IV CONGRESO NACIONAL DE CONTRALORES TERRITORIALES 2017

Villa de Leyva (Boyacá)

MESA DE TRABAJO

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2017-2019

CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA

Palabras de instalación

Buenos días para todos. Agradezco a los organizadores de este importante evento la invitación que nos hicieron, que representa una gran oportunidad para conocerlos, escucharlos y compartir con ustedes los lineamientos institucionales que caracterizarán nuestra gestión desde la Auditoría General de la República, durante los próximos dos años.

Inicio por comentarles cómo entiende esta administración de la AGR el Proceso de Control Fiscal Territorial

Para ello, debo apelar al documento CONPES 167 de 2013, documento de Política Pública de Lucha contra la Corrupción, el cual plantea, que la corrupción es un fenómeno social que depende de la confluencia de múltiples factores, los cuales se retroalimentan entre sí, haciendo de este un flagelo de carácter cíclico. Pareciera que en algunas temporadas la corrupción reclamara protagonismo, mientras que en otros momentos, pasa desapercibida. Pero, ¿a qué se debe este comportamiento? Los diferentes factores que determinan el grado de corrupción, a los que me refiero, tienen que ver con la desigualdad con la que una sociedad vive y con la debilidad de sus instituciones públicas, entre otros.

En el marco de los paradigmas que analizan el Desarrollo Humano, existen varias perspectivas. Una de ellas, la institucionalista, afirma que el desarrollo de una sociedad está cimentado en el tipo de instituciones que posee, estas pueden ser inclusivas o

extractivas. En otras palabras, si una sociedad no puede garantizar las mismas oportunidades para todos sus ciudadanos, está condenada a tener un desarrollo inequitativo, y seguramente no puede garantizar las mismas oportunidades porque está soportada en una institucionalidad frágil, que a su vez la hace más vulnerable a la corrupción.

Por esta razón, debemos encaminar los esfuerzos de la Auditoría General de la República, para **robustecer el ejercicio de control fiscal en los territorios, a fin de alcanzar un desarrollo humano más justo y equitativo y devolverle la credibilidad al aparato estatal, mediante el fortalecimiento de su capacidad para cumplir sus compromisos con la comunidad.**

Por otra parte, la naturaleza del control fiscal, se puede entender desde la relación que tiene con el Estado Social de Derecho, como lo señala el Doctor Marlon Iván Maldonado Narváez al afirmar que "...el control fiscal en Colombia, como Estado Social de Derecho, debe propender por la disminución de la corrupción y evitar la desviación de los recursos públicos para los fines para los que se establecen, dentro de la programación financiera que se realiza."

Así las cosas, el papel que juega la Auditoría General de la República, no se puede limitar a la verificación somera de la aplicación de los procedimientos y herramientas del control fiscal. **La AGR, en el marco del Estado Social de Derecho y en el momento coyuntural del Post Acuerdo, está llamada a trascender contribuyendo con el fortalecimiento del Estado, a través de la mejora continua de la capacidad institucional, en particular del control territorial.**

Una de las premisas básicas que guía este propósito es que la inversión pública responde a una cadena de valor, cuyos insumos son los recursos públicos destinados a garantizar la implementación de las políticas públicas vigentes y estas, a su vez, son pactos sociales a través de los cuales el Estado cumple su función y la sociedad goza de sus derechos. En ese sentido, la cadena de valor debe contar con mecanismos de control que garanticen, con la debida oportunidad, el curso esperado de la inversión pública y consecuentemente la consecución del estado de bienestar anhelado.

Adicionalmente, desde un punto de vista geopolítico, Colombia es el compendio de una gran variedad de culturas y por ende en cada región se configuran diferentes territorialidades, es decir que, a manera de ejemplo, la forma de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria, que es un derecho humano universal, no puede ser la misma en

Mitú que en Palmira. Lo anterior significa que la institucionalidad debe estar en capacidad de reconocer y respetar la diferencia, la interculturalidad y no caer en el círculo vicioso de la exclusión social, abonando el terreno para la corrupción. **Es allí, precisamente, en la territorialidad, en donde cobra valor fundamental, la descentralización y por ello, el papel que juega la Contraloría Territorial es determinante, para garantizar la materialización de un Estado Social de Derecho.**

Para la AGR es estratégico entonces, liderar la formulación de la **Política Pública de Control Fiscal**, para lograr el fortalecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Control Fiscal. Colombia debe adecuar su Sistema de Control Fiscal al contexto actual, no solo al nacional, sino que también debe atender a los factores internacionales que han afectado la institucionalidad.

