

**DOCUMENTO TÉCNICO DE BASE PARA EL DESARROLLO DEL  
PROYECTO:  
PEDAGOGÍA, PREVENCIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA LUCHA  
FRONTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ**

**CONTRATO 062 DE 2011  
OFICINA DE ESTUDIOS ESPECIALES Y APOYO TÉCNICO  
AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
BOGOTÁ D.C., DICIEMBRE DE 2011**

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I. CONTEXTO**

**A. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LOS ORGANOS Y FUNCIONES DE CONTROL EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS:  
LA “AMPLIACIÓN” DEL CONCEPTO DE PODER PÚBLICO.**

**B. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DEL CONTROL FISCAL EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS:  
LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

**C. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA:  
VIEJO ANHELO, ACTUAL PREOCUPACIÓN**

**1. El Control Fiscal como instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción: un viejo anhelo**

**2. El Control Fiscal como instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción: una preocupación actual**

#### **II. SITUACIÓN ACTUAL**

##### **A. ETAPA DE DIAGNÓSTICO**

**1. Diagnóstico Previo**

**2. Diagnóstico Participativo**

**a. Soportes o Criterios Transversales**

**b. Ejes Temáticos**

**c. Resultados del análisis de la intersección Criterios Transversales-Ejes Temáticos**

**3. Diagnóstico de identificación de las fuentes del daño antijurídico y su articulación con la política de Defensa Judicial.**

##### **B. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA**

**1. Árbol de problemas**

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

##### **C. ANÁLISIS DEL PROBLEMA FOCAL**

**1. Problema central o focal**

**2. Causas**

**3. Efectos**

### **III.SITUACIÓN DESEADA**

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

- 1. Objetivo General**
- 2. Objetivos específicos**
- 3. Medios**
- 4. Fines**

#### **B. MARCOS DE REFERENCIA**

- 1. Marco Conceptual**
- 2. Marco Jurídico e Institucional**

#### **C. ANÁLISIS DE STAKEHOLDERS**

- 1. Descripción de los involucrados o stakeholders con los que se trabajó en las primeras acciones interinstitucionales**
- 2. Papel de la Auditoría como eje articulador del Proyecto**
- 3. Matriz de Stakeholders**

#### **D. ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS**

- 1. Estrategias de gestión**
- 2. Estrategias metodológicas para los ejes temáticos fiscales, sociales y medioambientales**
- 3. Estrategias metodológicas para los criterios transversales de pedagogía, prevención y control social**
- 4. Estrategias para la prevención del Daño Fiscal y del Daño Antijurídico**
- 5. Estrategias de Operación Anual**

#### **E. MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

- 1. Fin**
- 2. Propósito**
- 3. Componentes**
- 4. Actividades**
- 5. Indicadores verificables**
- 6. Medios de Verificación**
- 7. Supuestos/Riesgos o forma de recolección indicadores**

### **IV. FORMULACIÓN DEL PROYECTO Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA PARA SOLICITAR COOPERACIÓN NACIONAL Y/O INTERNACIONAL**

**A. Elaboración de documento de base de componentes para presentar al Banco de Proyectos de Inversión Nacional**

**B. Elaboración de documento de base de componentes para presentar a las Agencias de Cooperación Internacional**

## INTRODUCCIÓN

La corrupción en Colombia es un flagelo que, aunque no es nuevo, sí ha adquirido en los últimos años unas dimensiones inimaginables. Esta práctica ilegal ha permeabilizado todos los sectores de la sociedad y del Estado, ha creado una cultura de la ilegalidad que ve en el sector público un botín de dinero fácil y rápido. Se trata de una cultura que, con una visión individual y egoísta, ve en el patrimonio público un medio de enriquecimiento rápido y provechoso, un medio de ascenso social y político, una fuente “infinita” de poder en una sociedad y en un Estado permisivos y tolerantes con el dinero fácil. Los linderos de la legalidad se corren hasta donde los intereses personales y mezquinos lo requieran pues lo importante es poner “lo público” al servicio de los intereses personales de los corruptos. Lo más grave es que se trata de comportamientos que, aunque abiertamente ilegales, son considerados por los corruptos simplemente como la materialización de algo que aprendieron desde niños a través de un inconsciente colectivo que pregona a cuatro vientos que el colombiano es “vivo” y que ser “vivo” es sacar ventaja de todo, no importa a qué precio. Según esta perspectiva, lo importante es que mis intereses sean lo primero, poco importa los medios para conseguirlos. Más grave aún, hace años el corrupto era “sólo eso”, es decir, alguien que se apropiaba del patrimonio público. Hoy, ser corrupto es, en muchos casos, sinónimo de sofisticadas organizaciones criminales que tienen toda una estructura de “terror” al servicio de sus intereses y que consideran el patrimonio público como su botín de guerra. Lamentablemente expresiones como “Carteles de Contratación”, “Carruseles de Contratación”, “Compra de presupuestos de entidades territoriales por parte de organizaciones criminales”, entre muchas otras, se han convertido en temas recurrentes en conversaciones cotidianas en todos los rincones de Colombia.

En este contexto, lo más grave es que esta cultura de la ilegalidad se termina convirtiendo en algo común frente a lo cual nos resignamos pues consideramos que poco o nada se puede hacer al respecto. Pensamos que es algo inherente a nuestra cultura y que, por lo tanto, debemos resignarnos a vivir así. ¡Qué importa si roba con tal de que haga algo en su gobierno! ¡Que saque lo suyo pero que haga obras! son frases que se escuchan a diario en personas de diferentes sectores de la sociedad y del Estado pues se percibe a “lo público” como algo que no pertenece a nadie y que simplemente debe estar al servicio de quien tiene el dinero o el poder político para administrarlo. ¡Qué importa si roba, lo importante es que al menos nos deje unas cuentas migajas! parece ser la resignación de

las mayorías frente a las ambiciones desmedidas e insaciables de una minoría corrupta, presente en todos los estratos de la sociedad.

Frente a este panorama, tenemos varias opciones. Primero, podemos asumir que nada se puede hacer al respecto y, bajo esa óptica, resignarnos a vivir así y a dejarles a nuestros hijos y nietos un país aún más corrupto. Segundo, considerar que ese problema de la corrupción nos es ajeno, es decir, mientras estemos “bien”, ese tipo de comportamientos no son nuestro problema. Tercero, asumir que la corrupción es un problema de todos en la medida en que afecta el desarrollo del país, impide la implementación del Estado Social de Derecho, se convierte en una causa de vulneraciones recurrentes de Derechos Humanos, y crea una peligrosa cultura de la ilegalidad en donde todo es permitido. Bajo esta última perspectiva, es innegable que, al ser un problema de todos, la corrupción debe ser rechazada y combatida al unísono, obviamente dentro de los linderos de la legalidad.

