



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

**La elección de los contralores
departamentales para el período 2016-2020:**

Un análisis prospectivo
sobre el control fiscal y «la paz territorial»



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

Autores:

Carlos Felipe Córdoba

Isaac De León Beltrán

Diana Carolina Villalba

Documento No. 1

Auditoría General de la República

Dirección de Estudios Especiales y Apoyo Técnico

Bogotá, Colombia

Contacto: estudiosespeciales@auditoria.gov.co

La elección de los contralores departamentales para el período 2016-2020: Un análisis prospectivo sobre el control fiscal y «la paz territorial»¹

Carlos Felipe Córdoba Larrarte², Isaac De León Beltrán³ & Diana Carolina Villalba⁴

Resumen:

La Auditoría General de la República (AGR) es la entidad del Estado responsable de vigilar a las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales son, a su vez, las responsables de vigilar la aplicación de las normas de control fiscal en las gobernaciones, distritos y municipios. La AGR tiene la responsabilidad de controlar a las contralorías y de esta manera incidir en la calidad del gasto público en los territorios. En el marco del proceso de paz que adelanta en La Habana, y teniendo en cuenta que en los próximos días serán elegidos los contralores para el periodo 2016-2018, es conveniente que dicho proceso de selección ocupe un lugar privilegiado en el proceso político local y nacional. Los contralores supervisarán la ejecución de algunos programas que requieren recursos públicos en el nivel local con el fin de construir una paz estable y duradera. Si estos funcionarios se eligen de modo incorrecto, la construcción de la «paz territorial» corre un alto riesgo de fracaso. El documento llama la atención sobre un escenario problemático para la paz: aquel en el que las contralorías departamentales y territoriales participan en la corrupción local como consecuencia del aumento de recursos asignados para la construcción de paz.

«Los obstáculos [para la implementación de los acuerdos de La Habana] sin duda son enormes: la corrupción, el clientelismo, las redes de intereses creados y del crimen organizado amenazan cualquier intento de reconstrucción. Pero si no lo logramos en un período de excepción como es la transición, con los recursos de todo tipo que movilizaría una verdadera campaña de construcción de la paz, no lo lograremos jamás.» Sergio Jaramillo. 2015. Alto Comisionado para la Paz. Colombia.

1 Agradecemos los valiosos comentarios de Liliana Ortiz, Juan Carlos Ocampo, Leonardo Huerta, Mauricio Quintero y Raúl Saade en el seminario de gestión del conocimiento de la Dirección de Estudios Especiales de la AGR.

2 Auditor General de la República (2015-2017).

3 Consultor de la Auditoría General de la República, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz y Director Académico de la Fundación Ingeniería Jurídica.

4 Directora. Dirección de Estudios Especiales y Apoyo Técnico.

Introducción

El objetivo de este documento es resaltar la centralidad de un adecuado proceso de selección de contralores territoriales para el periodo 2016-2020. Este proceso es crítico porque dichos funcionarios serán responsables del control fiscal en el marco de la implementación de los acuerdos de La Habana que serán firmados entre el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la Guerrilla de las FARC.

Si se asume un punto de vista prospectivo, la Auditoría General de la República (AGR) puede promover el debate público en torno a las calidades de las hojas de vida de los aspirantes a los cargos de contralor territorial. Las consecuencias del nombramiento tendrán un alto impacto en: i) la calidad del gasto público en el contexto del postconflicto en Colombia, y, ii) la consolidación y legitimidad del proceso de paz en los territorios y su conexión con la lucha contra la corrupción.

La AGR tiene la capacidad para participar en la construcción de la paz en la medida en que es la entidad que define los criterios y procesos de rendición de cuentas de las contralorías territoriales. La AGR puede ser vista como una entidad de control de segundo nivel porque vigila fiscalmente a las contralorías departamentales, distritales y territoriales, que son a su vez las responsables de vigilar a las administraciones locales. Este diseño institucional le permite a la AGR hacer recomendaciones sobre el proceso de selección de los contralores. Dichas recomendaciones pueden tener incluso un alcance legislativo de acuerdo con las funciones de la entidad y su relación con la Contraloría General de la República; esto es especialmente crítico porque aún no hay una ley que reglamente la selección de estos funcionarios.

