiscal y de los daños antijurídicos imputables al Estado a través de sus autoridades públicas y de los particulares que cumplen funciones públicas.
- 1.4 Débil articulación o presencia de una política pública en torno a los objetivos del control fiscal
- 1.5 Inefectiva planeación y desarrollo de los procesos de control fiscal
- 1.6 Deficiencias en el análisis y unificación de criterios jurídicos, en la compilación normativa, jurisprudencial, doctrinal, y conceptual, así como en el manejo de dicha información (relatoría jurídica), en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, administrativos sancionatorios, y en todos los relacionados con la defensa judicial de la Auditoría General de la República
- 1.7 Falta de credibilidad en los órganos de control fiscal

#### **1. EFECTOS DEL PROBLEMA CENTRAL O FOCAL**

- 1.1 Desconocimiento y tolerancia de la ciudadanía frente a las fuentes de corrupción administrativa
- 1.2 Inefectividad en la articulación de esfuerzos frente a la lucha contra la corrupción
- 1.3 Detrimento del patrimonio público
- 1.4 Inefectivo control en la temática sectorial e insuficiente capacidad técnica para abordarla
- 1.5 Desconocimiento de la operabilidad y procedimiento frente a la normatividad de la defensa del patrimonio público
- 1.6 Inefectiva generación de impacto en la lucha contra la corrupción
- 1.7 Escasa confianza de la ciudadanía en los órganos de control fiscal

### 2. SOLUCIÓN AL PROBLEMA CENTRAL O FOCAL

Fortalecimiento del control fiscal tradicional e incorporación al control fiscal de los componentes de pedagogía, prevención y control social, de tal manera que el control fiscal sea un instrumento eficiente, eficaz y efectivo, en la lucha frontal contra la corrupción en Colombia.”<sup>50</sup>

#### “III.SITUACIÓN DESEADA (FASE PROPOSITIVA DEL PROGRAMA PEDAGOGÍA, PREVENCIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN)<sup>51</sup>

##### A. ANÁLISIS DE OBJETIVOS, MEDIOS Y FINES

###### 1. OBJETIVO GENERAL

Proponer un modelo de gestión que contenga estrategias de fortalecimiento del control fiscal tradicional e incorpore los contenidos de pedagogía, prevención y control social, para lograr la eficiencia, eficacia y efectividad del control fiscal como instrumento de lucha frontal contra la corrupción en Colombia

###### 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos del programa que se plantean en el objetivo general son:

1. Fortalecer el control fiscal tradicional
2. Incorporar al control fiscal los conceptos de pedagogía, prevención y control social
3. Proponer estrategias pedagógicas, de prevención y control social, para lograr

articulación en los esfuerzos contra la corrupción, de los órganos de control, sector público, privado y ciudadanía

4. Elaborar propuestas de fortalecimiento para la operatividad de las herramientas normativas y estrategias de planeación y desarrollo en los procesos y procedimientos del control fiscal
5. Proponer un procedimiento para realizar el análisis y unificación de criterios jurídicos, la compilación normativa, jurisprudencial, doctrinal, y conceptual, así como en el manejo de dicha información (relatoría jurídica), en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, administrativos sancionatorios, y en todos los relacionados con la defensa judicial de la Auditoría General de la República, que permita la prevención y/o recuperación del daño fiscal y del daño antijurídico.

### 3. MEDIOS

1. Proponer y compilar un conjunto de herramientas y estrategias conceptuales, metodológicas, pedagógicas y preventivas por fases y etapas, utilizando plataformas para dotar a la población objetivo de los mecanismos más adecuados para el ejercicio del control social, en la lucha contra la corrupción, mediante un modelo de gestión que ayude a dinamizar y operacionalizar las acciones que se proponen
2. Proporcionar espacios de discusión, análisis, articulación y concertación de las estrategias y buenas prácticas contra la corrupción, utilizadas actualmente por los órganos de control, sector público y privado
3. Fortalecer el control fiscal en las temáticas sectoriales de principal interés para el país y aumentar la capacidad técnica de



la Auditoría General de la República para abordarlas

4. Conformar un equipo de análisis y unificación de criterios jurídicos, de compilación normativa, jurisprudencial, doctrinal, y conceptual, así como del manejo de dicha información (relatoría jurídica), en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, administrativos sancionatorios, y en todos los relacionados con la defensa judicial de la Auditoría General de la República, que permita la prevención y/o recuperación del daño fiscal y del daño antijurídico
5. Contribuir en la formulación de políticas públicas de Estado, en torno a los objetivos de control fiscal en articulación con los órganos de control responsables del mismo.

#### 4. FINES

1. Aumentar la capacidad de la comunidad académica, los gremios, al sector privado, al sector públicos, gremios partidos y movimientos políticos y la ciudadanía en general, en el ejercicio del control social frente a la lucha contra la corrupción
2. Aumentar las medidas preventivas mediante estrategias basadas en riesgos y en alertas anticipadas.
3. Articular en los órganos de control, sector público y privado, esfuerzos, estrategias y buenas prácticas contra la corrupción
4. Aumentar la capacidad técnica de la Auditoría General de la República, para abordar las temáticas sectoriales prioritarias en el país, en el control de recursos públicos.
5. Aumentar el porcentaje de recuperación del patrimonio público en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y administrativos sancionatorios, y todos aquellos relacionados con la

defensa judicial de la Auditoría General de la República

6. Garantizar eficiencia, eficacia y efectividad en torno a los objetivos de control fiscal, en articulación con los órganos de control responsables del mismo.

Los medios y fines están constituidos, además, por el desarrollo de las actividades, por etapas, en tres grandes plataformas con una ampliación gradual de la cobertura y la capacidad instalada del proyecto, de forma anual.<sup>52</sup>

#### “B. MARCOS DE REFERENCIA<sup>53</sup>

##### 1. Marco Conceptual

##### 2. Marco Jurídico e Institucional

Así las cosas, el Marco Jurídico e Institucional que ha continuación se desarrolla, *y el cual no es exhaustivo pues en las Fases y Etapas del Modelo de Gestión del Proyecto será enriquecido*, es la herramienta que permite la articulación del presente Proyecto con el contexto institucional y normativo existente actualmente en Colombia, es decir, con las grandes orientaciones de orden nacional, con el planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral del Control Fiscal en Colombia en el marco de la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho, del espíritu garantista de la Constitución Política de Colombia.

A continuación se desarrolla entonces el Marco Jurídico e Institucional, fundamento del Presente Proyecto. Para ello, se abordarán los siguientes tópicos:

- La estructura del Control Fiscal en Colombia
- El contenido, alcance y campo de aplicación del concepto del Control Fiscal
- La Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción”.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
- El Plan de Gobierno del Auditor General de la República 2011-2013
- El Plan Estratégico e Institucional 2011-2013 de la Auditoría General de la República
- Los Principios de Prevención, Precaución, y de Gestión de Riesgos

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

- La prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal”.

### “C. ANÁLISIS DE STAKEHOLDERS<sup>5455</sup>

Como se mencionó en el marco referencial de conceptos, un *stakeholder* se puede entender como cualquier persona o grupo que tiene un interés, derecho, reivindicación o propiedad en una organización (Clarkson, 1995). En este sentido, el análisis de los *stakeholders* o de los interesados es esencial para la creación de estrategias en torno a un Proyecto determinado. En otras palabras las partes interesadas son aquellos que directa o indirectamente son influenciados o ejercen influencia sobre el proyecto.

Las partes se pueden dividir en cuatro grupos: los beneficiarios, los que implementan el proyecto, los que toman decisiones que afectan el proyecto y los que financian el proyecto.

Razones (justificación) para hacer un análisis de stakeholders en el proyecto

El análisis de stakeholders en el proyecto se hace importante primero, porque todas los actores interesados tienen información crucial con respecto al Proyecto, segundo, se deben estructurar las razones/causas del proyecto para crear soluciones reales y sostenibles, tercero para mantener una mentalidad amplia y combinar la información que guardan los interesados<sup>56</sup>

Si bien es cierto que los interesados pueden ser defensores y los que apoyan, los críticos o que bloquean y los neutrales, en este análisis solo nos enfocaremos en aquellos actores y/o aliados que apoyan y defienden las iniciativas del proyecto en referencia, en la medida que partimos de la base que el Proyecto en desarrollo “Pedagogía, prevención y control social para un manejo eficiente de los recursos públicos” es un proceso de trabajo mancomunado entre todas las entidades del Estado responsables en la lucha contra el flagelo de la corrupción y de especial interés de la comunidad internacional. Lo anterior, no quiere decir que exista un apoyo irrestricto a la iniciativa por parte de todos los actores, pero si un voto de confianza en las

iniciativas enfocadas a entender el problema desde su génesis. A continuación un gráfico que muestra el tipo de stakeholders del proyecto, por grupo genérico:

### Gráfico 10. Stakeholders por grupo genérico de participación en el proyecto

[G+]

Fuente: elaboración propia

Los stakeholders identificados en el Proyecto y que se investigaron en la matriz de stakeholders (Anexo1), son:

- Agencia Canadiense Para El Desarrollo Internacional- ACDI
- Agencia De Cooperación Internacional De Corea- KOIKA
- Agencia De Cooperación Internacional Del Japón- JICA
- Agencia De Cooperación Técnica Alemana - GIZ
- Agencia De Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional - USAID
- Agencia Presidencial Para La Acción Social Y La Cooperación
- Agencia Sueca Para El Desarrollo- ASDI
- Asociación Colombiana De Universidades- ASCUN
- Auditoría General De La República- AGR
- Banco Interamericano De Desarrollo- BID
- Banco Mundial
- Cajas De Compensación Familiar
- Cercapaz (GTZ)
- Colegios
- Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe- CEPAL
- Contraloría General De La República- CGR
- Contralorías Territoriales
- Corporación Andina De Fomento- CAF
- Corporación Nuevo Arco Iris
- Corporación Transparencia Por Colombia
- Defensoría Del Pueblo
- Delegación De La Unión Europea
- Departamento Administrativo De La Función Pública- DAFP
- Departamento Nacional De Planeación- DNP
- Embajada De Bélgica
- Embajada De Holanda
- Embajada De Italia
- Embajada Del Reino Unido
- Escuela Superior De Administración Pública- ESAP
- Fiscalía General de la Nación

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

- Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL
- Gremios
- International Republican Institute- IRI
- Konrad-Adenauer-Stiftung- KAS
- La Agencia Española De Cooperación Internacional Para El Desarrollo- AECID
- Ministerio de Educación Nacional- MEN
- Ministerio Del Interior
- Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito-UNODC
- Partidos y Movimientos Politicos
- Personerías
- Procuraduría General De La Nación- PGN
- Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD
- Programa Presidencial Colombia Joven
- Secretarías de Educación
- The National Democratic Institute- NDI
- Universidades
- Veedurías

A continuación tenemos la lista de los involucrados ó *stakeholders* del proyecto, con los que se trabajó en acercamientos a manera de piloto en la plataforma institucional. Con estos stakeholders se inició una etapa de divulgación institucional:

1. Agencia Presidencial Para La Cooperación - APC
2. Delegación De La Unión Europea
3. Programa CERCAPAZ - GIZ
4. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID
5. *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* - UNODC
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
7. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL
8. Banco Interamericano de Desarrollo - BID
9. BANCO MUNDIAL
10. CAF
11. Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID
12. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional - ASDI
13. Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN
14. Escuela Superior de Administración pública - ESAP
15. Ministerio de Educación Nacional
16. Konrad-Adenauer-Stiftung - KAS
17. International Republican Institute - IRI
18. The National Democratic Institute - NDI
19. Embajada de Países Bajos
20. Transparencia Por Colombia
21. Embajada del REINO UNIDO
22. Departamento administrativo de la función pública

23. Departamento Nacional De Planeación
24. Contraloría General De La República
25. Auditoría General De La República

Intereses y beneficios de participación en el proyecto

De los anteriormente mencionados, las entidades estatales como: LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA COOPERACIÓN, La ESAP, LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, tienen como obligación participar y gestionar éste tipo de proyectos según lo plasmado en el Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, que faculta a los órganos del Estado a colaborar armónicamente para la realización de sus fines, sin perjuicio de las funciones separadas que cada uno de ellos tengan y en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla teniendo como fundamento los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios que las entidades del Estado no sólo deben respetar sino auspiciar y, a quienes les compete, vigilar su cumplimiento.

Los convenios suscritos hasta el momento por la Auditoría General de la República con el resto de *stakeholders* tienen como objeto aunar esfuerzos logísticos, presupuestales, técnicos, científicos, financieros e informativos, con el fin de desarrollar estrategias tendientes a fortalecer el control fiscal colombiano, fomentando de esta forma, el desarrollo de proyectos de capacitación y sistematización de estudios sobre temas de interés del control fiscal y otros que sean acordados entre ellos. Este proyecto como tal busca invitar a los jóvenes y ciudadanos en general a entender el control social, a cuidar lo público y

fortaleciendo la cultura de la legalidad, con el fin de evitar la pasividad e indiferencia de los ciudadanos.

Este proyecto involucra directa o indirectamente a las entidades anteriormente listadas, bien sea por mandato constitucional o por iniciativa propia ven en este programa la oportunidad y pertinencia de trabajar en este campo.

### 1. **Papel de la Auditoría como eje articulador del Proyecto**<sup>57</sup>

Los pasos identificados como articulador dentro del proceso de elaboración, formulación y ejecución del Proyecto de la AGR son los siguientes:

1. Identificar y contactar a los participantes:
2. Definir y socializar las estrategias y los resultados esperados
3. Captar y articular los recursos de los aportantes
4. Implementar y materializar las fases del proyecto
5. Documentar y evaluar los resultados obtenidos
6. Socializar con los cooperantes los resultados y las propuestas de reformulación en caso de requerirse.
7. Ampliación y divulgación del Proyecto
8. Documentación y evaluación de resultados obtenidos
9. Socialización y publicación conjunta de los resultados.”.

### “D. ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS”<sup>58</sup>

El análisis de estrategias contempla los objetivos que se pretenden alcanzar mediante el desarrollo de un modelo de gestión participativo que utiliza metodologías y estrategias de intervención híbridas de operacionalización y de acción en el que confluyen: la acción de tres plataformas de gestión, los criterios transversales: fortalecimiento del control fiscal tradicional e incorporación de la dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social, y tres etapas o fases para lograr los objetivos propuestos. En las estrategias que se presentan se aplican métodos de análisis del riesgo, propuestas preventivas, de pedagogía y, diversas herramientas de control social. Existe una delgada línea en el dilema de si el conjunto de las acciones

desarrolladas corresponden a un proyecto, ó si por tener varias estrategias de intervención es un “programa”. En este sentido, se propone en adelante hablar de este conjunto de herramientas de intervención para la lucha contra la corrupción como un programa.

### 1. **Estrategias de gestión**

El desarrollo del modelo utiliza como base central la participación y el diálogo con los stakeholders y la población objetivo, esto garantiza la permanente realimentación del modelo y las inclusiones de propuestas ajustadas a las realidades locales. Éste consta de tres plataformas: Conceptual Metodológica, Direccionamiento Estratégico y de Innovación, y Político Institucional.

Cada plataforma interactúa de alguna forma con la población objetivo y la población institucional (Stakeholders) y se articula en el proyecto con la plataforma conceptual metodológica que da directrices en ese sentido.

Tal como se definió en el marco teórico, la Plataforma Conceptual Metodológica- PCM brinda soporte conceptual y metodológico a los componentes y actividades del proyecto. A esta se incorpora los debates académicos y teóricos nacionales e internacionales, en torno al control fiscal; las recomendaciones nacionales e internacionales de los expertos, los códigos de buenas prácticas en torno a proyectos similares tanto en el ámbito nacional como internacional, metodologías de fortalecimiento de control fiscal, de pedagogía, prevención y control social; y, la investigación sectorial de los ejes temáticos prioritarios o de interés nacional.

La Plataforma de Direccionamiento Estratégico, es la encargada del diseño, implementación y desarrollo de los componentes, actividades y sub-tareas de cada componente, mediante el direccionamiento de tácticas, estrategias y trabajo en campo. De acuerdo con cada etapa del programa, esta plataforma gana en capacidad instalada y metas un porcentaje cada año transcurrido.

De manera similar, la Plataforma Político Institucional procura alianzas y socios de los objetivos del proyecto que le permite aunar esfuerzos y recursos (humanos, financieros, técnicos y tecnológicos) para el logro de los objetivos del proyecto. Como resultado de la gestión de esta plataforma, se obtiene la voluntad política de los stakeholders en el desarrollo del proyecto; así como las articulaciones de acciones que optimicen los recursos destinados al control fiscal en el control de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción.

En el diálogo que se establecen desde cada plataforma se obtiene unos productos que dinamizan los procesos y que permiten hacer monitoreo sobre las distintas etapas; es así como en la interacción entre la plataforma conceptual- metodológica y la plataforma de direccionamiento estratégico y de innovación se producen metodologías pedagógico-preventivas y de control social. De igual manera, fruto del diálogo entre la primera y la político-institucional surgen iniciativas de políticas públicas y de articulaciones de trabajo conjunto con los diferentes stakeholders y en la relación entre la plataforma de direccionamiento estratégico y la político- institucional puede verse reflejada en visión y planeación estratégica y recursos asociados para el logro de objetivos y metas.

Atravesando todo el proyecto se encuentran los ejes de Fortalecimiento del Control Fiscal Tradicional e Incorporación de las dimensiones: pedagogía, prevención y de control social. Estos dos ejes se encuentran directamente relacionados con el objetivo general del proyecto y están presentes en los componentes, actividades y sub-tareas del mismo.

De otra parte, se propone el desarrollo del proyecto en tres etapas (Gráfico 12): Conceptualización, Sensibilización y Pilotaje, Desarrollo e Implementación, y Consolidación. Estas etapas garantizar la maduración adecuada de las acciones desarrolladas.

Las etapas son asociadas a períodos de tiempo y delimitadas por espacios de monitoreo y revisión de estrategias, así:

- Etapa de conceptualización, sensibilización y pilotaje (año 0). Inicio junio de 2011, finalización junio 2012
- Etapa de desarrollo e implementación (años 1 y 2). Inicio julio de 2012, finalización junio 2014
- Etapa de consolidación (año 3). Inicio junio 2014, finalización diciembre de 2015

### **Gráfico 12. Etapas del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha contra la Corrupción**

#### **1.1 Descripción de las etapas del modelo de gestión**

##### **Etapas de conceptualización, sensibilización y pilotaje del fortalecimiento del control fiscal tradicional, así como de la incorporación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social (Año 0)**

En esta etapa se desarrolla la base conceptual y metodológica preliminar del proyecto, se proponen al mismo tiempo estrategias y herramientas pedagógicas, preventivas y de control social que puedan ser piloteadas de manera simultánea al desarrollo conceptual para garantizar el éxito de la implementación de dichas estrategias en el trabajo de campo.

Los resultados de esta etapa han de ser comprobados en el desarrollo de metodologías y líneas de investigación que se planteen en torno a los objetivos del control fiscal, acogiendo las recomendaciones y buenas prácticas nacionales e internacionales de control y de los órganos de control.

##### **Etapas de desarrollo e implementación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social (Años 1 y 2)**

Esta etapa conlleva actividades del desarrollo de estrategias nacionales, después de realizar acciones pilotos en contextos locales. Luego de los ajustes propios que se surten de los pilotos, viene

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

un período de implementación de estrategias en todo el territorio. Se debe asegurar un componente de seguimiento y monitoreo para reajustar en caso de ser necesario, lo cual debe ser alimentado a su vez con el diálogo con la población objetivo y los stakeholders del proyecto.

### **Etapas de consolidación de estrategias de pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto (Año 3)**

La etapa de consolidación es la fase final del proyecto y en esta se espera, no sólo consolidar las acciones desarrolladas durante el mismo, para que se conviertan en política, sino también realizar la evaluación de los objetivos, logros y metas del proyecto, a fin de hacer un rediseño o de continuar con dichas acciones en caso de ser exitosas y de generación de impacto.

Un resumen de las etapas y plataformas se puede observar en los esquemas de la Tabla 9 y Gráfico 13, que siguen a continuación:

**Tabla 9. Fases y Etapas del Modelo de Gestión**

Fase  Tipo Plataforma	Plataforma conceptual- metodológica	Plataforma de Direccionamiento Estratégico y de Innovación	Plataforma Político- Institucional
<b>Etapas de conceptualización, sensibilización y pilotaje del fortalecimiento del control fiscal</b>	Conformación de un equipo interdisciplinario Definición de marco teórico y estrategias Formulación del programa para presentación a stakeholders Proponer investigaciones con base en riesgos y énfasis sectorial	Conformación de un grupo de líderes e identificación de dinamizadores Proponer estrategias innovadoras para llegar a la población objetivo Pilotear estrategias con trabajo de campo	Identificar y caracterizar a los stakeholders Lograr acercamientos y reuniones con los stakeholders Generar acuerdos de intención, alianzas estratégicas y convenios con stakeholders
<b>Etapas de desarrollo e implementación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social</b>	Brindar soporte conceptual a las estrategias en diseño, desarrollo e implementación Elaboración de metodologías en torno al control fiscal tradicional Incorporar las dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social	Implementar estrategias piloteadas y ajustadas Apoyar en la generación de un proceso de capacitación para la población objetivo Revisar, evaluar y hacer seguimiento a los resultados de la gestión realizada	Dinamizar las estrategias Proponer alternativas de cooperación Elaborar convenios, acuerdos de intención y actos de voluntad política Establecer y mantener contacto con los stakeholders
<b>Etapas de consolidación de estrategias de pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto</b>	Elegir las estrategias y metodologías exitosas para proponer documentos de política pública Elaborar documentos de política pública que incluya las dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social Proponer rediseños del programa	Hacer revisión y seguimiento de todas las etapas del programa Hacer medición de las metas y logros alcanzados Elaborar un informe con indicadores y resultados del proyecto Participar en la decisión de rediseños del programa Redirección el programa de acuerdo con las decisiones de rediseño	Revisar y analizar los stakeholders de mayor importancia en todas las etapas Mantener contacto con los stakeholders más activos del programa Elaborar un nuevo análisis de stakeholders De acuerdo con el rediseño ubicar nuevos stakeholders para el programa

### “CONCLUSIONES

El Presente Proyecto, que sin lugar a dudas y como ha quedado claro a lo largo de este Documento, constituye un verdadero Programa, es una propuesta ambiciosa del Señor Auditor General de la República que busca convertir al Control Fiscal en una herramienta eficiente, eficaz y efectiva de lucha contra la corrupción. El Programa propone reforzar al Control Fiscal tradicional y dotarlo, además, de las dimensiones preventivas, pedagógicas y de control social, que le permitan enfrentar de manera exitosa al flagelo de la corrupción en Colombia.

Tal y como se indicó en la Introducción, el presente Proyecto se desarrolla de conformidad con los lineamientos de la Metodología de Marco Lógico. Lo anterior por expresa decisión de la Auditoría General de la República<sup>59</sup>; decisión por lo demás acertada si se tiene en cuenta que es una metodología muy adaptada al proyecto en cuestión, la cual, además, tiene la ventaja de ser ampliamente aplicada en los espacios nacionales e internacionales que esperamos sean aliados de la Auditoría General de la República en esta cruzada de lucha frontal contra la corrupción. Así las cosas, una de las más grandes ventajas que ofrece la propuesta de las acciones, orientada a resolver la problemática planteada en el análisis del problema, es quizás la metodología holística con la que se abordan la situación actual y la situación deseada, pues no sólo hay diferentes líneas de intervención para resolver el problema, sino que se analiza desde diferentes aristas teniendo en cuenta metodologías híbridas de participación y de gestión, criterios transversales, ejes temáticos, líneas de tiempo y etapas de desarrollo. Esto hace que el proyecto sea mirado desde un análisis de múltiples variables y desde la complejidad que involucra cada variable, lo cual le imprime carácter científico y político, con un énfasis participativo que asegura el normal desarrollo de las acciones propuestas.

Se trata, sin embargo, de una proposición ambiciosa e innovadora que por sus objetivos y alcances, trasciende de manera importante las competencias

y las capacidades de la Auditoría General de la República. Es por ello que, sólo con la participación activa de los *stakeholders* y destinatarios descritos en este documento, así como de aquellos que se llegare a identificar y a vincular a futuro, se podría llegar a la consolidación del Programa y a lograr los objetivos del mismo.

Convertir al Control Fiscal en una herramienta eficiente, eficaz, y efectiva, de lucha contra la corrupción es una tarea que nos incumbe a todos. Esperamos que este Proyecto sea el punto de partida de una innovadora cruzada en esta dirección, la cual nos permita permeabilizar a la sociedad y al Estado, en todos sus niveles, con las ideas del carácter sagrado de lo público, de que la protección del Patrimonio Público es una obligación de todos y, de que, el Control Fiscal, en esa medida, está estrecha y directamente relacionado con la implementación del Estado Social de Derecho en Colombia.<sup>60</sup>

### **PROPUESTA DE TRABAJO PARA LOS NECESARIOS AJUSTES AL DISEÑO Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE CONTROL FISCAL<sup>61</sup>**

A PROPÓSITO DE LAS INTENCIONES TRANSFORMADORAS CONTENIDAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, LA LEY 1474 DE 2011 -ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN- Y EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

#### **Concepto de “Valor Público” y el aporte de las contralorías**

En los acuerdos de creación de los organismos públicos, bien sea por Ley de la República, Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal, según el nivel político-administrativo al que correspondan, se definen claramente los propósitos y las políticas que conduzcan a crear “valor público” cuando se les otorga a tales organismos la misión de producir y distribuir bienes y/o servicios necesarios, reconocidos y valorados por los ciudadanos.

“En la noción de valor público hay una cierta analogía a la idea del valor que crean las empresas privadas cuando venden su producción en el mercado. Las decisiones de consumo y el precio que están dispuestos a pagar es una indicación del valor que los consumidores le asignan al producto que esa empresa vende en el mercado. Pero los productos que el Estado pone a disposición de los ciudadanos son normalmente financiados con el presupuesto público, el que es obtenido mayoritariamente a través de impuestos, lo que indica que – a diferencia de los bienes y servicios privados – los ciudadanos raramente tienen la posibilidad de asignar sus recursos, a través de sus decisiones individuales, a aquello que consideran valioso. Dado que el Estado genera transacciones con los ciudadanos que están fuera del mercado, la idea de valor que crean las intervenciones del Estado debe entenderse con una lógica distinta a la del mercado.

Así, entonces, la idea de valor público apunta al resultado de la acción del Estado que concluye en la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos, no resuelta a través de transacciones de mercado. Hay valor público cuando el Estado genera productos – bienes y servicios – que son valorados por los ciudadanos.

La finalidad de la gestión pública, entonces, es crear valor público. Para ello, las organizaciones públicas reciben mandatos de los representantes políticos de los ciudadanos que consisten en generar bienes o servicios que satisfagan necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos. Así, el trabajo directivo en el sector público se orienta a:

- Traducir el mandato en acciones que se orienten a la satisfacción de necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos; y
- Demostrar que los productos generados por la organización pública satisfacen necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos.

Las necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos se expresan en los problemas públicos incluidos en la Agenda Pública. Las políticas públicas expresan los mandatos – que asumen resolverán problemas públicos – y que las organizaciones públicas deben implementar. Las organizaciones públicas, entonces, implementarán políticas públicas orientándolas a resolver los problemas públicos. Dicho de otro modo, las organizaciones públicas crean valor

público cuando implementan políticas públicas que resuelven – o aminoran – problemas públicos.

Siguiendo a Moore (1998), el trabajo directivo en el sector público consiste en guiar a sus organizaciones para que estas generen valor público.

La gestión pública crea valor público de dos maneras:

- Produciendo bienes y servicios específicos que sectores específicos de la población necesitan o demandan y que ellos, por sí mismos, no logran resolver.
- Gestionando organizaciones públicas con apego a valores, principios y procedimientos que encarnen aspiraciones ciudadanas. Entre ellos tendríamos:
  - Valores del servicio público, como la orientación al interés general y no al interés particular;
  - Principios de la gestión pública, como la efectividad, eficiencia y responsabilidad; y
  - Procedimientos deducidos del conjunto de normas establecidas de acuerdo a la institucionalidad democrática.<sup>62</sup>

Ahora bien ¿Cómo puede entenderse el “valor público” que aportan los organismos de control fiscal?

Para esos efectos podemos valernos de un reciente estudio publicado por la Universidad del Rosario, con el auspicio de la Agencia Alemana de Cooperación GIZ (antes GTZ), que determinó así lo que estamos definiendo como valor público de las contralorías:

“El cliente (en el modelo de producción capitalista) es un receptor de bienes y servicios, los que puede adquirir en la medida de sus posibilidades económicas, y, de acuerdo con ellas, el mercado satisface sus necesidades. Contrario a este postulado, en el sector público el ciudadano no puede verse como un cliente (que tendría derechos solo si tiene la capacidad de adquirirlos en términos de acceso a la salud, educación, justicia), sino como el único y además legítimo dueño de los recursos públicos.

Las expectativas y necesidades ciudadanas en relación con el control fiscal son satisfechas en la medida en que este sea eficiente, eficaz y efectivo, es decir, que genere efectos e impactos positivos en el nivel macro: la entidad territorial (departamento, distrito o municipio), los sectores (salud, educación, infraestructura...); en el nivel micro: las entidades vigiladas (hospitales, secretarías, empresas de servicios públicos...) y en los



ciudadanos que constituyen la población de referencia y/o la población objetivo de la gestión administrativa y del control a ella.

De esta manera, la contraloría crea confianza en el ciudadano frente a la institución de control y contribuye a generar igualmente confianza y legitimidad en las demás instituciones del Estado con las que interactúa. (...)”<sup>63</sup>

Resumiendo, la sociedad espera -o mejor- requiere que el control fiscal sea económico, eficiente, eficaz, equitativo, pero sobre todo **oportuno, independiente y efectivo**; que los efectos del control en todas sus manifestaciones, actuaciones y pronunciamientos propicien impactos positivos en los vigilados, para que éstos a su vez cumplan con los principios de la gestión fiscal<sup>64</sup> en todas sus actuaciones encaminadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos puestas bajo su gestión en los acuerdos de creación.

En la medida que los organismos de control satisfagan esas necesidades, se podrá afirmar que allí se encuentra el verdadero valor agregado o “valor público” que aporta el control fiscal a la sociedad.

Y ese aporte a la sociedad puede y debe ser medible. Al respecto, la Contraloría General de la República ha creado desde hace cerca de diez años una metodología denominada “Beneficios del control fiscal”, que ha sido actualizada y adaptada a los nuevos escenarios del control fiscal en materia de evaluación de políticas públicas y otros importantes agregados. Allí se establecen los protocolos para determinar ahorros, recuperaciones, mitigaciones y compensaciones de recursos públicos, propiciados por los distintos pronunciamientos del control fiscal.

Este valioso instrumento requiere ser complementado con propósitos, metas, procesos y procedimientos que permitan medir el aporte de las contralorías para lograr avances de mejoramiento de los indicadores de lucha contra la corrupción en el país.

Insistimos, todos estos mandatos constitucionales y legales serán posibles solo si se adoptan

aquellas medidas de cambio y de reforma que estamos proponiendo, para la modernización y el fortalecimiento de las contralorías, con un nuevo enfoque a partir de la prevención.