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, y en el cual tengo el honor de participar como contratista de la AGR<sup>1</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

---

<sup>1</sup> Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No 64 de 2011 celebrado entre la Auditoría General de la Nación y Juan Carlos Peláez Gutiérrez. El objeto del Contrato es el siguiente:

“El **CONTRATISTA** se compromete a prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica, administrativa y financiera, para acompañar la investigación del Control Fiscal, enfocado a la formulación de la política de prevención mediante tres componentes: prevención del daño fiscal y antijurídico, fortalecimiento del control fiscal y control social y, por último, el pedagógico; con el fin de crear una cultura de responsabilidad social del manejo de los recursos y bienes públicos”.

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>2</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.

El proyecto en cuestión 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>3</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.

La Metodología de Marco Lógico “es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas”<sup>4</sup>. Se trata de un instrumento metodológico que tiene la gran ventaja de poderse utilizar en todas las fases del proyecto: “en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados, y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Ver el Acta 05 de 2011 de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico, en el marco de los contratos 062 y 056 de 2011, correspondiente a la reunión realizada con la Auditoría Auxiliar y la Oficina de Planeación.

<sup>4</sup> Edgar ORTEGÓN, Juan Francisco PACHECO y Adriana PRIETO, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, julio del 2005, p. 13.

<sup>5</sup> The Logical Framework Approach. AusGUIDELines, AusAID, página 2 (Edgar ORTEGÓN, Juan Francisco PACHECO y Adriana PRIETO, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, julio del 2005, p. 13).

Es de trascendental importancia hacer cuatro precisiones metodológicas.

La primera precisión se refiere a una distinción necesaria. Una cosa es la Metodología de Marco Lógico y otra cosa es la Matriz de Marco Lógico. La metodología “contempla análisis del problema, análisis de involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima”<sup>6</sup>. Por su parte, la Matriz de Marco Lógico es el producto de esta metodología analítica, se trata del Marco Lógico que “resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados”<sup>7</sup>.

La segunda precisión consiste en indicar que la Metodología de Marco Lógico, al igual que la Metodología de la Investigación Científica<sup>8</sup>, no es un fin en sí misma. Se trata simplemente de una herramienta muy útil en el ciclo de vida de cualquier proyecto en sus diferentes fases de diseño, evaluación y ejecución. Es decir, “la Metodología Marco Lógico es una “ayuda para pensar” y no un sustituto para el análisis creativo, es un instrumento que ayuda a dicho análisis y permite presentar sucintamente diferentes aspectos del proyecto y acompaña como guía, toda la evaluación de una intervención; sea ésta, proyecto o programa”<sup>9</sup>. Así las cosas, para efectos de este proyecto y del presente documento, tanto la Metodología de Marco Lógico como la Matriz de Marco Lógico se emplean como herramientas útiles a lo largo del ciclo de vida de este proyecto pero, en ningún caso, se trata de una camisa de fuerza que limite la capacidad creativa de quienes participamos en dicho proyecto. El respeto a la creatividad, a la libertad de pensamiento, y al carácter dinámico del ciclo del proceso, son requisitos inherentes a la naturaleza y filosofía de este proyecto. Es decir, esta metodología al servicio del proyecto y no el proyecto al servicio de esta metodología.

La tercera precisión metodológica tiene que ver con el carácter dinámico que es inherente a cualquier proyecto. Es claro que la Metodología de Marco Lógico, al igual que cualquier otra metodología, como la metodología de la investigación científica, por ejemplo, presentan una serie de etapas de manera lineal. Esto es lógico pues precisamente una

---

<sup>6</sup> Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto. Comisión Europea. Marzo de 2001. Página 9 (*Ibid.*, p. 15).

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Ver Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, *De la descripción a la demostración científica en el Derecho. Una propuesta metodológica*, Curso en la Maestría Investigativa en Derecho Administrativo, en la Maestría de Profundización en Derecho Económico, y en la Escuela Doctoral, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

<sup>9</sup> Edgar ORTEGÓN, Juan Francisco PACHECO y Adriana PRIETO, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, julio del 2005, p. 15.

metodología es una herramienta que sirve para “hacer ciencia con conciencia”<sup>10</sup>, es decir, para lograr un mejor resultado, en menor tiempo, y con menos esfuerzo<sup>11</sup>. La presentación lineal obedece igualmente a razones de orden pedagógico. Sin embargo, es de capital importancia, para efectos de este proyecto, insistir en el carácter dinámico de éste durante todo su ciclo de vida. Se trata de un proceso en constante revisión y reingeniería, lo cual se verá traducido en las constantes revisiones y mejoras de los productos entregados, con el objeto de acercarnos, lo más que se pueda, a esa bella utopía del “deber ser” del Control Fiscal en Colombia y de la Auditoría General de la República<sup>12</sup>.

La última precisión metodológica que debe hacerse es acerca de la denominación del tipo de intervención a realizar. Es por eso que a lo largo del documento se nombrará al conjunto de acciones para resolver la problemática encontrada como proyecto: entendido éste, como un conjunto de acciones y actividades para el logro de un objetivo determinado; pero, dadas las diferentes líneas de intervención que aborda el conjunto de acciones que se proponen, el autor del documento se debate entre que se nombre como un programa o un proyecto. Tal situación se verá resuelta en el acápite correspondiente al análisis de estrategias, pues es en ese momento en el que se decide cuál es la mejor manera de denominarlo.

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 este numeral I. situamos el proyecto en la dimensión actual del Control Fiscal. Dicho contexto se estructura a partir de tres ideas.

La primera, aquella de la importancia creciente de los órganos y funciones de control en las democracias contemporáneas. Se habla en algunos sectores del surgimiento de un "Cuarto Poder". En ese contexto, se aborda el tema tradicional de la separación de poderes, de la tesis según la cual ha surgido un "Cuarto Poder", para terminar concluyendo que, al menos en Colombia, no es procedente hablar de un "Cuarto Poder" sino de una "ampliación" del concepto tradicional de "Poder Público".

---

<sup>10</sup> Ver Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, *De la descripción a la demostración científica en el Derecho. Una propuesta metodológica*, Curso en la Maestría Investigativa en Derecho Administrativo, en la Maestría de Profundización en Derecho Económico y en la Escuela Doctoral, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

La segunda, relativa al tema del Control Fiscal como parte de ese fenómeno del refuerzo de los órganos y funciones de control en las democracias contemporáneas. Para tal efecto, se hace un trabajo de Derecho Comparado en donde se analiza el panorama del Control Fiscal en Europa y en América Latina.

La tercera, relacionada con la importancia creciente del Control Fiscal en Colombia. Para tal efecto, se demuestra que el Control Fiscal, como instrumento eficiente y eficaz de lucha contra la corrupción, es un viejo anhelo y una preocupación actual en nuestro país. En aras de que el proyecto no sea una rueda suelta y aislada, este acápite tiene como objetivo, a partir de una aproximación histórica, situar el proyecto en el marco normativo y jurisprudencial actual, partiendo, obviamente, de la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, para llegar luego al nivel legislativo y reglamentario. Este literal C. Es un insumo de base, importante y complementario del Marco Jurídico e Institucional que se desarrollará en el Marco de Referencia de la Situación Deseada contenida en el numeral III. de este Proyecto; Marco Jurídico e Institucional que, complementado con el Marco Conceptual, servirá de fundamento para darle un nuevo alcance al concepto de Control Fiscal que permita hacerlo trascender de tal manera que se convierta en un instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción en Colombia.