En este contexto, y en el marco de la coadyuvancia a la transformación, depuración y modernización de los órganos de control de la gestión fiscal, nos proponemos desarrollar un **Modelo Integral de Gestión Fiscal**, que no es más que el conjunto de políticas, métodos, procedimientos y herramientas, ordenadas de manera eficiente, que permiten la armonización, unificación y estandarización del proceso de control fiscal; como punto de partida para la integración, la coordinación de acciones, y el fortalecimiento de los entes de control fiscal.

En este orden de ideas, le apuntaríamos como organismos de control a mejorar la calidad y cobertura del control fiscal sobre los recursos públicos, optimizando los recursos técnicos, humanos y financieros; coadyuvando en la armonización de los sistemas de control fiscal de las entidades del orden nacional y territorial, y fortaleciendo institucionalmente las contralorías territoriales.

Dentro del **Modelo Integral de Gestión Fiscal**, proponemos la construcción del **Plan Integral de Auditoría**, que será la programación anual, armonizada y articulada de los organismos de control fiscal del orden territorial, la Contraloría General y la Auditoría General de la República, para el ejercicio independiente y autónomo del control fiscal micro en todo el país, a través de una misma herramienta tecnológica, para una mejor planificación y racionalización del proceso auditor.

Además de permitir la concertación de auditorías en temas comunes y de alto impacto, este mecanismo servirá para identificar los casos en los que pueden presentarse cruces o traslapos de procesos auditores, los casos en donde las contralorías pueden acordar control concurrente con la CGR, la densidad del control fiscal en las diferentes zonas del territorio nacional, los vacíos de control en la geografía del país, la cobertura nacional y

territorial en número de sujetos de control y en valor de los recursos que se auditan y en fin, contar con un mapa consolidado del control fiscal, que pueda ser consultado por las instituciones y la ciudadanía en general.

Hago entonces una invitación a los contralores, para que aunemos esfuerzos en la construcción de este Modelo, y trabajemos mancomunadamente en la defensa del control fiscal territorial, **partiendo de un trabajo independiente de quienes los eligen** para producir los resultados que los ciudadanos esperan de los órganos de control.

Concebimos el control fiscal como una importante herramienta para el **mejoramiento de la gestión en las entidades públicas territoriales**; sin embargo, no hay duda que el sistema actual de Control Fiscal territorial requiere de ajustes importantes que permitan obtener resultados de una manera más eficaz y eficiente para lo cual, se requiere, sin duda de una **reforma integral del mismo.**

Actualmente las Contralorías son medidas sólo a través del nivel de recuperación de recursos, lo que las deja mal posicionadas en los indicadores de gestión, desconociendo que la razón de ser de las contralorías y del control fiscal en general, no es la de recuperar activos, **sino la de controlar la correcta ejecución de los recursos públicos de los sujetos vigilados y coadyuvar al mejoramiento de la gestión pública para beneficio de toda la población.**

Desde la Auditoría proponemos un cambio en el modelo de evaluación, del control territorial, que permita no sólo la medición de resultados del Control Fiscal en términos de costo/beneficio financiero, sino también **en términos de la contribución de las Contralorías en el cumplimiento de planes y programas de desarrollo económico y social de los sujetos de control y consecuentemente de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población.** Para ello, se precisa reglamentar también técnicamente los llamados "beneficios del Control Fiscal" a nivel territorial, los cuales deben ser presentados tanto cualitativa como cuantitativamente a la sociedad.

Quiero manifestarles en la mañana de hoy, que estamos en disposición de liderar **un proceso de reforma integral al Control Fiscal,** para lo cual se requiere del concurso y la participación activa y decidida de todas las Contralorías Territoriales del País. Nuestra propuesta, se orienta, entre otros aspectos, hacia la armonización, unificación y estandarización del proceso de control fiscal; que permita la integración, la coordinación

de acciones y el fortalecimiento de los entes de control fiscal territorial; en un cambio del modelo de evaluación de los sujetos de control, apostándole a las auditorías de desempeño y a la medición de impacto del ejercicio auditor, así como a la defensa de la descentralización consagrada en la Constitución Política de Colombia.

No puede concebirse un control fiscal territorial desde el nivel central del Estado, sin lesionar gravemente el concepto de descentralización concebido por el Constituyente de 1991.

La descentralización administrativa, en palabras del Doctor Libardo Rodríguez, exconsejero de Estado, es "la facultad que se otorga a las diferentes entidades públicas del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente".