### **La ventana de oportunidades para una reforma del control fiscal**

Para los propósitos que animan a la Auditoría General de la República de proponer una Agenda Pública en el año 2013 que se ocupe del debate frente a las necesarias reformas que transformen positivamente la función pública del control fiscal en Colombia y que posibiliten cumplir los mandatos legales adoptados recientemente, requiere tomar el pulso de la coyuntura, de la ocasión que se presenta para incorporar los problemas identificados y lograr que los agentes interesados empujen por ella, para transformar las iniciativas en política pública.

La tarea a partir de enero del año 2013 consiste en atraer la atención de los actores de poder, para que aborden los problemas sugeridos por la Auditoría General.

Dice la teoría que la apertura de la ventana *establece las prioridades acerca de quien será atendido primero, de modo similar a como las prioridades de atención de pacientes está determinada por quienes los médicos y colaboradores estiman que presenta una mayor urgencia y que tiene posibilidades de cura*. Los actores interesados, en nuestro caso el señor Auditor General, la señora Contralora general, los contralores territoriales ponen a disposición de los agentes de poder –quienes tienen la capacidad de decisión- los respectivos temas de la reforma porque piensan que tienen posibilidades de ser aprobados.

“¿Por qué se abre una ventana de oportunidades?”

Siguiendo a Kingdon (1995), una ventana de oportunidad para una política pública se abre a causa de movimientos en la familia de procesos políticos. Estos movimientos pueden ser producidos por cambios en el gabinete, altos cargos políticos, cambios en el clima político, resultado de elecciones municipales – que indican la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición –, elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso, cambio de gobierno. Este último es, probablemente, la

más obvia ventana de oportunidad de política pública. (...)"<sup>65</sup>

En efecto, en Colombia se han dado recientemente hechos políticos que favorecen la apertura de la ventana de oportunidades. La elección de la Contralora General de la República, quien indudablemente ha dinamizado la gestión y los resultados del organismo superior de control fiscal y ha generado nuevos vientos de credibilidad en esta función pública. La elección del Auditor General, quien igualmente genera confianza en los ciudadanos y en las instituciones y ha diseñado un importante plan estratégico basado en la necesaria pedagogía social. Un nuevo Gobierno Nacional, que ha introducido en la Agenda Pública el tema de la lucha contra la corrupción, la urna de cristal, el Buen Gobierno y los ha incorporado a las leyes del Plan Nacional de Desarrollo y al estatuto Anticorrupción. De igual manera, se abren expectativas frente a la elección de los nuevos contralores territoriales en el mes de enero próximo, lo que posibilita nuevas iniciativas, nuevos acuerdos de mutua colaboración y posibilidades de trabajar como un gran sistema de control.

Todos a una, prepararán y defenderán las propuestas de modernización y fortalecimiento del control fiscal y por supuesto pondrán todas sus capacidades, conocimientos, habilidades y recursos y, además interesarán a sus contactos y redes de influencia para promover las propuestas.

No puede pensarse que con la adopción de las normas anticorrupción de la Ley 1474 de 2011 está resuelto el problema. El Gobierno y los legisladores saben que -para producir resultados- se requiere implementar otras medidas adicionales para la modernización y fortalecimiento de los organismos de control que deben actuar en desarrollo del mandato legal.

Decíamos al comienzo que lo primero que debemos hacer los agentes interesados en la reforma del control fiscal es la identificación y el reconocimiento de un problema. Luego, la construcción de propuestas de cambio o alternativas de solución

y, tercero, el proceso político para su aprobación. Estos procesos se desarrollan paralelamente y con independencia. Su impulso por parte de los interesados y promotores llevará a que el problema se instale en la Agenda Pública.

### **Actores en el rediseño de la política pública de control fiscal**

Son actores de la política pública quienes participan o están involucrados en el proceso, desde la identificación y reconocimiento de una problemática, hasta los momentos de la decisión e implementación de la respectiva intervención.

Decíamos en la definición que las políticas públicas son el resultado de acciones inacciones y transacciones desarrolladas por actores de poder en un cierto contexto institucional. Así, en las democracias son muchos los actores que intervienen y son muy variados los roles e intereses y por tanto muy intensas las presiones que se ejercen sobre los actores que toman las decisiones, contrario a lo que ocurre en regímenes totalitarios, en donde solo se expresa el centro del poder gobernante.

"(...) Los actores formales u oficiales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado. Los actores informales o no oficiales se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente – por la política pública en discusión. Emergen desde la propia sociedad, pueden ser actores colectivos o individuales y el desempeño de sus roles no está reglado – al modo como lo están los cargos desempeñados por los actores formales –, aún cuando sus actuaciones deben ceñirse a la institucionalidad vigente – como cualquier ciudadano." <sup>66</sup>

Los actores formales, en consecuencia, corresponden a los poderes ejecutivo y legislativo y en ciertos eventos, también al poder judicial. Son actores de primer orden en el caso que nos ocupa, la Contralora General de la República, el

Auditor General de la República, los 32 contralores departamentales y los 30 contralores municipales. En materia de control fiscal es la Contralora General de la República quien posee la facultad constitucional de proponer las iniciativas que habrán de discutirse en los escenarios definidos por la Constitución y la ley, según el tipo de reforma que pretenda realizarse.

Por otra parte, en el citado estudio de la Universidad de Chile se propone una clasificación de actores dependiendo de si ellos desempeñan roles propiamente políticos, si ejercen un rol de consejería a quien desempeña el más relevante rol político o si su labor es de tipo administrativo en el aparato burocrático. Resulta de importante valía consultar el citado documento, cuando se aborde el tema de la presentación de la propuesta de reforma a mediados del año 2012.

a) Los cargos políticos.

Estos son tanto los cargos de elección popular como aquellas altas posiciones de autoridad formal en la estructura del poder ejecutivo.

- *Presidente de la República.*
- *Cargos de confianza política.*
- *Parlamentarios.*

b) Asesores presidenciales.

c) Personal profesional de carrera en la Administración Pública.

### **Actores informales**

Estos son actores que se ubican fuera de la estructura del Estado y que el desempeño de sus roles en el proceso de política pública no está reglado, al modo como lo está el de los actores formales. Son los grupos de presión o interés, los partidos políticos, la academia y los medios de comunicación.

a) Grupos de interés.

b) Partidos Políticos.

c) Académicos, investigadores y expertos.

d) Los medios de comunicación.

Finalmente, es preciso definir por parte de la Auditoría General de la República, quiénes serán los responsables de las distintas actividades a desarrollarse a partir del mes de enero de 2012,

en cuanto a la preparación de los documentos de propuesta definitivos, su socialización en foros, talleres y otras formas de construcción participativa o diálogos de saberes, así como de la presentación oficial y el seguimiento a la Agenda Pública que habrá de ocuparse de los distintos temas.

### **CONCLUSIONES Y REQUERIMIENTOS**

- 1. En Colombia, existen formalmente políticas públicas para la lucha contra la corrupción,** los actores de poder han tomado decisiones importantes sobre el tema **y los organismos de control fiscal del país tienen un mandato que deben cumplir** a partir de la determinación y promulgación de tales políticas. Es decir, “el qué hacer” y “el deber ser” ya están resueltos normativamente. Queda pendiente resolver cómo hacerlo y con cuáles recursos.
- 2. Las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014,** así como las establecidas en la Ley 1474 de 2011, favorecen los esperados cambios normativos, institucionales y reglamentarios, para lograr una eficiente y efectiva función pública de control fiscal. Los mandatos constitucionales y legales serán posibles solo si se adoptan aquellas medidas de cambio y de reforma que estamos proponiendo, para la modernización y el fortalecimiento de las contralorías, **con un nuevo enfoque a partir de la prevención.**
- 3. Del éxito de las políticas diseñadas para la superación de las problemáticas de corrupción y del debilitamiento de los órganos de control y de la respuesta que las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto le otorguen a tales políticas y estrategias dependerá consecuentemente el éxito de las soluciones a otras problemáticas de primer orden para la sociedad como el tema de la pobreza en Colombia y sus manifestaciones: el precario o nulo ingreso, el desamparo en los servicios**

básicos de salud, educación, techo digno..., la reproducción de la trampa de la pobreza.

4. De aquí la importancia de la acción integral del Estado -en estas materias- en momentos en que se están aprobando reformas institucionales de fondo, que **no pueden dejar por fuera de intervención a los organismos de control fiscal**. Este es un tema que, en su momento, la señora Contralora General y el señor Auditor General habrán de plantear al Gobierno Nacional, en desarrollo del proceso de reglamentación de los postulados y directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Estatuto Anticorrupción y otras disposiciones normativas para la necesaria modernización y fortalecimiento del control fiscal.
5. Se imponen como prioritarias, aquellas medidas que apunten a identificar las soluciones y a definir políticas para superar las problemáticas suficientemente diagnosticadas en materia de fractura de controles internos y externos, dispersión, falta de efectividad, oportunidad, calidad, cobertura, y otras disfunciones, a saber:
  - 5.1 Los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados. Ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados.
  - 5.2 Existe un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema, nacional y territorial, generando malversación de recursos públicos y otras ineficiencias.
  - 5.3 El control fiscal posterior y selectivo -tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio colectivo.
  - 5.4 Ausencia de autonomía y escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano; falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías.
  - 5.5 Las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes, de las contralorías.

Finalmente, las medidas que han de adoptarse en cada caso, son de orden constitucional, legal y reglamentario.

La intervención en el tema de la Estructura Institucional del control fiscal en Colombia, así como de la determinación de los procesos de responsabilidad fiscal en cabeza de otras autoridades, es materia de una reforma Constitucional y legal. Los agentes con poder de decisión en este aspecto son el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Por otra parte, las medidas que han de adoptarse en cuanto a operar como sistema y la definición de la periodicidad formas y contenidos de la cuenta de la gestión fiscal, son de carácter reglamentario, por parte de las mismas autoridades de control fiscal.

La reforma a las leyes 87 de 1993 y 617 de 2000 son de orden legal.

6. La labor de reforma debe abordarse desde la creación de iniciativas de ajustes constitucionales, legales y reglamentarios, en las que participen los agentes involucrados, a saber: contralores, servidores públicos de las contralorías y de control interno, el ejecutivo y el poder legislativo, así como la sociedad organizada y la academia.
7. El trabajo de examinar y poner en documento técnico de manera articulada y coherente cada una de las propuestas de reforma constitucional, legal y reglamentaria con las soluciones a cada una de las cinco problemáticas planteadas requiere para cada caso en particular, perfiles profesionales altamente especializados en hacienda pública y control fiscal, con el conocimiento y la experticia suficientes en las materias objeto de reforma, a nivel nacional e internacional. El trabajo debe culminarse a finales del primer semestre de 2012, cuando la Auditoría General disponga de

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

la sistematización de cada una de las propuestas planteadas y requeridas.

8. Cada propuesta de reforma estará acompañada de su respectiva estrategia de construcción y socialización, en espacios de deliberación y concertación, de manera que se garantice la participación de los diversos agentes interesados y el

trabajo tenga el enfoque de pedagogía social en que está empeñada la actual administración de la Auditoría General de la República.

Por lo pronto, se trata de proponer una estrategia que viabilice la concreción de todas las iniciativas al respecto, a partir de enero del año 2012.

# PARTE II

## LA IMPOSTERGABLE REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL PROBLEMAS Y SOLUCIONES

### **CONTROL FISCAL, PLAN DE DESARROLLO Y ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN**

Según el artículo 3° del Decreto Ley 272 de 2000, *“La Auditoría General de la República coadyuva a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción. (...)”*

A su vez, el artículo 17, numeral 4 de la citada Ley establece como una de las funciones del Auditor General recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.

En tal sentido, la Auditoría General de la República AGR, como institución superior de control fiscal de segundo nivel, dentro de sus responsabilidades misionales actualmente desarrolla estrategias que permitan el cumplimiento del mandato otorgado en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por la Ley 1450 de 2011, en cuanto es su deber liderar y potenciar las mejores prácticas para un Buen Gobierno mediante el impulso al mejoramiento de la función pública de control fiscal que ejercen la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 contralorías distritales y municipales -sujetos de control de la AGR- como una vía para el fortalecimiento de la gestión fiscal y del control a la misma y para la lucha contra las distintas modalidades de corrupción frente a los recursos públicos.

Al respecto, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014” “Prosperidad para todos”, ha registrado las orientaciones del actual Gobierno Nacional frente al fortalecimiento y modernización del control fiscal, entre otras disposiciones, de la siguiente manera:<sup>67</sup>

#### **“VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática**

- A. **Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción**
  - 1. **Buen Gobierno**
  - 2. **Estrategias contra la corrupción**

(...)

#### **“f) Fortalecimiento y modernización de los órganos de control**

Se apoyarán procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes.

(...)

### **2. Contraloría General de la República**

En el caso de la Contraloría General de la República, su modernización se orientará a actualizar la estructura del control fiscal a las nuevas demandas de la administración pública de manera que se logre hacer un seguimiento efectivo, enfocado a los planes, programas y proyectos, a través de los cuales se ejecutan las políticas públicas, garantizando un control diferencial según el tipo de plan, el sector al que corresponden y la naturaleza del ejecutor. Para el efecto se adoptará una nueva estructura orgánica y se fortalecerán las herramientas informáticas.

### **3. Auditoría General de la República**

En cuanto a la Auditoría General de la República, serán objetivos la ampliación de coberturas de las 63 contralorías del país; la actualización de las estrategias de lucha contra la corrupción, con énfasis en la reparación del daño patrimonial; la simplificación de los sistemas de información para la rendición de cuentas en línea; la atención calificada al ciudadano y el fortalecimiento del sistema sancionatorio.

### **4. Sistema de control fiscal**

Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.

(...)

#### **i) Responsabilidad en el uso de los recursos**

El Estado, a través de sus agentes, usa responsablemente los recursos que provienen del erario asignándolos con criterios de prioridad del gasto público. Esto implica usarlos de manera eficiente, y también evitar desviaciones y usos indebidos, inclusive para beneficio privado. Medidas que apuntan al logro de este objetivo se encuentran desarrolladas a lo largo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los artículos que integran el mismo. De igual forma, se fortalecerán los sistemas de gestión MECI y calidad, al interior de las entidades del orden

nacional y territorial. Finalmente, se seguirán las directrices del buen gobierno en la materia. (...)"

De la lectura del texto legal no queda duda de los propósitos del Gobierno Nacional, en cuanto fortalecer los mecanismos de control para enfrentar con mayor éxito la lucha contra la corrupción, otorgando importancia significativa a la rendición de cuentas en línea, la atención calificada al ciudadano, medidas efectivamente resarcitorias del daño causado al patrimonio público, pero también con medidas de prevención que desde el control fiscal se deben implementar para impedir a tiempo la pérdida de recursos públicos.

Por otra parte y en esa misma dirección, la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, en cuya estructuración y contenidos contribuyó la Auditoría General de la República, señaló nuevas disposiciones en materia del proceso de responsabilidad fiscal y además determinó que los siguientes fueran los criterios orientadores de la planeación estratégica de las contralorías territoriales, para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

- a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal.
- b) Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial.
- c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal.
- d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados.
- e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia.
- f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas."

Ahora bien. En la implementación práctica en el nivel territorial de estas nuevas disposiciones

normativas hemos encontrado algunos escollos que, solamente con el apoyo de la Contraloría General de la República, del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, podremos superar. En efecto, son múltiples los problemas que enfrentan los auditores gubernamentales (así llamaremos a quienes ejercen la función constitucional del control fiscal) cuando se trata de cumplir con eficacia y efectividad las atribuciones constitucionales y legales, problemas que por no haber sido superados de tiempo atrás, cada vez más se profundizan y amenazan esta importante función pública en los municipios y departamentos de nuestro país.

Y los problemas identificados son de diversa índole. Desde serias disfuncionalidades en el diseño institucional –tanto en el nivel nacional como en el territorial y local-; ausencia de políticas cohesionadoras y de largo plazo; extremadas limitaciones presupuestales; hasta una preocupante indiferencia de las demás ramas del poder público, que están conduciendo a la lenta agonía y desaparición de por lo menos la mitad de los organismos de control fiscal del país.

De manera que –el conjunto de problemáticas que examinaremos a continuación- ha conducido a identificar –para efectos metodológicos- un problema central o focal que puede definirse en los siguientes términos: el control fiscal en Colombia es ineficaz, ineficiente, antieconómico e inefectivo, de baja calidad y con muy precaria credibilidad por parte de la ciudadanía. Además, poco aporta a la prevención del daño al patrimonio público.

Para efectos prácticos, hemos agrupado los problemas que enfrenta el control fiscal en los siguientes “paquetes” de problemáticas, resultantes de un examen a la relación causa-efecto de las mismas y como base conceptual para trabajar propuestas para su solución:

*Problemática 1: Existencia de un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema nacional y territorial, generando malversación de recursos públicos y otras ineficiencias.*

*Problemática 2: Ausencia de autonomía de los organismos de control fiscal frente a sus vigilados; escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano; falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías. Inefectividad de los no fenecimientos de cuentas y de otros resultados del control fiscal. Debilidades y vulnerabilidades en procesos de selección de contralores territoriales y de los jefes de las oficinas de control interno de las contralorías.*

*Problemática 3: El control fiscal posterior y selectivo –tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio público.*

*Problemática 4: Las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes, de las contralorías.*

*Problemática 5: Los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados. Ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados.*

Al interior de cada una de las problemáticas aquí expuestas coexisten causas de diverso calibre, para cuya solución de fondo se requieren, desde medidas de orden constitucional y legal, hasta decisiones de índole reglamentario por parte de los mismos organismos de control fiscal competentes. Y decimos que deben ser medidas de fondo, toda vez que los diagnósticos evidencian la inaceptable ausencia de una verdadera política pública integradora del control fiscal a los recursos públicos que trascienda los períodos de gobierno de cada contralor y se extienda en el mediano y largo plazo como política de Estado, que tenga como propósito cohesionar la frondosa institucionalidad –63 contralorías- que opera dispersa en todo el territorio nacional. Política que incorpore un conjunto de decisiones que permitan generar sinergias



interinstitucionales en los niveles municipal-departamental y nacional- con programas y proyectos de vigilancia y control comunes, de interés general, y otros de colaboración mutua en temas tecnológicos, de capacitación, entre muchas otras estrategias de generación de economías de escala.

Una política que privilegie la prevención del daño desde el control fiscal y la construcción de un gran plan maestro de control no solamente del nivel micro de la gestión pública a través de las auditorías, sino también y con especial énfasis del nivel macro –nacional y territorial- en cuanto posibilite la evaluación de las políticas públicas, los programas y proyectos, así como su impacto en los distintos niveles de la administración y en la sociedad.

Que disponga de recursos presupuestales acordes a tan importante función pública, atados a objetivos, metas y compromisos concretos y medibles en términos de beneficios de ese control<sup>68</sup> o de generación de valor público, entendido como el impacto positivo del control fiscal en términos de su contribución al mejoramiento de la gestión que es objeto de su vigilancia y control.

En síntesis: para el cumplimiento de los propósitos constitucionales, así como los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley 1474 de 2011, en cuanto a la lucha contra la corrupción y contra la deplorable ineficiencia en el manejo de los recursos públicos resulta inaplazable la necesaria modernización y fortalecimiento de la institucionalidad del control fiscal y de sus instrumentos técnicos, tecnológicos, jurídicos y financieros, tarea que debe ser vista como una necesidad estratégica para un Buen Gobierno y para los esperados propósitos de prosperidad para todos.

De ninguna manera puede pensarse que con sola la adopción de las normas anticorrupción de la Ley 1474 de 2011 está resuelto el problema. El Gobierno y los legisladores saben que -para producir resultados- se requiere implementar otras

medidas adicionales de política pública para la modernización y fortalecimiento de los organismos de control que deben actuar en desarrollo y en cumplimiento del mandato legal.

La función pública del control fiscal, de origen constitucional, se ocupa de la vigilancia y control a los bienes y fondos que conforman la Hacienda Nacional<sup>69</sup>, tan deplorablemente manejada y controlada, eventos éstos que finalmente apuntan a superarse con las medidas –algunas ya adoptadas pero que requieren acciones complementarias- y otras por adoptarse, como las que estamos proponiendo.

### **LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS”**

Coincidiendo con los propósitos transformadores contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo PND y en el estatuto Anticorrupción, la Auditoría General de la República AGR en su Plan Estratégico del período constitucional 2011-2013 “Control Fiscal con Pedagogía Social”, ha establecido dentro de sus objetivos institucionales el objetivo 2: *“Promover y coadyuvar un proceso de reingeniería del control fiscal para la lucha contra la corrupción”*, específicamente en el objetivo estratégico 2.1: *“ Participar en la estructuración de una política pública en torno a los objetivos de control fiscal”*; 2.2: *“ Fomentar en el proceso auditor la evaluación de políticas públicas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y de las Entidades Territoriales”* y 2.3: *“Coadyuvar a la cobertura y la calidad del control fiscal en los municipios.”*

Acorde con estos objetivos, y como se ha señalado en párrafos anteriores, se han realizado distintos foros y han sido elaborados documentos, propuestas y pronunciamientos de especialistas, la academia, la Auditoría General de la República y otras autoridades de control fiscal, en los dos últimos años, que han coincidido en la necesidad impostergable de tramitar y aprobar cambios substanciales, mediante una reingeniería a fondo de esa función pública en Colombia -en general- y

con mayor énfasis a su componente territorial en departamentos y municipios -de manera particular. Tal reformulación –como se ha planteado- debe pasar por medidas de orden Constitucional, otras de orden legal y, finalmente, aquellas medidas que pueden y deber adoptar las propias autoridades de control fiscal.

Ahora bien. Los esperados cambios se materializarán mediante propuestas concretas de reforma que, a manera de “árbol de soluciones”, nos permitimos transcribir a continuación:

### **“ÁRBOL DE SOLUCIONES” PARA LA REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL**

#### *I Nuevos fundamentos constitucionales para el diseño de una política pública de control fiscal*

1.1 Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional de control fiscal en Colombia. Creación de un Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal SINATCOF, compuesto por todas las instituciones de control fiscal de primero y segundo nivel y por las instituciones representativas del control interno. Dotado de políticas cohesionadoras de mediano y largo plazo y de programas y proyectos de control fiscal nacionales y regionales de interés general.

1.2 Elevar a rango constitucional el control fiscal preventivo establecido en el Estatuto Anticorrupción y la función de advertencia como producto del control fiscal posterior inmediato, frente a riesgo de pérdida de patrimonio público.

1.3 Independencia y autonomía de los organismos de control fiscal territorial. La meritocracia como requisito para la selección de los contralores territoriales. Creación de la Comisión para la Administración y Vigilancia de la Carrera Administrativa de las contralorías y de la AGR-

1.4 Eliminación del control fiscal recíproco AGR-CGR. El Consejo de Estado como organismo de cierre, realizará examen a la gestión fiscal de AGR (mediante la contratación de una firma especializada para el examen); y, en su sección tercera adelantará los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes.

1.5 Garantizar una mayor oportunidad en los procesos de responsabilidad y evaluar la viabilidad de constituir los tribunales de cuentas.

#### *II. Nuevos fundamentos legales para el diseño de una política pública de control fiscal*

2.1 Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías territoriales para un eficaz y efectivo control a los recursos públicos. Modificación de la Ley 617 de 2000 frente a presupuestos de las contralorías y del artículo 15 de la Ley 330 de 1996 en cuanto a la prohibición a las contralorías departamentales de contratar por prestación de servicios. Posibilidad legal para que contralorías realicen inversión.

Creación de un fondo nacional para proyectos de inversión del control fiscal (tecnologías, adecuación para la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal y demás elementos efectivos de modernización institucional) para aumentar capacidad de gestión y de resultados.

2.2 Carrera administrativa del control fiscal. Una disposición constitucional aún sin resolver. Reglamentar Comisión Nacional de Control Fiscal, para que administre los procesos de selección de los contralores y demás servidores públicos de las contralorías territoriales y de la AGR.

2.3 Resultados del control fiscal. Reglamentar sanciones a gestores de recursos públicos por el no fenecimiento de cuentas y por conceptos desfavorables sobre la calidad y eficiencia de control fiscal interno. (Suspensión o inhabilidad para ejercer cargos públicos mientras se resuelve situación de fenecimiento).

2.4 Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo, posterior pero inmediato. Desarrollar concepto constitucional “control fiscal interno” establecido en el artículo 268-6 superior, como un componente del control interno, sus elementos y métodos de evaluación interna; sus interacciones con el control fiscal externo. Establecer nuevas atribuciones a oficinas evaluadoras de control interno: *Los jefes de las oficinas de control interno tendrán, además de las consagradas en la ley 87 de 1993 y demás disposiciones, las siguientes atribuciones:*

- f) *Realizar el control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos.*
- g) *Comunicar advertencias, cuando exista riesgo de menoscabo del patrimonio público en la entidad de su competencia, como producto del control preventivo.*
- h) *Promulgar sanciones, en los mismos términos que los contralores territoriales en el ente controlado respectivo.*
- i) *Suspender procesos contractuales en la entidad auditada.*
- j) *Informar trimestralmente al nominador, al contralor territorial respectivo o al Contralor General, y al Auditor General en el caso de las contralorías, los resultados de sus evaluaciones de control preventivo.”*

#### *III. Otras acciones para la eficacia del control fiscal que no requieren reforma jurídica*

3.1 Implementación del control posterior pero inmediato a todos los gestores de recursos públicos.

*La cuenta anual será un informe de resultados e impactos de la gestión fiscal realizada, para poder determinar mediante el control fiscal de resultados, el cumplimiento final de los principios de que trata la ley. La demás información permanente, disponible en las redes de información virtuales, hará tránsito a componente de rendición de cuentas de las “actividades, operaciones y procesos ejecutados” por los organismos vigilados –según definición de control posterior del artículo 5° de la Ley 42 de 1993- mediante acto administrativo del respectivo contralor de manera que se garantice su calidad, confiabilidad, claridad, completitud, oportunidad, y demás atributos que debe reunir la información contable, financiera, jurídica y técnica pública. Esta será la información base para el control preventivo y posterior inmediato de que trata la Ley 1474 de 2011.*

3.2 Implementación de la evaluación de gestión y resultados a través del control al Plan de Desarrollo, políticas, programas y proyectos

3.3 Las nuevas tecnologías y el papel del e-control o control fiscal en línea para el control inmediato y preventivo.

3.4 Programa nacional de capacitación de control social y fiscal. La prevención en la lucha contra la corrupción y por el buen manejo de los recursos públicos.

A continuación, se describen una a una las problemáticas identificadas a manera de exposición de motivos, para concluir con la propuesta de reforma correspondiente.

Estos textos, a partir de la presente publicación, se ponen a disposición de la señora Contralora General y de los señores contralores territoriales como un referente para la discusión y como ponencia en los foros y encuentros que para los fines de reforma propicien la AGR y el Consejo Nacional de Contralores CNC.

### I. C O N T E N I D O S PARA REFORMA CONSTITUCIONAL

#### 1.1 Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional de control fiscal en Colombia

*Problemática: Existe un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema, nacional y territorial, generando malversación de recursos públicos y otras ineficiencias.*

#### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos para la reforma**

La Constitución Política en su artículo 267 definió el **control fiscal** como aquella función pública ejercida por las contralorías, que vigila la **gestión fiscal** de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

En consonancia con ese mandato superior, la ley 42 de 1993 determinó el conjunto de “*preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables*”, según reza su artículo primero. Posteriormente, la ley 610 de 2000 modificó parcialmente la ley 42 y, dentro de los preceptos que regulan el proceso de responsabilidad fiscal, definió claramente en su artículo tercero el concepto de **gestión fiscal**, como materia y objeto del control fiscal, de la siguiente manera:

“Para efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Vale decir, que la materia y objeto del control fiscal es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la Hacienda Pública.

Por otra parte, el artículo 35 de la ley 42 de 1993 definió así la Hacienda Nacional:

“Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.”

En esta dirección la misma Constitución Política determinó que los contralores prescribieran los métodos y la forma de rendir cuentas sobre la gestión fiscal realizada -por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos- e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. (268-1).

En cumplimiento del mandato constitucional cada una de las 63 contralorías del país -Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 distritales y municipales- ha establecido su propio régimen de rendición de cuentas por parte de los gestores de recursos públicos, sus propios planes estratégicos para el desarrollo de sus actividades misionales y de apoyo durante los cuatro años del mandato legal, sus propios instrumentos de revisión de cuentas y de evaluación de la gestión fiscal en el ámbito de su jurisdicción, todo ello sin que medien políticas o siquiera algunas estrategias efectivas de articulación, coordinación o complementariedad entre los distintos niveles de contralorías: municipales, distritales, departamentales y General de la República.

En efecto, hoy en Colombia no existen mecanismos de articulación ni mucho menos políticas públicas de largo plazo, que superen los períodos de gobierno de cada contralor -cuatro años- y que ordenen esa frondosa institucionalidad hacia temas, objetivos y metas estratégicas comunes y de interés nacional, regional, departamental o local.

Contrario a las reales necesidades de fortalecimiento del nivel territorial del control fiscal, como elemento fundamental de la descentralización y de la democracia local, hoy apenas subsisten contralorías muy debilitadas, para extensos territorios, con muy escasa coordinación con la CGR o con los otros organismos pares de control de entidades territoriales colindantes, en contravía de principios básicos de economías de escala y de racionalidad de la gestión pública que hacen ineficiente, antieconómico y poco efectivo el ejercicio del control fiscal.

Es tanta la ausencia de políticas que cohesionen y armonicen el control fiscal nacional-territorial que -cuando se trata de *fenecer* las cuentas respectivas- las contralorías de los distintos niveles que actúan en los mismos territorios no comparten entre sí la información ni los resultados de sus actuaciones de control, presentándose de manera generalizada y absurda el caso de no incluir dentro de los criterios para el fenecimiento o no fenecimiento de las cuentas por parte de las contralorías territoriales el manejo dado por los gobernantes locales a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones SGP y del Sistema Nacional de Regalías SNR que, para la mayoría de entes territoriales constituyen su principal fuente de ingresos y de financiación de la inversión, recursos que son objeto de control por parte de la Contraloría General de la República.<sup>70</sup>

Como puede observarse, la ley 1474 de 2011 reforzó las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República con contralores provinciales, pero no señaló mecanismo de articulación alguno entre esos gerentes y contralores provinciales, con sus pares los contralores territoriales departamentales, distritales y municipales. Entonces, a nivel departamental encontramos -por ejemplo en Antioquia- que además de la Gerencia departamental y provinciales de la Contraloría General de la República CGR, existen la Contraloría Departamental de Antioquia y las contralorías municipales de Medellín, Envigado,

Bello, Itagüí, que no articulan ni comparten información sobre los asuntos comunes o por lo menos de interés regional, para realizar actividades de control concurrentes o complementarias con fines de lograr eficiencia y efectividad, es decir, mejores y más completos resultados del control fiscal y sus esperados impactos en materia de contribución al mejoramiento de sus vigilados.

O en el Valle del Cauca, en donde coexisten la CGR, la Departamental y las municipales de Cali, Yumbo, Buenaventura y Palmira. También en Santander, con la CGR, la Departamental y las municipales de Bucaramanga, Floridablanca y Barrancabermeja. Y en Cundinamarca, la CGR, la contraloría Departamental y las municipales de Soacha y la del Distrito Capital. O en Atlántico, la CGR, la Departamental y las municipales de Barranquilla y Soledad, O en Risaralda, la CGR, la Departamental y las municipales de Pereira y Dosquebradas.