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. Esta dinámica es muy útil al proyecto en la medida en que hace visible el contraste del actual modelo de Control Fiscal en Colombia con nuestra cruda realidad: unos niveles absurdos de corrupción e impunidad que aventajan, de lejos, al actual sistema de Control Fiscal.

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.**

Finalmente, es justo agradecer a todos los servidores públicos, contratistas y excontratistas de la Auditoría General de la República por su valiosa colaboración. Sin sus aportes, este proyecto no sería posible. Merece especial agradecimiento la Doctora LILIANA PATRICIA ORTIZ OSPINO, Profesional Especializado de la Oficina de Estudios Especiales, por su invaluable y permanente colaboración.

## I. CONTEXTO

La situación actual del Control Fiscal en Colombia y sus grandes retos frente al flagelo de la corrupción no puede analizarse sin antes hacer un breve recorrido por las grandes transformaciones que se han suscitado en las democracias contemporáneas en lo relativo a los órganos y funciones de control. Son tales las transformaciones en este campo que algunos hablan del surgimiento de un “Cuarto Poder”; planteamiento que, aunque interesante y bien fundamentado, debe, sin embargo, matizarse en lo relativo a la situación colombiana. El Derecho Comparado en Europa y en América Latina nos muestra como el Control Fiscal ha sido un protagonista de primer orden en este proceso de fortalecimiento de los órganos y funciones de control en las democracias contemporáneas. En este panorama, el estado del Derecho en Colombia, en materia de Control Fiscal, no ha sido la excepción. El desarrollo y fortalecimiento del Control Fiscal en Colombia denota un viejo anhelo y una actual preocupación que toma rumbos importantes a partir de la Constitución Política de 1991.

### **A. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LOS ORGANOS Y FUNCIONES DE CONTROL EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS: LA “AMPLIACIÓN” DEL CONCEPTO DE PODER PÚBLICO.**

Los sistemas de derecho contemporáneos muestran una clara evolución que se enmarca en una importancia cada vez mayor de los órganos de control. En este contexto, el esquema tradicional de la tridivisión de poderes se ve alterado con el surgimiento de un cuarto poder, aquel “del control”.

El Principio de la Separación de los Poderes está “íntimamente ligado al problema de la libertad individual”<sup>13</sup>. No se trata de una cuestión reciente. En el tratado de *La Política*, trescientos años antes de la Era Cristiana, Aristóteles lo expuso de manera clara al afirmar que “en todo gobierno hay tres partes cuyo interés y convivencia debe consultar el buen legislador [...]” Una de las tres partes es la encargada de deliberar sobre los negocios públicos; otra ejerce las magistraturas [...]. La tercera es la que ha de

---

<sup>13</sup> Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, p. 458.

administrar la justicia”<sup>14</sup>. Sin embargo, estos postulados fueron durante siglos relegados al salón de las reliquias por los regímenes absolutistas. Habrá que esperar a que apareciese en Inglaterra la necesidad de defender dos pilares de la doctrina liberal, esto es, el derecho a la propiedad y el derecho a la libertad, para observar el resurgimiento del Principio de la Separación de los Poderes. Surge entonces el filósofo JHON LOCKE, “quien en sus ensayos sobre el gobierno representativo acentuó el pensamiento de la separación de los poderes, para usar la terminología clásica”<sup>15</sup>. En efecto, “la Revolución Gloriosa de los ingleses de 1689 dio inicio a la democracia liberal en Europa hasta nuestros días e inspiró a JOHN LOCKE, padre del liberalismo moderno, a escribir sobre la división o bifurcación de los poderes o funciones”<sup>16</sup>. Pero quien sistematizó el Principio de la Separación de los Poderes fue el autor de la obra *El Espíritu de las leyes*<sup>17</sup>: “cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, como que el juez sería Legislador . Si no está separado del Poder Ejecutivo, el Juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma Asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”<sup>18</sup>. Ahora bien, es de capital importancia hacer notar que MONTESQUIEU en ningún momento pregonó una separación absoluta de los poderes como después se predicó en la Revolución Francesa de 1789<sup>19</sup>.

El Principio de la Separación de los Poderes se difundió rápidamente en el mundo. En 1776, “la teoría de MONTESQUIEU era consagrada en el *Bill of Rights* del Estado de Virginia en el Continente americano, y luego se consagró como canon fundamental de la

---

<sup>14</sup> *La política*, traducción de Nicolás Estévez, Editora Nacional, México, 1970, pp. 273 y 274; citado por Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, p. 458.

<sup>15</sup> Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, p. 458.

<sup>16</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 19.

<sup>17</sup> Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, pp. 459 y 460.

<sup>18</sup> *De l'esprit des lois, texte établi avec une introduction, des notes et des variantes par* Gonzague Truc, t. I, p. 172; citado por Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, p. 460. Ver igualmente, Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 20.

<sup>19</sup> Jacobo PEREZ ESCOBAR, *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava Edición: Bogotá, TEMIS, 2010, p. 460.

Constitución de Estados Unidos”<sup>20</sup>. A su turno, la Asamblea francesa de 1789 aceptó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, no sólo las ideas de MONTESQUIEU, sino que además “estableció la separación absoluta de los poderes públicos” y determinó en su artículo 16 que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada , ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución”<sup>21</sup>.

Los procesos de emancipación de los pueblos de América a comienzos del Siglo XIX, altamente influenciados por las Revoluciones norteamericana y francesa, no fueron indiferentes al Principio de la Separación de los Poderes. Así, “en Colombia desde las Constituciones de 1811 y 1812 se estableció como invariable el principio de la separación de los poderes. Se creyó tiránica la reunión de estos (sic.) en una sola persona o corporación. La Constitución de 1886 conservó el principio tradicional al disponer en el artículo 57: “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”<sup>22</sup>, lo cual dejaba claro que “ninguno de estos poderes era soberano, “porque la soberanía en Colombia teóricamente había residido en la nación, cuya representación jurídica lleva el Estado”<sup>23</sup>. Esta perspectiva es recogida en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. La voluntad del Constituyente de 1991 es concordante con la premisa según la cual “hoy no se admite que haya, en primer lugar, coexistencia de varios poderes, sino la de uno solo con sus diversas ramas y órganos independientes, los cuales, en segundo lugar, no se conciben separados como ruedas locas de una maquinaria, sino armonizados en sus funciones, éstas sí propias y separadas, en la realización de los fines del Estado”<sup>24</sup>.

En este contexto, el estado del derecho en la actualidad muestra como “no se puede hablar en estricto sentido de tridivisión de poder”<sup>25</sup>. Las particularidades en el

---

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*, p. 461.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 21.

ordenamiento jurídico de los Estados Unidos de América y en los de los países del “civil law”, como los europeos continentales y latinoamericanos, así lo corroboran<sup>26</sup>.