La selección de los contralores es pertinente desde el punto de vista político y constitucional porque las finanzas públicas y su vigilancia tienen como propósito procurar el desarrollo del estado social de derecho a partir de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales. Estos objetivos se pueden alcanzar de mejor manera si hay un sistema de pesos y contrapesos que limiten el abuso del poder de los gobernantes en su calidad de administradores de los recursos del Estado (Ver Sentencia C-167 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz). La jurisprudencia ha señalado incluso que «... el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado» (Sentencia C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Así, el control fiscal que ejerce la Auditoría General de la República sobre las contralorías territoriales no se agota en la verificación del cumplimiento de formalidades, sino, que se extiende a la capacidad para supervisar la calidad del gasto público en el sentido de observar su alineación con los principios superiores declarados en la Constitución y la jurisprudencia.

El concepto de «prospectiva» significa en este documento la capacidad para anticipar hechos del futuro que por su complejidad conviene analizar en el presente. No se puede predecir el futuro en el largo plazo, pero sí se puede invitar a una reflexión sobre los escenarios que son deseables, y las decisiones que se deben tomar en el presente que pueden permitir alcanzarlos (Godet, 1999). En ese sentido, este documento sólo

aspira a iniciar una conversación sobre el modo en que el control fiscal y las contralorías departamentales, distritales y municipales se pueden convertir en actores decisivos en la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.⁵

Los contralores territoriales y el nuevo proceso de selección

Los contralores territoriales son los funcionarios que ejercen el control fiscal en los departamentos, distritos y municipios en Colombia. Sus funciones son las mismas que las del Contralor General de la Nación pero en el nivel departamental, distrital y municipal (Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia-CPC). Los contralores tienen la función de hacer investigaciones fiscales sobre aquellos funcionarios que hayan afectado el patrimonio del Estado. Además, pueden promover investigaciones penales y disciplinarias ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General respectivamente. Los contralores tienen la capacidad para «exigir la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.» (Art. 272 de la CPC). En resumen, los contralores son funcionarios que tienen capacidad para obligar a los alcaldes y gobernadores a cumplir las normas que regulan la asignación de recursos públicos.⁶

El Congreso de la República cambió la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 02 de 2015 (artículo 23) con el propósito de aumentar la calidad del proceso de selección de los contralores y decretó lo siguiente:

«Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.»

⁵ El concepto de «paz estable y duradera» se encuentra en el documento que sirvió de inicio a las negociaciones entre el Gobierno del Presidente Santos y las FARC. El nombre del documento es: Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Dicho documento contiene los puntos de la negociación para alcanzar la desmovilización del grupo insurgente. Este concepto fue luego incluido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo-Todos por un nuevo país 2014-2018 (p.9), en el cual el gobierno nacional declara que es necesario «... empezar a preparar al país para la construcción de una paz estable y duradera, ... desde un enfoque territorial. ...», y este ejercicio «... requiere repensar muchas de las instituciones vigentes y fortalecerlas en el marco de una agenda de cambio asociada al fin del conflicto. Los cambios requeridos en la institucionalidad deben estar orientados a garantizar la satisfacción plena de los derechos de la ciudadanía y el trámite efectivo de sus demandas, pero con un abordaje desde la perspectiva de los territorios. ...».

«Es conveniente recordar que la función principal de las contralorías territoriales es vigilar la gestión fiscal de quienes administran y manejan recurso públicos en el ámbito territorial. Las contralorías, tienen la facultad para realizar investigaciones fiscales, pero su función no es abrir procesos fiscales sino resarcir las afectaciones al erario público.» Comunicación personal de Diana Carolina Villalba.

De acuerdo con el Banco Mundial la corrupción se define como el uso de un cargo público con el propósito de obtener beneficios privados (World Bank, 1997). Esta definición señala que los individuos desde el punto de vista racional pueden maximizar su interés individual por encima del interés general. La corrupción de la que se ocupa este documento es la corrupción de los funcionarios públicos en el sentido de que ellos privatizan ciertos derechos de propiedad que corresponden a las instancias de decisión pública (Treisman, 2000; Acemoglu y Verdier, 2000).

⁶ «Es conveniente recordar que la función principal de las contralorías territoriales es vigilar la gestión fiscal de quienes administran y manejan recurso públicos en el ámbito territorial. Las contralorías, tienen la facultad para realizar investigaciones fiscales, pero su función no es abrir procesos fiscales sino resarcir las afectaciones al erario público.» Comunicación personal de Diana Carolina Villalba.