En todos los departamentos se evidencia un entramado institucional que no articula ni coordina sus actuaciones en esas regiones y que genera ineficiencias e inequidades cuando se compara con otras contralorías, también territoriales, como las Departamentales de Chocó y Guajira y las de los antiguos territorios nacionales, en donde tales instituciones sobreviven con muy escasos recursos y un promedio de 6 funcionarios por contraloría, para el control frente a enormes extensiones geográficas y necesidades apremiantes en inversión social y control efectivo a la misma.

Adicionalmente, existen 30 contralorías en igual número de distritos y municipios de Colombia, la mayoría de ellas en muy precarias condiciones presupuestales y de otros recursos como los tecnológicos y de talento humano, que hacen muy difícil atender los nuevos requerimientos en materia de implementación de la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal y de control preventivo, posterior inmediato, sobre todo frente a las cada vez más sofisticadas y complejas modalidades de gestión financiera y contractual. Y frente a las

también diversas y sofisticadas modalidades de corrupción.

Esa es, a grandes rasgos, la ineficiente estructura territorial del control fiscal en nuestro país, que es imperativo superar.

Sobre este particular, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 Prosperidad para todos”, señaló así las intenciones del gobierno nacional al respecto:

“Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.”<sup>71</sup>

Estas intenciones del Gobierno Nacional requieren de otras decisiones complementarias, en especial aquellas decisiones de política frente a los recursos que demanda la adopción de las medidas establecidas en el plan de desarrollo.

A su vez, el Estatuto Anticorrupción emitió una serie de normas para cuyo cumplimiento se requieren acciones conjuntas, coordinadas, concurrentes y complementarias, lo que implica actuar **como un sistema** en los distintos niveles, desde lo nacional hasta lo territorial, así como al interior de cada entidad territorial o entre algunas de ellas cuando los temas resulten comunes o complementarios.

### **Estrategias para el fortalecimiento del actual esquema institucional**

1. Creación formal y participativa (preferiblemente de origen constitucional o en su defecto de orden legal) de un verdadero Sistema Nacional-Territorial de Control Fiscal SNTCF, (o SINATCOF) compuesto por las 63 contralorías del país como organismos de control de primer nivel, así como por la Auditoría General de la República (control de segundo nivel) y por entes representativos de las oficinas evaluadoras de control interno. El SINATCOF será dotado legalmente de políticas que superen y trasciendan los períodos de gobierno de los contralores,

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

que ordenen esa institucionalidad hacia temas, objetivos y metas estratégicas comunes y proyecten con visión estratégica de largo plazo esta función pública, de interés nacional, regional y local. Tales políticas deben garantizar:

- La necesaria cohesión y articulación de todo el Sistema
- Visión de largo plazo, que trascienda los actuales planes “estratégicos” de cuatro años a enfoques de mayor dimensión en contenidos, espacios y tiempos.
- La existencia de procesos de armonización entre los planes estratégicos de los contralores entrantes con los de los contralores salientes, que garantice continuidad en los temas nucleares del control previstos en las políticas de largo plazo
- Que privilegie la prevención del daño al patrimonio público
- Que defina políticas, planes, programas y proyectos conjuntos de control fiscal en el mediano y largo plazo, (ejemplos: recursos para la salud; la calidad del gasto público en Colombia; el extractivismo y sus impactos sociales y medioambientales; evaluación de políticas públicas de distinto orden y sus impactos en la población objetivo y la sociedad; los recursos públicos destinados por leyes, ordenanzas y acuerdos a la atención de víctimas y a los desastres de las olas invernales; la capacitación y mejora de competencias del talento humano; entre muchos otros temas comunes).
- Definición clara de roles y competencias de cada uno de los componentes del SNTCF.

Un artículo constitucional podría ser del siguiente tenor: (Ver propuesta de Acto Legislativo)

“Artículo. Sistema Nacional de Control Fiscal. Créase el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal, SINATCOF como un instrumento de coordinación, conformado por la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales, la Auditoría General de la República, y los representantes, del Sistema Nacional de Control Interno, de los Comités

de Coordinación del Sistema de Control Interno y de las Unidades u Oficinas de Coordinación del Control Interno. El Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal definirá y armonizará políticas y programas de vigilancia y control fiscal de interés general nacional y regional, de asistencia técnica y cooperación para el mejoramiento de la función pública. La ley prescribirá las políticas, métodos y la forma en que funcionará el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal y las condiciones y términos en las que se seleccionarán sus integrantes.”

Quedaría entonces, la tarea de preparar el texto legal reglamentario correspondiente.

Con relación al tema de la necesidad de replantear el actual Sistema Nacional de Control Fiscal se ocupó y pronunció a finales de 2010 la Misión creada por la Auditoría General de la República (ver propuestas de la Misión en anexos) en la que participaron expertos del Banco Mundial y otros nacionales, entre estos últimos algunos contralores territoriales.

La propuesta debe examinarse de manera propositiva, creativa, no como un acuerdo burocrático más, sino como un foro de diálogo y concertación de objetivos comunes, un acuerdo de voluntades para definir sinergias, estrategias y apoyos mutuamente beneficiosos:

“Los cambios estructurales son transformaciones profundas en los procesos internos de los organismos del sistema de control. La percepción generalizada de los entrevistados sugiere que sí es necesario realizar cambios estructurales en el control fiscal territorial. Una opinión indica que no se ha logrado conformar una organización sistémica donde se actúe como un todo con estándares comunes de actuación fiscal, ni administrativos. Se recomienda realizar una reingeniería que modifique el rol de las diferentes organizaciones del control y que se llegue a aplicar las premisas de la Constitución. Se considera que debe haber una organización que agrupe a las contralorías territoriales pero sin que dependa de la CGR, pues el SINACOF no responde a las exigencias de las territoriales.

Los cambios estructurales van a depender del modelo organizacional que se aplique en el sistema. Requiere de sincronización y armonía entre sus partes para ser eficiente y efectivo. Asimismo la ejecución de los procesos deben ser los apropiados y normalizados. Para ser efectivos, los cambios necesitan de una reingeniería del sistema de control manteniendo una estructura formal. La propuesta en este estudio se orienta a un cambio estructural con una visión sistémica." (Informe Misión pág. 74)

Y finalmente, la Misión examinó las bondades y dificultades, para la construcción de las bases de consenso: (pág.92)

### ***“Construcción de las bases de consenso***

El llevar a cabo el desarrollo de este proyecto conlleva un esfuerzo importante de todas las instituciones involucradas. Como se ha expresado líneas arriba, el proceso de construcción de una organización de esta naturaleza es sustancialmente más simple si es que el proceso fuera inverso, es decir si se trata de descentralizar una organización centralizada. Normalmente la distribución del poder la realiza una institución central y los procesos de aceptación de un cambio se simplifican al tener que convencer a un liderazgo concentrado.

La propuesta requiere de un proceso de aceptación de muchos niveles acostumbrados a confundir independencia con autonomía absoluta. Revisando el concepto de descentralización se encuentra que este modelo responde muy bien cuando de lo que se trata es de atender necesidades de una organización cuando esta enfrenta situaciones diferenciadas y que exigen un tratamiento acorde a su realidad como es el Estado. La descentralización es extender el desarrollo a todas las poblaciones de un país y por lo tanto el gasto público, esfuerzo que debe ir acompañado del control fiscal. Este ha sido el razonamiento para este importante esfuerzo en la República colombiana.

Los principales argumentos para desarrollar el consenso giran alrededor de los siguientes temas que en su gran proporción fueron identificados como dinamizadores del cambio o inhibidores de débil resistencia:

1. Beneficios extendidos al lograr un control fiscal más profesional y de mayor coherencia en todo el país.
2. Ahorros y mejoras de calidad en programas de capacitación y entrenamiento al contar con una Escuela Nacional que desarrolle programas y que pueda acceder a programas internacionales de INTOSAI como los programas de capacitación y de capacitación de capacitadores del IDI la iniciativa de INTOSAI para estas materias.
3. Ahorros en el desarrollo de Sistemas Informáticos centralizadamente y con posibilidades de compartirlos a nivel de todas las contralorías.
4. Coordinación de acciones de control definiendo claramente competencias y trabajos conjuntos desarrollando sinergias de costo y calidad.
5. Conformación de un grupo cohesionado con representatividad para defender los intereses de las contralorías miembro, en aspectos como solicitudes de asignación presupuestal, conflictos con los supervisados, conflictos con otras instituciones del sistema, conflictos políticos.
6. Armonización de los métodos de control fiscal.
7. Desarrollo de un Plan Anual de Auditorías en el que se puedan incorporar áreas prioritarias como por ejemplo: regalías, contrataciones, salud, concesiones, compras por fideicomiso internacional y otras.
8. Puesta en marcha de una carrera contralora para la formación de profesionales multidisciplinarios y líderes de los sistemas de control que puedan asumir eficiente y eficazmente esta importante función del Estado.
9. Promover desde los entes contralores las mejoras de las tareas de Control Interno, que debe coordinarse con las contralorías.
10. Introducir modificaciones importantes en la calidad de control con enfoques que promuevan el control preventivo, la rendición de cuentas, el control de gestión y la eficacia de los procesos de responsabilidad fiscal.
11. Se ha establecido un mecanismo para que las instituciones de control participen en

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

una Comisión de Coordinación que va a conjugar políticas orientadas a luchar con la corrupción.

12. El momento institucional actual, con una nueva Contralora General y por otro lado con el Auditor General y casi todos los contralores territoriales cercanos al término de su gestión reduce la percepción de conflicto de intereses.

El proceso de cambios no solo tiene beneficios sino que se enfrenta a riesgos importantes que habrá que superar y enfrentar en cada momento. Estos están relacionados con los inhibidores y los dinamizadores débiles:

1. Pobre relación con las instituciones a supervisar que sería un agente que no va a aceptar que exista una organización sólida de contralorías.
2. Las resistencias de aquellos que querían desaparecer las contralorías territoriales y promovieron el referéndum.
3. La falta de comprensión del legislador de la problemática de control fiscal.
4. Una visión con interés político por parte de los principales actores (de poder, más que de partido político) que impediría la búsqueda de consensos y el desarrollo de un interés común.
5. La falta de información que permita distorsionar la razón de ser de la organización y que impida consensos.
6. La presencia de corrupción entre las entidades de fiscalización.
7. La falta de voluntad política de los líderes anticorrupción que les impida presentar un frente común.
8. La demora en el proceso de recomposición institucional y de cambio legal que debe acompañar este cambio.

Con estos elementos en mente se puede realizar el proceso de cambios que llevará a contar con un Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal.

### **Modificaciones Legales**

La coyuntura se presenta apropiada para llevar adelante un cambio en el sistema de control territorial. El excelente momento de relaciones entre la CGR y la AGR va a permitir que la nueva contralora perciba en

forma clara los beneficios de modificar el sistema. Los cambios legales más relevantes son:

1. Modificación de los períodos de mandato de los agentes del sistema deben modificarse y estabilizarse en siete (7) años en vez de cuatro (4) que corresponden hoy en día por mandato constitucional. Las modificaciones deberán ser de orden constitucional.
2. Los requisitos para ser candidato a ocupar el cargo de contralor, aunque tiene la información básica tendrá que ser revisada y una norma con rango de ley sería suficiente para modificar la norma.
3. Modificaciones en las normas de auditoría para armonizarlas apropiadamente, con participación de las contralorías territoriales; va a requerir un mandato por resolución del Contralor General.
4. El financiamiento deberá lograrse a través de fondos ya asignados y no usados por la CGR y por la AGR. Las necesidades son muy fuertes y se deberá buscar financiamiento externo. A futuro y con resultados que se puedan mostrar, el presupuesto nacional se debe hacer cargo y parcialmente deberá recibir financiamiento con cuotas que las contralorías se comprometan a pagar con el fin de mantener vivo el sistema.
5. La creación de los órganos del Sistema van a realizarse buscando consensos, por voluntad propia y con la firma de un acta con las intenciones de formar la nueva organización.

Estas reflexiones de beneficios y riesgos, aunadas a cualquier otra que surjan de la experiencia de los miembros de la AGR, la CGR, o las contralorías territoriales, se deben tomar en cuenta para la definición del cambio que requiere el Control Fiscal Territorial. Estos elementos deben considerarse en la elaboración de la hoja de ruta. (...)"

Hasta aquí la cita de las propuestas de la Misión.

2. Una vez haya sido creado y esté en funcionamiento el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal SINATCOF,



este organismo de coordinación deberá generar sus propios planes de acción para el mediano y largo plazos, que incluyan las necesarias interacciones en materia de capacitación continuada para el desempeño óptimo del control; creación participativa de los necesarios complementos y ajustes a la Guía de Auditoría Territorial y de unas normas armonizadoras para el nivel territorial del control fiscal (ordenada por el artículo 130 del Estatuto Anticorrupción), así como frente al apoyo interinstitucional técnico y tecnológico para el fortalecimiento de esta función pública, la implementación de la oralidad en el proceso de responsabilidad fiscal; la ampliación de coberturas, el logro de la oportunidad, la transición hacia el control posterior inmediato con el soporte de las TICs (artículo 126 Estatuto Anticorrupción), la preparación y fortalecimiento de competencias del talento humano y la calidad del trabajo.

Así mismo, se debe ocupar de la creación de un Centro de Capacitación y Entrenamiento, que genere políticas al respecto, aprovechando la capacidad instalada en algunas contralorías, así como el apoyo de la ESAP y demás instituciones de educación superior; que complemente la formación profesional y actualice en técnicas y herramientas de auditoría, evaluación de políticas macro y otros temas de control -como el ambiental, ordenamiento territorial y urbano- al personal de las contralorías territoriales.

La conformación de un Centro de Desarrollo Informático que elabore sistemas ad hoc para el funcionamiento de las contralorías territoriales. Sobre este último tema, una medida conveniente consistiría en que el mismo Sistema

Nacional Territorial de Control Fiscal SINATCOF administre directamente los aplicativos virtuales con la información que provean los gestores fiscales, por ejemplo, los relativos a la contratación en todo el país (que hoy maneja la Auditoría General de la República), de manera que se puedan generar alertas a todas las contralorías, identificar riesgos comunes y focalizar técnicamente el control fiscal.

Por otra parte, el tema de la estructura institucional debe estar acompañado de otros cambios normativos impostergables, relacionados con la esencia del control fiscal y la forma de realizarlo de manera más eficiente, oportuna y efectiva, temas que son objeto de las siguientes reflexiones y propuestas.

### **1.2 Control preventivo, control fiscal posterior inmediato y función de advertencia**

*Problemática: El control fiscal posterior y selectivo -tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio público.*

#### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos**

La Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción determinó en su artículo 129 literal d) el “**énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora** y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados.” Mandato que resulta altamente beneficioso en términos de la vigilancia efectiva de los recursos públicos, toda vez que faculta a las contralorías a pronunciarse en oportunidad cuando de sus actuaciones de control posterior pero inmediato se vislumbra que puede estar en riesgo el patrimonio público.

Renglón seguido, complementó dicha disposición con la habilitación a las contralorías para

desarrollar y aplicar metodologías que permitan *“el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia.”* (129, literal e).

Tales preceptos confirman la importancia de empoderar legalmente y sin que haya lugar a dudas o interpretaciones al control fiscal para que realice control preventivo -como complemento del control posterior, de gestión y de resultados-. En reciente foro internacional sobre *“Buenas prácticas anticorrupción”*, el eje central de la discusión y de las conclusiones se dio en torno a la necesidad de abocar de manera decisiva **-en y desde todos** los organismos del Estado- el tema de la prevención.<sup>72</sup> Garantía de permanencia y sostenibilidad de la norma es llevar a rango constitucional la atribución legal de las contralorías para realizar control preventivo desde la aplicación del control posterior inmediato, y con ese mandato claro y contundente poderse pronunciar a tiempo y de manera responsable frente a eventuales y documentados casos en los que se adviertan riesgos de pérdida o menoscabo de recursos públicos, sin que con ello se pueda argumentar coadministración alguna. Tales pronunciamientos tendrán para el gestor fiscal un carácter no vinculante, lo que delimita claramente el alcance del pronunciamiento del organismo de control.

La contraloría, en consecuencia, (fortaleciendo simultáneamente su labor resarcitoria), debe privilegiar la prevención del daño mediante el análisis de riesgos y otras prácticas reconocidas y hacer *“uso responsable de la función de advertencia”*, como lo ordena el literal b, del artículo 129 del Estatuto Anticorrupción.

Basta observar que los grandes descalabros de las finanzas públicas no han sido detectados en el examen posterior de la cuenta anual. Ni mucho menos han sido evitados, como debiera ocurrir si se hubiesen adoptado efectivos sistemas de control con énfasis preventivo.

Pero veamos lo que ha venido sucediendo con el control fiscal en cuanto a la oportunidad

y efectividad de sus pronunciamientos, para argumentar la justeza y coherencia de la propuesta aquí esgrimida.

La Constitución Política determinó que el control fiscal se realiza de forma posterior y selectiva (artículo 267 Superior) y que serán los contralores los que prescriban los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos y bienes públicos (268-1).

A su vez, la ley 42 de 1993, en su artículo 15 definió la **cuenta** como el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario. Y son el Contralor General de la República y los contralores territoriales, en el ámbito de su jurisdicción quienes determinan los métodos, formas y plazos para ello e indican los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

Aquí cabe resaltar que ni la Carta Política ni la ley definieron una cuenta anual como única manifestación de informar y responder sobre la gestión fiscal realizada.<sup>73</sup> Igualmente, el artículo 268-2 Superior establece como una de las atribuciones de los contralores *“Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”*. Aquí, tampoco se establecen fechas únicas para que el contralor se pronuncie sobre la gestión fiscal que examina.

La actual reglamentación del control fiscal se concentra en el estudio del **producto final** de la gestión fiscal- mediante el examen de la *“cuenta anual”*- y, por regla general, no vigila ni examina actividades, operaciones, procesos, ni subproductos que hacen parte de la cadena de valor de la gestión pública y que se ejecutan de manera continua, permanente y que configuran gestión fiscal, situación que se traduce en un control tardío e inefectivo.

El proceso de examen que realizan las contralorías a la información reportada en la *“cuenta anual”* no permite actuar en oportunidad para prevenir

daños al patrimonio público. La forma escogida para realizar el control fiscal tampoco permite aprovechar los sistemas automatizados que posibilitan conocer en línea y en tiempo real aquella información que representa evidencia cierta de las actividades económicas jurídicas, tecnológicas y de los procesos relacionadas con los recursos públicos, en términos de “*planeación, adquisición, conservación, custodia, explotación, enajenación, consumo, gasto, inversión, recaudo*” y demás manifestaciones de la gestión fiscal realizada. Esta información continua, permanente o periódica por lo general es solicitada pero no es utilizada por los organismos de control para ejercer sus labores de manera oportuna, toda vez que el control se focaliza en la gestión fiscal realizada durante la vigencia inmediatamente anterior.

Los propósitos del Constituyente consistieron en dotar a las contralorías de instrumentos que superaran aquellos controles meramente contables y jurídicos -control numérico legal- con verdaderas evaluaciones de los efectos e impactos de la gestión fiscal. Así registró la exposición de motivos de la Ley 42 de 1993 las dimensiones y alcances del control fiscal posterior:

“(...) por mandato constitucional el control fiscal será exclusivamente de carácter posterior y selectivo y la Contraloría General de la República realizará funciones de control de gestión y de resultados. (...).

Así mismo, se podrá analizar el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. A través de la revisión de cuentas y del examen de los estados financieros, será posible valorar la eficiencia, eficacia, economía y la equidad alcanzadas por el Estado en el ejercicio de sus funciones.

Se define para efectos de la ley el concepto de cuenta dentro de la nueva concepción que contempla la Carta Política, **esto es, el punto de partida** para el ejercicio del control fiscal como mecanismo para determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los recursos, dejando de ser una simple oración aritmética. De igual manera, faculta al Contralor General de la República para determinar las personas obligadas

a rendirlas, los procedimientos, formas y plazos en que lo deben hacer. (...)”<sup>74</sup>

Como consecuencia, hoy, con base en la interpretación de este último párrafo, las contralorías toman como punto de partida o insumo para conformar sus planes anuales o generales de auditoría PGAs la “cuenta anual de la gestión fiscal”, informe que es radicado por los sujetos de control a más tardar el 28 de febrero de la vigencia fiscal siguiente a la del correspondiente periodo anual que se rinde.

De manera que los PGA construidos con base en la información de la “cuenta anual” son documentos prácticamente inmodificables, que contienen las auditorías programadas para ser ejecutadas a lo largo del año -sobre la base de una gestión fiscal realizada un año atrás- con el inconveniente que, al no contar con elementos de prevención fiscal se generan traumatismos que afectan la programación previamente acordada, cuando se presentan hechos o situaciones durante la vigencia en curso que ameritan acciones inmediatas de control fiscal. Mientras esto ocurre, se desaprovecha la valiosa información continua, mensual, bimestral y trimestral que produce la administración (información en las redes virtuales, que se encuentra en “la nube”) y que reporta juiciosamente a distintas autoridades: ejecución mensual de presupuesto; informes de contratación con datos básicos para un buen examen a la misma; estado de la deuda; balances financieros trimestrales; ejecución de proyectos del plan de desarrollo. Pero también se desaprovecha de manera inexplicable e injustificable la información que ofrecen las numerosas bases de datos con estadísticas sobre los distintos asuntos que son objeto de control fiscal y que tienen que ver con la gestión pública de las entidades y sectores en materias de salud, servicios públicos, educación, saneamiento básico, impuestos, población, recaudos, amén de la que producen entidades como el Departamento Nacional de Planeación y varios otros organismos reguladores y de vigilancia y control.

Si bien es cierto, los PGAs contienen auditorías **especiales**, que se ejecutan sobre temas específicos de la gestión fiscal de la vigencia en curso, el tema de la oportunidad, de la calidad y de la efectividad del control sigue siendo crítico. Y, para rematar, en muy escasas ocasiones los exámenes que se realizan durante el año se tienen en cuenta para emitir la opinión y los pronunciamientos anuales del contralor.

Además de la pesada carga procedimental para la revisión de la cuenta, el método actual emprende el examen de la gestión fiscal mucho tiempo después de realizadas las *“actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”*, de que trata el objeto del control posterior según el artículo 5° de la ley 42 de 1993, contrariando la esencia del citado precepto normativo, en cuanto a la naturaleza preventiva del control posterior pero inmediato. Ésto ha devenido en un control inocuo, sobre hechos ya cumplidos desde un año y más de haberse ejecutado la gestión objeto de control, sin posibilidad alguna de incidir de manera preventiva, desde el control fiscal, sobre el cuidado de los fondos y bienes involucrados, ni de corregir a tiempo el rumbo por parte de los gestores fiscales y contribuir al mejoramiento de la gestión que es objeto de control.

En consecuencia, la principal conclusión que deja este análisis salta a la vista: estamos muy lejos de ser oportunos, pertinentes y efectivos, principalmente por el modelo de evaluación y control concebido, por la ausencia de conocimiento especializado, por la carencia de herramientas tecnológicas o por la precaria distribución y escasa utilización de tales recursos, que se encuentran concentrados en no más de tres (3) de las 63 contralorías del país.

El tema del control preventivo hasta ahora aplicado en algunas contralorías también fue examinado por la Misión de Expertos: (Pág. 76)

“El control preventivo se manifiesta fundamentalmente en el control de advertencia. Hasta el momento hay opiniones contrarias de

que éste funciona. También se han dado veedurías y control ciudadano como parte de este enfoque preventivo. En general la opinión sugiere que sí está funcionando en estos tres elementos.

El control de advertencia se realiza ante los procesos que pueden darse con deficiencias corregibles. Se requiere de una acción inmediata. Este tipo de control es de carácter vigilante, al proteger el interés público. Es necesario que se diseñe una política que considere el control preventivo con más actividades realizando veedurías, promoviendo participación ciudadana, con programas de entrenamiento al funcionario público y programas de educación infantil en ética. Asimismo es necesario que esté dentro del orden territorial involucrando responsabilidades y alineamiento con los controles posteriores.”

En consecuencia, la AGR ha venido propiciando la prevención del daño como elemento fundamental de su actividad misional. Para ello parte del hecho irrefutable y evidente de que **el daño al patrimonio público es, en esencia, irreparable**, como lo han demostrado casos emblemáticos como el que se ha presentado en la salud o el daño ambiental, entre muchos otros de alto impacto. Aquí el papel del control fiscal externo es decisivo: debe privilegiar la prevención del daño, vigilando procesos en curso que, de ser necesario corrijan su rumbo.

Además de los informes de auditoría inmediatos, una contraloría realmente efectiva plantea el uso legítimo de la función de advertencia como producto del control posterior inmediato que se acerca al concepto de control en tiempo real, en la medida en que el empleo adecuado de esta facultad previene o se anticipa a la causación de daños al patrimonio público, gracias a la metodología empleada de ponderación en el análisis de riesgos, y cuya aplicación puede ser cuantificada en términos de los beneficios tanto económicos como sociales.

El control fiscal posterior inmediato y en tiempo real y su producto, las advertencias comunicadas, permiten a la administración municipal o

departamental corregir el rumbo y salvaguardar los recursos involucrados en la observación oportuna del auditor gubernamental, toda vez que el organismo de control actúa aquí sobre procesos en curso y no solamente sobre productos finales, generando así una cadena de impactos que esas acciones correctivas y preventivas le proporcionan al ciudadano beneficiario de la gestión pública.

### **Estrategias para el control preventivo y posterior inmediato:**

1. Otorgar rango constitucional a la atribución legal del control fiscal para realizar control preventivo. Proponemos agregar un texto al segundo inciso del artículo 267 Superior, de la siguiente manera (el subrayado corresponde al nuevo texto propuesto):

“Artículo 267.- El control fiscal es 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 de la nación.

“Dicho control tendrá énfasis en la prevención del daño al patrimonio público y se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. (...)”.

2. Agregar un numeral o un inciso adicional al artículo 268 Superior:

“Función de advertencia. El Contralor General de la República, el Auditor General de la República, los Contralores Territoriales y los Jefes de las Unidades u Oficinas de Coordinación del Control Interno, tendrán en forma exclusiva la facultad de emitir conceptos con el propósito de advertir a los sujetos de control sobre actos, operaciones o procesos que se vayan a ejecutar o estén en ejecución por dichos entes vigilados, que puedan significar grave riesgo al patrimonio público. La función de advertencia no se constituye en un elemento vinculante.

La Contraloría General de la República tendrá la facultad excepcional de comunicar advertencias a cualquier gestor fiscal del Estado en sus diferentes niveles y sectores, cuando conozca de hechos y situaciones que pongan en riesgo los recursos

públicos, independientemente del origen o el destino de éstos.”

Naturalmente que para el éxito de los propósitos del control preventivo, deben cumplirse, por lo menos, las estrategias adicionales descritas en el capítulo correspondiente a la implementación y fortalecimiento del control posterior inmediato, así como el papel de las TIC, señaladas párrafos adelante, en los numerales 3.1 y 3.2 del presente documento.

### **1.3 Mejoramiento de los requisitos, calidades y períodos de los contralores**

Problemática: *Ausencia de autonomía de los organismos de control fiscal frente a sus vigilados; (...). Debilidades y vulnerabilidades en procesos de selección de contralores territoriales y de los jefes de las oficinas de control interno de las contralorías.*

#### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos**

La Misión de Expertos analizó así esta situación: (pág. 74)

“La autonomía es la independencia de los organismos con capacidad para tomar decisiones alineadas a los fines del sistema de control nacional. La percepción generalizada es que la autonomía es débil. Existe formalmente pero en la realidad no. Los riesgos que se presentan continuamente están relacionados con la intervención política y con los límites al presupuesto. Existe una marcada diferencia entre las contralorías de diferente nivel.

Por esta razón, la autonomía requiere de madurez institucional para garantizar la independencia de los organismos alineados a los objetivos comunes del sistema de control. La autonomía debe llevar a buenos modelos de elección de contralores, sin generar interferencias en el desenvolvimiento regular y ético de los organismos.

Asimismo, el ejercicio de las labores en autonomía no debe crear agentes perturbadores como la politización del cargo ejercido, la designación, dificultades presupuestales o la baja competencia de los actores involucrados. (...)”

Y más adelante concretó: (Pág. 90)

### **“Elección y Período de los titulares de las Organizaciones del Sistema**

(...) Los procesos de elección son de naturaleza política y son los órganos del poder legislativo, Concejos Municipales u Órganos de carácter Judicial los que escogen a quienes dirigen. Este proceso aunque criticado por muchos es el aceptado globalmente y los cuerpos políticos son los que eligen los miembros de estos cuerpos. Sin embargo la elección no es un problema si existe un sistema de evaluación que permita corregir aquellos casos que no responden a las expectativas ciudadanas. En ese sentido se debe desarrollar un sistema complejo en el cual participen instituciones que no han sido las que definan la designación y puedan recortar los períodos si esto es una necesidad.

En cuanto a la duración de los períodos de nombramiento hay también una dificultad pues los periodos de los gobiernos elegidos coinciden con los nombramientos de contralores. La primera interpretación es que el gobierno de turno escoge a quien lo va a controlar, afectando la independencia del control, principio fundamental del Control establecido en la Declaración de Lima de 1979 y luego en la Declaración de México de la INTOSAI.

Por estas razones es necesario considerar dos modificaciones constitucionales una la que se refiere a las formas de remover un contralor y la otra a definir el período del mandato de contralores y del Auditor General, considerando un período diferenciado en el primer periodo de nombramiento. (...)

Hasta aquí, la opinión de la Misión sobre este preciso particular.

Ahora bien. En foros y publicaciones en los que la Auditoría General de la República AGR ha tenido especial participación en los últimos años y en alianza estratégica con la Universidad del Rosario y el proyecto de contraloría tipo auspiciado por la Agencia Alemana de Cooperación GIZ (anterior GTZ), se avanzó en una propuesta que fue presentada en el marco de discusión del Estatuto Anticorrupción, que por su vigencia retomamos debidamente ajustada, para efectos de ser incluida en la reforma constitucional y legal que estamos promoviendo.

En efecto, el desarrollo y mejora continua de la función pública del control fiscal -para que se

proporcione de manera eficaz, eficiente pero sobre todo efectiva- está determinado por la consecución y acatamiento de las garantías de independencia y autonomía para el ejercicio de tal función por parte de los organismos encargados de su cumplimiento. Esas garantías tienen que ver no solo con el reconocimiento jurídico de la existencia de las contralorías, sino con el proceso de selección y el régimen jurídico de vinculación laboral de los contralores y demás auditores gubernamentales y con la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal.

Otra manifestación de esas garantías, se pone de presente con la participación concurrente de las distintas ramas y órganos del poder público en el proceso de selección y elección de los titulares de la función, aunque los requisitos constitucionales para el desempeño de los cargos no garantizan la idoneidad técnica que los mismos requieren -y sin que hasta la fecha el legislador haya llenado ese vacío, contando con la habilitación constitucional para hacerlo-.

La experiencia ha demostrado que la efectividad de la lucha contra la corrupción no es un tema exclusivo del control fiscal, como de manera perversa se quiere hacer ver por algunos críticos poco constructivos y en algunos casos excesivamente parcializados.

Pero la lucha contra la corrupción pasa indudablemente también por la transparencia en la forma y requisitos para la selección de los contralores.

La Auditoría General de la República en el informe de evaluación de las contralorías territoriales denominado “*Hacia la Transformación del Control Fiscal Territorial*” realizó los siguientes análisis en relación con la tecnificación de las contralorías:

“(...)”