La evolución del derecho en materia de órganos y funciones de control refleja estos cambios en el esquema tradicional de la tridivisión de los poderes. En efecto, “el creciente desarrollo orgánico y funcional de los poderes de control que caracteriza la democracia contemporánea, a través de la participación directa del pueblo<sup>27</sup>, que se impone siempre con más fuerza en la mayor parte de los países latinoamericanos y un poco menos en los europeos sobre todo durante el último cuarto del siglo XX, no deja ninguna duda sobre el hecho que no se puede hablar estrictamente de tridivisión de poder<sup>28</sup>”. Según el Profesor ROZO ACUÑA, estamos frente a una “tetra-división, destacando un cuarto poder, aquel de control, orgánica y funcionalmente bien distinto de los tres poderes clásicos<sup>29</sup>”. Afirma el Profesor de la Universidad de Urbino, “La autonomía orgánica y funcional y la creciente importancia de este cuarto poder es hoy indiscutible: cortes de cuentas, contralorías, auditorías, ombudsmen, fiscalías, veedurías, oidores, defensores cívicos o del pueblo, oficinas de control, están al orden del día como instituciones y como funciones creadas para realizar la democracia con el pueblo, superar el ejercicio personal o autocrático del poder, defender los derechos y los intereses individuales y colectivos y desarrollar el gobierno de las leyes<sup>30</sup>”. En este sentido, “desde hace mucho tiempo, los analistas de los sistemas políticos han individualizado este cuarto poder o función, como esencia de la modernidad en la política, como uno de los índices más importantes en el proceso de secularización política [...]”<sup>31</sup>. Estima el Doctrinante italiano que esta perspectiva que hace énfasis en el surgimiento de un cuarto poder se observa igualmente “en los constitucionalistas y en los expertos en técnicas y mecanismos para el buen funcionamiento del Estado contemporáneo<sup>32</sup>”. En efecto, “todas las constituciones europeas promulgadas después de la Segunda Guerra Mundial, consagran títulos y

---

<sup>26</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>27</sup> Ver, C. Climenti, *Noi e gli altri, Sintesi di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2000, Vol. II, pp. , 61-70.

<sup>28</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 21.

<sup>29</sup> “Son muchas las constituciones que se refieren al control como cuarto poder. Colombia de 1991, Título X, la de Venezuela del (sic.) 1999, Del Poder Ciudadano, art. 273-296” (*Idem.*).

<sup>30</sup> Ver E. Rozo Acuña *Nuove Tendenze del Diritto pubblico in America Latina*, en *Temi di Diritto Pubblico Comparato*, Urbino, L’Asterisco, 2000, pp. 170 y ss.; citado por Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 21.

<sup>31</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 21.

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p. 22.

capítulos especiales a las funciones y a los órganos de control en forma separada de los poderes clásicos”<sup>33</sup>.

Es entonces innegable la alteración del esquema tradicional de MONTESQUIEU de la separación de los poderes. Sin embargo, más que de un “Cuarto Poder”, consideramos que lo exacto jurídicamente es hablar, al menos en el ordenamiento jurídico colombiano, de una “ampliación” del concepto tradicional del “Poder Público” derivado, en este caso, de la importancia creciente de los órganos de control en las democracias contemporáneas.

El estado del Control Fiscal en las democracias contemporáneas corrobora estas afirmaciones.

## **B. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DEL CONTROL FISCAL EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS: LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

En materia de Control Fiscal, un panorama del Derecho Comparado nos muestra que el estado del derecho tanto en Europa como en América Latina ha tenido un importante desarrollo en los últimos decenios. Los modelos de Control Fiscal en Europa y en América Latina privilegian principalmente dos modelos de control. Por una parte, el de las contralorías y auditorías, muy difundido en América Latina y poco común en Europa. Por otra parte, el de las cortes y tribunales de cuentas, muy popular en Europa y excepcional en el subcontinente Americano<sup>34</sup>.

En Europa, se observa el predominio del modelo de Control Fiscal en cabeza de cortes y tribunales de cuentas. Los ordenamientos jurídicos de Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España, lo corroboran<sup>35</sup>. Los ordenamientos jurídicos de Dinamarca y Suecia radican el Control Fiscal en la figura emblemática de los Países Nórdicos: los “*ombudsmen*”<sup>36</sup>. En Finlandia, por su parte, el

---

<sup>33</sup>AAVV, *Le costituzioni dei paesi dell' Unione Europea*, Pavoda, 1998; citado por Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 21.

<sup>34</sup>El Profesor ROZO ACUÑA hace una completa descripción del panorama europeo y latinoamericano en la materia. Ver Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, pp. 22 -55.

<sup>35</sup>Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, pp. 22-23.

<sup>36</sup>*Idem*.

Control Fiscal está a cargo de una “Agencia de Revisión de las finanzas del Estado” compuesta por revisores de éste<sup>37</sup>. Finalmente, en los países anglosajones como Irlanda y Gran Bretaña, el Control Fiscal está radicado en cabeza del “*Comptroller and Auditor General*” y del “*Comptroller Of Her Majesty*”, respectivamente<sup>38</sup>.

En América Latina, el interés por el Control Fiscal ha sido creciente en las últimas décadas. En esta parte del Planeta, “la preocupación por la creación y el fortalecimiento de los poderes de control, que se observan en los últimos años, especialmente después de la fase de las dictaduras de los años 70 y 80, nace principalmente del aumento exponencial de dos grandes problemas la corrupción y la impunidad”<sup>39</sup>. En esta dirección, el panorama constitucional latinoamericano muestra evoluciones importantes en materia de Control Fiscal. El objetivo es claro: “Combatir la corrupción administrativa y, en modo especial, proteger la gestión, el uso, el empleo del dinero público, el patrimonio colectivo, los bienes del Estado”<sup>40</sup>. Para tal efecto, los textos constitucionales “han modernizado la forma, el carácter y el sentido del control financiero y contable para hacerlo más eficaz en

---

<sup>37</sup> *Ibidem.*, p. 22.

<sup>38</sup> El panorama del Control Fiscal en Europa es magistralmente descrito por el Profesor ROZO ACUÑA:

“Así, la Constitución de **AUSTRIA**, refiere su título V al control financiero y contable a la Corte de Cuentas. En **BÉLGICA**, el control financiero y contable corresponde también a la Corte de Cuentas; en **DINAMARCA** se han previsto los “ombudsmen” para diversos tipos de control especialmente sobre el Gobierno y la Administración Nacional o Local. En **FINLANDIA**, los artículos 71 y 72 de la Constitución, prevén la revisión de las finanzas del Estado y respeto del presupuesto por medio de una “Agencia de Revisión de las Finanzas del Estado”, compuesta por revisores del Estado. En **FRANCIA**, el artículo 47 constitucional prevé que la Corte de Cuentas asiste y colabora con el Parlamento y con el Gobierno en el control de la ejecución de las leyes relativas al presupuesto del Estado. En **ALEMANIA**, el artículo 114 prevé las Cortes de Cuentas Federales para el control del gasto así como de la economía y la legalidad de la gestión económica y presupuestal, En **GRECIA**, el artículo 48 que contempla una Corte de Cuentas, que como parte del poder judicial, hará el control de los gastos del Estado, de los entes locales de los entes locales y de las otras personas de jurídicas de derecho público, controlando también a todos los cuentadantes de la contabilidad pública. En Irlanda, “el artículo 34 instituye el “*Comptroller and Auditor General*” Revisor General del Interés del Estado en todos los gastos y para verificar todas las cuentas de fondos públicos”. En **ITALIA**, el artículo 100 del Título III, Sección III, instituye los órganos auxiliares del gobierno entre ellos la Corte de Cuentas, para el control preventivo de legalidad sobre los actos del gobierno y sobre la gestión presupuestal del Estado, así como para el control sobre la gestión financiera de los entes a los cuales el Estado contribuya. En **LUXEMBURGO**, el artículo 105 prevé una Cámara de Cuentas encargada del examen y de la liquidación de las cuentas de la administración general y de cada administración contable que afecte al tesoro público. En los **PAISES BAJOS**, el capítulo IV artículo 76 establece una Cámara General de Cuenta, encargada de examinar os ingresos y gastos del Estado, conformada por miembros nombrados de forma vitalicia por la Corona de listas hechas por el Senado. En el caso de **PORTUGAL**, el título V, capítulo II, regula lo atinente a los tribunales de cuentas y su organización que prevé el artículo 214 de la Constitución; órgano supremo de control de la legalidad de los gastos públicos y del juzgamiento de las cuentas públicas. **GRAN BRETAÑA**, que no posee una verdadera y propia Constitución escrita, ha previsto, a través de diversos “Acts”, la figura del “*Comptroller Of Her Majesty*” y de los “Auditors”. En **ESPAÑA**, el título VII de la Constitución, sobre la economía y finanzas, instituye en el artículo 136 el Tribunal de Cuentas, órgano supremo de control de las cuentas y de la gestión económica del Estado y el sector público, cuyos miembros tienen la misma independencia y estabilidad de los jueces. La Constitución de **SUECIA**, en el capítulo XII artículos 6º y 7º sobre el control parlamentario, prevé que el “*Riksdag*”, Parlamento Unicameral, elige los “ombudsmen” encargados no solamente de vigilar en la aplicación de la Ley y de las normas la Administración Pública, sino también, de actuar como revisores encargados de examinar la actividad del Estado en la parte financiera y contable” (Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, pp. 22 y 23).

<sup>39</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 26.

<sup>40</sup> *Ibidem.* p. 26.

general”<sup>41</sup>. En este contexto, con algunas excepciones, “el tema del control se vuelve más impersonal y transparente adquiriendo mayor legitimidad y confiabilidad, en la gran parte de los casos termina por asumir el carácter de rama separada del poder con más autonomía e independencia”<sup>42</sup>.

En Argentina, el modelo del Control Fiscal es particular en la medida en que éste es consagrado constitucionalmente como una atribución general del poder legislativo<sup>43</sup>. El modelo se complementa con un órgano especializado de control: “La Auditoría General de la Nación, ya existente en otras constituciones latinoamericanas y las mismas constituciones provinciales argentinas<sup>44</sup>. Lamentablemente, es un órgano de asistencia del Congreso”<sup>45</sup>.

En Brasil, por mandato constitucional, al igual que en Argentina, desafortunadamente el control financiero y contable no está separado del Poder Legislativo. En efecto, “el título IV, capítulo I, sobre la organización del poder legislativo contiene la sección IX, que dispone que el control de la legalidad; la legitimidad de la economía de la administración y del gobierno federal estará a cargo del Congreso Nacional, mediante un tipo de control externo, integrado con un sistema de control interno y tiene como función, la de revisar cuentas, que rindan, toda persona física y ente público que use, perciba, tenga en depósito, gestione o administre, dineros, bienes, valores públicos de propiedad del Estado Federal y que debe de cualquier modo responder por ellos”<sup>46</sup>. Este control externo a cargo del Congreso Federal, es ejercitado con el auxilio del Tribunal de Cuentas, el cual tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional<sup>47</sup>. En lo relativo al control interno, La Constitución Brasileña dispone “que los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, mantengan de manera integral el sistema de control interno de su propia actividad, sobre la obtención de los fines o propósitos programáticos previstos, también en relación con la legalidad, la eficacia y la eficiencia de la administración, el balance, las finanzas y el

---

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Para un análisis comparativo de los textos constitucionales, L. A: ORTIZ – Álvarez e J. Lejarza A., *Las constituciones latinoamericanas*, Caracas, 1997 (*Idem*).

<sup>43</sup> Capítulo VI, art. 85. Antes de la primera Constitución de 1994, la auditoría o contraloría estaba prevista sólo a nivel legal sin jerarquía constitucional como hoy” (Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 29).

<sup>44</sup> “Las constituciones provinciales que antes de 1994 había creado la contraloría, auditoría o el Tribunal de Cuentas: Catamarca (1988); Córdoba (1987), Chacó (1957), Entre Ríos (1933), Formosa (1991), Jujuy (1986), La Rioja (1986), Mendoza (1916), Misiones (1958), Neuquén (1957), Río Negro (1988), Salta (1986), San Luis (1987), Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991)” (*Idem*).

<sup>45</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 29.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>47</sup> *Idem*.

patrimonio de los órganos y entes de la administración federal y de derecho privado con recursos o capital público”<sup>48</sup>. Se destacan dos aspectos del modelo Brasileiro de control. Por una parte, “los responsables de control interno deben informar al Tribunal de Cuentas Federal de las irregularidades encontradas para evitar ser responsables en forma solidaria”<sup>49</sup>. Por otra parte, los ciudadanos, asociaciones y partidos están legitimados para denunciar las irregularidades e ilegalidades al Tribunal”<sup>50</sup>.

En la República Bolivariana de Venezuela, el Control Fiscal está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual es definida por la Constitución como “el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los órganos y entidades sujetas a su control”<sup>51</sup>. El Contralor General de la República la dirige y es elegido por la Asamblea Nacional para un periodo de siete años<sup>52</sup>. Como particularidad venezolana, se observa que las fuerzas armadas tienen su propio ente de Control Fiscal. En efecto, “La Contraloría General de la Fuerza Armada es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la Fuerzas Armadas, quien será designado o designada mediante concurso de oposición”<sup>53</sup>.

En Perú, el Control Fiscal está en cabeza de la Contraloría General de la República, “entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control”<sup>54</sup>. El Contralor General “es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el

---

<sup>48</sup>*Ibidem.*, p. 34.

<sup>49</sup>*Ibidem.*, p. 35.

<sup>50</sup>*Idem.*

<sup>51</sup>Artículo 287 de la Constitución.

<sup>52</sup>Artículo 288 de la Constitución.

<sup>53</sup>Artículo 291 de la Constitución.

<sup>54</sup>Artículo 82 de la Constitución.