Anteriormente los contralores eran elegidos de la siguiente manera: el poder judicial en el nivel local proponía una terna que luego era presentada ante el consejo municipal o la asamblea departamental quien votaba por cada uno de los aspirantes. El nuevo proceso de selección basado en una convocatoria pública aumentará el número de aspirantes al cargo de contralor y puede ser una oportunidad para la transparencia.

El poder de los contralores territoriales y los riesgos de corrupción

Hay indicios de que algunos contralores han usado su cargo para obtener beneficios privados.⁷ El contralor puede usar sus facultades para crear condiciones favorables para una transacción ilegal con los sujetos vigilados. El contralor tiene la capacidad para abrir una investigación fiscal a los alcaldes y gobernadores y de esta manera inducir el pago en dinero o favores con el fin de detener el proceso investigativo.

Desde el punto de vista de la teoría «económica del crimen»⁸ los contralores tienen cierta capacidad de coacción hacia sus vigilados e incidir en su conducta, ya sea para el cumplimiento de la ley o para la promoción de infracciones disciplinarias, fiscales y penales. Por ejemplo, se ha podido constatar que algunos contralores han sido acusados por la FGN porque han abusado de su poder. Una revisión de prensa muestra algunos contralores que han sido investigados penalmente por extorsionar a mandatarios locales. Incluso algunos demandan una participación porcentual en la contratación estatal local.

7 De acuerdo con el Banco Mundial la corrupción se define como el uso de un cargo público con el propósito de obtener beneficios privados (World Bank, 1997). Esta definición señala que los individuos desde el punto de vista racional pueden maximizar su interés individual por encima del interés general. La corrupción de la que se ocupa este documento es la corrupción de los funcionarios públicos en el sentido de que ellos privatizan ciertos derechos de propiedad que corresponden a las instancias de decisión pública (Treisman, 2000; Acemoglu y Verdier, 2000).

8 La teoría económica del crimen es una teoría que explica el comportamiento criminal asumiendo que los actores se comportan de modo racional al decidir si cometen o no una infracción. Racional quiere decir en este contexto que los infractores utilizan el criterio del valor esperado para tomar su decisión. Este valor esperado depende de los ingresos asociados a la comisión de la infracción y los egresos en que puede incurrir el delincuente en caso de que sea capturado. Uno de los aspectos clave de la teoría económica del delito es la probabilidad con la cual le será aplicada la sanción. Si la probabilidad de aplicación de la sanción es baja entonces hay un incentivo mayor para la comisión de delitos (Becker, 1968; Roemer, 2001). Este enfoque es sólo un método de aproximación al fenómeno de la corrupción y se puede complementar con análisis sociológicos y éticos que explican por qué un funcionario público abusa de su cargo. En el trabajo de Tatiana Ordoñez Vásquez “Colombia: Impunidad en materia fiscal”, publicado en la Revista Sínderesis de la Auditoría General de la República, se identifican algunos riesgos del control fiscal que aumentan la probabilidad de que un infractor sea exitoso en el no acatamiento de las normas. Algunos de ellos son: i) que la entidad a controlar no haya sido programada para la realización de la auditoría, ii) que se produzca un retardo de las acciones de control, iii) que se produzca un aumento en el número de hallazgos fiscales que deben ser investigados, iv) que la investigación no se haga de manera diligente y rápida, y, v) que no se respeten los tiempos procesales (Ordoñez, 2005).

Tabla 1. Material periodístico que ilustra el presunto abuso de poder de algunos contralores departamentales y municipales (2009-2013)

Nota: se escogen eventos de años anteriores a modo de ilustración de un problema de incentivos económicos. Se presentan indicios y por lo tanto no se busca identificar los casos más recientes ni tampoco llamar la atención sobre un perfil político particular de los involucrados. Esta ilustración sólo se hace con fines académicos.