Por lo anterior, no cabe duda que intentar eliminar las Contralorías Territoriales que hoy existen en el país para trasladarle esas funciones a la Contraloría General de la República, no solo es incongruente con la descentralización administrativa, sino que riñe con el espíritu mismo de nuestra Constitución, en especial con el postulado fundamental contenido el Artículo 1° que desarrolla uno de los principios de la Carta Política: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,.."

No obstante, se observa una fuerte tendencia nacional hacia el logro de este cometido de eliminación de las contralorías territoriales. Así se desprende de las líneas generales de política pública elaboradas por el DNP. Un ejemplo de ello lo constituye el documento CONPES 167 de 2013, citado al inicio de mi intervención, que identifica una serie de debilidades en el Control Fiscal Territorial, entre las que se encuentran:

- La falta de resultados efectivos en el proceso auditor
- El incumplimiento de obligaciones fiscales
- Y la no revisión de las cuentas recibidas

Esto nos lleva a preguntarnos si **¿Acabando con las contralorías territoriales se soluciona el problema del control fiscal en el país y se acaba con la corrupción administrativa?** Es claro que la respuesta a este cuestionamiento es negativa, por

cuanto nada garantiza que con la centralización del Control Fiscal territorial se logren mejores resultados en Control Fiscal y en la gestión pública territorial.

Si la preocupación radica en los niveles de corrupción vigentes hoy en el país, la solución no puede ser simplemente la eliminación de las Contralorías Territoriales, pues esa corrupción ha alcanzado las proporciones señaladas, aún con la existencia de la Contraloría General de la República en lo nacional y en lo territorial con vigencia de sus controles excepcionales (preferente y prevalente).

Para su consideración y evaluación, planteamos algunos lineamientos generales para el fortalecimiento del control fiscal territorial y la lucha contra la corrupción:

- El primero, es **fortalecer el control social de los recursos públicos posicionando a la ciudadanía como un actor directo en el control de lo público y armonizando el control social con el control fiscal.**

  En este aspecto es muy importante realizar procesos de formación y sensibilización de ciudadanos, bajo la perspectiva que ellos son los principales destinatarios de la acción del Control Fiscal que realizan las Contralorías y los dueños de los recursos públicos, cuya vigilancia le ha sido encomendada a estas entidades.

  Por ello, los invito a desarrollar este tipo de instrumentos y utilizarlos en beneficio del Control Fiscal a través de la articulación con la ciudadanía, pues desde la Auditoría General de la República vamos a impulsar el control social como parte fundamental del ejercicio del control fiscal, contribuyendo así a aumentar la transparencia de la gestión pública.

  Es necesario desarrollar estrategias para empoderar a la ciudadanía en el ejercicio y goce de su derecho a la participación desde la connotación del control social. Por esta razón, y convencido de que una sociedad con información es una sociedad empoderada para el control social, es que nos proponemos la construcción de un **Observatorio de Política de Control Fiscal**, certificado por Colciencias, que entre otros efectos, sirva de indicador del impacto de las políticas públicas.

- Segundo, el diseño de una **Política Pública de Control Fiscal** que involucre de manera directa a todas las contralorías territoriales.

- El Tercer lineamiento es generar una **cultura de rendición pública de cuentas a los ciudadanos** que visibilice la acción y los resultados de las Contralorías ante la ciudadanía, mediante la realización de audiencias públicas en las que se dé a conocer los resultados de la gestión de los organismos de control fiscal.

  Se requiere también de acciones oportunas que permitan a las entidades y organismos del nivel territorial, diseñar los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos puedan tener un adecuado acceso a la información pública por ellos generada, atendiendo a los señalamientos y directrices contenidos en la Ley 1712 de 2014, *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional..."*.

- Un cuarto elemento de esta propuesta es evaluar, en términos de los principios de la gestión fiscal de **eficiencia, eficacia y economía la acción administrativa territorial**, haciendo énfasis en el cumplimiento de los planes de desarrollo.

- Finalmente se hace necesario diseñar mecanismos que garanticen la realización de **un Control Fiscal más oportuno**. La posterioridad del control de que trata la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, no significa que la actuación de las Contralorías deba ser extemporánea. Se precisa más inmediatez en el control, de tal forma que seamos menos reactivos y más preventivos, en el sentido de aplicar un control para el mejoramiento de la gestión pública.

  Desde la Auditoría General de la República estamos adelantando, un proceso de reingeniería a los actuales procedimientos y reglamentos para la rendición de la cuenta por parte de las contralorías territoriales.

En línea con lo anterior, también hemos identificado la necesidad de propender por la complementariedad del control fiscal con el Sistema de Control Interno. De acuerdo con nuestro ordenamiento Constitucional, todas las entidades públicas estamos obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de nuestras funciones, métodos y procedimientos de control interno.