*Hay una razón de fondo que hace que este sea un panorama del control fiscal territorial preocupante, la forma de elección de los contralores: en la cual intervienen en una primera instancia los tribunales*

*al conformar las ternas; en segunda instancia intervienen las corporaciones públicas de elección popular quienes al realizar la elección del contralor son permeadas por intereses políticos y hasta económicos que afectan la imparcialidad del respectivo contralor”.*

A través de la reforma que estamos proponiendo se formula una nueva forma y requisitos para la selección de los contralores territoriales. Pero también de los jefes de las oficinas coordinadoras de control interno de las contralorías territoriales. La Auditoría General de la República considera que tal procedimiento debe realizarse mediante un mecanismo técnico que garantice el mérito. Es necesario también incrementar las calidades para el ejercicio del cargo de contralor territorial.

*“(...) Estas y otras acciones que se derivan del valor que la Auditoría General de la República da a las contralorías, deben contribuir a un control fiscal gerencial, visible y confiable que cumpla con los mandatos que se le han otorgado a las contralorías para responder a las expectativas de nuestra sociedad”.*

Es evidente que un control fiscal técnico e independiente pasa necesariamente por el tamiz de funcionarios de primer nivel, iniciando con la transparencia que debe anteceder y concomitar en el proceso que reglamenta su elección, de las calidades para ser elegido.

En ese orden de ideas, es de suma importancia implementar metodologías de selección meritocrática de los contralores Departamentales, Distritales y Municipales para que puedan actuar especialmente en los siguientes frentes:

- Tener conocimiento detallado de la entidad territorial.
- Identificar sus problemas más relevantes.
- Conocer la normatividad de la gestión fiscal.
- Demostrar competencia técnica para atender las problemáticas identificadas.

De ahí el énfasis en la transparencia que debe primar al momento de poner en funcionamiento el

proceso de selección, para que esté enmarcado en inscripciones previas y públicas y en exámenes de conocimientos. Se deben incluir también parámetros unificados, para que en todas las entidades territoriales en donde haya contralorías, se disponga de los mismos referentes normativos.

### **Estrategias de solución:**

Agregar un texto constitucional al artículo 272 Superior del siguiente tenor:

“Para ser elegido contralor territorial se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario en ciencias administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales, y las demás calidades que establezca la ley”.

Los contralores departamentales, distritales y municipales serán escogidos mediante concurso público de méritos, de listas de elegibles que conformará la Comisión Nacional de Control Fiscal. “Los contralores departamentales, distritales y municipales serán nombrados por la Comisión de Administración y Vigilancia de la Carrera Administrativa Especial de las Contralorías Territoriales y de la Auditoría General de la República mediante concurso público y abierto de méritos, de listas de elegibles que conformará dicha Comisión para tal efecto. Los periodos de los Contralores Distritales, Departamentales y Municipales serán de cuatro años, y se posesionarán ante la Corporación Pública de elección popular de la entidad territorial respectiva”.

Ahora bien: proponemos que la ley se ocupe de la siguiente manera, -de la respectiva reglamentación frente a calidades y otros requisitos para ser contralor territorial:

La propuesta se basa en las mismas determinaciones de la Ley 617 de 2000, que no solamente categorizó a las entidades territoriales, sino que –para efectos de definir los presupuestos de las contralorías- decidió atarlos a unos porcentajes fijos calculados sobre la base de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, distritos y municipios respectivos. Lo anterior, llevó a que la misma Ley, en sus artículos 8 a 11 CATEGORIZARA A LAS CONTRALORIAS, de

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

conformidad con la categorización dada a la respectiva entidad territorial, teniendo también como referente el tamaño de la población de estas últimas.

De manera que se propone establecer unos requisitos para ser contralor, dependiendo de la categoría de la entidad territorial en la que se ejerce el control fiscal, de la siguiente manera:

Contralorías que ejercen control fiscal a:

- A. Departamentos de categoría Especial y Distritos y Municipios de Categoría Especial, incluido el Distrito Capital de Bogotá
- B. Departamentos de Primera y Segunda Categorías
- C. Departamentos de Tercera y Cuarta Categorías, con Distritos y Municipios de Primera y Segunda Categorías.

Así las cosas, se deben exigir unos requisitos y calidades a los candidatos a contralor, según la categoría en que se ubica la contraloría a la que aspira dirigir y gobernar el respectivo postulante. En consecuencia, los artículos propuestos son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO. CALIDADES DE LOS CONTRALORES TERRITORIALES. Los aspirantes a los cargos de Contralores Territoriales deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos al momento de la inscripción de su aspiración:

A. REQUISITOS PARA SER CONTRALOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE CATEGORÍA ESPECIAL Y DE DISTRITOS Y MUNICIPIOS DE CATEGORÍA ESPECIAL. Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio; tener más de veinticinco años; acreditar título profesional en ciencias administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales; y haber ejercido funciones públicas por un periodo no menor de ocho años o la cátedra universitaria, por ese mismo periodo en las mismas disciplinas en establecimientos reconocidos oficialmente. La realización de un doctorado o una maestría es equivalente a tres y dos años de experiencia profesional, respectivamente. La realización de una especialización en las mismas disciplinas es

equivalente a un año de experiencia profesional. En todo caso se requerirá que acredite como mínimo cuatro años de experiencia profesional en el ejercicio de funciones públicas.

B. REQUISITOS PARA SER CONTRALOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE PRIMERA Y SEGUNDA CATEGORÍAS. Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio; tener más de veinticinco años; acreditar título profesional en ciencias administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales; y haber ejercido funciones públicas por un periodo no menor de cuatro años o la cátedra universitaria, por ese mismo periodo en esas mismas disciplinas en establecimientos reconocidos oficialmente. La realización de un doctorado o una maestría es equivalente a tres y dos años de experiencia profesional, respectivamente. La realización de una especialización en las mismas disciplinas es equivalente a un año de experiencia profesional. En todo caso se requerirá que acredite como mínimo dos años de experiencia profesional en el ejercicio de funciones públicas.

C. REQUISITOS PARA SER CONTRALOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE TERCERA Y CUARTA CATEGORÍAS Y PARA DISTRITOS Y MUNICIPIOS DE PRIMERA Y SEGUNDA CATEGORÍAS. Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio; tener más de veinticinco años; acreditar título profesional en ciencias administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales; y haber ejercido funciones públicas por un periodo no menor de dos años o la cátedra universitaria, por ese mismo periodo en las mismas disciplinas en establecimientos reconocidos oficialmente. La realización de un doctorado o una maestría es equivalente a tres y dos años de experiencia profesional, respectivamente. La realización de una especialización en las mismas disciplinas es equivalente a un año de experiencia profesional. En todo caso se requerirá que acredite como mínimo un año de experiencia profesional en el ejercicio de funciones públicas.



PARÁGRAFO 1. La experiencia de que trata el presente artículo, deberá ser adquirida con posterioridad a la obtención del título profesional, en actividades administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales.

PARAGRAFO 2. Para ser elegido Auditor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; y haber ejercido funciones públicas, por un periodo no menor de diez años o la cátedra universitaria, por ese mismo período en disciplinas administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales en establecimientos reconocidos oficialmente. La realización de un doctorado o una maestría es equivalente a tres y dos años de experiencia profesional, respectivamente. La realización de una especialización en las mismas disciplinas es equivalente a un año de experiencia profesional. En todo caso, se requerirá que acredite como mínimo cinco años de experiencia profesional en el ejercicio de funciones públicas.”

Resulta conveniente, entonces, que la escogencia de los candidatos a los cargos de contralores territoriales se haga a partir de un concurso de méritos, previo establecimiento de requisitos que permitan acreditar una idoneidad técnica mínima por parte de los aspirantes.

De esta manera, el Congreso podría dar cabal cumplimiento a las normas constitucionales que establecen unos requisitos de base para el desempeño de esos cargos, pero defieren al Legislador el señalamiento de requisitos adicionales, lo que hasta la fecha no se ha hecho dentro del marco constitucional, atendiendo a las especificidades propias de las entidades territoriales y del orden nacional.

La tecnificación del ejercicio del control fiscal redundará de manera directa en un mejoramiento efectivo de la calidad de la fiscalización de erario y por esa vía inducirá a los gestores fiscales no solamente a obrar con transparencia sino a cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, economía

y equidad a que están obligados en la aplicación de los recursos públicos.

### **1.4 Eliminación del control fiscal recíproco AGR-CGR**

Por habilitación Constitucional (artículo 274) la Auditoría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. A su vez, por mandato del artículo 267 Superior, la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República.

El alcance e intensidad del control y vigilancia que ejerce la AGR sobre la gestión fiscal de la CGR, es el mismo que esta última ejerce por mandato Superior a sus vigilados. La sentencia C-1339 de 2000 de la Corte Constitucional<sup>75</sup> dirimió así la controversia sobre la potestad de certificación de la gestión y resultados de las contralorías: “así como se prevé que la vigilancia del control fiscal del Estado, por parte de las contralorías, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía y la equidad (art. 267, inciso 3), también la vigilancia que sobre éstas ejerce la Auditoría debe tener el mismo alcance e intensidad. (...) A juicio de la Corte, la función de la Auditoría no puede quedar reducida al examen de la simple ejecución presupuestal, sino que debe comprender adicionalmente la valoración de la gestión y los resultados de la actividad fiscal que desarrollan las contralorías.”<sup>76</sup>

Tal control recíproco no resulta para nada conveniente por cuanto no permite ni reconoce la debida independencia, transparencia, autonomía y claridad entre vigilante y vigilado, ni una adecuada y transparente relación de pesos y contrapesos que pone en riesgo la objetividad de este tipo de control. Además, compromete la transparencia en las distintas prácticas del control, colocando a los servidores públicos de una y otra entidad ante evidentes conflictos de interés: por ejemplo, frente a los procesos de responsabilidad fiscal que unos llevan sobre la gestión fiscal de los otros, pudiendo

presentarse casos de acceso a expedientes en interés particular. O a subjetividades en los procesos de auditoría y en los resultados de los mismos, colocando inconvenientes dudas sobre la calidad, probidad y nitidez de las actuaciones de unos y otros.

Por otra parte, y también relacionado con el alcance del control fiscal ejercido por la Auditoría General de la República AGR, en este punto es pertinente advertir que resulta inconveniente y antieconómico que las contralorías departamentales ejerzan la potestad de la vigilancia fiscal a aquellas contralorías distritales y municipales del respectivo departamento, potestad otorgada por el artículo 162 de la ley 136 de 1994<sup>77</sup>, cuando legalmente está establecido que la AGR, como organismo superior de control fiscal de segundo nivel es la entidad que vigila gestión fiscal de todas las contralorías del país.

En consecuencia, es necesario solicitar al Legislador la derogatoria del artículo 162 de la ley 136 de 1994 que dice: "La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental. La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley."<sup>78</sup>

### **Escenario de solución**

Reformular el artículo 274 Superior, de la siguiente manera:

**Artículo 274.** *La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales y municipales se ejercerá por un auditor elegido para periodos de cuatro años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República se ejercerá por el Consejo de Estado, Corporación que deberá contratar una firma especializada para estos fines. Los procesos de responsabilidad fiscal derivados de la vigilancia y control a la Auditoría General de la República serán adelantados y fallados, en primera Instancia,*

*por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en segunda instancia, por la Sección Tercera del Órgano de Cierre en materia Contencioso Administrativa; decisiones que tendrán carácter jurisdiccional. Tanto la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República como los procesos de responsabilidad fiscal derivados de esa gestión, serán adelantados de acuerdo con la normativa vigente en materia de Control Fiscal.*

Finalmente, el siguiente es el texto de la propuesta de Acto Legislativo, con relación a lo expuesto en este numeral I CONTENIDOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Los argumentos de los numerales 1.1 a 1.4 pueden considerarse como EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

### **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

***“Por el cual se dictan normas para el fortalecimiento del control fiscal territorial y se dictan otras disposiciones.”***

Artículo 1°. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 267.** El control fiscal es 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 de la Nación.

Dicho control tendrá énfasis en la prevención del daño al patrimonio público y se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley,

la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley. No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

ARTÍCULO 2°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización Y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

“Función de advertencia. El Contralor General de la República, el Auditor General de la República, los Contralores Territoriales y los Jefes de las Unidades u Oficinas de Coordinación del Control Interno, tendrán en forma exclusiva la facultad de emitir conceptos con el propósito de advertir a los sujetos de control sobre actos, operaciones o procesos que se vayan a ejecutar o estén en ejecución por dichos entes vigilados, que puedan significar grave riesgo al patrimonio público. La función de advertencia no se constituye en un elemento vinculante.

La Contraloría General de la República tendrá la facultad excepcional de comunicar advertencias a cualquier gestor fiscal del Estado en sus diferentes niveles y sectores, cuando conozca de hechos y situaciones que pongan en riesgo los recursos públicos, independientemente del origen o el destino de éstos.”

**Artículo 269.** En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar

la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

**Artículo 270.** La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

**Artículo 271.** Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

Artículo 3°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva, con énfasis en la prevención del daño al patrimonio público.

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

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Para ser nombrado contralor territorial se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario en ciencias administrativas, económicas, financieras, jurídicas o fiscales, y las demás calidades que establezca la ley.

Los contralores departamentales, distritales y municipales serán nombrados por la Comisión de Administración y Vigilancia de la Carrera Administrativa Especial de las Contralorías Territoriales y de la Auditoría General de la República mediante concurso público y abierto de méritos, de listas de elegibles que conformará dicha Comisión para tal efecto. Los periodos de los Contralores Distritales, Departamentales y Municipales serán de cuatro años, y se posesionarán ante la Corporación Pública de elección popular de la entidad territorial respectiva.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

No podrá ser nombrado quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sistema Nacional de Control Fiscal. Créase el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal, SINATCOF como un instrumento de coordinación, conformado por la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales, la Auditoría General de la República, y los representantes, del Sistema Nacional de Control Interno, de los Comités de Coordinación del Sistema de Control Interno y de las Unidades u Oficinas de Coordinación del Control Interno. El Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal definirá y armonizará políticas y programas de vigilancia y control fiscal de interés general nacional y regional, de asistencia técnica y cooperación para el mejoramiento de la función pública. La ley prescribirá las políticas, métodos y la forma en que funcionará el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal y las condiciones y términos en las que se seleccionarán sus integrantes.

**Artículo 273.** A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Artículo 3. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales y municipales se ejercerá por un auditor elegido para períodos de cuatro años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República se ejercerá por el Consejo de Estado, Corporación que deberá contratar una firma especializada para estos fines. Los procesos de responsabilidad fiscal derivados de la vigilancia y control a la Auditoría General de la República serán adelantados y fallados, en primera Instancia, por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en segunda instancia, por la Sección Tercera del Órgano de Cierre en materia Contencioso Administrativa; decisiones que tendrán carácter jurisdiccional. Tanto la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República como los procesos de responsabilidad fiscal derivados de esa gestión, serán adelantados de acuerdo con la normativa vigente en materia de Control Fiscal.

### 1.5 Los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva y los tribunales de cuentas

Con respecto al tema de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva y los tribunales de cuentas, la Auditoría General de la República no consideró procedente realizar una propuesta institucional. Sin embargo, a título ilustrativo se consignan en el presente estudio los análisis que se han realizado sobre dicho tema.

Teniendo en cuenta la anterior precisión Institucional, a continuación nos limitamos a hacer

algunas consideraciones teóricas respecto al tema. Para ello, abordamos diferentes aspectos: la Identificación y Descripción de la Problemática, los Escenarios de Solución y los Antecedentes existentes en la materia. En la parte final de este documento (Parte III) se registran algunas reflexiones teóricas relacionadas con el Derecho Comparado en varios países sobre el tratamiento de este tema mediante las cortes y tribunales de cuentas.

*Problemática: Las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes, de las contralorías.*

### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos**

Hemos insistido que, históricamente, el daño al patrimonio público ha sido en esencia, irreparable. En consecuencia, el principal papel y énfasis del control fiscal externo, pero también del control fiscal interno, debe orientarse hacia la prevención, pero reforzando por supuesto también todos los instrumentos resarcitorios que brinda la ley.

Ahora bien. Entre menos eficiente y efectivo sea el control fiscal (en sus atribuciones de vigilancia y control), mayores serán las posibilidades de que se produzcan detrimentos patrimoniales y mayores en número y cuantías los procesos de responsabilidad fiscal que tendrán que abrirse.

Pero hay dos momentos claramente diferenciados en la conceptualización y en el desempeño práctico de la función pública del control fiscal: Una cosa es la auditoría, la vigilancia y el control, y otra el proceso resarcitorio del daño causado, aunque existe una correlación entre unos y otros, como se señaló en el párrafo precedente.

Hoy, a pesar de las recientemente emitidas nuevas normas para los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, tales procesos continúan siendo poco eficientes, bastante inefectivos, generando impunidad fiscal. El primero de enero de 2012 comenzaron a regir las nuevas disposiciones de la Ley 1474 de 2011<sup>79</sup> en todo el país, en el

tema de la responsabilidad fiscal, lo que exige de las 63 contralorías su adecuación para estos nuevos retos, situación que no se ve favorecida por las precarias condiciones de los organismos de control fiscal territorial, en términos de recursos, talento humano y conocimiento especializado.

### **Escenarios de solución:**

En el acuerdo constitucional podría incluirse una de dos alternativas:

- a) Continuar con los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva en cabeza de las Contralorías.
- b) Que dichos procesos sean de conocimiento de los Jueces de la República.

En lo relativo a la alternativa contenida en el literal b), en distintos momentos de la discusión sobre la impostergable reingeniería al ejercicio del control fiscal han surgido iniciativas que coinciden en proponer la separación funcional e institucional de las funciones de control, de las de resarcimiento del daño al patrimonio, para otorgarles a estas últimas mayor independencia, mayor autonomía y un tratamiento especializado en la Rama del Poder Público especializada. Es decir, la posible solución se plantea en el traslado del conocimiento y trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva a la jurisdicción contencioso administrativa. Esto implica, en consecuencia, una reforma constitucional y legal.

Entonces, las contralorías se dedicarían al control. Y, por supuesto, a elevar la calidad del mismo y a la identificación, determinación y precisión técnica de los hallazgos fiscales.

Sobre este preciso tema se ocupó la VII Conferencia Nacional y V Congreso Extraordinario de Contralores “Hacia la III Reforma Estructural del Control Fiscal en Colombia”, reunida en Cartagena de Indias en noviembre de 2003. La mesa número 3, bajo la coordinación del entonces Director de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá Luis Alberto Aguirre García trabajó el tema “Efectuar análisis acerca de la necesidad y conveniencia o inconveniencia de judicializar los procesos de

responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva; proponer alternativas del organismo u organismos que asumirán la competencia en el trámite de estos procesos si la decisión es en este sentido; y, definir los temas que deben ser objeto de reforma legal en los citados procesos a cargo de las contralorías". El examen permitió concluir lo siguiente frente a las fortalezas y bondades de una reforma Constitucional dirigida a suprimir en sede administrativa el conocimiento y ejecución por parte de las contralorías de las acciones fiscales y de jurisdicción coactiva:

- Permitiría a las contralorías destinar todos sus recursos (de talento humano, tecnológicos y financieros) a los controles micro y macro, sin perder de vista las limitaciones fiscales.
- Las contralorías aumentarían su capacidad de reacción y respuesta a la ciudadanía y a las corporaciones que ejercen control político.
- Permitiría a las contralorías lograr mayor cobertura periódica de los sujetos vigilados.
- Facilitaría la profundidad, calidad y oportunidad en el ejercicio del control fiscal, contribuyendo en el mejoramiento de la gestión fiscal.
- Posibilitaría la selección, especialización y aprovechamiento del talento humano (planta global, énfasis en perfiles profesionales acordes con el ejercicio auditor).
- Ahorros de esfuerzos para la atención del control de legalidad y mecanismos excepcionales (tutela) respecto del trámite y de las decisiones de fondo del proceso.
- Independencia y transparencia del órgano de control fiscal en la toma de decisiones, respecto de la judicialización de sus resultados por órgano diferente.

El documento presenta finalmente algunas alternativas como asignar las funciones del proceso a los jueces y tribunales administrativos y al Consejo de Estado, previendo instancias, que garanticen el Estado Social de Derecho y el respeto al derecho constitucional fundamental al debido proceso.

O, crear la Jurisdicción de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo a cargo de una Corte, tribunales

y Jueces Especiales, sin perder de vista el factor territorial.

## II. CONTENIDOS CON RELACIÓN A LA REFORMA LEGAL

### 2.1 Fortalecimiento del sistema de financiación de las contralorías territoriales

*Problemática: Ausencia de autonomía de los organismos de control fiscal frente a sus vigilados; escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano (...).*

#### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos**

Un reciente estudio de la Contraloría de Manizales<sup>80</sup> con el apoyo de la Universidad del Rosario, hizo una radiografía del estado del arte del control fiscal territorial y se refirió así a la precaria situación financiera y de capacidad operativa de las instituciones que adelantan esa función pública:

"La realidad indica que se hace cada vez más necesario **el apoyo a las contralorías territoriales**, especialmente a aquellas que por su atraso tecnológico, su escasa capacidad operativa e insuficiencia en talento humano, además no profesionalizado y de baja experticia, requieren una mirada -más de compromiso institucional, como parte de un gran sistema de control fiscal- que como elementos aislados del mismo, que no tienen posibilidad legal de crecimiento y fortalecimiento tecnológico por las restricciones de la ley 617 de 2000.

La citada Ley, que pretendía poner orden a las finanzas territoriales, mejorar los ingresos, racionalizar y optimizar el gasto, en ningún momento estimó que el control era fundamental para esos propósitos de eficiencia. Y, en vez de fortalecerlo, como debió hacerlo, adoptó una serie de medidas de corte eminentemente fiscalista que incluyeron el recorte drástico de recursos y cualquier posibilidad de desarrollo de los organismos de control fiscal, medidas de tal magnitud devastadora, que los

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

condujeron a una situación de postración, sin posibilidades siquiera de nivelarse en tecnologías a sus vigilados, resultando en la mayoría de casos peor el remedio que la enfermedad. Empeoró la situación de las contralorías, debilitó los controles, aumentó responsabilidades y dejó bajo la responsabilidad de ellas buena parte del peso –en lo local- de la lucha contra la corrupción.

En su afán de salir de esas limitaciones y procurar mejores condiciones para su desempeño misional, las contralorías han propuesto en estos últimos once años distintas iniciativas, unas de carácter presupuestal y otras combinadas con estrategias innovadoras para transformar las amenazas en verdaderas oportunidades para crecer, en términos de aprovechamiento de recursos, especialmente en materia de tecnologías y conocimiento útil.

Solamente a manera de ejemplo, la Ley 1416 de 2010, “Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal”, en su artículo 4° dispuso que las contralorías territoriales destinen como mínimo el 2% de sus presupuestos para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control. Tal propósito loable no tendría efectos significativos para aquellas contralorías de estirpe paupérrima en cuanto a presupuesto se refiere, pues serían muy precarios los recursos y por tanto los impactos frente a la tarea inmensa de elevar la competencia técnica de sus servidores públicos, si no se recurre a alianzas entre varias o entre todas las contralorías o por regiones para sumar recursos, esfuerzos y programas conjuntos y concertados de capacitación útil especializada, como lo proponemos desde Manizales.

Pero, además de las debilidades de los auditores gubernamentales en las contralorías territoriales en cuanto a competencia técnica y experticia se refiere, las tecnologías no llegan a todos los entes de control ni a vigilados de manera masiva, ni equitativa. Basta con examinar las condiciones en que desarrollan su trabajo, por ejemplo, contralorías como la del Chocó, con 30 municipios bajo su control, aislados en todo sentido, incluyendo el tecnológico. O la de

Cundinamarca con 114 municipios. “El número de municipios vigilados por cada contraloría departamental va desde uno (San Andrés y Guainía); dos municipios (Amazonas); cuatro (Guaviare y Vichada), siete (Arauca), hasta 122 municipios (Antioquia y Boyacá); 114 (Cundinamarca); 84 (Santander) y 63 (Nariño).”<sup>81</sup> Y en casos muy generalizados, hay contralorías que apenas disponen de 2 a 5 funcionarios de control fiscal.

Quizás, contralorías como las de Antioquia, Bogotá, Medellín, Cali, y General de la república no tienen limitaciones presupuestales, tecnológicas o de talento humano cualificado. Pero sus pares, desde Chocó a Vichada o desde Nariño a la Guajira, merecen un tratamiento acorde con sus responsabilidades y los recursos que vigilan.

En consecuencia, la principal conclusión que deja este análisis salta a la vista: estamos muy lejos de ser oportunos, pertinentes y efectivos, principalmente por el modelo de evaluación y control concebido, por la ausencia de conocimiento especializado y por la precaria distribución y escasa utilización de recursos, especialmente de las herramientas tecnológicas que ya existen y que están concentradas en muy pocas contralorías. (...)

En ese mismo sentido y al respecto de los recursos y estrategias, la Misión de Expertos, orientada por el Banco Mundial, examinó este tema y así se pronunció, entre otras iniciativas: (pág. 78)

“Un factor determinante de la buena conducción del control es el entrenamiento de los auditores para que puedan realizar un trabajo técnico y de alta calidad. Se requiere contar con un sistema de entrenamiento y capacitación que sea efectivo a nivel territorial, combinando clases presenciales con cursos virtuales. Los equipos multidisciplinarios son una necesidad para la conducción de un control moderno, tanto a nivel micro como a nivel macro. Esto implica atraer a las contralorías profesionales que dominen áreas que permitan al control fiscal desarrollar controles de gestión y controles macro con un enfoque especialista.



Los entrevistados son conscientes que es necesario incrementar los recursos a las contralorías territoriales y revisar sus presupuestos para contar con los recursos para cubrir todas las entidades a su cargo. Hoy día muchas tienen el límite presupuestal y no pueden cubrir las áreas de riesgo de la administración y no pueden tener la cobertura de control deseada por el ciudadano. Estos hay que revisarlos y gestionar para que esto no ocurra.

Finalmente las propuestas de los encuestados giraron alrededor de la unificación de las contralorías territoriales, pues así se pueden lograr economías de escala y trabajos planificados en conjunto, que son cualidades tremendamente relevantes en la conducción del control fiscal territorial.”

Por su parte, en el foro denominado “Reformar el control fiscal territorial. Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales”, el contralor de Cartagena y presidente del Consejo Nacional de Contralores CNC Hernando Sierra Porto, hacía al respecto, las siguientes reflexiones: (pág. 112)

“(..). Reclamamos que los **presupuestos sean consecuentes con el tamaño y la complejidad de los sujetos de control**. Esto se logra en la medida que crezcamos al mismo ritmo de los ingresos corrientes del ente territorial, solo así podemos modernizarnos, adquirir tecnología de punta, ajustar nuestra planta de personal con personal calificado y especializado en Auditoría Pública, con herramientas modernas, aplicando los principios administrativos, certificándonos en sistemas de calidad con software modernos, medios de transportes para poder llegar en aquellos departamentos tan extensos de nuestro país a todos sus municipios.”

### Escenarios de solución

- **PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO TECNOLÓGICO Y DE CAPACITACIÓN DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**
- **PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE FORTALECEN PRESUPUESTALMENTE LAS**

### **CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**

#### **PROYECTO DE LEY**

**“Por la cual se crea el Fondo para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías territoriales y se dictan otras disposiciones.”**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Resulta altamente preocupante el desolador panorama del control fiscal territorial en Colombia. En efecto, cerca de dos terceras partes de las 62 contralorías departamentales, distritales y municipales se encuentran en una difícil situación presupuestal, entre otras razones por los límites extremos derivados del modelo presupuestal creado por la Ley 617 de 2000<sup>82</sup> y agravados por la obligación de asumir el pago de Sentencias Judiciales ante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 3° de la Ley 1416 de 2010.<sup>83</sup>

Si bien es cierto que la Ley 617 de 2000 cumplió sus objetivos en cuanto a poner en orden las finanzas territoriales, también es cierto que un peso importante del ajuste y del sacrificio lo soportaron las contralorías y sus funcionarios. Esa extrema austeridad afecta los resultados en la gestión de las contralorías y les ha significado retrasos enormes en tecnologías, capacitación, capacidad instalada y en posibilidades de operación y de respuesta.

Han sido doce años de restricciones presupuestales, tan rigurosas, que no han dado lugar a ningún tipo de desarrollo o avance técnico, tecnológico ni de desarrollo de talento humano, para responder por lo menos en similares condiciones con los evidentes progresos y ventajas alcanzados por sus vigilados. Doce años en los cuales más del 90% de los organismos de control fiscal territorial no han tenido apropiaciones para gastos de inversión y ni siquiera para una adecuada reposición de sus equipos e instrumentos de trabajo. Los equipos de cómputo y los aplicativos respectivos en lo fundamental han sido entregados en comodato

## Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal

por la Contraloría General de la República o por la Auditoría General de la República a las contralorías territoriales. Y, en otros casos, los muebles e inmuebles también son entregados en comodato por sus mismas entidades vigiladas.

Pero, al mismo tiempo, han sido doce años en donde se han aumentado las exigencias al control fiscal; el número de vigilados se ha incrementado; la calidad de la gestión fiscal que se debe examinar ha venido en aumento; han surgido novedosas modalidades de gestión financiera, de gestión urbana y –lo más preocupante- se han desarrollado también nuevas y sofisticadas modalidades de corrupción en el manejo de los recursos públicos. Y frente a ello, no hay capacidad de respuesta desde la institucionalidad del control fiscal territorial.

### Algunas cifras para el debate

Para el año 2011 a las 63 contralorías del país (Contraloría General de la República; 32 contralorías departamentales y 30 contralorías distritales y municipales) les fue asignado un presupuesto de un poco más de seiscientos veintisiete mil millones de pesos (ver siguiente cuadro).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE LAS CONTRALORIAS 2011		
	CONTRALORIAS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	CGR	321.644.253.774
GRANDES	Bogotá D.C.	74.565.093.000
	Cali	32.576.217.264
	Medellin	27.147.470.923
	Antioquia	26.813.389.299
	Cundinamarca	12.420.054.309
	Valle del Cauca	11.281.751.414
	Huila	6.054.926.094
MEDIANAS	Santander	5.862.648.678
	Barranquilla	5.700.603.301
	Ibagué	4.716.366.270
	Boyacá	4.450.769.593
	Cartagena	4.436.413.204
	Bolívar	4.374.050.000
	Tolima	4.195.198.253
	Atlántico	3.895.765.320
	Norte de Santander	3.345.175.317
	Meta	3.057.189.726
	Bucaramanga	2.992.923.000
	Magdalena	2.839.048.709
	Nariño	2.801.512.485
	Risaralda	2.652.124.416
	Caldas	2.646.588.189
	Córdoba	2.645.906.169
	Cauca	2.502.944.982
	Cesar	2.368.612.527
	Pereira	2.359.034.818
	Barrancabermeja	2.266.226.515
	Itagüí	2.044.093.853
	Villavicencio	2.035.830.589
	Manizales	2.017.440.803

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

PEQUEÑAS	Yumbo – Valle	1.993.244.400
	Casanare	1.981.468.597
	San Andrés	1.787.960.000
	Sucre	1.730.286.240
	Palmira	1.700.392.393
	Neiva	1.688.514.048
	Quindío	1.659.879.681
	Envigado	1.634.184.690
	Bello	1.565.158.553
	Pasto	1.482.281.305
	Armenia	1.398.033.147
	Valledupar	1.343.928.820
	Cúcuta	1.338.970.654
	Chocó	1.278.084.055
	Tunja	1.261.149.237
	Santa Marta	1.252.770.769
	Guajira	1.235.246.124
	Dosquebradas	1.204.421.794
	Buenaventura	1.056.601.531
	Arauca	1.045.619.557
	Floridablanca	971.579.098
	Caquetá	963.006.704
	Guaviare	859.622.620
	Soacha	851.240.195
	Putumayo	849.950.766
	Popayán	841.750.743
	Soledad	788.787.543
	Montería	622.892.308
	Amazonas	599.158.602
	Vichada	577.012.667
Guainía	436.975.707	
Vaupés	415.319.245	
	TOTALES	627.125.114.587

Fuente: Auditoría General de la República

### Imposibilidad de crecimiento real

Antes de cualquier análisis a estas cifras, remontémonos a las disposiciones del párrafo del artículo 9° de la Ley 617 de 2000 que determinó para las contralorías departamentales: *“En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos*

*propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.”* (En el texto original no se resalta en negrilla).