FUENTE PERIODÍSTICA	TÍTULO DE LA NOTICIA	PÁRRAFO QUE ILUSTRAR LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL CONTRALOR TERRITORIAL
19 de septiembre de 2007. Redacción El Tiempo.	"Contralor de Cundinamarca, cuya captura ordenó la Fiscalía, era ficha del Gobernador Pablo Ardila Juan Carlos Medina se entregó ayer a las autoridades".	"La actuación de Medina, que se preparaba para aspirar a la Contraloría de Bogotá, siempre fue cuestionada porque fue laxo para resolver las denuncias fiscales que comprometieron al gobernador Pablo Ardila y a su mano derecha, Julio Eduardo Riveros, conocido como 'Yiyo'. La Fiscalía lo investiga por el delito de concusión, por haber pedido, supuestamente, dinero a una empresa a cambio de no hacerle auditoría."
18 de septiembre de 2013. El Tiempo. Redacción Justicia.	"Fiscalía captura a contralor de Caquetá Gustavo Espinosa Ferla por presuntas irregularidades en la contratación."	"Unidades del CTI de la Fiscalía capturaron a Gustavo Espinosa Ferla, contralor departamental del Caquetá y otras ocho personas en una investigación por presuntas irregularidades en la contratación. La investigación del fiscal 22 de la Unidad Anticorrupción busca establecer las presuntas irregularidades entre el 2003 y el 2012 en la contratación con Caprecom. A los funcionarios capturados se les imputarán los cargos de peculado, falsedad, fraude y prevaricato."
Canal RCN. Autor: Eliana Bernal Martínez. (2009)	"Contralor de Barrancabermeja capturado por extorsión."	"Según las autoridades el funcionario le exigía al Alcalde una millonaria suma para no ser investigado. Una cámara de seguridad grabó el momento en que el contralor de Barrancabermeja, Mario Fernando Mantilla Rondero, recibe la extorsión que le hacía al Alcalde de la ciudad. El dinero que le cobraba a Carlos Contreras era supuestamente para no involucrarlo en investigaciones de su despacho ..."
www.eje21.com.co, (2010)	"CTI captura al contralor de Vaupés."	"La investigación de la Fiscalía comienza con la denuncia instaurada por el alcalde de Mitú, Javier Miguel Vargas, según la cual Ortiz Sanclemente le exigió, supuestamente, a finales de septiembre de 2009 el pago del tres por ciento de algunos contratos, para evitar sanciones fiscales motivadas por el resultado de auditorías hechas a la contratación municipal en la vigencia de 2008."
www.caracol.com.co, 10 de Julio de 2009.	"Se intentó suicidar contralor de San Andrés luego de ser capturado".	"En una operación que realizaron Fiscalía y DAS, hemos capturado en flagrancia, por extorsión, al señor contralor de San Andrés y a otro sujeto", reveló el fiscal general de la Nación, Mario Iguarán, en diálogo con Noticias Caracol. Según la investigación, Mosquera Lozano le exigía al gobernador del archipiélago, Pedro Clavel Gallardo, el pago de 300 millones de pesos a cambio de no abrirle investigación por supuestos malos manejos de dineros en su administración. "El señor contralor y otro sujeto estaban extorsionando al gobernador. So pena de abrirle una investigación, le exigían una suma de dinero y también le exigían que los tuviera en cuenta en la contratación estatal", precisó Iguarán."

Las personas involucradas en los casos señalados se presumen inocentes hasta que se demuestre lo contrario. Sólo después de haber sido vencidas en juicio, o después de haber usado alguna de las figuras de terminación anticipada contempladas en el Código de Procedimiento Penal, se puede afirmar o no la culpabilidad de los sindicados. Esta aclaración es clave porque el cubrimiento periodístico señala hechos graves, pero sólo los jueces están autorizados para pronunciarse jurídicamente sobre la culpabilidad de alguien. Por lo tanto, la ilustración de los presuntos abusos de poder de los contralores sólo pretende llamar la atención sobre un hecho que puede explicar la teoría económica del crimen y la sociología del derecho, a saber: los incentivos económicos y sociales relacionados con la violación de la ley.

El concepto de paz territorial y su relación con el control fiscal territorial

El proceso de paz adelantado por el Presidente Juan Manuel Santos usa el concepto de «paz territorial» para referirse a las acciones que el Estado Nacional, el Estado en el nivel local y la Sociedad Civil en los municipios, departamentos y regiones deben ejecutar con el fin de construir una paz estable y duradera.

Una gran cantidad de recursos serán asignados a departamentos y municipios en donde hay una presencia persistente de las guerrillas. Esos recursos serán ejecutados mediante acciones que deben estar ajustadas a las normas que regulan la administración pública y entre ellas las normas de contratación estatal ocupan un lugar importante. En este contexto, las contralorías pueden jugar un papel clave en la calidad del gasto público local y garantizar su alineación con los propósitos superiores del Plan Nacional de Desarrollo «Paz, equidad y educación». Sin embargo, en esos territorios la presencia de actores armados ilegales puede influir en el modo en que se lleva a cabo el control fiscal.