Congreso por falta grave”<sup>55</sup>. Es importante resaltar que la Constitución del Perú “ha previsto la apertura de las instituciones de control y la participación ciudadana en sus funciones. En primer término, “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos del Estado mediante referendo, iniciativa legislativa, remoción o revocación de las autoridades elegidas y demanda de rendición de cuentas contra funcionarios públicos”<sup>56</sup>. En segundo término, “la Constitución dispone que todos los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de la Nación y no de los partidos y grupos políticos”<sup>57</sup>. En este contexto, la Constitución “impone a todos los funcionarios y dependientes públicos, la obligación de que administren o gestionen, directa o indirectamente, fondos estatales, de prestar declaración jurada sobre sus bienes e ingresos antes de su posesión en los cargos públicos y durante el ejercicio y al final del cargo”<sup>58</sup>; declaración que debe ser publicada en la gaceta oficial<sup>59</sup>. En aras de dotar el ordenamiento jurídico de instrumentos eficaces en materia de protección del patrimonio público, “en caso de sospecha o presunción de enriquecimiento ilícito, el Fiscal General de la Nación, hace una investigación, de oficio o a solicitud de parte y debe presentar la denuncia al poder judicial. En lo que se refiere a la prescripción de los delitos contra el patrimonio público, sus términos se han duplicado”<sup>60</sup>.

En Bolivia, la reciente Constitución consagra que “La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La

---

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> Eduardo ROZO ACUÑA, estudio Preliminar en *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*, Bogotá: BIBLIOTECA JURÍDICA DIKE y CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Primera Edición, 2004, p. 47.

<sup>57</sup> Artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”.

<sup>57</sup> *Idem*.

“Artículo 39°.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley”.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Constitución del Perú, art. 31, 39 y 41 (*Idem*).

“Artículo 41°.- Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado”.

Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa<sup>61</sup>. En materia de principios, “su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley”<sup>62</sup>. De conformidad con el artículo 214 constitucional, “la Contralora o el Contralor General del Estado se designará por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional”<sup>63</sup>. Como aspecto novedoso, se observa que su elección requerirá “de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público”<sup>64</sup>. El periodo del Contralor o de la Contralora General del Estado es de seis años, sin posibilidad de nueva reelección<sup>65</sup>. La Contraloría General del Estado “será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo”<sup>66</sup>. Su labor de fiscalización del sector público es objeto de un informe anual presentado ante la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>67</sup>.

En Chile, la Constitución Política regula en su Capítulo X lo relativo a la Contraloría General de la República. En el Estado austral, la Contraloría General de la República, organismo autónomo, tiene como función ejercer “el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”<sup>68</sup>. El Contralor General de la Republica es “designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Con todo, al cumplir 75

---

<sup>61</sup> Artículo 213 Constitucional.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> Artículo 214 Constitucional.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> Artículo 216 Constitucional.

<sup>66</sup> Artículo 217.I Constitucional.

<sup>67</sup> Artículo 217.II Constitucional.

<sup>68</sup> Artículo 98 Constitucional.

años de edad cesará en el cargo<sup>69</sup>.

Como particularidad del modelo chileno, destacamos el control de legalidad atribuido por mandato constitucional al Contralor General.

En ejercicio de dicha función, “el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer<sup>70</sup>. Sin embargo, “deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados”. Ahora bien, “en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara<sup>71</sup>.

En desarrollo de dicho control de legalidad, “corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución<sup>72</sup>. En el evento de que “la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia<sup>73</sup>.

En Ecuador, “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos<sup>74</sup>.

Además de las que determine la ley, las funciones de la Contraloría General del Estado denotan especificidades interesantes.

---

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Artículo 99 constitucional.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> Artículo 211 constitucional.

En primer lugar, dicho órgano de control tiene a su cargo la dirección del “sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos”<sup>75</sup>.

En segundo lugar, la Contraloría General del Estado tiene como función constitucional “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”<sup>76</sup>.

En tercer lugar, el ente de control tiene bajo su competencia, “expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.”<sup>77</sup>

En cuarto lugar, la Contraloría General del Estado tiene como atribución constitucional la de “asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite”<sup>78</sup>.

En Paraguay, de conformidad con el artículo 281 de la Constitución, “la Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades”<sup>79</sup>, Su autonomía funcional y administrativa es garantizada por el propio texto constitucional<sup>80</sup>. El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República son designados por la Cámara de Diputados de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores. Sus periodos son de cinco años, los cuales no pueden ser coincidentes con los del mandato presidencial<sup>81</sup>. Pueden ser confirmados en el cargo sólo por un periodo más, para lo cual estarán sometidos a los mismos trámites. Finalmente, el texto constitucional les garantiza la inamovilidad durante su periodo, “no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones”<sup>82</sup>.

En México, el modelo de Control Fiscal es *sui generis* en la medida en que éste permanece en cabeza de la Cámara de los Diputados. De conformidad con el artículo 79

---

<sup>75</sup>Artículo 212.1 constitucional.

<sup>76</sup>Artículo 212.2 constitucional.

<sup>77</sup>Artículo 212.3 constitucional.

<sup>78</sup>Artículo 212.4 constitucional.

<sup>79</sup>Artículo 281 constitucional.

<sup>80</sup>*Idem.*

<sup>81</sup>*Idem.*

<sup>82</sup>*Idem.*

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de fiscalización, en cabeza de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, es ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad<sup>83</sup>. El Titular de la Entidad de Fiscalización es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. La designación es para un periodo de ocho años, pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale. En tal caso, se requerirá de la misma votación exigida para su nombramiento. Podrá igualmente ser removido por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución mexicana<sup>84</sup>. Como una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados encontramos la de evaluar “el desempeño de la Entidad Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”<sup>85</sup>.

En la República Oriental del Uruguay, la Constitución Política instituye en el Título XIII, lo relativo Control Fiscal y, para ello, sigue el modelo mayoritario en Europa. En efecto, el artículo 208 constitucional establece que “El Tribunal de Cuentas estará compuesto por siete miembros que deberán reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador<sup>86</sup>.

La designación de sus miembros está a cargo de la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes y están sometidos al régimen de incompatibilidades establecidas en los artículos 122, 123, 124 y 125 constitucionales<sup>87</sup>.

Sus miembros “cesarán en sus funciones cuando la Asamblea General, que sustituya a la que los designó, efectúe los nombramientos para el nuevo período. Podrán ser reelectos y tendrán, cada uno de ellos, tres suplentes para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares”<sup>88</sup>. El Tribunal de Cuentas, en virtud del artículo 209 constitucional, “actuará con autonomía funcional, la que será reglamentada por ley, que proyectará el mismo Tribunal. También podrá atribuírsele por ley, funciones no especificadas en esta Sección”<sup>89</sup>.

En cuanto a las funciones constitucionales propias del Tribunal de Cuentas uruguayo, merecen ser destacadas las siguientes:

---

<sup>83</sup> Artículo 79 constitucional.

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> Artículo 74 constitucional.

<sup>86</sup> Artículo 208 constitucional.

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> *Idem*.

<sup>89</sup> Artículo 209 constitucional.

En primer lugar, debe dictaminar e informar en materia de presupuestos<sup>90</sup>.