Sin embargo, desde la Auditoría General de la República, tenemos la percepción de que no hemos hecho uso eficiente de los informes y resultados producidos por las oficinas de control interno de la administración o no hemos exigido a dichas oficinas el establecimiento de controles, procesos y procedimientos efectivos que garanticen el debido cuidado de los bienes y recursos públicos a ellas encomendados.

Por esta razón vale la pena evaluar la posibilidad de **realizar el trabajo auditor que efectúan las Contralorías, a partir también de los resultados contenidos en los informes del Sistema de Control Interno que generan las oficinas de control interno de la administración**, de tal forma que podamos armonizar las distintas instancias del control en una sola vía: la salvaguarda de los bienes y recursos públicos.

Los invito a ustedes Contralores a asegurar la necesaria **coordinación entre el Control Fiscal que ejercen de manera posterior y los procesos y procedimientos del Sistema de Control Interno**, pues aunque son controles independientes, necesariamente deben ser complementarios.

Debo también señalar que dentro de la propuesta que lidero para el fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal, es también de vital importancia que la **Auditoría General de la República defina los criterios de Evaluación y Categorización de las contralorías territoriales**.

En la actualidad existe en la AGR una metodología de evaluación de las contralorías territoriales que le permite al Auditor General emitir una **Certificación sobre la gestión de los Organismos de Control Fiscal Territorial,** la cual estamos ajustando. El esquema técnico de evaluación de la gestión fiscal de las Contralorías Territoriales se enmarca en la evaluación de los sistemas de control fiscal establecidos en la Constitución y la Ley, que miden la gestión básicamente por el grado de cumplimiento, en especial de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía en cada proceso.

Finalmente, **en desarrollo de la armonización del ejercicio del control fiscal para el PGA del 2018**, respetando la autonomía e independencia de cada organismo y atendiendo los resultados de algunos estudios adelantados por la AGR**, me permito proponer la evaluación integral, coordinada y simultánea, de temas de actualidad y de impacto como por ejemplo:**

- El Cumplimiento Ley de Garantías Electorales sobre contratación
- El Cumplimiento Decreto 092 de 2017 sobre contratación con Entidades sin Ánimo de Lucro
- La evaluación del Esfuerzo Fiscal de las entidades territoriales
- La Contratación con Sociedades Anónimas Simplificadas – SAS
- La Contratación con Universidades, Sindicatos y Cooperativas
- La Ejecución de recursos del Posconflicto
- Las demandas contra el Estado (rastreo a las denuncias y/o sentencias en contra o a favor de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios)

- El manejo de la tesorería de los entes territoriales (portafolio de inversiones, permanencia de recursos en cuentas bancarias, criterios de selección, PAC, etc.)
- El cumplimiento de los Planes de Desarrollo (evaluación al cumplimiento de las políticas públicas)

Resulta oportuno revelar los análisis que le han permitido a la Auditoría General de la República la generación de alertas tempranas en algunos de los temas anteriormente expuestos, con el ánimo de proponerles un riguroso seguimiento a nivel territorial.

Al revisar los índices históricos de **las modalidades de Contratación Directa y Licitación Pública** en los territorios, observamos con preocupación que lo que antes era la excepción hoy es la regla y viceversa, pues vemos que para la vigencia 2016, la contratación directa representó un 74% del valor total de la contratación, y **en lo que concierne a los primeros diez meses del 2017 estamos hablando de una contratación directa del 70%, lo cual nos alerta, pues es una cifra cercana a la de todo el año 2016, y aún falta por revisar el indicador incluyendo los meses de noviembre y diciembre, que históricamente arrojan la mayor actividad contractual, agravada con que en este período entró en vigencia la Ley de Garantías electorales, que en su última aplicación en el año 2015, disparó los indicadores de manera alarmante.**

Lo que es más grave es que las cifras del 2016 ya habían pegado un gran salto con relación a las del 2014, en donde la contratación directa fue del 52%, lo que indica que en cuatro años se incrementó en más de 20 puntos porcentuales. Consecuentemente se evidencia un declive en la licitación pública, que pasa del 31% en el año 2014 al 18% apenas a Octubre de 2017, con las consiguientes implicaciones al menos en la percepción en los temas de corrupción, transparencia, pluralidad, etc.