Se estima que la implementación de los acuerdos puede costar entre 5.300 y 18.800 millones de dólares por año durante diez años. Estos valores dependen del número y tamaño de los programas a implementar. De acuerdo con el DNP, en los próximos cuatro años serán asignados 74.500 millones de dólares que están relacionados – directa o indirectamente – con la implementación de los acuerdos de La Habana (Bank of America Merrill Lynch Global Research, 2015. Citado por N. Cosoy en www.bbc.com, julio de 2015). El mismo Bank of America calcula que serán necesarios 187 billones de pesos para los diez años que se estima durará la transición. Para algunos, el proceso de construcción de paz necesitará 15 años, con lo cual el gasto público ascenderá a 300 billones de pesos, lo cual equivale a 8 o 9 billones adicionales por año (Morales, 2015). Uno de los retos es concentrar estos recursos en los territorios que más han padecido el conflicto, y para ello,

ya se han identificado 394 municipios. Este problema se agrava porque aún no se cuenta con una estrategia ni una política de administración de los recursos. En otras palabras, aún no se cuenta con un marco que regule la gestión fiscal para el postconflicto. Sobre este asunto la Decana de Economía de la Universidad de los Andes dice lo siguiente:

«El fin del conflicto no es para salir a irrigar recursos, sino para hacerlo con una política ordenada, de desarrollo productivo agropecuario, de desarrollo rural integral, de ordenamiento del territorio. No se puede intervenir desordenadamente como se está haciendo ahora.» (Ana María Ibáñez, citada en: Martha Morales, “Cálculos de inversión en el postconflicto alcanzan los 300 billones”, El Tiempo, 1 de noviembre de 2015).

El diseño de estrategias y programas en los territorios demandará una gran cantidad de recursos públicos, los cuales deben ser objeto de control fiscal, porque sólo de esta manera se puede dar inicio a la construcción de la paz. Un análisis desde el control fiscal permite conectar los acuerdos de La Habana con la administración pública; de esta manera, el trabajo de la Auditoría General de la República estaría alineado con el desarrollo económico y social (Ibáñez, 2015). Y Desde este punto de vista, la firma de los acuerdos para el fin de conflicto sólo es el inicio de la paz. En palabras del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo:

«... luego de la firma del acuerdo final [...] se inicia un diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana. Por eso el proceso de paz no se acaba, sino más bien comienza de verdad con la firma del acuerdo.» (Jaramillo, S. 2015. La paz territorial. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Colombia).

El reto de seleccionar contralores que no participen en redes criminales

Los recursos que serán asignados a los territorios para la construcción de paz se convierten en una oportunidad para la corrupción. Esta situación se agrava porque hay unas redes sociales especializadas en la apropiación de los recursos públicos. Por ejemplo, las guerrillas y el movimiento paramilitar desarrollaron capacidades organizacionales para apropiarse de recursos públicos en alcaldías y gobernaciones. En esas capacidades se unieron, en ocasiones, la coacción física con la participación política lo cual aumentó la efectividad de la captura del Estado en el nivel local (De León-Beltrán, 2014). Este es un proceso que se explica porque hay grupos armados unidos a movimientos políticos que desarrollaron la capacidad para ser extractores de rentas y las pueden usar tanto en el conflicto como en el postconflicto (O'Donnell, 2007). Las elecciones de alcaldes y gobernadores llevadas a cabo en el mes de octubre de 2015 mostraron que hay un

número alto de candidatos cuestionados por sus presuntas conexiones con Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), contratistas cuestionados y narcotraficantes (Paz y Reconciliación, 2015). En dichas redes suelen participar las élites políticas locales. En este contexto, la selección del contralor departamental se convierte en un proceso clave para el proceso de paz después de la firma de los acuerdos. Si el aspirante elegido participa en una red criminal entonces la gestión fiscal se verá comprometida y con ella las oportunidades para implementar los acuerdos de La Habana en el territorio respectivo. Por el contrario, si el aspirante elegido no pertenece – y tampoco tiene una vocación de enriquecimiento individual asociada al cargo público – entonces aumenta la probabilidad de que la paz territorial sea estable y duradera. Se podría afirmar de modo prospectivo – y con el ánimo de enfatizar los riesgos – que hay dos escenarios relación con el nombramiento de los contralores (los escenarios se construyen a partir de la unión de la teoría económica del crimen y los ejemplos de abusos de poder de los contralores documentados por la prensa):

Escenario 1. Contralores territoriales cooptados por las élites políticas locales y con propensión hacia la corrupción. En este escenario los recursos asignados a la construcción de una paz estable y duradera serán apropiados por élites locales corruptas, y los contralores se convierten en socios estratégicos de la expropiación criminal. En este escenario no se producirán bienes públicos.