En segundo lugar, la propia Constitución le atribuye una importante función preventiva en materia de Control Fiscal: “Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladores que establecerá la ley y al sólo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes”<sup>91</sup>. El ordenador respectivo tiene la potestad de insistir, en cuyo caso lo comunicará al Tribunal de Cuentas sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto<sup>92</sup>. En caso de que el Tribunal de Cuentas mantuviese sus observaciones, dará “noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos”<sup>93</sup>. Es importante destacar que la propia Constitución establece que “en los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el cometido a que se refiere este inciso podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos”<sup>94</sup>.

En tercer lugar, a destacar que el Tribunal de Cuentas debe “dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes”<sup>95</sup>. En este contexto debe “presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas establecida en el inciso anterior”<sup>96</sup>.

En cuarto lugar, el Tribunal de Cuentas debe “intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad”<sup>97</sup>.

---

<sup>90</sup> Literal A) del artículo 211 constitucional.

<sup>91</sup> Literal B) del artículo 211 constitucional.

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> Literal C) del artículo 211 constitucional.

<sup>96</sup> Literal D) del artículo 211 constitucional.

<sup>97</sup> Literal E) del artículo 211 constitucional.

En quinto lugar, entre sus funciones, el Órgano Supremo en materia de Control Fiscal tiene a su cargo “dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza”<sup>98</sup>.

En sexto lugar, a destacar igualmente que en aras de garantizar su autonomía, la Constitución le otorga al Tribunal de Cuentas la importante función de “Proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo, para ser incluidos en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución”<sup>99</sup>.

En virtud del artículo 212 constitucional, el Tribunal de Cuentas uruguayo “tendrá superintendencia en todo lo que corresponda a sus cometidos y con sujeción a lo que establezca su Ley Orgánica, sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, pudiendo proponer, a quien corresponda, las reformas que creyere convenientes”<sup>100</sup>.

A resaltar, finalmente, la iniciativa legislativa otorgada por la Constitución uruguaya al Órgano Supremo en materia de Control Fiscal. En virtud del artículo 213 constitucional, “el Tribunal de Cuentas presentará al Poder Ejecutivo el proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera, el que lo elevará al Poder Legislativo con las observaciones que le mereciera. Dicho proyecto comprenderá las normas reguladoras de la administración financiera y económica y especialmente la organización de los servicios de contabilidad y recaudación; requisitos con fines de contralor, para la adquisición y enajenación de bienes y contratación que afecten a la Hacienda Pública; para hacer efectiva la intervención preventiva en los ingresos, gastos y pagos; y las responsabilidades y garantías a que quedarán sujetos los funcionarios que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado”<sup>101</sup>.

En Costa Rica, finalmente, “la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene

---

<sup>98</sup> Literal F) del artículo 211 constitucional.

<sup>99</sup> Literal G) del artículo 211 constitucional.

<sup>100</sup> Artículo 212 constitucional.

<sup>101</sup> Artículo 213 constitucional.

absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores”<sup>102</sup>. El órgano de control está a cargo de un Contralor y de un Subcontralor, quienes son “nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, para un término de ocho años, pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes”<sup>103</sup>.

La evolución y desarrollo del Control Fiscal en Colombia se inscribe también, sin lugar a dudas, en un esquema de grandes ambiciones y objetivos.

### **C. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA: VIEJO ANHELO, ACTUAL PREOCUPACIÓN**

En Colombia, el Control Fiscal, como instrumento eficiente y eficaz de lucha contra la corrupción, es un viejo anhelo y una preocupación actual. Este acápite tiene como objetivo, a partir de una aproximación histórica, situar el Proyecto en el marco normativo y jurisprudencial actual, partiendo, obviamente, de la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, para llegar luego al nivel legislativo y reglamentario. Tal como se indicó en la Introducción de este Documento, es importante insistir en que se trata de un insumo de base, importante y complementario del Marco Jurídico e Institucional que se desarrollará en el Marco de Referencia de la Situación Deseada contenida en el numeral III. de este Proyecto.

#### **1. El Control Fiscal como instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción: un viejo anhelo**

La protección del patrimonio público a través del Control Fiscal es un viejo anhelo que se remonta a la época del dominio español en el Nuevo Mundo; modelo que evoluciona a lo largo de los siglos XIX y XX, hasta llegar a los albores del proceso constitucional de 1991.

---

<sup>102</sup> Artículo 183 constitucional.

<sup>103</sup> *Idem*.

En el marco del dominio español en el Nuevo Mundo, la vigilancia de los recursos de las colonias americanas, en particular el oro, fue una preocupación mayor de la Corona española. Así las cosas, la Legislación de Indias se ocupa, bajo estrictos parámetros, de crear las primeras instituciones de Control Fiscal. Los orígenes de éste “se remontan a la época misma del descubrimiento, cuando los Reyes de España dispusieron que un funcionario acompañara los viajes exploratorios; ahí surge la figura del lugarteniente, o los Contadores Mayores de Castilla”<sup>104</sup>; función de control que, con el pasar del tiempo, se institucionalizaría, “como aquel a quien le correspondía fiscalizar los ingresos y egresos de la Corona en las expediciones en el Nuevo Mundo”<sup>105</sup>, se descentralizaría y especializaría en cada uno de los virreinos de la América de entonces, y se caracterizaría por un procedimiento simple y por la severidad de sus sanciones<sup>106</sup>. Para el año 1594 se crea el Supremo Consejo de Indias, en 1550 aparece la Real Audiencia de Santafé de Bogotá como primera institución de Control Fiscal propiamente dicha y, en 1593, aparecen a su turno los Oficiales Reales con funciones de inspección de bienes y rentas, así como de fiscalización de tesoreros<sup>107</sup>. Entre 1605 y 1606 se instala en los territorios generadores de importantes recursos como el Nuevo Reino de Granada, “un Tribunal de Contadores de Cuentas también llamado Contaduría Mayor, el cual ya es una institución de vigilancia fiscal especial con plena identidad encargada del examen, enjuiciamiento y sanción de quienes tuvieran bajo su responsabilidad el manejo de fondos, bienes, o servicios del reino español”<sup>108</sup>; organización que funcionó hasta bien entrado el Siglo XVIII<sup>109</sup>.

Durante el periodo de independencia se crea el Tribunal Superior de Cuentas, encargado de la aplicación de la “Ley principal contra los empleados de Hacienda”, texto legislativo expedido el 23 de octubre de 1819 por el General Francisco de Paula Santander. Mediante esta Ley, se adoptaron medidas severas que incluían incluso la pena de muerte para todo servidor público que malversara o defraudara el Tesoro de la Nación<sup>110</sup>. El 6 de octubre de 1821, se profiere una Ley mediante la cual se reemplaza el Tribunal Superior de Cuentas por la Contaduría General de Hacienda; institución integrada por servidores

---

<sup>104</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 29.

<sup>105</sup> Diego YOUNES MORENO, *Nuevo régimen de control fiscal*, 2ª ed., Edit. Diké, 1995, p. 24; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 29.

<sup>106</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 29.