Similar artículo fue aprobado también para las contralorías municipales y distritales (ver artículo 11°, párrafo único de la misma ley 617 de 2000).

Es tan grave la situación derivada de ésta disposición normativa que los Secretarios de Hacienda de las

entidades territoriales que son objeto de control fiscal por parte de las contralorías han determinado año a año, para el funcionamiento de éstas, unos presupuestos que actualmente son, en pesos reales, iguales y en varios casos inferiores **a los que les fueron asignados hace más de diez años!**

De semejante tamaño es la brecha presupuestal que han soportado las contralorías departamentales, distritales y municipales desde el año 2000.

### **Asimetrías ante similares responsabilidades**

Como se evidencia del cuadro, el 48.7% del presupuesto total destinado al control fiscal en Colombia lo comparten las 62 contralorías territoriales. Las seis contralorías más grandes del nivel territorial (Bogotá, Cali, Medellín, Antioquia, Cundinamarca y Valle, consumen el 60% del presupuesto apropiado para ese nivel del control y, entre ellas, también existen marcadas asimetrías en materia de presupuesto, puesto que – mientras que Bogotá dispone de un poco más de setenta y cuatro mil quinientos millones (\$74.565.1 millones), la última de ese grupo de contralorías grandes, la del Valle del Cauca, dispone siete veces menos presupuesto que aquélla: once mil doscientos millones (\$11.281.7 millones).

Pero el hecho de pertenecer al grupo de “las grandes”, en materia de presupuesto y tamaño, tampoco les ha dado ventajas mayores para apropiarse los escasos recursos para inversión, salvo en muy pocas oportunidades, lo que permite afirmar que también padecen las mismas penosas limitaciones que soportan las demás contralorías –medianas y pequeñas- para cumplir un decoroso papel en el desempeño de sus obligaciones misionales.

Adicionalmente, si estos los organismos de control se comparan con las entidades vigiladas por ellos, el abismo tecnológico y de posibilidades de capacitación es cada vez mayor, puesto que el crecimiento en estas materias en la administración pública ha sido una prioridad en los últimos años, lo que no ha ocurrido con las contralorías.

### **La Ley 1416 de 2010 y una esperanza frustrada**

Ante el panorama descrito, el Congreso de la República, estimó necesario el fortalecimiento del

control fiscal territorial con medidas que favorecieran los presupuestos de los organismos habilitados constitucionalmente para el ejercicio de esa función pública, y expidió la Ley 1416 de noviembre 24 de 2010. En su exposición de motivos, se señaló:

*“En Colombia se ha venido adelantando un proceso de reestructuración administrativa en toda la estructura del Estado; en virtud del mismo las Contralorías Territoriales fueron sometidas a una profunda reestructuración en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000; desde ese momento a la fecha se han reducido de forma constante sus presupuestos y las plantas de personal, aspectos que sin lugar a dudas han arrojado resultados drásticos en cambios de tipo estructural, administrativo y funcional, disminuyendo el potencial de maniobra en cumplimiento de la misión institucional; más si se tiene en cuenta que en todos los entes territoriales se ha incrementado el número de sujetos a vigilar y los presupuestos a auditar.*

***Es el momento oportuno de fortalecer el control fiscal territorial*** (negrilla por fuera del texto original) *aplicando diferentes controles, como el financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, ejerciendo un control fiscal bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, que permita mostrar además resultados en la recuperación del patrimonio público que haya sido desviado y de igual forma se garantice a la sociedad una adecuada utilización de los recursos públicos.*

*Con este proyecto de ley se pretende que los presupuestos de las Contralorías Territoriales estén determinados por un porcentaje específico de los Ingresos Corrientes de Libre Destino de los Departamentos, Municipios o Distrito según sea el caso.*

*El artículo 11 de la Ley 617 de 2000 sujeta el crecimiento del gasto de las contralorías al índice de inflación fijado por el Banco de la República, lo que ha llevado a la reducción drástica de sus presupuestos con relación al costo de inflación (...)*”.

Después de un importante debate que se prolongó desde finales de 2008 cuando fue presentada la iniciativa, el articulado finalmente aprobado por el Congreso de la República fue el siguiente:

*“(...) ARTÍCULO 1o. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES. El límite de gastos previsto en el artículo 9o de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales. □*

**ARTÍCULO 2o. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL DE LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES.** A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

<b>Categoría</b>	<b>Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)</b>
<i>Especial</i>	3.0%
<i>Primera</i>	2.7%
<i>Segunda</i>	3.0% (Más de 100.000 habitantes)

**PARÁGRAFO.** Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia

anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

*84ARTÍCULO 3o. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.*

*85ARTÍCULO 4o. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.<sup>86</sup>*

**ARTÍCULO 5o.** Para todos los efectos de esta ley se exceptúa la Contraloría Distrital de Bogotá.

*87ARTÍCULO 6o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias. (...)*”

Respecto de la aplicación práctica de esta Ley, es necesario aclarar que desde su promulgación en noviembre 24 (faltando apenas un mes y 7 días para el cierre de la vigencia fiscal), se presentaron serios escollos

para su cumplimiento. Primero, en muy poco tiempo las contralorías tuvieron que tramitar las operaciones presupuestales para lograr los impactos esperados de aumentar los niveles de ejecución (adición al presupuesto y ejecución de tales recursos antes del vencimiento de ese año fiscal) para mejorar el cálculo de los ingresos del año siguiente; pero un buen número de ellas no lo logró. Es decir, el efecto positivo que se pretendió con los dos primeros artículos de la Ley 1416 de 2010 resultó nulo para un número importante de contralorías.

Segundo, la Corte Constitucional, en reñidos debates, concluyó y declaró la inconstitucionalidad del artículo 3° de la Ley 1416, lo que ha generado una alarma generalizada al interior de las contralorías territoriales, toda vez que –como se señaló en párrafos precedentes– el peso fundamental de las providencias adversas a estos organismos tuvieron su origen en las forzosas reestructuraciones después de la entrada en vigencia de la ley 617 de 2000, lo cual dejó tan hondas secuelas que hoy las contralorías se ven enfrentadas –no a procesos judiciales– sino a onerosas condenas y fallos adversos, originados no por acción u omisión o por responsabilidad exclusiva de los mismos organismos de control, sino como producto de las forzadas reestructuraciones y despidos de personal, propiciadas por las severas medidas de austeridad impuestas por la ley.

Pero lo más grave consiste en que las contralorías no disponen de los recursos presupuestales para atender los fallos adversos.

### **88 Nuevas medidas para un fortalecimiento efectivo**

Como es ampliamente conocido, la Ley 1474 de 2011,<sup>□</sup> comúnmente denominada Estatuto Anticorrupción, determinó nuevas disposiciones que enriquecen el “deber ser” de las contralorías territoriales en materias como control posterior pero inmediato, prevalencia del control preventivo, la función de advertencia, las alianzas estratégicas

para evaluar políticas públicas, la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal, la evaluación de gestión y resultados a partir de las políticas, programas y proyectos del plan de desarrollo, los beneficios del control fiscal, entre otras importantes disposiciones.

Pero la mencionada normatividad dejó pendientes temas críticos –sin cuya solución se pone en riesgo la gestión, operatividad y supervivencia de la mayor parte de contralorías del país– como son los relacionados con la financiación de sus presupuestos, la autonomía e independencia de los auditores gubernamentales y otros temas recurrentemente aplazados, que son materia de la presente propuesta.

Veremos a continuación, algunos importantes textos que contienen ideas, reflexiones y propuestas concretas, provenientes de diversas fuentes del pensamiento que se han venido expresando en distintas investigaciones académicas, foros y publicaciones que, por su relevancia y calidad constituyen un referente de primer orden para los propósitos de reingeniería del control fiscal y para que sean aprovechadas por el Legislador en su voluntad de fortalecer este control de origen constitucional.

La Universidad del Rosario se ha expresado de la siguiente manera, frente al tema de la financiación de las contralorías:

*“(…) Los presupuestos y modificaciones presupuestales de las contralorías son aprobados por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el secretario de hacienda territorial o quien hace sus veces y, además, el Gobierno puede reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, por las razones expuestas en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Obsérvese que estas reglas le entregan al Gobierno, cuya gestión fiscal vigilan las contralorías, un poderoso instrumento de presión que va en desmedro de la autonomía necesaria en el ejercicio de esta función; particularmente, en las contralorías territoriales, donde las instituciones democráticas son más precarias y la concentración de poder político mayor.*

Nuestra crítica se centra en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y en las modificaciones presupuestales. Como es sabido, el PAC implica programar el gasto por doceavas partes y el deber de ejecutarlo de acuerdo con dicha programación. El problema se presenta por el hecho de que la aprobación del PAC de una contraloría queda en manos de sus vigilados, específicamente, en el nivel nacional, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que a su vez depende del Presidente de la República y, en el caso de las contralorías territoriales, de las respectivas secretarías de hacienda, que dependen del gobernador o el alcalde. También corresponde a estas autoridades definir las modificaciones al presupuesto. No existe un mecanismo expedito mediante el cual la Contraloría General de la República o una contraloría territorial pueda defenderse de la decisión unilateral de las autoridades de hacienda, que modifique su PAC o aplase la ejecución de algunas partidas de su presupuesto. De igual forma, debe acudir a su aprobación para modificaciones internas del presupuesto en el curso de la vigencia.

Las contralorías deberán tener autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, dentro de los límites de recursos establecidos de manera técnica y científica por un estudio como el sugerido en el primer apartado de este capítulo. El presupuesto de cada contraloría se debe financiar con cargo al cobro de las cuotas de auditaje, las cuales pueden ser de dos tipos: la general y la individual.

Adicionalmente, se deben calcular los costos de auditoría y elaborar un análisis respecto de las restricciones presupuestales, especialmente las establecidas en la Ley 617 de 2000. **Con base en la contraloría modelo, deberán aplicarse procedimientos de benchmarking o emulación de los mejores estándares para determinar el óptimo presupuestal y los correspondientes índices de gestión y resultados de cada contraloría.** (Negrilla, por fuera de los textos originales)

2.4 Problema de suficiencia de recursos y control de costos

**Como se ha podido observar por el análisis previo de las contralorías territoriales, sus recursos son insuficientes debido al diseño de la Ley 617 de 2000, que responde a criterios de austeridad fiscal y no de necesidades del servicio.** (Negrilla, por fuera de los textos originales)

El control fiscal en los territorios se afectó sensiblemente como resultado de la aplicación de la Ley de Ajuste Fiscal. (...)

El afán de las contralorías por cumplir con la Ley 617 de 2000 ha llevado a algunas a tomar medidas drásticas que han reducido su desempeño y, por lo tanto, la eficiencia y la eficacia en su principal objetivo, el control fiscal territorial. Esta limitación presupuestal ha llevado a algunas a reducir drásticamente sus gastos de funcionamiento y esto ha afectado principalmente las labores de auditoría y control.

Para solucionar el problema de la falta de bases técnicas y ciertas con el fin de proponer un aumento de los recursos financieros para las contralorías territoriales, se propone adelantar una investigación que diseñe una contraloría modelo o tipo; a partir de la cual, se puedan calcular los costos requeridos para efectuar un control fiscal de calidad a partir de perfiles de equipos de auditoría, recursos técnicos y tecnológicos, indicadores de gestión y resultados, entre otros.

Con los resultados se podría contar con un modelo de comparación de las contralorías con una contraloría de referencia, para determinar un sistema de financiación autónomo adecuado a las necesidades de la función pública encomendada y reemplazar los parámetros actuales que no consultan las necesidades y generan desperdicio de recursos y un control fiscal deficiente, con desmedro de la democracia local.

De manera complementaria, se plantea incluir el principio de suficiencia financiera en la normatividad constitucional, con el objeto de que la ley disponga los criterios que las contralorías deben seguir en la fijación de sus presupuestos o, alternativamente, en la fijación de las cuotas de auditaje con las cuales financien su funcionamiento. (...)"

**Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías**

Un reciente estudio de la Contraloría de Manizales<sup>□</sup> con el apoyo de la Universidad del Rosario, hizo una radiografía del estado del arte del control fiscal

territorial y se refirió así a la precaria situación financiera y de capacidad operativa de las instituciones que adelantan esa función pública:

*“La realidad indica que se hace cada vez más necesario el apoyo a las contralorías territoriales, especialmente a aquellas que por su atraso tecnológico, su escasa capacidad operativa e insuficiencia en talento humano, además no profesionalizado y de baja experticia, requieren una mirada -más de compromiso institucional, como parte de un gran sistema de control fiscal- que como elementos aislados del mismo, que no tienen posibilidad legal de crecimiento y fortalecimiento tecnológico por las restricciones de la ley 617 de 2000.*

***La citada Ley, que pretendía poner orden a las finanzas territoriales, mejorar los ingresos, racionalizar y optimizar el gasto, en ningún momento estimó que el control era fundamental para esos propósitos de eficiencia. Y, en vez de fortalecerlo, como debió hacerlo, adoptó una serie de medidas de corte eminentemente fiscalista que incluyeron el recorte drástico de recursos y cualquier posibilidad de desarrollo de los organismos de control fiscal, medidas de tal magnitud devastadora, que los condujeron a una situación de postración, sin posibilidades siquiera de nivelarse en tecnologías a sus vigilados, resultando en la mayoría de casos peor el remedio que la enfermedad. Empeoró la situación de las contralorías, debilitó los controles, aumentó responsabilidades y dejó bajo la responsabilidad de ellas buena parte del peso –en lo local- de la lucha contra la corrupción.*** (Negrilla, por fuera de los textos originales)

*En su afán de salir de esas limitaciones y procurar mejores condiciones para su desempeño misional, las contralorías han propuesto en estos últimos once años distintas iniciativas, unas de carácter presupuestal y otras combinadas con estrategias innovadoras para transformar las amenazas en verdaderas oportunidades para crecer, en términos*

*de aprovechamiento de recursos, especialmente en materia de tecnologías y conocimiento útil.*

*Solamente a manera de ejemplo, la Ley 1416 de 2010, “Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal”, en su artículo 4º dispuso que las contralorías territoriales destinen como mínimo el 2% de sus presupuestos para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control. Tal propósito loable no tendría efectos significativos para aquellas contralorías de estirpe paupérrima en cuanto a presupuesto se refiere, pues serían muy precarios los recursos y por tanto los impactos frente a la tarea inmensa de elevar la competencia técnica de sus servidores públicos, si no se recurre a alianzas entre varias o entre todas las contralorías o por regiones para sumar recursos, esfuerzos y programas conjuntos y concertados de capacitación útil especializada, como lo proponemos desde Manizales.*

*Pero, además de las debilidades de los auditores gubernamentales en las contralorías territoriales en cuanto a competencia técnica y experticia se refiere, las tecnologías no llegan a todos los entes de control ni a vigilados de manera masiva, ni equitativa. Basta con examinar las condiciones en que desarrollan su trabajo, por ejemplo, contralorías como la del Chocó, con 30 municipios bajo su control, aislados en todo sentido, incluyendo el tecnológico. O la de Cundinamarca con 114 municipios. “El número de municipios vigilados por cada contraloría departamental va desde uno (San Andrés y Guainía); dos municipios (Amazonas); cuatro (Guaviare y Vichada), siete (Arauca), hasta 122 municipios (Antioquia y Boyacá); 114 (Cundinamarca); 84 (Santander) y 63 (Nariño).” Y en casos muy generalizados, hay contralorías que apenas disponen de 2 a 5 funcionarios de control fiscal.*

*Quizás, contralorías como las de Antioquia, Bogotá, Medellín, Cali, y General de la república no tienen limitaciones presupuestales, tecnológicas o de talento humano cualificado. Pero sus pares, desde Chocó a Vichada o desde Nariño a la*



*Guajira, merecen un tratamiento acorde con sus responsabilidades y los recursos que vigilan.*

*En consecuencia, la principal conclusión que deja este análisis salta a la vista: estamos muy lejos de ser oportunos, pertinentes y efectivos, principalmente por el modelo de evaluación y control concebido, por la ausencia de conocimiento especializado y por la precaria distribución y escasa utilización de recursos, especialmente de las herramientas tecnológicas que ya existen y que están concentradas en muy pocas contralorías. (...)*

En ese mismo sentido y al respecto de los recursos y estrategias para el fortalecimiento del control fiscal territorial, la Misión de Expertos,<sup>□</sup> orientada por la Auditoría General de la República y con la directa participación del Banco Mundial, examinó este tema y así se pronunció, entre otras iniciativas: (pág. 78)

*“Un factor determinante de la buena conducción del control es el entrenamiento de los auditores para que puedan realizar un trabajo técnico y de alta calidad. Se requiere contar con un sistema de entrenamiento y capacitación que sea efectivo a nivel territorial, combinando clases presenciales con cursos virtuales. Los equipos multidisciplinarios son una necesidad para la conducción de un control moderno, tanto a nivel micro como a nivel macro. Esto implica atraer a las contralorías profesionales que dominen áreas que permitan al control fiscal desarrollar controles de gestión y controles macro con un enfoque especialista. Los entrevistados son conscientes que es necesario incrementar los recursos a las contralorías territoriales y revisar sus presupuestos para contar con los recursos para cubrir todas las entidades a su cargo. Hoy día muchas tienen el límite presupuestal y no pueden cubrir las áreas de riesgo de la administración y no pueden tener la cobertura de control deseada por el ciudadano. Estos hay que revisarlos y gestionar para que esto no ocurra.*

*Finalmente las propuestas de los encuestados giraron alrededor de la unificación de las contralorías territoriales, pues así se pueden lograr economías de escala y trabajos planificados en conjunto, que son*

*calidades tremendamente relevantes en la conducción del control fiscal territorial.”*

Por su parte, en el foro denominado “Reformar el control fiscal territorial. Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales”, el contralor de Cartagena y presidente del Consejo Nacional de Contralores CNC Hernando Sierra Porto, hacia al respecto, las siguientes reflexiones: (pág. 112)

*“(...). Reclamamos que los **presupuestos sean consecuentes con el tamaño y la complejidad de los sujetos de control**. Esto se logra en la medida que crezcamos al mismo ritmo de los ingresos corrientes del ente territorial, solo así podemos modernizarnos, adquirir tecnología de punta, ajustar nuestra planta de personal con personal calificado y especializado en Auditoría Pública, con herramientas modernas, aplicando los principios administrativos, certificándonos en sistemas de calidad con software modernos, medios de transportes para poder llegar en aquellos departamentos tan extensos de nuestro país a todos sus municipios.”*

### **ESTUDIOS DE NECESIDADES Y SUS SOLUCIONES: REQUERIMIENTOS TECNOLÓGICOS PARA LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES<sup>□</sup>**

La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, determinó en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones para el control fiscal lo siguiente:

**“Artículo 126. Sistemas de información.** La Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - Sinacof, levantarán el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados hasta la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley por parte de las Contralorías territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora y propondrá una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente

*convenidos y concertados por los participantes de dicho sistema.”*

De acuerdo con lo ordenado por la citada Ley, teniendo en cuenta la Fase de conceptualización del proyecto Sistema de Control Fiscal en Línea, se han determinado las necesidades puntuales, en materia tecnológica, en las contralorías territoriales. Las tecnologías representan no solo el hardware y software que puede existir en una entidad, sino también el conjunto de procesos, procedimientos y aspectos relacionados con la Gestión del Cambio que interfieren en el desarrollo óptimo de la función misional de las contralorías.

Sin embargo para efectos puntuales, resaltaremos las necesidades particulares que tienen las contralorías medianas y pequeñas del país, en lo referente a equipos de cómputo, software de base y de manejo de actividades de oficina, conectividad y de acceso a los aplicativos web que pretenden mejorar el desarrollo de sus actividades misionales. Las tecnologías de Información y comunicación que poseen las contralorías territoriales son diversas de acuerdo con sus necesidades y condiciones particulares, las cuales dependen en gran medida del presupuesto que manejan y del talento humano con que cuentan; sin embargo, desde otra perspectiva, resaltamos que la existencia de TIC no garantiza la optimización de las actividades con las que se encuentren asociadas. Puesto que el entorno cultural, el grado de alfabetización tecnológica y las condiciones sociales inciden directamente en la consecución de las metas planteadas al adoptar las TIC. El inventario de los sistemas de información realizado en el ámbito del control fiscal, da fe del empeño que las contralorías han puesto para integrar las (TIC) al proceso de control fiscal.

A continuación se muestra el macro proceso Control Fiscal como un gran rectángulo; en su interior hay seis rectángulos azules correspondientes a los subprocesos que lo componen; y, superpuestos a ellos, se muestran unos rectángulos punteados de color más claro donde se listan en letra púrpura los

sistemas de información que los soportan. Siendo que la figura contiene sólo las mejores prácticas de TI, permite visualizar la diversidad de aplicativos y sistemas de información que apoyan los procesos de Control Fiscal en las entidades de Control grandes, se aprecia también el enfoque específico en procesos particulares de manera independiente.

[G+]

Para las contralorías medianas y pequeñas no es posible ni al menos contar con algún software de los mencionados en el cuadro anterior, si no cuenta con equipos de cómputo, conectividad, software de ofimática y sistemas operativos que permitan hacer viable la operatividad del control fiscal.

Dado lo anterior, se evidencian mayores necesidades en las contralorías que tienen un valor de su planta de personal inferior a 3.000 millones de pesos anuales, teniendo en cuenta la vigencia 2011; lo que muestra a 51 contralorías con grandes necesidades, 4 que a duras penas han podido hacer algún tipo de inversión y 7 contralorías, las que hemos considerado grandes y que han hecho inversiones importantes que les han permitido montar una plataforma tecnológica que les garantiza el manejo de sus procesos misionales y de apoyo de manera eficiente.

Teniendo en cuenta el informe de rendición de cuentas 2011, las 63 contralorías (incluida la General de la República), cuentan con 7.940 funcionarios ocupados y 2.138 equipos de cómputo, de los cuales 957 se consideran obsoletos; esto muestra una gran insuficiencia de computadores, principalmente en las territoriales. Las anteriores cifras muestran la necesidad total de equipos de cómputo, por lo menos con herramientas de base y una adecuada capacitación que les permita a las contralorías desarrollar actividades con el computador, para apalancar su función misional.

Por lo anterior, se hace necesaria la adquisición de los siguientes elementos:

### Tecnologías de Hard

DESCRIPCION	CANTIDAD	OBSERVACIONES	Inversión Aproximada
Portátiles	1.000	Deben ser equipos con alto nivel de procesamiento, capacidad mínima de 4 MB en RAM, 500 GB en disco duro.	1.500.000.000

### Tecnologías de Software

DESCRIPCION	CANTIDAD	OBSERVACIONES	Inversión Aproximada
Licencias de Sistemas Operativo Windows 2008, Exchange 2010 y office 2010 para los Portátiles.	1.000	Licencia se sistema operativo Windows 8 para todos los portátiles entregados.	400.000.000
Conectividad de los 1.000 pc a internet, para lo cual se requiere acceso a internet banda ancha.	51	Servicio de Internet al año.	74.880.000

### Capacitaciones.

DESCRIPCION	CANTIDAD	OBSERVACIONES	Inversión Aproximada
Capacitación y/o actualización en herramientas de software para 3.000 personas.	3.000	Capacitación en herramientas de software para optimizar el desempeño laboral.	630.000.000
Capacitación en Gestión del Cambio para 3.000 personas.	3.000	Capacitación en Gestión del cambio y clima organizacional.	810.000.000
<b>TOTAL</b>			<b>3.414.880.000</b>

La solución está encaminada hacia un sistema de interoperabilidad, la cual requiere de un esquema de Arquitectura empresarial que seguramente utilizará de un *frameworks*, que es conocido como un mecanismo para obtener arquitecturas de una manera uniforme y consistente, de tal forma que las diferentes descripciones arquitecturales pueden ser comparadas y que las subarquitecturas de cada capa (negocio, aplicaciones, datos, tecnología) pueden ser integradas entre sí y con las de otras capas, incluso cuando las arquitecturas son desarrolladas por diferentes arquitectos. Entre los frameworks más reconocidos en el mercado se cuenta con los de IBM y los de Microsoft, los cuales pueden ser tenidos en cuenta para el desarrollo de nuestro proyecto gubernamental bajo un esquema gana-gana. Por lo anterior, podemos concebir la posibilidad de iniciar con un laboratorio gubernamental facilitado por alguna de las empresas antes mencionadas que permita el éxito de la implementación con la coparticipación de un buen aliado estratégico.

### LA CAPACITACIÓN COMO ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL OPORTUNO, ÚTIL Y DE CALIDAD<sup>89</sup>

(...)

#### Alcance y contenidos de la capacitación

Los programas nacionales y regionales de capacitación deben tener un alcance que cobije a las 63 contralorías y a la Auditoría General, en todos sus niveles jerárquicos, con un objetivo general que le apunte a la visión de largo plazo que debe primar en todas las políticas del control fiscal; que privilegie la prevención y refuerce los instrumentos resarcitorios. Con lineamientos claros que garanticen que se actuará como Sistema, que se compartirán recursos, conocimientos, experiencias exitosas; que se actuará en interés general y que se tendrán en cuenta necesidades y características regionales, con realización de eventos focalizados a regiones, se compartirán capacidades instaladas y demás acuerdos de interés general.

El programa nacional – territorial de capacitación parte de un diagnóstico que detecte necesidades,

tanto generales como por regiones e identifique el perfil de las brechas detectadas. De igual manera, conoce el inventario de capacidades instaladas y diseña con base en todo lo anterior, la operación del programa y las estrategias y modalidades de capacitación que pueden ser presenciales y virtuales (teleconferencias, escuela virtual), a través de las cuales pueden escogerse modalidades como maestrías, diplomados, seminarios, talleres. También pueden ser eventos de carácter nacional, pero igualmente regionales o locales. Habrá de definirse además, temas como el modelo de evaluación del plan de capacitación, así como su modelo de financiación.

Se retomarán los avances y acuerdos que ya se habían logrado con ocasión de la hoja de ruta propuesta por la Misión de Expertos y además se aprovechará el apoyo del SINACOF que estuvo siempre dispuesto por intermedio de la jefatura de Planeación de la Contraloría General para esos efectos. Es preciso retomar un proyecto de capacitación de mediano y largo plazo, que involucre lo nacional y lo territorial. Que haya una verdadera asociación para esos fines, para trabajar de manera mancomunada en función de mayores coberturas, ahorros y resultados en temas de interés común.

La AGR ha venido avanzando en acuerdos sobre un gran programa nacional de capacitación para los servidores públicos de todos los niveles, que cumplen la función pública de control fiscal. Al respecto, se han acordado provisionalmente algunos grandes componentes y contenidos como son:

- Realización de Maestrías, Diplomados y otros
- Definición del pensum y demás componentes
- Esquema de Financiación de los costos del proyecto de capacitación, por ejemplo, la AGR asumiría un porcentaje, las contralorías territoriales otro, de conformidad con lo ordenado en el artículo 4° de la Ley 1416 de 2010 y se gestionará el apoyo del Gobierno Nacional y del Congreso de la República para la creación de un fondo de inversión pública

en tecnologías y capacitación para el control fiscal.

En cuanto a los diplomados, existen propuestas desde la academia, para adelantar los siguientes:

- Diplomado para el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva. 120 horas presenciales, teóricas y talleres.
- Diplomado en control fiscal por planes, programas y proyectos de inversión. 120 horas presenciales, teóricas y talleres.
- Diplomado sobre configuración del hallazgo fiscal. 84 horas presenciales, teóricas y talleres.
- Diplomado sobre auditoría fiscal a la contratación pública. 84 horas presenciales, teóricas y talleres.

Gran total horas presenciales: 2.040 en 5 sedes 800 participantes.

Para el cumplimiento de estos cuatro diplomados, a desarrollarse de manera descentralizada, por regiones, con sedes en las ciudades de Bogotá, Pereira, Bucaramanga, Barranquilla y Cali, con un número de 40 participantes por diplomado y por sede, para un total de 800 participantes, se han estimado costos de aproximadamente mil diez millones de pesos (\$1.010.000.000, °M/L)

Estudios comparativos realizados por la AGR tomando como referencia el SECOP 2009 - 2012 han estimado que estos valores se encuentran en los rangos menos costosos.

De aquí se han tomado los valores para proponer las apropiaciones presupuestales respectivas a partir de la creación del Fondo para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías, objeto de la presente propuesta.

### **LOS ESCENARIOS DE SOLUCIÓN A PROPONER AL GOBIERNO NACIONAL Y AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

#### **Primer escenario:**

Para garantizar la sostenibilidad del sistema de control fiscal y su permanente actualización en materia de Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones TICs, y en desarrollo del mandato del artículo 126 de la Ley 1474 de 2011 en tales materias, se harían realidad los propósitos con la creación de un Fondo nacional para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías, con apropiaciones del presupuesto nacional para ser aplicadas en dos proyectos de inversión: uno, que abarque el sistema nacional-territorial del control fiscal -exclusivamente para tecnologías y su correspondiente capacitación- y, otro proyecto, destinado a financiar la capacitación en temas relacionados con la hacienda pública y el control a la misma, para los servidores públicos de los organismos de control fiscal del país.

### **Segundo escenario:**

En el evento que la propuesta de creación de un Fondo nacional para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación para el control fiscal no sea viable, se presenta una propuesta alternativa de fortalecimiento de los ingresos anuales de las contralorías, basado en los propósitos de la Ley 1416 de 2010 que no tuvo cumplimiento efectivo. Esto, por cuanto cualquier solución al problema del financiamiento de las contralorías territoriales pasa por la necesaria reformulación de los límites presupuestales de la Ley 617 de 2000, que ya cumplieron sus fines y que, de no modificarse, estaríamos ante un inminente cierre de cerca de las dos terceras partes de los organismos de control fiscal del país.

La propuesta consiste en mantener -como una de las bases de cálculo de los ingresos de cada contraloría territorial- los ingresos corrientes de libre destinación, pero para gastos de funcionamiento, lo que significa que podrían conseguirse recursos adicionales para los proyectos de inversión, sin que éstos últimos hagan parte del tope máximo de gastos establecido por la Ley.

Ese porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación se adiciónaría con las cuotas de auditaje de las entidades descentralizadas sujetos de control fiscal en municipios, distritos y departamentos.

En consecuencia, siguiendo el espíritu de la Ley 1416 de 2010, con la nueva Ley para el fortalecimiento presupuestal que es objeto de la presente propuesta, se posibilitarían mayores tiempos de vigencia de la Ley 1416 de 2010, de manera que se garantice la aplicación de sus dos primeros artículos, por cuanto el espíritu del Legislador consistió en favorecer el fortalecimiento presupuestal de las contralorías, lo que hasta ahora no sucedió.