Escenario 2. Contralores territoriales independientes y preocupados por la correcta asignación de recursos en el nivel territorial. En este escenario los recursos asignados servirán para ejecutar programas en beneficio de la población y contribuir así a la legitimidad de la paz. Se procurará producir bienes públicos que beneficien a la mayoría de la población en los municipios más afectados por el conflicto armado.

Recomendaciones de política pública para la Auditoría General de la República

La Auditoría General de la República tiene la oportunidad de priorizar y focalizar sus esfuerzos de control fiscal en el marco del proceso de paz. Priorización significa en este contexto la concentración de los escasos recursos de la entidad en aquellos territorios en donde el Gobierno Nacional concentre sus recursos. De esta manera la AGR se puede convertir en un actor del desarrollo económico regional gracias a la mejora de la calidad de la gestión fiscal y la concentración en los resultados de las administraciones locales. Sin embargo, este rol empieza por la promoción del debate público en torno a la selección de los próximos contralores territoriales en las zonas con una larga trayectoria de conflicto

armado. Una herramienta clave en este ejercicio es el establecimiento de alianzas con las universidades y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de mejorar la veeduría ciudadana en el proceso de selección de los nuevos contralores. Este sería un primer paso para disminuir la probabilidad de que el Escenario 1 en donde los contralores son cooptados se materialice.

Acciones para ejecutar por parte de la Comisión Nacional de Moralización

La Comisión Nacional de Moralización es la instancia constituida en la Ley anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que sirve para construir consensos sobre problemas de corrupción complejos que afectan la consolidación del estado de derecho. Dos de las funciones de la Comisión son las siguientes:

«Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública.»

«Promover el ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública.»

La primera función puede ser invocada para llamar la atención sobre los riesgos de la elección de contralores territoriales. La segunda para resaltar que el control ciudadano es clave en la elección de los contralores.

Aún no ha sido expedida la ley que regula el proceso de elección de los contralores y por eso hay un relativo vacío jurídico al respecto. La elección de los contralores puede ser un punto clave para que la Comisión Nacional de Moralización haga recomendaciones sobre el modo más efectivo y transparente en que se puede elegir estos funcionarios ad portas del inicio del período de los mandatarios locales que enfrentarán el reto de implementar los acuerdos de La Habana. El Secretario Técnico de la Comisión tiene la facultad para convocar a los miembros de la Comisión con ocho días de anticipación (art.1 Reglamento de la Comisión). La convocatoria en este caso podría tener un único punto a tratar (art. 2), a saber: recomendaciones jurídicas en torno a la elección de los contralores territoriales.

Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, D., y T. Verdier. "The Choice between Market Failure and Corruption", *American Economic Review*, 90, 1, 2000.
2. Becker, G. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 1968.
3. De León-Beltrán, I. *Aprendizaje Criminal en Colombia: el caso del narcotráfico*. Ediciones de la U-Ingeniería Jurídica. 2014
4. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un Nuevo País 2014-2018*. Bogotá. 2015.
5. Godet, M. *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Ed Marcombo. Barcelona. 1993
6. O'Donnell, M. "Post-conflict corruption: a rule of law agenda?" En: A. Hurwitz & R. Huang (eds.), *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, and Human Rights* Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007.
7. Ordoñez, T. "Colombia: Impunidad en materia fiscal". En: *Sindéresis*, No. 8, Dic. 2005.
8. Paz y Reconciliación. *Informe electoral. 2015. Elecciones locales. Relación de políticos con estructuras ilegales. Mafias de contratación y con actores ilegales*. Bogotá, 2015
9. Roemer, A. *Economía del Crimen*. Limusa, Ciudad de México, 2001
10. Treisman, D. "Causes of Corruption: A Cross National Study", *Journal of Public Economics*, 76, 3, 2000.
11. World Bank. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Washington, 1997.

Artículos de prensa

1. Ibañez, A. M., "Costos del conflicto y beneficios para la paz". *El Tiempo*, 15 de enero de 2015.
2. Morales, M., "Cálculos de inversión en el postconflicto alcanzan los 300 billones", *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2015.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



DOC DE TRABAJO