Los Departamentos con mayor contratación directa son Antioquia con un 87%, Quindío con un 78%, Valle del Cauca con un 77%, Risaralda con un 77% y Caldas con un 76%. Por otro lado, los Departamentos que más acudieron a la modalidad de licitación pública son Vichada con un 46%, Arauca con un 36%, Córdoba con un 35%, Guaviare con un 31% y Cesar con un 30%.

A nivel Regional, el Eje Cafetero es la que más acude a la contratación directa con un 84%, mientras que la Región Caribe es la que más utiliza la Licitación pública pero apenas representa el 28%

Aunado a la poca utilización del mecanismo de licitación pública, la Cámara Colombiana de Infraestructura en junio de 2017, informó que para el año 2015 un 50% de los

procesos de licitaciones de obras públicas regionales tuvieron 3 o menos participantes y un 50% de estos mismos procesos tuvieron tan solo 1 proponente habilitado.

Es este el escenario propicio para invitarlos a revisar las causas y efectos que se derivan de las cifras aquí presentadas al evaluar los riesgos contractuales, así como una especial atención a la omisión e inexactitud de la información de sus sujetos vigilados, lo cual incide en la información que van a auditar.

Como es sabido, el 2018 será un año de importantes actividades en materia electoral, por lo cual, presentamos a ustedes a manera de alerta, la fluctuación e incidencia que esta coyuntura refleja en la contratación regional y en particular los riesgos que se derivan de la misma.

En este contexto, en el nivel central territorial durante toda la vigencia del 2015 se contrataron directamente $ 10.5 billones de pesos, de los cuales $ 8,5 billones (81%) se contrataron en los meses de enero a junio, es decir antes de entrar en vigencia la Ley de Garantías. **Pero lo que es aún más preocupante es que tan solo en un día, el 24 de junio de 2015, el último día antes de entrar en vigencia dicha Ley, se realizaron 6.000 contratos por un valor de $ 700.000 mil millones de pesos, constituyéndose en el día de mayor contratación de toda la vigencia.**

Esta contratación directa "exprés" por utilizar un término, fue del 76%, cuando el promedio durante todo el año fue del 57%. En ningún momento estoy cuestionando la legalidad de la misma, pero si coloca la ejecución de los recursos públicos en niveles altos de riesgo como la contravención a los principios de planeación y de pluralidad de oferentes, entre otros.

Hago un atento llamado a verificar y por supuesto controlar si la finalidad para la cual fue creada esta Ley de Garantías electorales cumple su cometido o por el contrario lo que genera es una desmedida en la actividad contractual.

Por último y no menos importante, les recuerdo que desde el pasado mes de junio, entró a regir el Decreto 092 del 23 de enero 2017, el cual fue expedido dándole crédito a un estudio de la Auditoria General de la República, con el fin de reglamentar **la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro**, a la que hace referencia la Constitución Política en su artículo 355.

Son relevantes las cifras en materia contractual con este tipo de entidades. **Durante los primeros diez meses del año en curso, de $22 billones en contratación, se han contratado $3.7 billones de pesos, con 10.463 entidades sin ánimo de lucro, es decir un 17% del total; de los cuales $3.1 billones (86%) se contrataron de manera directa.**

Esta misma contratación para el año inmediatamente anterior fue de $6 billones de pesos, de lo cual se infiere que no obstante la existencia de la nueva ley, se podría llegar a una cifra similar o ligeramente inferior. Preocupa a esta entidad que dentro de los objetos contratados después del mes de junio se encuentran entre otros: Servicios de lectura y reporte de placas de citologías, instalaciones deportivas, construcción de redes de media y baja tensión, montaje de transformadores para electrificación y construcción de pavimento rígido, objetos contractuales que deberían ser materia de un análisis especial dentro de la órbita de la nueva reglamentación.

Así pues, dejo sobre la mesa estas cifras que pueden orientar el proceso auditor de las contralorías, con el fin de llegar oportunamente a la fiscalización de los recursos públicos.

Para finalizar, quiero invitarlos a aprovechar este IV Congreso Nacional de Contralores como un espacio de reflexión para proponer y evaluar las reformas que requiere el control fiscal del país, que nos permitan la consolidación de un **Modelo Integral de Gestión Fiscal** lo suficientemente fuerte y dinámico, que no haya lugar alguno a la corrupción y que permita garantizar el uso de los recursos públicos hacia la construcción de las bases que apalanquen una paz estable y duradera.

A continuación, haré una breve presentación del equipo directivo de la AGR que los acompañará en el Taller programado para recoger sus apreciaciones sobre ¿Cómo defender el control fiscal en su región? Insumo determinante para **alimentar el proceso de reforma integral del Sistema de Control Fiscal.**

Muchas gracias.