De manera complementaria y para solucionar en el futuro próximo el problema de la falta de bases técnicas y ciertas con que fueron conformadas las actuales contralorías y con el propósito de hacer de ellas organismos efectivos y eficientes, se propone adelantar una investigación académica por parte de la ESAP, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General y la Auditoría General de la República, que diseñe una contraloría modelo o tipo en tres escenarios: grandes, medianas y pequeñas. Con base en tal estudio, que tenga en cuenta realidades regionales, complejidad de los sujetos de control y del mismo control fiscal, se puedan calcular los costos requeridos para efectuar un control fiscal de calidad a partir de perfiles de equipos de auditoría y de evaluadores de política pública, así como del nivel de recursos técnicos y tecnológicos, indicadores de gestión y resultados, entre otros factores a tener en cuenta para su conformación.

Con los resultados se podría contar con un modelo de comparación de las contralorías con una contraloría de referencia, para determinar un sistema de financiación autónomo adecuado a las necesidades de la función pública encomendada y reemplazar los parámetros actuales que no consultan las necesidades y generan desperdicio de recursos y un control fiscal deficiente, con desmedro de la democracia local.

Ahora bien: Para efectos de tener otros elementos para el análisis proponemos revisar el articulado del proyecto para el fortalecimiento del control

fiscal territorial, que fue objeto de aprobación hasta segundo debate en Senado, de lo que fuera el proyecto de ley 181 de 2004, publicado en la Gaceta del Congreso N° 740 del 24 de noviembre de ese año.

Lo expuesto en este numeral 2.1 “Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías” puede considerarse como la exposición de motivos de los siguientes proyectos de Ley.

El articulado propuesto, para cada escenario de solución, es el siguiente:

**Escenario 1:** Creación de un Fondo nacional para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías territoriales, como complemento a lo ordenado en el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción:

### PROYECTO DE LEY

#### **“Por la cual se crea el Fondo para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías territoriales y se dictan otras disposiciones.”**

Artículo 1. *Creación del Fondo para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías municipales, distritales y departamentales.* Créase el Fondo para el fortalecimiento tecnológico y de capacitación de las contralorías territoriales. Dicho fondo se financiará con los recursos provenientes del presupuesto nacional.

Para efectos de lo ordenado por esta Ley, el Fondo hará una inversión inicial de siete mil millones de pesos (\$7.000.000.000.°°), durante el primer año fiscal de su funcionamiento, de los cuales se destinarán cuatro mil millones \$4.000.000.000.°° para tecnologías de hardware, software y capacitación para esos mismos fines, y los restantes tres mil millones \$3.000.000.000.°° para los programas de capacitación en temas relacionados con hacienda pública y control fiscal para los servidores públicos de las contralorías, según la parte motiva.

Artículo 2. *Ajustes anuales a las apropiaciones del Fondo.* Los recursos del Fondo para el fortalecimiento en tecnologías y de capacitación creado por esta Ley, en su segundo año se disminuirán y el Fondo tendrá una apropiación total de cinco mil millones; el 60% de los cuales se destinará a los programas de adquisición de nuevas tecnologías, reposición y actualización y el

40%, restante para los programas de capacitación de los servidores públicos de las contralorías. A partir del tercer año sus recursos apropiados serán de tres mil millones de pesos, que se repartirán en proporciones iguales del 50%, para cada programa, suma que se actualizará de acuerdo con los índices de inflación real.

Artículo 3. *Programa nacional – territorial unificado de políticas y usos de tecnologías de la información y las comunicaciones.* Para la aplicación de las inversiones previstas en la presente Ley, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, conformarán un gran programa nacional-territorial de políticas y usos de tecnologías de la información y las comunicaciones en desarrollo de lo ordenado por el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011, que contenga un diagnóstico de necesidades, tanto generales como por regiones, el inventario de capacidades instaladas y el diseño, adquisición y operación de una plataforma tecnológica unificada de hardware y software.

Artículo 4. *Programa nacional – territorial de capacitación.* Para la aplicación de las inversiones previstas en la presente Ley, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, conformarán un programa unificado nacional-territorial de capacitación, que contenga un diagnóstico de necesidades, tanto generales como por regiones, el inventario de capacidades instaladas, el diseño de los contenidos y de la operación del programa, las estrategias y modalidades de capacitación, los modelos de evaluación del plan, así como su modelo de financiación.

(Fin de la primera propuesta)

**Escenario 2:** Fortalecimiento presupuestal de las contralorías territoriales, como expresión de la voluntad del Legislador al aprobar la Ley 1416 de 2011, que no fue posible cumplir por razones de tiempo dentro de la misma vigencia fiscal de 2010.

### PROYECTO DE LEY

#### **“Por la cual se fortalecen presupuestalmente las contralorías territoriales y se dictan otras disposiciones.”**

Artículo 1. *Fortalecimiento presupuestal del control fiscal territorial.* En atención a lo previsto en los artículos

1 y 2 de la Ley 1416 de 2010, las entidades territoriales que no realizaron la transferencia de recursos en los porcentajes establecidos en la citada norma, deben realizar los ajustes correspondientes, de manera que se logren los topes fijados dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de la presente Ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta del funcionario responsable.

Artículo 2. *Autonomía de las contralorías territoriales.* En desarrollo del artículo 272 de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, deberán dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa, y contractual, de tal manera que se les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales no podrán aprobar para las Contralorías respectivas un presupuesto inferior al establecido como límite máximo por la Ley 617 de 2000, la Ley 1416 de 2010 y la presente Ley.

En todo caso, los límites a los que se refieren las normas citadas, se tendrán en cuenta para el cálculo de los gastos de funcionamiento de las contralorías territoriales.

Artículo 3. *Construcción de bases técnicas para el diseño de contralorías tipo.* La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República adelantará dentro de los 12 meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, una investigación que diseñe una contraloría modelo o tipo, en tres escenarios: grandes, medianas y pequeñas, que tenga en cuenta realidades regionales, complejidad de los sujetos de control y del mismo control fiscal, a partir de las cuales se puedan calcular los costos requeridos para efectuar un control fiscal de calidad basado en un diseño institucional óptimo y eficiente, con perfiles apropiados de equipos de auditoría y de evaluación de políticas públicas; así como de los recursos técnicos y tecnológicos, indicadores de gestión y resultados, entre otros factores para su conformación técnica.

### 2.2 Carrera administrativa del control fiscal

Problemática: *Ausencia de autonomía de los organismos de control fiscal frente a sus*

*vigilados; escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano; falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías.*

#### Descripción de la problemática – Exposición de motivos

Dentro de las conclusiones del foro “Reformar el control fiscal territorial. Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales”, se recomendó: (pág. 127)

“(…) Mejorar la capacidad técnica del recurso humano a través de la aplicación del sistema de carrera administrativa, con ajuste de planta de personal, de tal forma que se garantice la cobertura y la conformación de equipos interdisciplinarios.” Por su parte, el proyecto de ley 181 de 2004 citado, proponía al respecto:

“Artículo 39. *Carrera administrativa.* Los funcionarios de las Contralorías Territoriales estarán sometidos a un sistema de carrera administrativa enmarcado en el principio de ingreso y permanencia en el servicio por méritos.

Parágrafo. A partir de la vigencia de la presente ley para las Contralorías Territoriales en su régimen de carrera administrativa, se adopta como obligatorio el mismo régimen de carrera que establece la Ley 443 de 1998, mientras que el Congreso de la República expide normas especiales en esta materia. (...)”

#### Carrera administrativa para las contralorías territoriales<sup>90</sup>

La Constitución de 1991 es clara cuando estableció el régimen especial de carrera administrativa para las contralorías territoriales. Observemos: Artículo 267 inciso 4°. La Contraloría es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

Conforme con lo anterior y de acuerdo con la remisión realizada por el artículo 272 de la Norma Superior, es contundente la obligatoriedad de establecer este régimen para estos organismos de control: “Los Contralores Departamentales,

*Distritales y Municipales, ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República, en el artículo 268”.*

En consecuencia, es imperante la necesidad de presentar un proyecto de ley que permita implementar las funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa fiscal, al interior de cada contraloría, buscando la objetividad e imparcialidad en la aplicación de las normas de carrera. Esta determinación, obedece a la operatividad, toda vez que radicando estas funciones en órganos compuestos por contralores y representantes de empleados, hacen poco funcional el ejercicio de estas obligaciones legales, pues éstas implican una permanente disponibilidad de tiempo laboral, ya que serían las mismas funciones que están asignadas en el nivel central a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que como bien se conoce, vienen siendo ejercidas por tres comisionados y un equipo de trabajo, sede propia, autonomía administrativa, presupuestal y contable. Respecto al órgano encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa general, la Constitución dispuso la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil y al respecto la Corte se pronunció en este sentido:

*“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.*

*En virtud de lo anterior, la Corte debe reiterar que, sobre las carreras especiales de origen constitucional debe existir un órgano especial que tenga la función de administrarlas y vigilarlas, diferente de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Lo anterior, no obsta para que, como lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2006, el legislador pueda de manera transitoria y excepcional asignar a la Comisión Nacional del Servicio*

*Civil la administración y vigilancia de una carrera especial de origen constitucional. En efecto, en esa oportunidad la Corte concluyó que ante la falta de un régimen especial que regule la carrera de las contralorías territoriales, se justifica la aplicación temporal de la Ley 909 de 2004”<sup>91</sup>*

De otra parte, es necesario referenciar que se acogieron varias conceptualizaciones del contenido de la Ley 909, ya que esta recogió varias sentencias de la Corte Constitucional, que modernizaron y adecuaron al régimen constitucional, las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998.

Los derechos y garantías constitucionales y legales, sobre la administración de personal, siguen siendo respetados, como lo establece la Ley 909 de 2004, igualmente lo relacionado con el ascenso e ingreso de los funcionarios escalafonados en carrera administrativa, respetando lo relacionado con la objetividad de la selección de personal.

El artículo 125 de la Constitución Política ordena que los empleos de las entidades públicas sean provistos mediante carrera administrativa, de esta manera:

*“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. (...) Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”.*

Por otra parte la Constitución Política estableció regímenes de carrera administrativa especiales, dentro de los que se destacan: las Fuerzas Militares, prevista en el artículo 217 de la Constitución Política; Policía Nacional; consagrada en el inciso 3° del artículo 218 de la Constitución Política; Fiscalía General de la Nación, contemplada en el artículo 253 de la Constitución Política; Rama Judicial, prevista en el numeral primero del



artículo 256 de la Constitución Política; Contraloría General de la República, consagrada en el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política; y Procuraduría General de la Nación, contemplada en el artículo 279 de la Constitución Política.

*“Así mismo, en la exposición de motivos se explican las razones por las que es importante la regulación de la carrera especial de la Contraloría, la necesidad de regular vacíos y adecuar la estructura interna a la regulación de personal que existe en esa entidad. De igual manera se observa que la regulación legal de la contraloría no es un asunto sometido a reserva de ley ordinaria, pues no es de aquellos taxativos y expresos previstos en el numeral 10 del artículo 150 superior. El término otorgado por la ley habilitante no fue excedido por el Presidente, puesto que aquel era de 15 días contados a partir de la publicación de la ley (8 de febrero de 2000. Diario Oficial 43.885) y, el Decreto fue expedido el 22 de febrero del mismo año (Diario Oficial 43.906). Finalmente, en cuanto al límite material, la Corte encuentra que las facultades extraordinarias fueron precisas, en cuanto se referían a la potestad del Presidente para “dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268..., asunto que desarrolla la norma acusada.”<sup>92</sup>*

Habida cuenta lo anterior, es necesario para la Auditoría General de la República contemplar que la Contraloría General de la República, está sujeta en forma expresa a una carrera administrativa especial, a través del artículo 268, numeral 10 de la Constitución Política, el cual señala como función del Contralor General *“Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría”*.

La Corte Constitucional en Sentencia C-284 de 2011 al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del Decreto 268 de 2000 señaló:

*“La jurisprudencia ha precisado que los cargos de libre nombramiento y remoción no pueden ser otros que los creados de manera específica por la ley, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso, no se trata de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera administrativa, pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aumentando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial, aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor transcendencia para el ente de que se trata. Ahora bien, el examen de las funciones asignadas a cada cargo permite constatar si se trata de verdaderos cargos de libre nombramiento y remoción.*

*En el caso concreto de los cargos previstos en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000, como de libre nombramiento y remoción de la Contraloría General de la República, la Corte encontró que en relación con los cargos de Gerente Departamental, Director de Oficina y asesor del despacho, el legislador actuó de manera razonable y acorde con el principio general de la carrera administrativa. En efecto, los dos primeros son cargos de nivel directivo, por lo que les corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos. El Gerente Departamental representa a la Contraloría General en el territorio de su jurisdicción y en esa calidad, debe conducir la política*

*institucional de la entidad en el ámbito territorial asignado, bajo la inmediata supervisión del Contralor General. Por tanto, su naturaleza y funciones son las propias de un cargo de libre nombramiento y remoción, que encaja en las excepciones que puede establecer el legislador, sin desvirtuar la regla general de la carrera administrativa. (...).*

*Por otro lado, el cargo de asesor del despacho constituye una instancia de consulta, coordinación, evaluación de los asuntos para los cuales fueron creados. Este cargo está vinculado a los despachos del Contralor y Vicecontralor, dependencias que tienen como función principal prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Contralor General, contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funciones constitucionales y legales. En esa medida, se trata de cargos intuitu personae, en los que la relación de confianza autoriza su provisión discrecional, como cargo de libre nombramiento y remoción”.<sup>93</sup>*

Así mismo, advirtió que, según lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política y en el artículo 47 de la Ley 909 de 2004, los cargos de Gerente Departamental y Asesor son cargos de libre nombramiento y remoción, toda vez que son de confianza, manejo y dirección.

En ese orden de ideas, resulta claro que por disposición constitucional las contralorías territoriales también deben tener un régimen especial de carrera administrativa, al punto que, la ley ha señalado la obligación de que el legislador regule un régimen especial de carrera administrativa, como se observa en el numeral 2 y el Parágrafo Segundo del Artículo Segundo, de la Ley 909 de 2004, que señalan:

*“2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter*

*supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: - Rama Judicial del Poder Público. - Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. - Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales...”*  
*“PARÁGRAFO 2o. Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.*

*Respecto de este parágrafo, la consulta indaga por el significado de la expresión “las disposiciones contenidas en la presente ley”, para determinar cuáles son las normas de la ley 909 de 2004 que deben ser observadas por las contralorías territoriales mientras el legislador expide el régimen especial de carrera que la Constitución Política contempla para esos órganos de control”.<sup>94</sup>*

Sin embargo, aunque la ley previó la aplicación provisional y supletoria del régimen general de carrera administrativa para las contralorías territoriales, el legislador no ha expedido el régimen de carrera administrativa especial y el carácter de provisionalidad de la aplicación de la Ley 909 de 2004 en criterio de la Corte Constitucional en Sentencia 076 de 2006 indicó:

*“No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de la carrera administrativa aplicable a las Contralorías Territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas”. Por lo anterior, es apenas lógico que mientras se dicta las normas especiales que regirán la carrera especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales, exista un régimen supletorio de aplicación transitoria, que impida que se cometan toda clase de arbitrariedades en la vinculación, permanencia y retiro del*

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

*personal al servicio de tales entes de control, desvirtuándose los principios y fundamentos del sistema de carrera impuesto por el Constituyente de 1991”.*<sup>95</sup>

El Consejo de Estado se ha pronunciado en el ingreso de nuevos funcionarios reiterando que:

*“(…) En cuanto a la incorporación de funcionarios a la nueva planta de personal, se dirá que ésta es una competencia exclusiva del Contralor General de la República (arts. 267-4 y 268-13 C.P., 44 y 45 Dcto. 267/00).*

*En efecto, para la formación de una decisión de esta naturaleza no se requiere del concurso o de la participación de otro organismo oficial, y menos privado, pues basta la sola expresión de la voluntad del representante del organismo de control como para que se adopte la medida administrativa.*

*En otras palabras, no podría desconocerse la facultad unilateral que tiene el Estado - Contralor General de la República - para determinar la incorporación del personal que ha de integrar esa nueva estructura, cuyas condiciones laborales se encuentran obviamente predeterminadas en el ordenamiento positivo”.*<sup>96</sup>

Por lo cual también la Sala de Consulta y revisión del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la evaluación de los funcionarios de la contraloría regionales:

*“(…) Mientras se expida la ley que regule la carrera especial de las contralorías territoriales, las asambleas departamentales y los concejos municipales (en donde existan contralorías) al determinar las unidades administrativas que dirijan y administren la carrera especial de los funcionarios de estas entidades, deben señalar la dependencia encargada de definir y establecer, con aplicación de las normas de la carrera general, los instrumentos de evaluación de sus funcionarios. La ley especial que se expida al efecto, puede, respetando la autonomía departamental y municipal, definir el sistema de evaluación propio de esta carrera.”*<sup>97</sup>

También se ha pronunciado respecto al régimen especial de la Contraloría de Bogotá D.C refiriéndose a varios puntos respecto a la ley 909 de 2004, vigente sobre el empleo público y la carrera administrativa

*“En cuanto a la Contraloría Distrital, el decreto 1421 de 1993, artículo 12, atribuyó al Concejo Distrital la función de organizarla y dictar las normas necesarias para su funcionamiento, sin restringir la iniciativa para ejercerla; en el artículo 17 consagró la “inamovilidad” del Contralor disponiendo que cuando ejerza su cargo en propiedad sólo puede ser suspendido o removido, antes del vencimiento de su período, “por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación”; sobre el control fiscal y la Contraloría Distrital estableció en el artículo 105 que a ésta corresponde vigilar la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo y que “La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización”; determinó las calidades, inhabilidades y prohibiciones para ser elegido contralor distrital y ejercer el cargo (arts. 107 y 108); finalmente, entre sus atribuciones le asignó la de “proveer los empleos de su dependencia conforme a las disposiciones vigentes.*

*(…) En cuanto a la provisión de empleos remite a “las disposiciones vigentes”. Entiende la Sala que dando aplicación al artículo 322 de la Constitución y al artículo 2º del decreto ley 1421 de 1993, interpretar la expresión “disposiciones vigentes” lleva, en primer término a las disposiciones constitucionales relativas directamente al Distrito Capital, que corresponden a los artículos 322 a 327, en los cuales nada se regula sobre la provisión de los empleos de la Contraloría Distrital; en segundo término, al mismo Decreto 1421, que al respecto sólo contiene la norma en comento; en tercer término, a leyes especiales*

*que regulen para la Contraloría Distrital el tema, y en su defecto, al régimen municipal”<sup>98</sup>*

En el caso de Supresión de cargos para empleados escalafonados y en periodo de prueba la Corte Constitucional ha mencionado que:

*“Pues bien, en el presente caso de supresión de empleos de carrera en la Contraloría, debe tenerse en cuenta que el Legislador diferenció dos situaciones y les asignó consecuencias disímiles. La primera, para los trabajadores vinculados por carrera, el artículo 44 del Decreto 268 de 2000 dispuso que: i) podrán ser incorporados a empleos equivalentes o, ii) podrán recibir indemnización. Por su parte, los trabajadores que se encuentran en período de prueba (art. 29 Decreto 268 de 2000) tienen derecho a: i) ser incorporados al empleo equivalente en la nueva planta de personal; ii) ser incorporados al cargo aunque se haya denominado de otra forma al que ejercía, con tal que tenga las mismas funciones que aquellas que superó en el concurso; iii) y, reintegrarse a la lista de elegibles. Así las cosas, el interrogante que surge es si, como lo sostiene la actora, ¿el Legislador debió dar igual trato a los empleados de carrera y a los trabajadores que se encuentran en período de prueba.*

*Antes de responder el anterior interrogante, la Corte recuerda que la igualdad es un derecho relacional porque “supone la relación de semejanza proporcional del uno con el otro”. Por ello, no es posible verificar conductas in generi sino que el análisis de igualdad requiere de un plano fáctico que concrete la existencia de dos posiciones susceptibles de comparar. Así pues, una vez determinadas las situaciones objeto de comparación y se haya escogido el correcto término de comparación, el operador jurídico debe entender que el principio de igualdad exige que a iguales supuestos fácticos deben predicarse las mismas consecuencias jurídicas, salvo que existan elementos objetivos y razonables que justifiquen el trato desigual, excluyendo así la arbitrariedad de la decisión.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario aclarar si los trabajadores vinculados por carrera y los que se encuentran en período de prueba, son iguales para efectos de exigirle al Legislador un trato idéntico. A primera vista podría decirse que los dos tipos de trabajadores son iguales, puesto que los nombramientos se originan en la superación, por méritos, de un concurso. Además, también podría pensarse que frente al reconocimiento constitucional del derecho a la estabilidad en el empleo, no existe distinción entre la vinculación por carrera o por período de prueba, por lo que el Legislador debe reconocerle los mismos derechos a esos empleados.*

*Sin embargo, los anteriores argumentos no son de recibo por varias razones. De un lado, los trabajadores en período de prueba tienen un status jurídico diferente a los empleados escalafonados. En efecto, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 125 de la Carta, la ley determinó que el último requisito para acceder a un cargo de carrera es la calificación satisfactoria de servicios del nominador, durante el período de prueba. Por esta razón, los artículos 23 de la Ley 443 de 1998 y 28 del Decreto 268 de 2000 señalaron que los “derechos de carrera” y el derecho a ser inscrito en el registro público, sólo se adquieren cuando el empleado haya superado satisfactoriamente el período de 4 meses. En este contexto, el trabajador en período de prueba todavía no puede considerarse un empleado escalafonado, puesto que la finalización exitosa del proceso de selección depende de la calificación objetiva y satisfactoria del nominador.*

*En tal virtud, la Corte considera que el servidor público en período de prueba, si bien goza de derechos laborales, éstos no son exactamente iguales a los derechos de los trabajadores escalafonados. De hecho, finalizado el término legal, el trabajador en período de prueba tiene derecho a que el nominador le defina su situación laboral mediante una calificación objetiva de su labor, por lo que el nombramiento en ese período tan sólo tiene un carácter*

*transitorio. Mientras que el nombramiento del trabajador escalafonado tiene una vocación de permanencia.*

*De otra parte, tampoco es acertado el argumento de la actora, según el cual, el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores en período de prueba exige el mismo trato jurídico respecto de los empleados escalafonados. En efecto, uno de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo es el de la estabilidad (C.P. art. 53), el cual se entiende como “la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo”. Sin embargo, por la naturaleza de los nombramientos públicos, la estabilidad en los cargos tiene una diferencia de grado indiscutible. Así, pese a que la estabilidad de los trabajadores aforados no significa inamovilidad, la permanencia en el servicio es un derecho subjetivo que exige el respeto de las disposiciones legales que determinan el procedimiento para el retiro del empleado, por lo que la estabilidad es superior. A su turno, tal y como lo ha dicho el Consejo de Estado, los trabajadores en período de prueba tan sólo gozan de una estabilidad relativa, en tanto y cuanto la permanencia en el servicio público depende de la calificación satisfactoria de su labor, durante el término fijado en la ley. Conforme a lo anterior, el Legislador no estaba obligado a otorgar las mismas consecuencias jurídicas a la supresión de empleos de los cargos desempeñados por trabajadores escalafonados y en período de prueba, por cuanto se encuentran en situaciones fácticas disímiles.<sup>99</sup>*

Las anteriores razones jurídicas motivan a la Auditoría General de la República a promover su expedición, elaborando una propuesta de reforma debidamente sustentada sobre un régimen especial de carrera administrativa para la Auditoría General de la República y las contralorías territoriales, para lo cual ha concertado una mesa de trabajo

dedicada a este tema, en la cual se ha convocado funcionarios de la auditoría y trabajadores de las contralorías territoriales, como directos interesados en el tema.

Los sistemas especiales de carrera por determinación del Constituyente tienen un doble fundamento en la Carta Política. Por un lado, en el artículo 130 en donde se señala que hay dos grandes grupos de sistemas de carrera, uno de los cuales corresponde a los sistemas especiales de carrera. Por el otro, en las disposiciones constitucionales que de manera expresa asignan al legislador la atribución para adoptar un régimen especial de carrera para determinados servidores públicos.

Con relación al órgano encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, la Constitución dispuso la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En tal sentido, el artículo mencionado dispone que: *“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”*.

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional, en materia de carreras administrativas especiales, señaló que para las carreras especiales de origen constitucional debe existir un órgano especial que tenga la función de administrarlas y vigilarlas, diferente de la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>100</sup>

En tal sentido, es preciso indicar que dentro de los sistemas especiales de carrera se ubica el de la Contraloría General de la República, dispuesto en Constitución Política, Artículo 268, que reza: *“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Ésta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría (...)”*.

Con fundamento en el precitado mandato constitucional, el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 de la Ley 573 del 7 de Febrero de 2000 y oído el concepto del Contralor General de la República, expidió el Decreto 268 DE 2000, “*por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República*”, y así señaló:

*“Artículo 1. Fundamento del régimen especial y definición. La Contraloría General de la República goza de un régimen especial de carrera administrativa según lo establece el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política.”*

La carrera administrativa de la Contraloría General de la República es un sistema técnico de administración del talento humano que tiene por objeto alcanzar la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados con el fin de cumplir su misión y objetivos.

Teniendo en cuenta la necesidad de contar con un órgano directivo en materia de carrera, la Dirección de la Carrera Administrativa en la CGR, fue asignada a un organismo interno denominado Consejo Superior de Carrera Administrativa, que es la máxima autoridad en esta materia y por lo tanto es el responsable de dirimir en última instancia todas las consultas referentes a la carrera y sentar doctrina en la materia. La estructura del referido organismo Directivo, está conformada por el Contralor General quien lo preside, el Gerente del Talento Humano, el Director de la Oficina Jurídica y el Director de Carrera Administrativa, dos representantes de los empleados escogidos por elección popular por un período de dos años entre todos los empleados inscritos en carrera administrativa.

Por su parte la administración de la Carrera está a cargo de la Gerencia del Talento Humano por intermedio de la Dirección de Carrera Administrativa. Aunado al anterior existe otro ente de carácter

institucional que es la Comisión de Personal que se encarga de dirimir las consultas y reclamos especialmente relacionados con los procesos de selección adelantados en la Entidad.

El Decreto antes citado, además de mencionar cuales son los cargos de carrera administrativa, establece entre otras materias y de forma general, el proceso de selección por méritos o concurso abierto, la evaluación del desempeño por objetivos y las causales de retiro del registro público de carrera administrativa<sup>101</sup> Es necesario precisar que la Constitución no ordena que la carrera administrativa de todas las entidades del Estado debe ser idéntica, pues admite la existencia de regímenes especiales, tal y como lo señala de manera expresa el artículo 130 superior.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha reconocido que pueden existir carreras especiales, como la carrera diplomática y consular, las cuales tienen algunos principios y reglas particulares, debido a la naturaleza especial del servicio. Así, en relación con la Contraloría, la propia Carta señala de manera expresa que la ley debe determinar un régimen especial para la selección, promoción y retiro de sus funcionarios (CP art. 268 ord. 10). Por ello para la Corte es claro que el punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, pues debido a la amplia potestad de configuración política del Legislador, éste puede privilegiar el objetivo de la carrera administrativa que considere pertinente.

En tal sentido, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que ahí es donde nos encontramos frente a sujetos con igual status jurídico. Es pues perfectamente legítimo que la ley establezca una modalidad de concurso de ascenso en la carrera administrativa especial de la Contraloría que sea diferente del que fue consagrado para la Registraduría.<sup>102</sup>

Las contralorías territoriales (C.P., arts. 272 y 268-10) 44

*“La Contraloría de Bogotá, D.C., deberá adoptar el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de que trata la Resolución 1534 de 2006, proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil mientras se expide la ley especial de carrera de las contralorías territoriales, toda vez que al no haber sido expedidas las normas que rigen la carrera especial de los servidores públicos de estas entidades, se debe aplicar con carácter supletorio, las disposiciones legales contenidas en la Ley 909 de 2004 y en las directrices de esta Comisión”<sup>103</sup>*

“Esta Corporación al fijar el alcance de los artículos 268-10 y 272 de la Carta Política”<sup>104</sup>, concluyó que el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial por disposición del Constituyente y que, en consecuencia, frente a la misma no le asiste ninguna función de administración ni de vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas.

De otro lado, y por disposición de los artículos 268-10 y 272 de la Constitución, el régimen de carrera de las contralorías departamentales, distritales y municipales hace parte de los sistemas especiales de carrera por determinación del Constituyente. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en las sentencias C-391/93; C-372/99 y C-073/07.

A juicio de la Corte, el legislador, en ejercicio de sus competencias, pretendió suplir el vacío normativo existente en el establecimiento de la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, garantizando que en su interior se apliquen los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, que se

satisfacen mediante la implementación del sistema de carrera (C.P. arts. 125 y 209).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, es necesario que mientras se dictan las normas especiales que regirán la carrera especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales, exista un régimen supletorio de aplicación transitoria, que impida que se cometan toda clase de arbitrariedades en la vinculación, permanencia y retiro del personal al servicio de tales entes de control, desvirtuándose los principios y fundamentos del sistema de carrera impuesto por el Constituyente de 1991.<sup>105</sup>

Así, se tiene que la Constitución Política (artículo 268, numeral 10) prescribe que la ley establecerá un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría, y que le corresponde al Contralor General de la República proveer los empleos de su dependencia,; y con relación a los contralores departamentales, distritales y municipales, el artículo 272 ibídem les otorga, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones atribuidas al Contralor General en el artículo 268 Constitucional. Por su parte, el artículo 130 de la Constitución señala expresamente que a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, “excepción hecha de las que tengan carácter especial”<sup>106</sup>

El hecho que algunos regímenes no se han establecido todavía, no es óbice para que el legislador carezca de facultad constitucional para desarrollar los principios básicos plasmados en el artículo 125 de la Constitución por vía general, de manera permanente para los empleos sujetos al régimen ordinario y transitorio -mientras se dictan los estatutos especiales, para aquellos que requieren, según las normas constitucionales, legislación especial.

De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera - tal como lo hace en el

presente caso el artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 27 de 1992-; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta.

De tal manera que el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expiden las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público ni ha contrariado los principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan sólo ha provisto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los regímenes especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleados respectivos.<sup>107</sup>

NOTA: En la Parte III de este documento se registran apartes del estudio elaborado por el doctor Gustavo García Figueroa sobre este preciso tema de carrera administrativa, que ha servido de base para la discusión y que será uno de los referentes de consulta en el debate participativo que proponemos, en camino a las propuestas de reforma.

### **Escenario de solución:**

#### **Propuesta de implementar el Régimen de la Contraloría General de la República a las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República.**

En el marco de desarrollo de una propuesta tendiente a la conformación de una reforma proveniente de una concertación entre los sectores propios del control fiscal, la Auditoría General de la República convocó a los representantes de los trabajadores de las contralorías territoriales, así como distintos organismos pertenecientes al ejecutivo, tales como el Departamento Nacional de Planeación – Conpes, Secretaría para la Transparencia, con la finalidad de construir una propuesta de reingeniería

al control fiscal, tendiente a hacerlo más eficiente, rápido y eficaz, dándole una perspectiva no sólo punitiva sino también de previsión de las conductas atentatorias contra el patrimonio público.

En el desarrollo de dichas mesas se ha discutido la importancia de fortalecer íntegramente el control fiscal, razón por la cual, en las reflexiones tendientes al diseño de reingeniería del control fiscal en Colombia, se ha tratado con entusiasmo la del mejoramiento de la situación laboral de los encargados de ejercer esta importante misión, pues en un análisis superfluo de derecho comparado se halló, que en otros países se identifica al control fiscal como una dignidad propia de la cúspide profesional.

Por lo anterior, la implementación del régimen de carrera administrativa se encumbra como la herramienta idónea para garantizar no solamente la estabilidad e ingreso meritocrático de los trabajadores a las entidades que ejecutan el control fiscal, sino que también permite el fortalecimiento de las mismas, pues garantiza la independencia.

En vista de lo anterior, el gobierno nacional, empoderado de facultades extraordinarias otorgadas a éste por el legislativo, expidió en el año 2000 el decreto 268, por el cual se implementa el régimen de carrera administrativa de la Contraloría General de la República, dando así cumplimiento a las disposiciones constitucionales que así lo ordenan. No obstante, la situación de las contralorías territoriales, aún cumpliendo las mismas finalidades, es bien distinta, pues en dicho decreto – ley, se las excluye en su artículo primero, que en el inciso final indica *“El presente decreto se refiere, en forma exclusiva, al régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República”*.

No obstante, la presencia de dicho inciso excluyente, se ha llegado a la conclusión, en el desarrollo de las mesas propositivas de trabajo, que el criterio especial dado por el constituyente primario a la carrera administrativa del control fiscal, no tiene por qué ser distinto al aplicable en las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República,



razón por la cual, se ha apoyado de los diferentes sectores, la implementación del régimen de carrera de la Contraloría General de la República a estas entidades fiscalizadoras.

Así las cosas, se propone como parte de la reforma legislativa de reingeniería al control fiscal, la inclusión de los siguientes artículos:

*“Artículo. Carrera Administrativa. Los funcionarios de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República estarán sometidos a un sistema de carrera administrativa enmarcado en el principio de ingreso y permanencia en el servicio por méritos.*

*Parágrafo. A partir de la vigencia de la presente ley, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República adoptarán y aplicarán, el régimen de carrera administrativa establecido para la Contraloría General de la República y los trabajadores sometidos a ella conservarán todos los derechos laborales legales adquiridos.”*

Y otro...

*“Artículo xxx. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expida normas con fuerza de ley dentro del marco de los principios y reglas generales aquí consignados, que regulen la Carrera Administrativa de los trabajadores de las Contralorías Territoriales.*

*Parágrafo: Para la preparación de los Decretos que han de expedirse con base en las facultades extraordinarias del presente artículo, se constituirá una comisión ad-honorem redactora y decisoria, que estará integrada por*

*un representante del Departamento Administrativo de la Función Pública delegado por el Presidente, el Contralor General de la República o su delegado, el Auditor General de la República o su delegado, un representante de los Contralores Territoriales, un representante de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dos representantes de los trabajadores, un congresista designado por la comisión séptima de senado.”*

La segunda propuesta en el mismo sentido de la Carrera Administrativa, pero que no acoge lo dispuesto para la Contraloría General de la República, se da en los siguientes términos normativos:

*“Artículo xx. Carrera Administrativa. Los funcionarios de las contralorías territoriales estarán sometidos a un sistema de carrera administrativa enmarcado en el principio de ingreso y permanencia en el servicio por méritos, en los términos que establezca el correspondiente Decreto-Ley que se promulgue para tal fin.*

*PARÁGRAFO. Mientras se expide el Decreto-Ley que regule lo relativo a la carrera administrativa de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, se continuarán aplicando las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.*

*“Artículo xxx. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expida normas con fuerza de ley dentro del marco de los principios y reglas generales, que regulen la Carrera Administrativa especial de los trabajadores de las*

*Contralorías Territoriales. Parágrafo: Para la preparación de los Decretos que han de expedirse con base en las facultades extraordinarias del presente artículo, se constituirá una comisión ad-honorem redactora y decisoria, que estará integrada por un representante del Departamento Administrativo de la Función Pública delegado por el Presidente, el Contralor General de la República o su delegado, el Auditor General de la República o su delegado, un representante de los Contralores Territoriales, un representante de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dos representantes de los trabajadores, un congresista designado por la comisión séptima de senado.”*

Artículos similares permitieron el desarrollo e implementación de Carreras Administrativas como la de la CGR, (decreto 268 de 2000) que se expidió por facultades extraordinarias dadas al presidente Pastrana, por el artículo 1º de la Ley 573 del 7 de febrero del 2000, ley que por la misma facultad, permitió la expedición del decreto 262 de 2000 que determinó lo pertinente a la Procuraduría y de otras entidades del Estado.

### **CONCLUSIONES.**

1. Dentro del proceso de reingeniería del control fiscal, liderado por la Auditoría General de la República, en coordinación con los diferentes sectores interesados, (trabajadores, contralores, ciudadanía, gobierno), es fundamental contar con un sistema de vinculación de personal que garantice, por una parte, el mayor grado de idoneidad en el personal vinculado, y por otro, el reconocimiento de todas las garantías y prerrogativas en pro del bienestar de los trabajadores.
2. La carrera administrativa se constituye en el mecanismo más idóneo en la consecución y aplicación de los principios de la función administrativa, particularmente, en

términos de excelencia en el desempeño de quienes desarrollen la labor de vigilancia fiscal.

3. Dado que el tema tratado tiene vocación de reserva legal, es necesaria la presentación de un proyecto de Ley, en el que se vean claramente las bondades y beneficios de aplicar un sistema de carrera administrativa, eminentemente técnico, (Contraloría General de la República), a un escenario de la administración que cuenta con sus mismos rasgos característicos, desde una perspectiva misional.
4. Para el efecto, es preciso promover el diseño y elaboración de un documento bajo los parámetros del consenso entre los diferentes actores, de manera que no solamente se esté contribuyendo al mejoramiento continuo en el ejercicio de la función administrativa, sino que sea reconocida en su integridad, y con todas las garantías, la labor de quienes participan desde diferentes escenarios en el desarrollo del control fiscal.

### **2.3. Sanciones por el no fenecimiento de cuentas y por conceptos desfavorables sobre calidad y eficiencia de control fiscal interno**

#### **Descripción de la problemática**

La Constitución Política habilita a los contralores para “Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”. (Artículo 268-2 Superior).

En cumplimiento de ese mandato, tanto la Contraloría General como las Contralorías Territoriales han definido metodologías para la rendición y la correspondiente revisión de cuentas, así como sobre los pronunciamientos finales respecto de ese examen, que pueden ser de fenecimiento o no fenecimiento. En este último caso, no se aprueban las cuentas cuando no se cumplen por

parte del gestor de recursos públicos los principios de la gestión fiscal o los demás requerimientos normativos, situaciones que deben evidenciarse a partir de la evaluación de la calidad y eficiencia de los controles internos administrativos y mediante la utilización de los distintos sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados aplicados por las contralorías.

Es frecuente en Colombia encontrar que un gestor fiscal no obtenga el fenecimiento de una o varias cuentas y -al retirarse de la entidad en donde su gestión fue dictaminada como no favorable y por tanto no recibió el fenecimiento de que trata la Constitución y la ley, similar a un paz y salvo o a una aprobación por parte del organismo de control fiscal- no se produzca ninguna consecuencia legal para evitar que tal cuentadante objetado pueda tomar posesión en otra entidad pública, sin haber resuelto su situación, en razón a que no existe impedimento legal alguno.

Esta práctica genera comportamientos laxos frente al tema del manejo de los recursos públicos, al no existir mecanismos coercitivos para obligar al gestor cuestionado a sanear toda situación de irregularidad detectada, asumiéndose así mismo el riesgo de presentarse anomalías similares en la nueva entidad, en donde puede darse también el caso de recibir conceptos no favorables sobre su gestión.

La Auditoría General de la República considera conveniente incluir dentro de las causales de sanción establecidas por la ley 42 de 1993<sup>108</sup>, el no fenecimiento de una cuenta y, además, el impedimento legal para hacer parte de otra entidad pública, mientras persista la no aprobación. Igualmente, solicitamos incluir como causal de sanción la reiteración de conceptos no favorables como producto de la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno en la entidad vigilada.

Por otra parte, todo informe o pronunciamiento de los organismos de control fiscal que contenga observaciones sobre la gestión fiscal realizada

por los responsables del manejo de los recursos públicos, bien sea en las entidades individualmente consideradas (control micro) o en la entidad territorial a nivel global (control macro), debe generar acciones de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados, mediante la suscripción de Planes de Desempeño o de Mejoramiento.

Los informes de auditoría, los respectivos dictámenes sobre la razonabilidad de los estados contables, el concepto sobre la gestión y los resultados de los vigilados, así como el pronunciamiento sobre el fenecimiento de las respectivas cuentas, serán objeto de Planes de mejoramiento por parte de los representantes legales de las entidades auditadas.

Los Planes de Mejoramiento de las entidades individualmente consideradas serán suscritos por los respectivos representantes legales. Los Planes de Desempeño o de Mejoramiento de las entidades territoriales serán suscritos por los respectivos Alcaldes o Gobernadores, según el caso.

Los planes de mejoramiento deben incluir acciones correctivas y preventivas para superar las causas que originan los pronunciamientos adversos de los organismos de control fiscal en sus informes de auditoría, dictámenes, conceptos sobre la gestión y resultados y fenecimientos, así como en los informes y pronunciamientos sobre la gestión global macro de los gobernantes en municipios, distritos y departamentos.

El incumplimiento parcial o total de los compromisos incluidos en los planes de mejoramiento, será causal de acciones sancionatorias por parte de los organismos de control fiscal. En consecuencia, se propone adicionar al régimen de sanciones establecido en la ley 42 de 1993 nuevas CAUSALES, cuando:

Los sujetos de control hayan sido objeto de NO Fenecimiento de sus cuentas y no hayan solucionado las causas de tal pronunciamiento adverso dentro de los seis meses siguientes a la suscripción del plan de mejoramiento.

Los Estados Contables hayan sido objeto de dictamen con NO RAZONABILIDAD, CON SALVEDADES Y CON ABSTENCIÓN y en el período de seis meses contados a partir del plan de mejoramiento no se hayan superado las causas que generaron tales pronunciamientos.

Los informes macrofiscales hayan generado planes de mejoramiento que no hayan sido total o parcialmente cumplidos por el gobernante, dentro de los seis meses siguientes a la suscripción del respectivo plan de mejoramiento.

Respecto de lo anterior, el siguiente es el articulado sugerido, para ser adicionado a la ley 42 de 1993<sup>109</sup> o a un nuevo cuerpo normativo de control fiscal:

**“ARTÍCULO. SANCIONES FISCALES.** Para asegurar la responsabilidad en la rendición de la cuenta, en el ejercicio del control interno y en el manejo de los bienes públicos adoptense las siguientes medidas sancionatorias y patrimoniales:

a. Incurrirán en la sanción prevista en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 los gestores fiscales a los cuales no se les fenezca la cuenta.

b. Incurrirán en sanción de destitución, los gestores fiscales a los cuales no se les fenezca la cuenta en dos períodos consecutivos.

c. Los contralores respectivos, cuando conceptúen desfavorablemente sobre la calidad y eficiencia de los sistemas de control fiscal interno evaluados, impondrán las sanciones previstas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 al representante legal y a respectivo jefe de control interno.

### **2.4 Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo posterior inmediato**

Problemática: *Los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados. Ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados.*

#### **Descripción de la problemática – Exposición de motivos**

El “control fiscal interno”, al cual se refieren los artículos 268-6 y 269 de la Constitución

Política, (ambos artículos incorporados en el capítulo I del Título X, sobre las atribuciones de la Contraloría General de la República) y regulado en la Ley 87 de 1993, está previsto como un sistema complementario al sistema de “control fiscal externo”. Sin embargo, ambos controles se encuentran desarticulados.

Al respecto, el artículo 268 Superior establece: *“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”*. A su vez, el artículo 18 de la Ley 42 de 1993 determina: *“La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. El Contralor General de la República reglamentará los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación”*.

Resulta entonces inconveniente -desde el punto de vista técnico- que sean los propios sujetos vigilados como ocurre en la actualidad, quienes efectúen la regulación total sobre el ejercicio de evaluación del control interno, cuando el concepto sobre su existencia, calidad y confiabilidad corresponde a los órganos externos de control fiscal, según las normas trascritas en párrafos precedentes.

En consecuencia, condición básica para el ejercicio de un control efectivo anticorrupción, la constituye el fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo de las entidades vigiladas y de las propias contralorías.

El fortalecimiento comienza por la forma de provisión de los responsables de las oficinas coordinadoras o evaluadoras, de modo que

éstos no deban sus lealtades a los nominadores de cada entidad, sino que su independencia sea garantizada y obedezca a un ingreso por méritos, con estabilidad y período determinados. Este tema fue resuelto parcialmente por el Estatuto Anticorrupción, al determinar que en el nivel central del gobierno serán el presidente, los alcaldes y gobernadores quienes seleccionarán por méritos a los jefes de las oficinas de control interno de sus respectivas jurisdicciones. Pero quedó pendiente resolver esos nombramientos en los demás organismos de las demás ramas del poder público y en los mismos organismos de control.

Igualmente, el fortalecimiento del sistema de control, tanto interno como externo, implica otorgar mayores herramientas y autonomía a las oficinas coordinadoras o evaluadoras de control interno, para realizar control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos. El control interno, en esencia, tiene funciones preventivas, que deben ejercerse con independencia e imparcialidad y con posibilidades legales de comunicar advertencias cuando se vislumbren riesgos de pérdida de patrimonio público y también, a nuestro juicio, los jefes de las oficinas coordinadoras deben disponer de capacidad legal para aplicar sanciones.

En distintos foros se ha manifestado la inquietud frente a la evidente distorsión del actual enfoque, que no permite a los evaluadores de control interno realizar control previo con enfoque preventivo, lo que significa eliminar un control que puede contribuir decididamente a frenar la corrupción.

Pero es más: la exposición de motivos de la Ley 87 de 1993 argumentó que:

**“(…) Entre los principios rectores que deben regir la administración pública y que fueron estudiados por la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente se propuso la eliminación del control previo por parte de la Contraloría General de la República y a su cambio, establecer un control interno ejercido por las mismas entidades.**

Los controles **previo y perceptivo** que venía ejerciendo la Contraloría General **se trasladan** en buena medida a la Administración, que asume la responsabilidad sobre el manejo diario de sus propios recursos, la custodia de activos y valores y el registro y reporte financiero y contable de sus actuaciones. (Resaltado fuera del texto original)

Los elementos del control interno presuponen la búsqueda de la legalidad en todas las operaciones y en especial en las transacciones financieras, la salvaguardia de los activos y recursos de la entidad, el registro adecuado, oportuno y exacto de las cifras contables y estadísticas oficiales, la adecuada autorización de operaciones financieras y el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración pública.

(…) Al exigirse la presencia de sistemas de control interno, se dota a la Administración Pública **de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión fiscal**, (resaltado fuera del texto original) se fortalece el principio de responsabilidad en cabeza de administradores y se previene la posible co-administración por parte de los organismos de control, facilitando a los distintos órganos del Estado decidir sobre la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder.

Como resultado se logra una administración responsable y comprometida en la prevención del fraude, malgasto y abuso, enfocada a **buscar la eficiencia y eficacia de su gestión** desligándola de una función de control externo universal y redundante, permitiendo la independencia suficiente que deberá acudir a los organismos de control para el examen posterior que les compete, a la luz de la nueva Constitución Política.

Por esta razón el proyecto de ley no se limita únicamente a establecer mecanismos de control contable, sino a señalar que dentro de cada institución se establezcan los medios idóneos necesarios para lograr los fines que la Constitución o las leyes le han asignado a las diferentes entidades de la administración pública a

nivel nacional, departamental o municipal y lograr “los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de sus funciones”, de acuerdo con lo contenido en el artículo 209 de la Constitución Política.”

De manera que la voluntad del legislador consistió, entre otros propósitos, en dotar a los organismos del Estado de instrumentos propios de **control fiscal interno** que garantizara una adecuada **gestión fiscal** con los recursos públicos. Y esos propósitos, en alguna parte del camino, se extraviaron.

En efecto, no obstante tal mandato, el desarrollo normativo y reglamentario a partir de la ley 87 de 1993, incluido el Modelo Estándar de Control Interno MECI, y la práctica real en las instituciones públicas, han conducido a que el control fiscal interno no se haya normatizado ni aplicado en su dimensión preventiva, “*exigiendo la eficiencia en la utilización de recursos y prevención del fraude, malgasto o abuso, de acuerdo con los principios generales de la administración pública,(...)*” tal como reza el párrafo “Definición” de la mencionada exposición de motivos, la cual, líneas adelante reconfirma ese propósito de la siguiente manera:

*“Comentarios finales.*

*Con buen tino, la Constitución Política previene que la gestión fiscal que compete a la Administración sea dotada de mecanismos eficientes para su auto-evaluación, señalando los criterios que deben regir esta función pública.*

*El control fiscal o vigilancia de la gestión fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República, se verá beneficiado al ganar Independencia y autonomía, elementos necesarios para una evaluación de gestión posterior justa y equitativa.”*

De manera que se hace imperativa la adopción de mecanismos de auto-evaluación de la gestión fiscal y de reglamentación del control fiscal interno a la gestión fiscal, como parte componente del sistema de control interno, reglamentación que le compete adoptar a la Contraloría General de la República, por mandato del artículo 18 de la ley 42 de 1993, que establece:

□“ARTÍCULO 18. La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

El Contralor General de la República reglamentará los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación.”

□Adicionalmente, el Decreto 2145 de 1999, por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones, estableció: “ARTÍCULO 6o. REGULADORES. Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 2539 de 2000, el nuevo texto es el siguiente: Son los competentes para impartir políticas y directrices a que deben sujetarse los entes públicos en materia de Control Interno.

(...) e) La Contraloría General de la República a quien corresponde reglamentar los métodos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de los Sistemas de Control Interno de las entidades sujetas a su vigilancia.” ARTÍCULO 8o. EVALUADORES. Son los encargados de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía del Sistema de Control Interno, con el fin de recomendar las mejoras pertinentes.

a) La Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, por atribución constitucional y legal les corresponde conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos públicos en su respectiva jurisdicción, para lo cual podrán tomar como referente principal el informe de evaluación del Sistema de Control Interno, elaborado por la Oficina respectiva o quien haga sus veces.”

- Como consecuencia de todo lo descrito, se hace imperativo queLa Contraloría General de la República reglamente los métodos y procedimientos para evaluar los sistemas de “control fiscal interno” de las entidades y organismos del Estado en sus niveles nacional y territorial y establezca normas de auditoría gubernamental con fines armonizadores.

- Las oficinas coordinadoras de control interno de las entidades y organismos del estado en sus niveles nacional y territorial apliquen las normas de auditoría gubernamental, métodos y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República para realizar las auditorías internas al sistema de control interno fiscal, con miras a garantizar una eficiente y efectiva gestión fiscal y el cumplimiento de los compromisos misionales.
  - Los jefes de las oficinas coordinadoras de control interno, tengan dentro de sus atribuciones, la función de advertir a la Administración sobre hechos, procesos, procedimientos u operaciones que pongan en riesgo el patrimonio público, para evitar que sucedan daños al mismo o que si están sucediendo no sean mayores, sin perjuicio de las acciones que le competen a la Contraloría correspondiente.
  - Los operadores de la evaluación del control fiscal interno dispongan de los instrumentos, capacitación, independencia y demás atributos que les garanticen idoneidad suficiente para el cumplimiento eficiente y efectivo de la función pública a su cargo.
  - Las autoridades correspondientes organicen en el ámbito de su jurisdicción el Sistema Unificado de Control Gubernamental SUCCG, como el que ha tenido una importante presencia y resultados en la ciudad de Manizales.
- k) Realizar el control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos.
  - l) Comunicar advertencias, cuando exista riesgo de menoscabo del patrimonio público en la entidad de su competencia, como producto del control preventivo.
  - m) Promulgar sanciones, en los mismos términos que los contralores territoriales en el ente controlado respectivo.
  - n) Suspender procesos contractuales en la entidad auditada.
  - o) Informar trimestralmente al nominador, al contralor territorial respectivo o al Contralor General, y al Auditor General en el caso de las contralorías, los resultados de sus evaluaciones de control preventivo.”

### III. OTRAS ACCIONES QUE NO REQUIEREN REFORMA JURÍDICA:

#### 3.1 Implementación del Control posterior pero inmediato

Problemática: *El control fiscal posterior y selectivo -tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio colectivo.*

##### Descripción de la problemática

En el capítulo correspondiente a la necesidad de privilegiar el control preventivo (que no previo) como instrumento idóneo de protección del patrimonio público se explicó ampliamente la problemática que se ha venido presentando con el tardío accionar de los organismos de control fiscal ante la interpretación equivocada que privilegia y antepone el control correctivo. Los argumentos allí expuestos sirven de sustento a la presente propuesta de reforma con el fin de que las contralorías se adecúen a los requerimientos técnicos y tecnológicos que les permitan responder de manera oportuna y efectiva a este nuevo reto

Respecto del control interno, sugerimos la inclusión de un articulado del siguiente tenor, en la ley 87 de 1993:

“ARTÍCULO. NUEVAS ATRIBUCIONES DE LOS JEFES DE OFICINAS DE CONTROL INTERNO. Los jefes de las oficinas de control interno tendrán, además de las consagradas en la ley 87 de 1993 y demás disposiciones, las siguientes atribuciones:

que impone la Ley 1474 de 2011 en su artículo 129.

El control preventivo desde la perspectiva del control fiscal debe entenderse como el resultado o producto del control posterior inmediato a las actividades, operaciones y procesos ejecutadas o en curso, con el fin de determinar de manera oportuna los riesgos en que se está realizando la gestión fiscal en evaluación y comunicarlos de manera inmediata, para evitar que el gestor fiscal pueda incurrir con sus actuaciones en detrimento patrimonial.

La vía expedita para comunicar tales riesgos es la función de advertencia. Las siguientes estrategias de acción pueden servir a los propósitos del control posterior inmediato, preventivo, hacia un control en tiempo real.

### **Estrategias de acción:**

- Repensar el actual sistema de rendición y de revisión de cuentas anuales, en cuanto a la forma tan extemporánea en que se realiza, y frente a la pesada carga procedimental y de formalismos que se cumplen para planear y realizar las auditorías; además de la escasa calidad y profundidad de los análisis y los resultados hasta ahora obtenidos, sistema que se encuentra en franca crisis.
- Realizar el control oportuno a partir de la utilización amplia de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como ya se ha probado exitosamente en algunas contralorías, como las de Antioquia y Manizales, entre otras.
- La cuenta anual será un informe de resultados e impactos de la gestión fiscal realizada, para poder determinar mediante el control fiscal de resultados, el cumplimiento final de los principios de que trata la ley. La demás información permanente, disponible en las redes de información virtuales, hará tránsito a componente de rendición de cuentas de las “*actividades, operaciones y procesos ejecutados*” por los organismos vigilados –según definición de control posterior del artículo 5° de la Ley 42 de 1993- mediante acto administrativo del respectivo contralor de manera que se garantice su calidad, confiabilidad, claridad, completitud, oportunidad, y demás atributos que debe reunir la información contable, financiera, jurídica y técnica pública. Esta será la información base para el control preventivo y posterior inmediato de que trata la Ley 1474 de 2011.
- Las contralorías tendrán que adecuarse técnicamente para pasar de evaluaciones tardías, a verdaderas auditorías en tiempo real. Y la información anual será la fuente para el examen de los resultados obtenidos por los sujetos vigilados, también en atención de las disposiciones de las citadas leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011.
- Para el control fiscal preventivo y posterior inmediato se hará uso de la información que determine cada contraloría mediante acto administrativo, que señale claramente la responsabilidad de informar y responder por los datos y cifras de los sistemas de información automatizados de los vigilados.
- Las contralorías con el apoyo de personal calificado en auditoría continua y virtual, definirán la forma de acceder a tal información, su revisión mediante pruebas de auditoría a los sistemas automatizados y la generación de reportes a los equipos de auditoría dispuestos para las visitas que deban realizarse en control inmediato, a través de auditorías especiales.
- La información de la cuenta anual, de resultados, será la base para las auditorías regulares, que también se alimentarán con los reportes de resultados de las auditorías



virtuales y demás formas de auditorías especiales.

- Como producto del control preventivo y posterior inmediato se comunicarán advertencias a la administración, cuando del resultado de los análisis de riesgos y de la evaluación de las actividades, operaciones y procesos se vislumbren daños al patrimonio público.

Si existe la voluntad para hacerlo, basta con la expedición de una resolución por parte de cada contralor, implementándolo en su entidad, de tal suerte que toda la información continua mensual, bimestral y trimestral que producen, publican en las redes virtuales y reportan los sujetos de control a las distintas autoridades (contralorías, Contaduría General, entre otras), haga tránsito a componente de la cuenta y sea examinada de manera posterior pero inmediata por los auditores especializados.

Así cobrarían también importancia el control preventivo mediante la función de advertencia y los planes de mejoramiento para enderezar las cargas. Hoy esto no resulta muy efectivo ante la tardanza del control y la ineffectividad de medidas resarcitorias.

Entonces, la cuenta anual ya no será un punto de partida para el control fiscal y la configuración de los PGAs, sino un punto de llegada, que consolide la información ya reportada sobre la gestión fiscal realizada en el día a día y posibilite análisis agregados al final de cada período.

Los PGAs se construirán en dos secciones: Una, para el control fiscal posterior inmediato a la gestión fiscal que se está realizando durante la vigencia presente, para garantizar la oportunidad del control. Y otra sección del PGA considerará los agregados del año inmediatamente anterior, para ir consolidando, por ejemplo, los resultados y datos para la evaluación global del Plan de Desarrollo, año a año. La prioridad se dará al control preventivo y posterior inmediato.

### 3.2 Implementación de la evaluación de gestión y resultados a través del Plan de Desarrollo, programas y proyectos de inversión

El artículo 129 del Estatuto Anticorrupción determinó como uno de los criterios de la planeación estratégica de las contralorías territoriales:

“(…)

b) Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial. (…)”

En efecto, el Plan de Desarrollo puede considerarse como un documento por excelencia de formulación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de política pública.

Dicho Plan se ejecuta principalmente mediante el rubro presupuestal de **inversión** de la respectiva entidad territorial y de sus organismos descentralizados, mediante distintos programas y proyectos de inversión pública que tienen como propósito satisfacer en bienes o servicios una determinada necesidad, identificada como tal por los gobernantes y que pretende ser atendida en determinado tiempo y sobre una acotada población objetivo.

Los planes de desarrollo se ejecutan presupuestalmente, por regla general, mediante las distintas modalidades de la contratación pública. Producen entonces también operaciones de tesorería, transacciones y registros contables y presupuestales. A su vez, todas las operaciones y transacciones que comportan gestión fiscal al interior de los proyectos de inversión y al exterior -sobre la población objetivo de los mismos-, generan información que debe ser registrada en los distintos sistemas informáticos contables, presupuestales y estadísticos establecidos por disposiciones normativas. En consecuencia, el Plan de Desarrollo, sus programas y proyectos son, por excelencia, materia prima fundamental para el ejercicio del control fiscal integral, de gestión y resultados, que deben realizar las contralorías; y

los proyectos de inversión pueden considerarse como referentes para ser tomados como “unidad de muestra” tanto para las auditorías, como para el control fiscal macro.

La evaluación y el control al conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que comportan gestión fiscal, según definición del artículo 3° de la Ley 610 de 2000, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, encuentra en el Plan de Desarrollo una herramienta invaluable para dicho trabajo de control fiscal, en todas las etapas y componentes de la cadena de valor público: insumos-procesos-productos-efectos-impactos.

De manera que los organismos de control fiscal, una vez emitida la ley 1474 de 2011 que estableció el control a la gestión fiscal a través de la evaluación de los Planes de Desarrollo, deben adecuarse institucionalmente para cumplir el mandato legal.

Hasta hoy, por regla general, los planes de auditoría van por una vía y los planes del control fiscal macro, por otra. No existe la debida articulación entre unos y otros. Además, la dificultad para determinar la unidad de muestra ha conducido a que los auditores salgan a realizar sus evaluaciones cada uno con programas de auditoría –los unos al presupuesto, otros a la contratación, los terceros a la tesorería o a la deuda pública, aquellos a la contabilidad-, en fin a los distintos componentes o expresiones de la gestión fiscal sobre la hacienda pública. Pero todos con muestras distintas, no concatenadas, para nada articuladas para lograr una verdadera evaluación integral de la gestión examinada.

Por lo anterior, la evaluación de la gestión fiscal a través del Plan de Desarrollo permite ordenar la planeación y el trabajo micro y macro del control fiscal. Permite también verificar -en control de resultados- de qué manera los gobernantes o sujetos de control logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados en un periodo determinado.

Por otra parte, los auditores gubernamentales pueden realizar otro tipo de auditorías y evaluaciones a los denominados gastos de funcionamiento, que resultan ser muy inelásticos y por tanto menos susceptibles de presentar alto riesgo en su planeación y ejecución, como sí ocurre en muy alto grado con los gastos de inversión.

Mientras las contralorías se adecúan gradualmente a la transición del control fiscal posterior que actualmente realizan –sobre la cuenta anual de la gestión fiscal realizada en la vigencia anterior o más vigencias anteriores- para dar el paso a un control fiscal posterior inmediato sobre las actividades operaciones y procesos ejecutados en la vigencia en curso, deben preparar las metodologías, protocolos y demás instrumentos que demande ese cambio y separar claramente la gestión fiscal en el “mundo viejo” por examinar, de la gestión fiscal en el “mundo nuevo”, que para este último caso se requiere iniciar con oportunidad para no generar los atrasos que tanto daño han producido frente a la calidad, utilidad y pertinencia del control fiscal.

A continuación, se registran algunas estrategias que pueden considerarse como la hoja de ruta que orienta de manera general a las contralorías territoriales para la planeación del control preventivo y posterior inmediato a partir de la evaluación del plan de desarrollo:

1. La hoja de ruta
  - Definir un equipo de trabajo altamente comprometido y con el conocimiento necesario para fortalecer el proceso de planeación para la transición.
  - Elaborar plan de trabajo para la transición.
  - Hacer un corte entre el “mundo viejo” del control fiscal y el “mundo nuevo”, cada uno con su correspondiente Plan de Control Fiscal, alcance, cronogramas, recursos (talento humano, físicos, tiempo, otros), resultados esperados.
  - La preparación del control fiscal al denominado “mundo nuevo”, debe partir

de un objetivo general de evaluación global a la actual administración de la respectiva entidad del orden territorial en el horizonte de los 4 años de su gestión y de los resultados esperados, según los planes, programas y proyectos en los que se materializa la gestión fiscal. Y unos objetivos específicos para periodos más cortos y asuntos de mayor impacto, entre otros. Para ello, la planeación debe partir del diagnóstico y del mapa de la política, programas y proyectos que haya definido de manera clara la Administración del departamento, distrito o municipio. Se recomienda iniciar con prueba piloto, para detectar situaciones de interés para ajustar nuestra planeación y demás actuaciones. Se recomienda aplicar el principio de la prudencia, antes de generalizar nuevas formas y estrategias de trabajo.

- Los planes de acción, de trabajo, de auditoría y demás planes y actuaciones del control fiscal tendrán como criterio orientador la prevención del daño al patrimonio público y para ello adoptarán medidas, pruebas, comprobaciones y todo tipo de evaluaciones que permitan advertir a tiempo a los sujetos de control ante riesgos detectados que pongan en peligro los recursos públicos.
- Durante el periodo de transición se dará cierre a las actuaciones de control fiscal al denominado “mundo viejo”, para evitar rezagos en la evaluación posterior pero inmediata de la gestión fiscal de la actual administración de la entidad territorial y de los particulares que son objeto de control. En esta etapa se evaluará la armonización de los dos planes de desarrollo, se determinará la existencia de líneas base y la consistencia del nuevo plan.
- En la etapa de transición se definirán los insumos para el control fiscal de gestión

y de resultados. Se normatizará la cuenta de la gestión fiscal durante la vigencia en curso, sobre la base de aquella información que esté disponible en las redes virtuales, así como las correspondientes a distintas bases de datos (nacionales, departamentales, locales, sectoriales, etc.) y de los sistemas de información en línea. Toda esa información se tomará como un gran reservorio del que podrán “capturar” –según sus propias competencias- las distintas autoridades administrativas y de control la información pertinente para su actividad misional. Los reservorios de datos normatizados, a disposición de la ciudadanía y de las distintas autoridades administrativas y de control será objeto de regulación precisa para las labores de control por parte de cada contraloría en el preciso ámbito de su jurisdicción. De igual manera será normatizada aquella información necesaria y suficiente para la evaluación de resultados anuales.

- Adoptar medidas especiales de apoyo al proceso de responsabilidad fiscal. Programa de descongestión. Fortalecimiento de la oralidad.
  - Dar paso a estrategias de trabajo mediante alianzas estratégicas con la academia y otras instituciones que actúan en interés general.
2. Los requerimientos para emprender con éxito el nuevo enfoque
  - 2.1 De talento Humano. Planeación para incorporación técnica de todos los distintos niveles de cargos; cantidad necesaria, perfiles, actitud, rotación, capacitación y actualización, papel de los directivos. Planta menos jerarquizada –más plana y eficiente. Evaluar conveniencia de crear equipos especializados para auditoría operativa de obras de infraestructura física y para auditoría de sistemas y continua.

- 2.2 Financieros. Dependen en buena medida de los resultados de las modificaciones a los límites de la ley 617 de 2000.
- 2.3 Físicos y Técnicos. Dotación de equipos (preferentemente portátiles con tecnología avanzada) con posibilidades de recambio periódico. Dotaciones para auditoría técnica de obras de infraestructura física y de sistemas.
- 2.4 Tecnológicos. Sistema de información internos. Sistemas de información externos. Compatibilidad entre unos y otros. Instrumentos metodológicos para el examen y evaluación

El éxito de un control fiscal integral así formulado, depende de la voluntad política de los contralores para abordar los nuevos retos y también del Gobierno Nacional y del Congreso en la adopción de medidas que superen las actuales problemáticas ligadas a la sostenibilidad financiera de tan importante función pública.

### **Procedimientos generales propuestos para la evaluación integral a través del Plan de Desarrollo:**

Seleccionar previamente los proyectos de inversión de mayor impacto social, de mayores volúmenes de recursos y otros criterios de selección. Todos los proyectos se ejecutan a través de distintas modalidades de contratación pública. Todos los proyectos tienen asignados unos recursos presupuestales. Todos los proyectos tienen unos propósitos, unas metas, una población objetivo. La ejecución de los proyectos tiene también implícitos unos procesos y registros contables. Los proyectos seleccionados servirían de "unidad de muestra" para la auditoría gubernamental con enfoque integral.

Seleccionar la información mensual sobre contratación, que tiene incorporados todos los contratos que tendrían relación con los proyectos seleccionados. Dichos contratos se seleccionarían para su revisión, en cualquier etapa en que se encuentren y se evaluarían todos los criterios

requeridos como pertinencia con el objeto del proyecto, nivel de aporte al cumplimiento del proyecto, calidad y condiciones de tal contratación, etc.

Seleccionar el alcance del control presupuestal. Todo proyecto y todo contrato tienen unas imputaciones presupuestales que serían evaluadas según las disposiciones normativas y los propósitos del proyecto y el objeto contractual, amén de las demás pruebas de auditoría gubernamental.

Todo contrato genera determinadas operaciones y registros contables. Así se evaluaría la contabilidad financiera desde el proyecto mismo y en armonía con los demás procesos y registros que se generan con la ejecución de los proyectos e incluso con su cierre.

La evaluación así orientada, por proyectos, con la información continua o mensual que produce la administración, permite ir agregando la evaluación de los proyectos hacia los programas de los cuales ellos hacen parte. Y si seguimos hacia arriba, la evaluación de los programas nos permitiría llegar hasta la evaluación de la política pública a la que están asignados esos programas. Naturalmente que lo dicho en este acápite aplica para evaluaciones un poco más extensas, por ejemplo, semestrales. Y sería la más expedita forma para articular el control micro con el control macro. Y el control a los recursos involucrados en el cumplimiento de determinadas políticas y el impacto de las mismas, tema del que tanto se ha venido hablando en estos últimos meses cuando se estudian estrategias para la lucha contra la corrupción.

### **1.3 E-control o control fiscal en línea para el control posterior inmediato y preventivo**

El foro "Reformar el control fiscal territorial" organizado por la Auditoría General de la República con el apoyo de la revista Semana, realizado en el marco del trabajo de la Misión de Expertos, dentro de sus conclusiones recomendó (pág. 125) "*Dar el paso definitivo al uso de tecnologías para el efectivo*

*ejercicio del control fiscal, desde la rendición de la cuenta, la planeación del trabajo, la ejecución de pruebas a la información sistematizada, su revisión y, finalmente, si se requiere, focalizar las pruebas de campo. Lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software con los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, con el apoyo y orientación técnica del Sistema Nacional de Control Fiscal.*

*Este tema tiene que ver, según el doctor Ossa Escobar, en que el control no debe ser ni previo ni posterior (con el control posterior la contraloría se convierte en una especie de notario que certifica el desangre de los recursos del Estado). Entonces tiene que ser un control en tiempo real y, para poder avanzar hacia la consecución de ese propósito, es necesario estandarizar los procesos, los procedimientos de control; acudir a herramientas como las TICs, con lo cual se puede garantizar la efectividad y oportunidad del control.”*

En tal sentido, y a manera de ejemplo, el modelo de contraloría tipo adoptado en la contraloría de Manizales, ha dispuesto una serie de medidas de carácter tecnológico que ha denominado e-control, con comprobado éxito en el ejercicio de control y vigilancia y especialmente en la participación efectiva de la comunidad en el control social. La Universidad del Rosario, que participó activamente en el proyecto de fortalecimiento del control fiscal territorial con el apoyo de la cooperación alemana, ha reconocido y descrito así, parte de esta experiencia:

*“Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio del control fiscal social y de la transparencia y mejoramiento de la gestión pública territorial<sup>110</sup>. Para ser contraloría tipo, entendida como una entidad ciertamente efectiva, transparente y con visión transformadora y de cambio de la realidad que vigila, debe disponer de recursos técnicos, tecnológicos y de información, por lo menos en el mismo nivel de los sujetos vigilados. En la entidad piloto, (Contraloría de Manizales) ello ha sido posible, entre otras estrategias, mediante sistemas de conectividad que permiten el acceso a los sistemas de información de las administraciones locales y demás*

*gestores fiscales, con módulos de control a estos, generando con ello economías de escala.*

*La Contraloría de Manizales ha promovido en los sujetos vigilados y garantizado en su propia organización interna el acceso y uso del espacio público virtual por parte de los ciudadanos, para el control social. Al respecto, ha abierto todas las posibilidades al ciudadano para interactuar con el Contralor y sus colaboradores desde la página web, entre otros, mediante el aplicativo Cobra, que ha venido fortaleciendo el control fiscal y el control social virtual al incorporar toda la información relacionada con la totalidad de puntos de obra pública de la ciudad, posibilitando el acceso de los ciudadanos a su control desde sus hogares o desde los telecentros públicos que existen en cada una de las once comunas y siete corregimientos.*

*Otros aplicativos eficientes son el Software Especializado en Rendición y Control Ambiental (Serca) y el más novedoso hasta hoy en el control fiscal participativo, el e-Sivicos, para el seguimiento a la inversión pública y el registro de peticiones, quejas y denuncias. Tanto la plataforma tecnológica como los aplicativos eficientes y exitosos compartidos con sus pares se denominan en la metodología de contraloría tipo “e-control”.*

*El proyecto de contraloría tipo propugna por compartir con todas las contralorías territoriales, con el apoyo del Sinacof y de la AGR, una gran plataforma con esos aplicativos, que permitan realizar el control fiscal y el control social de manera expedita para todos sus usuarios.*

*Es preciso destacar la actividad que sobre este particular está realizando la AGR, quien ha levantado una muestra de los aplicativos exitosos de varias contralorías del país con el visionario propósito de compartirlos con las treinta y dos contralorías departamentales y treinta y un municipales y distritales.*

*(...) La Contraloría General del Municipio de Manizales, apoyada en la ciudadanía y a través de las TIC, ejerce un monitoreo permanente y en tiempo real sobre la ejecución de los recursos. Según la nueva presentación basada en la metodología de marco lógico aplicada en la evaluación y reformulación del plan estratégico, este proyecto tiene tres componentes, a saber: i) TIC de última generación, puestas al servicio de la ciudadanía, para la vigilancia y el control fiscal social en línea y en tiempo real. ii) Red Sivicos de comités de vigilancia ciudadana constituida y en ejercicio del control fiscal*

social, utilizando los aplicativos del e-control y demás mecanismos dispuestos para tal efecto. iii) Información accesible, oportuna, útil, pertinente y focalizada, entregada a la comunidad interesada.

(...) En resumen, el e-control, como ejemplo de la implementación de las TIC al servicio del control fiscal social, tendrá como elemento de articulación el denominado Sívicos, que consiste en un sistema de control a los recursos públicos dirigidos y aplicados en cada una de las comunas y corregimientos en que está dividido administrativamente el municipio de Manizales. Los comités de vigilancia ciudadana escogidos por las comunidades dispondrán de una plataforma tecnológica que les suministrará información –previamente definida por el organismo de control fiscal– proveniente de las entidades vigiladas por la Contraloría. Esto les permitirá en tiempo real vigilar todo lo relacionado con la aplicación de esos recursos o la ejecución de contratos en la comuna o corregimiento, y pronunciarse frente a la entidad correspondiente y, de ser necesario, ante el organismo de control, que activará sus instrumentos de control en tiempo real inmediatamente haya lugar a ello. La supervisión de los procesos de selección y de cumplimiento de los protocolos definidos para hacer parte de esas redes que conforman el proyecto Sívicos y sus ejecutorias de control fiscal social se prevé estará a cargo de la academia, representada en una alianza estratégica de las universidades del Rosario, los Andes y Autónoma de Manizales, con posibilidades de vinculación de otras instituciones de educación superior. La confianza frente a tan destacada iniciativa se materializa en el apoyo de la cooperación internacional, particularmente del Consejo Británico.

Pero al proyecto Sívicos se le ha agregado un plus. La creación de un Sívicos especializado en temas de alto impacto local y regional, en el que tienen participación distintos sectores sociales interesados en la ejecución y control de grandes proyectos de inversión. De tal manera que, en los acuerdos o alianzas estratégicas en los que la Contraloría es eje articulador, participan, entre otros, la Cámara de Comercio, la Corporación Cívica de Caldas, las universidades.

(...) El éxito de los objetivos de la contraloría piloto para convertirse en contraloría tipo en el corto y mediano plazo depende en buena medida de la puesta en marcha de todos estos aplicativos, de manera articulada, con los hipervínculos necesarios y la conectividad garantizada

a todos los niveles: dentro de la contraloría, hacia los entes administrativos vigilados y hacia las entidades superiores de control fiscal (AGR, CGR); pero, sobre todo, hacia y desde los ciudadanos, que son los dueños de los recursos públicos.

Por su parte, la AGR se ha declarado decidida defensora y se ha propuesto desde inicios del proyecto como medio para la implementación del modelo en todo el país. Al respecto hemos adelantado importantes reuniones de intercambio de ideas y de propuestas metodológicas.

En tal sentido, está pendiente la definición de la consolidación de una propuesta de “estratificación” o clasificación de las contralorías territoriales en grupos más o menos homogéneos por su grado de desarrollo, recursos propios y recursos vigilados, complejidad del control, desarrollo tecnológico y otros parámetros que servirán para identificar fortalezas y debilidades, con el propósito de generar unos “paquetes” tecnológicos apropiados o “cajas de herramientas” acordes a cada tipo o grupo de contralorías.

Cabe señalar que la entidad piloto recibió un reconocimiento nacional al ser registrado el sistema de control de obras en el banco de proyectos exitosos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).”

Para todo lo anterior, y en su función de coadyuvancia, la Auditoría General de la República dentro de su plan estratégico ha dispuesto el programa sobre “Fortalecimiento tecnológico”, entre otras importantes decisiones: -El control en línea y modelos de e-control. -El control al control de la contratación CCC, como estrategias de focalización, articulación y detección de riesgos en ese tipo de control posterior pero inmediato y con énfasis en la prevención del daño al patrimonio.

### 1.4 La capacitación como estrategia de fortalecimiento del control fiscal oportuno, útil y de calidad

Quienes hayan seguido la evolución del control fiscal en el nivel territorial han podido comprobar la existencia de enormes asimetrías en materia de conocimiento especializado y de acceso y utilización de nuevos instrumentos metodológicos

para el adecuado ejercicio de control fiscal en las contralorías territoriales. Esas asimetrías se hacen más evidentes cuando se incluyen en la comparación a la Contraloría General de la República y a la Auditoría General.

Existe, una enorme concentración de recursos en aproximadamente el 10% de las contralorías, lo que impide la aplicación de programas de capacitación en el 90% restante.

Hoy, las contralorías territoriales se encuentran abocadas a la asunción de nuevos retos misionales en la función pública de control fiscal a partir de las disposiciones de la Ley 1474 de 2011, que es necesario abordar, implementar y cumplir. Para ello, se encuentran ante la necesidad de aprovechamiento de sinergias para lograr economías de escala, aunando esfuerzos, recursos y conocimiento acumulado para desarrollar programas en temas comunes y de interés general para el control fiscal. De aquí, la importancia de comenzar a actuar como Sistema Nacional Territorial de control fiscal, asociándose para compartir conocimiento útil, además de socializar aquellas experiencias que han resultado exitosas en algunos organismos de control en las materias propias a sus atribuciones misionales, así como en los apoyos con relación a novedosos y reconocidos instrumentos metodológicos y usos de metodologías eficientes para el control fiscal posterior inmediato.

### **Fortalecimiento de competencias y de conocimiento útil<sup>11</sup>**

Esta realidad indica que se hace cada vez más necesario **el apoyo a las contralorías territoriales**, especialmente a aquellas que por su atraso tecnológico, su escasa capacidad operativa e insuficiencia en talento humano, además no profesionalizado y de baja experticia, requieren una mirada -más de compromiso institucional, como parte de un gran sistema de control fiscal- que como elementos aislados del mismo, que no tienen posibilidad legal de crecimiento y fortalecimiento tecnológico por las restricciones de la ley 617 de 2000.

La citada Ley, que pretendía poner orden a las finanzas territoriales, mejorar los ingresos, racionalizar y optimizar el gasto, en ningún momento estimó que el control era fundamental para esos propósitos de eficiencia. Y, en vez de fortalecerlo, como debió hacerlo, adoptó una serie de medidas de corte eminentemente fiscalista que incluyeron el recorte drástico de recursos y cualquier posibilidad de desarrollo de los organismos de control fiscal, medidas de tal magnitud devastadora, que los condujeron a una situación de postración, sin posibilidades siquiera de nivelarse en tecnologías a sus vigilados, resultando en la mayoría de casos peor el remedio que la enfermedad. Empeoró la situación de las contralorías, debilitó los controles, aumentó responsabilidades y dejó bajo la responsabilidad de ellas buena parte del peso –en lo local- de la lucha contra la corrupción.

En su afán de salir de esas limitaciones y procurar mejores condiciones para su desempeño misional, las contralorías han propuesto en estos últimos once años distintas iniciativas, unas de carácter presupuestal y otras combinadas con estrategias innovadoras para transformar las amenazas en verdaderas oportunidades para crecer, en términos de aprovechamiento de recursos, especialmente en materia de tecnologías y conocimiento útil.

Solamente a manera de ejemplo, la Ley 1416 de 2010, “Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal”, en su artículo 4° dispuso que las contralorías territoriales destinen como mínimo el 2% de sus presupuestos para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control. Tal propósito loable no tendría efectos significativos para aquellas contralorías de estirpe paupérrima en cuanto a presupuesto se refiere, pues serían muy precarios los recursos y por tanto los impactos frente a la tarea inmensa de elevar la competencia técnica de sus servidores públicos, si no se recurre a alianzas entre varias o entre todas las contralorías o por regiones para sumar recursos, esfuerzos y programas conjuntos y concertados de capacitación útil especializada, como lo proponemos desde Manizales.

Pero, además de las debilidades de los auditores gubernamentales en las contralorías territoriales en cuanto a competencia técnica y experticia se refiere, las tecnologías no llegan a todos los entes de control ni a vigilados de manera masiva, ni equitativa. Basta con examinar las condiciones en que desarrollan su trabajo, por ejemplo, contralorías como la del Chocó, con 30 municipios bajo su control, aislados en todo sentido, incluyendo el tecnológico. O la de Cundinamarca con 114 municipios. *“El número de municipios vigilados por cada contraloría departamental va desde uno (San Andrés y Guainía); dos municipios (Amazonas); cuatro (Guaviare y Vichada), siete (Arauca), hasta 122 municipios (Antioquia y Boyacá); 114 (Cundinamarca); 84 (Santander) y 63 (Nariño).”*<sup>112</sup> Y en casos muy generalizados, hay contralorías que apenas disponen de 2 a 5 funcionarios de control fiscal.

Quizás, contralorías como las de Antioquia, Bogotá, Medellín, Cali, y General de la república no tienen limitaciones presupuestales, tecnológicas o de talento humano cualificado. Pero sus pares, desde Chocó a Vichada o desde Nariño a la Guajira, merecen un tratamiento acorde con sus responsabilidades y los recursos que vigilan.

En consecuencia, la principal conclusión que deja este análisis salta a la vista: estamos muy lejos de ser oportunos, pertinentes y efectivos, principalmente por el modelo de evaluación y control concebido, por la ausencia de conocimiento especializado y por la precaria distribución y escasa utilización de recursos, especialmente de las herramientas tecnológicas que ya existen y que están concentradas en muy pocas contralorías.

De manera que hoy surgen con fuerza iniciativas de alto contenido innovador como las propuestas en Manizales frente al modelo de **e-control**, o control en línea y en tiempo real, oportuno, preventivo, efectivo y de amplia raigambre participativa por parte de la sociedad organizada. Un control que parte del conocimiento pleno del objeto a controlar y de la experticia para hacerlo.

### Conocer para controlar y contribuir a transformar

El conocimiento macro: para el cumplimiento del mandato constitucional dentro del ámbito de sus competencias, la contraloría del siglo XXI se enfrenta a los mismos retos de quienes debe controlar. Los auditores gubernamentales deben conocer a fondo la entidad territorial (departamento, distrito, municipio); sus principales estadísticas relativas a población, problemáticas sociales, “necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”; características geográficas, recursos presupuestales (propios y provenientes de otras fuentes como el Sistema General de Participaciones, Sistema de Regalías, endeudamiento); recursos naturales, sectores económicos, empleo, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo y demás documentos, datos y variables que son fundamentales para adelantar una labor útil de control y vigilancia a los respectivos gobernantes, enfocada hacia el mejoramiento de la gestión fiscal, la función pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

Pero también, el nuevo auditor gubernamental debe enfocar su análisis, basado en el conocimiento pleno de las problemáticas, de la intencionalidad y del impacto de las políticas públicas en materia de construcción de ciudad; las características del modelo de municipio o de ciudad que se está proyectando en sus factores físico y humano, todo ello con el propósito de contribuir a la consolidación de unos auditores comprometidos con lo público, con el interés general, especializados en temas de ciudad, altamente preparados para asumir nuevas formas y objetos de evaluación; y a la formación de una ciudadanía que comprenda las problemáticas urbanas y disponga de una mayor sensibilidad frente a la ciudad como espacio vital para todos, sin exclusiones, hacia la afirmación y la conquista política del derecho a la ciudad para todos.

El debate frente al papel de control fiscal macro está abierto en el país desde hace más de una



década. De las decisiones de políticas públicas depende en mayor medida el desarrollo físico y social, los énfasis de los planes de desarrollo, los programas y proyectos, así como la dirección que tomen los recursos, la calidad del gasto público, las decisiones frente a cargas y beneficios.

Distintos estudios de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General de la República y de otras autoridades y especialistas en la materia han alertado sobre las nuevas modalidades de apropiación privada de recursos públicos desde lo macro; de utilización indebida del poder para los favorecimientos de intereses privados en desmedro del interés general y todo ello, desde algunas decisiones normativas y de política pública.

Al respecto, la revista *Sindéresis*, editada por la Auditoría General de la República en el año 2010 reseña las ponencias, los debates y las conclusiones de un foro que sobre el tema “*La grave sofisticación de la corrupción*” realizó la AGR con la Revista *Semana*. Por la vigencia del tema, y especialmente para el ámbito de acción del control macro, a continuación se transcribe una afirmación del profesor Gabriel Misas, citada en la revista de la AGR:

*“Con una esfera productiva cuya tasa de ganancias, o en otros términos su capacidad de valorización del capital invertido, ha estado determinada por las acciones que el Estado lleva a cabo sobre sectores e incluso sobre firmas específicas, el tener estrechas relaciones, por parte del sector productivo, con las altas cimas de la política y la alta administración pública se convierte en un factor crucial para la supervivencia de las empresas. De ahí que las grandes firmas, tanto nacionales como extranjeras, hayan tenido y tengan en sus juntas directivas, entre sus asesores o entre su personal de dirección a ex altos funcionarios del Estado, a miembros del alto mundo político y a connotados lobbystas, que les facilitan su articulación a ese triángulo de hierro conformado por la alta administración pública, las empresas electorales y una parte del mundo de los negocios. Triángulo de hierro en cuyos vértices están los administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que les permitan a los últimos*

*obtener contratos, eliminar la competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto; a cambio de lo cual, los primeros reciben sobornos y a los segundos se les financian las campañas políticas” (Misas 2005:90).<sup>113</sup>*

Y más adelante señala la Revista, frente al caso concreto de las privatizaciones:

*“En general, como consecuencia de la ola neoliberal que recorrió el mundo, según la cual el Estado es el gran obstáculo para el desarrollo, se impuso la idea de la privatización de numerosos bienes y servicios prestados por éste, es decir, su achicamiento. Se realizó entonces el traspaso total o parcial de empresas cuya propiedad era del Estado, a personas o empresas pertenecientes al sector privado. Con frecuencia y mediante artimañas legales, en muchos casos estas operaciones se hicieron o se hacen a precios menores a los reales o se adjudicaron o adjudican a compradores que no realizan las ofertas más favorables. (...)”<sup>114</sup>*

Por otra parte, el profesor francés Jacques Aplile-Gnizet advierte:

*“Filósofos y humanistas de diversos campos del conocimiento han señalado la ciudad como la forma de hábitat más social y solidario inventado por el hombre, y como la máxima expresión del grado de civilización de una sociedad. Pero en manos de los bárbaros neoliberales se tornan en su contrario: el hábitat más disociador y fragmentado, más excluyente e inhumano.”<sup>115</sup>*

A su vez, otro documento oficial, publicado por la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>116</sup> señala:

*“La situación de los países latinoamericanos, en los cuales predomina una sociedad fundamentalmente desigual, no es el solo resultado inevitable del proceso económico; también es consecuencia de las decisiones que han privilegiado los intereses privados en las políticas públicas, en las cuales la corrupción juega un papel preponderante, así como la relativa facilidad con la cual el poder político se traduce en poder económico o viceversa.”*

Finalmente, para confirmar lo dicho, el anterior Auditor General de la República Iván Darío Gómez Lee, señala:

*“Las modalidades antes mencionadas se concretan en muy diversas operaciones de las entidades públicas, entre las cuales, las más notorias son: ordenación del gasto, contratación pública, ejecución de políticas públicas, programas y proyectos, permisos, licencias, concesiones y asociaciones, privatizaciones, escisiones, fusiones, supresión y liquidación de entidades, actividad bancaria y manejo de subsidios, manejo de bienes y gestión ambiental.” (Gómez Lee 2006: 319).*

En conclusión, caben las preguntas: ¿Será acaso que las contralorías, como organismos de defensa del interés general en materia de políticas y recursos públicos, de evaluadores del Plan de Ordenamiento Territorial POT y del Plan de Desarrollo, tienen algo que decir frente a unas nuevas realidades que amenazan nuestras ciudades y sus pobladores? Por ejemplo: ¿Frente al mercado especulativo del suelo urbano y suburbano? ¿Frente a las políticas públicas de vivienda conciliadoras con un mercado especulativo con los precios del suelo? y ¿Frente a un hábitat popular que continúa consolidado en procesos informales de construcción de asentamientos, sin soluciones efectivas desde el Estado? ¿Frente a las políticas privatizadoras y de ventajas al capital privado desde lo público?

Todo lo anterior, en relación con las inmensas responsabilidades que enfrenta el proceso misional macro de los organismos de control fiscal en ciudades y municipios.

**El conocimiento micro:** Ahora bien. Respecto del proceso misional micro, también hay unas necesidades de conocimiento pleno de los sujetos de control individualmente considerados: los servidores públicos de la contraloría deben tener conocimiento útil y suficiente frente a cada una de las entidades centralizadas y descentralizadas, las normas de creación y las que reglamentan su acción; sus objetivos misionales; su forma de operación.

Además, acerca de los recursos con que cuenta cada entidad, así como los planes, programas, subprogramas y los proyectos que tiene dispuestos para el cumplimiento de sus fines institucionales; la población objetivo de cada uno de sus proyectos, metas, indicadores y resultados en los últimos

años. Informes y resultados de control fiscal de vigencias anteriores. Niveles de riesgo y demás variables que le puedan indicar al organismo de control cuál es el grado de confianza que le puede otorgar la gestión pública en la respectiva entidad. Frente a este tema, en lo referido al conocimiento de las entidades individualmente consideradas, el anterior Audite, en su versión 4.0 incorporaba en su numeral “3.5 Entender integralmente el negocio” unas herramientas como el “Desdoblamiento de Complejidad”, el “TASCOI”, y el “Modelo de revisión del negocio” instrumentos que, no obstante sus evidentes bondades técnicas, resultan dispendiosos y pesados y por tanto en su realización los equipos de auditoría invierten proporcionalmente más tiempo que el que se destina para la fase de ejecución del trabajo.

Con propósitos de mejoramiento y de hacer más expedito y práctico el aprendizaje o la actualización, en Manizales se dispone de una ficha técnica de cada entidad, en donde se registra toda la información necesaria para el conocimiento pleno de cada sujeto de control. Previo a las actuaciones de control fiscal, los auditores disponen de tal información. Adicionalmente, se ha diseñado un procedimiento ágil y expedito para su actualización: el Contralor cita a una reunión con la alta dirección y demás responsables de procesos de la entidad a evaluar, con una agenda precisa de 3 horas, de las cuales se destinan 2.20 horas para presentaciones por parte del representante legal y responsables de los distintos procesos y 40 minutos para preguntas y aclaraciones.

El representante legal y demás responsables presentan ante el Contralor y su equipo la información sobre temas precisos como: Gestión institucional, Gestión contractual, Gestión financiera y presupuestal, Gestión de talento humano, Gestión en planes de mejoramiento, Evaluación al sistema de control interno y otros temas predefinidos de interés especial. Cada uno de tales temas es desarrollado según los lineamientos y contenidos de interés para el control fiscal. Una vez realizada

## La impostergable reingeniería del control fiscal territorial

la presentación, la contraloría municipal realiza las pruebas de cumplimiento que sean útiles para la determinar la confiabilidad y consistencia de la información proporcionada, así como para obtener la evidencia requerida.

Finalmente, para responder a los retos de tales dimensiones, cada contraloría por separado no estaría -como efectivamente no lo está- en la capacidad técnica, tecnológica ni operativa que pueda garantizarle siquiera sobrevivir a los cambios exponenciales de los organismos vigilados, si no actúa como parte de un sistema.

Y esta es otra disfunción del mapa del control fiscal en nuestro país.

Los programas nacionales y regionales de capacitación deben entonces tener un alcance que cubra a las 63 contralorías y a la Auditoría General, en todos sus niveles jerárquicos, con un objetivo general que le apunte a la visión de largo plazo que debe primar en todas las políticas del control fiscal, que privilegie la prevención y refuerce los instrumentos resarcitorios. Con lineamientos claros que garanticen que se actuará como Sistema, que se compartirán recursos, conocimientos, experiencias exitosas, que se actuará en interés general, y que se tendrán en cuenta necesidades y características regionales, con realización de eventos focalizados a regiones, se compartirán capacidades instaladas y demás acuerdos de interés general.

El programa nacional – territorial de capacitación debe partir de un diagnóstico que detecte necesidades, tanto generales como por regiones. Y deberá identificar el perfil de las brechas detectadas, para lo cual puede utilizar metodología de CGR para recolección de información sobre necesidades de capacitación y posterior tabulación.

De igual manera, deberá conocer el inventario de capacidades instaladas y diseñar con base en todo lo anterior, la operación del programa y las estrategias y modalidades de capacitación que pueden ser presenciales y virtuales (teleconferencias, escuela

virtual), a través de las cuales pueden escogerse modalidades como maestrías, diplomados, seminarios, talleres. También pueden ser eventos de carácter nacional, pero igualmente regionales o locales.

Habrán de definirse además, temas como el modelo de evaluación del plan de capacitación, así como su modelo de financiación.

Existe la necesidad de retomar los avances y acuerdos que ya se habían logrado con ocasión de la hoja de ruta propuesta por la Misión de Expertos y además aprovechar el apoyo del SINACOF que estuvo siempre dispuesto por intermedio de la jefatura de Planeación de la Contraloría General para esos efectos. Es preciso retomar un proyecto de capacitación de mediano y largo plazo, que involucre lo nacional y lo territorial. Que haya una verdadera asociación para esos fines, para trabajar de manera mancomunada en función de mayores coberturas, ahorros y resultados en temas de interés común.

Del mismo modo, debe trabajarse sobre los acuerdos regionales acerca de este preciso tema de capacitación. Para todo lo anterior, es conveniente la operación permanente de la de la mesa temática de capacitación, conformada con base en los acuerdos del encuentro de contralores y la AGR, celebrado en julio de 2012 en la ciudad de Medellín. Se recomienda la estructuración de un documento que defina la política pública en torno a un proyecto articulado de capacitación entre la AGR-CGR y contralorías territoriales. Este documento hará parte del borrador para la construcción de una "Política Pública de control fiscal". Hasta la fecha, se han logrado algunos acuerdos en cuanto a la definición de principales proyectos de capacitación: Maestría; Diplomados; Seminarios; Escuela Virtual.

La Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la AGR ha venido avanzando en acuerdos sobre un gran programa nacional de capacitación para los servidores públicos de todos los niveles, que cumplen la función pública de control fiscal.