<sup>107</sup> *Idem*.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 29 y 30.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>110</sup> Diego YOUNES MORENO, *Nuevo régimen de control fiscal*, 2ª ed., Edit. Diké, 1995, p. 77; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 30.

públicos nombrados por el gobierno, encargados de la supervisión del buen manejo de los dineros públicos<sup>111</sup>. En 1824, la Ley contentiva del Plan Orgánico de Hacienda Nacional determina que la Contaduría General de Hacienda sería sustituida por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales. En forma paralela aparecen las contadurías departamentales<sup>112</sup>. El 20 de mayo de 1832 “aparece nuevamente la entidad de control bajo la denominación de Contaduría General de Hacienda, como órgano del Ejecutivo, para las labores de examen y fenecimiento de las cuentas anuales de quienes tenían a su cargo el manejo de bienes públicos”<sup>113</sup>. Paralelamente, “se establece la Tesorería General de la República encargada del manejo de los fondos; y de esta manera se separan las funciones de manejo y control de los haberes públicos”<sup>114</sup>.

El año de 1847 señala una etapa importante en la evolución del Control Fiscal en Colombia pues mediante la Ley Orgánica de la Administración de Hacienda Nacional del 7 de julio “se dispone por primera vez la creación de una Corte de Cuentas, conformada por seis jueces y un presidente o juez mayor, nombrados por el Poder Ejecutivo. Entre sus funciones estaba el examen, la glosa y el fenecimiento (en primera instancia) de las cuentas mensuales de los responsables del erario”<sup>115</sup>. La Ley 20 de 1850 dispuso que la Corte de Cuentas fuera sustituida por la Oficina General de Cuentas; institución que continuaba ejerciendo funciones jurisdiccionales y cuyas decisiones eran susceptibles del recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1857, el Congreso de la República adquiere competencia para nombrar a los Contadores de la Oficina General de Cuentas<sup>116</sup>. En 1860, nuevamente la Corte de Cuentas reemplaza la antigua Oficina General de Cuentas. Como hecho relevante, “se introduce la figura del Fiscal-Contador, el cual tenía de manera particular, la misión de verificar el cumplimiento del examen cuentas que correspondía a los contadores de la Corte de Cuentas”<sup>117</sup>. La Ley 68 de 1866 determina, a su turno, que la Oficina General de Cuentas reemplaza a la Corte de Cuentas, “pero en esencia sus funciones permanecen iguales hasta el año 1898, cuando reaparece

---

<sup>111</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 30.

<sup>112</sup> *Idem*.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> *Idem*.

<sup>115</sup> César GIRALDO, “El control sobre el poder o el poder de control”, *Economía Colombiana*, No 235, mayo-junio 1991, p. 18; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 30 y 31.

<sup>116</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 31.

<sup>117</sup> *Idem*.

la institución de la Corte de Cuentas; esta vez conformada por diez magistrados elegidos por el Senado y la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años”<sup>118</sup>.

La Ley 110 de 1912 marca un antecedente mayor en lo relativo a la elección de los servidores públicos encargados de ejercer el Control Fiscal en la medida en que atribuye dicha función a la Rama Judicial. En efecto, el texto legislativo en cuestión estableció que la Corte de Cuentas estaría integrada por magistrados elegidos por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Lamentablemente, la iniciativa fracasó ya que la Ley 19 de 1912 determinó que las autoridades públicas nominadoras de los magistrados serían el Senado de la República y la Cámara de Representantes. El retroceso fue mayor si se tiene en cuenta que las funciones de la Corte de Cuentas en aquella época eran muy importantes y entre ellas se incluían “el examen de las cuentas que debían rendir los funcionarios de mayor jerarquía, así como sus subalternos; además estaba facultada para sancionar los delitos que cometieran en el desarrollo de sus actividades, y de la misma manera podía proceder por la vía ejecutiva contra los fondos de deudores morosos del Estado”<sup>119</sup>.

Hacia finales del Siglo XIX, en el contexto de la hegemonía conservadora que se prolonga por más de cuatro lustros, el modelo de Control Fiscal en Colombia sufre un cambio radical en la medida en que pasa de una entidad de carácter jurisdiccional y colegiada a un modelo de corte anglosajón, de tipo administrativo y unipersonal. En 1923, la Misión Kemmerer visita nuestro país y, ante lo que considera como falta de efectividad de la Corte de Cuentas en su calidad de órgano de Control Fiscal generada por la imposibilidad de aplicar los correctivos requeridos de manera oportuna, falencia derivada de la demora en el examen de las cuentas, recomienda “la creación de un sistema de contabilidad, fiscalización y estadística para organizar las finanzas y ejercer un control eficaz sobre la inversión de los caudales públicos”<sup>120</sup>. La Ley 42 de 1923 acoge las principales conclusiones de la Misión Kemmerer y “se crea el Departamento de Contraloría, bajo la forma de un departamento administrativo, cuya dirección se encarga a un Contralor General, nombrado por el Poder Ejecutivo con la ratificación de la Cámara de Representantes, para un periodo de cuatro años, en el cual podía ser reelegido”<sup>121</sup>. El

---

<sup>118</sup> *Idem*.

<sup>119</sup> Armando GÓMEZ LATORRE, “Antecedentes históricos de la contraloría”, *Economía Colombiana*, No 150, octubre de 1983, p. 55; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 31.

<sup>120</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 32.

<sup>121</sup> *Idem*.

Decreto 911 de 1932 aporta una importante modificación al modelo de Control Fiscal y convierte al Departamento de Contraloría en una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal. El Gobierno de Pedro Nel Ospina le brinda un espaldarazo al modelo de Control Fiscal instituido por la Ley 42 de 1923, el cual se fortalece de manera importante: los servidores públicos de manejo son compelidos a rendir cuentas sobre el uso y recaudo de los fondos públicos, se les prohíbe a los servidores públicos del gobierno celebrar contratos o contraer obligaciones sin la respectiva apropiación presupuestal que cubra dichas erogaciones y, finalmente, la malversación de fondos públicos se consagra como generadora de responsabilidades de tipo penal para los servidores públicos<sup>122</sup>.

En el año 1945, el Acto Legislativo número 1 de febrero 16 eleva a rango constitucional el Control Fiscal en Colombia y deja implícita la función técnica del Órgano Supremo en materia de Control Fiscal. En virtud del artículo 209 constitucional, modificado por el Acto Legislativo evocado, “la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República. La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal, y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización. El Contralor General de la República será elegido por la Cámara de Representantes para periodos de dos años”<sup>123</sup>.

La Reforma Constitucional de 1968 suprime el carácter de Oficina de Contabilidad que ostentaba la Contraloría General de la República en virtud del Acto Legislativo de 1945. Sin embargo, se conserva intacta su función técnica al mantener como atribución especial la de “prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir las cuentas los reponsables del manejo de fondos o bienes nacionales”<sup>124</sup>. La elección del Contralor General de la República sigue radicada en la Cámara de Representantes pero el periodo de éste se amplía a cuatro años<sup>125</sup>.

En 1975, mediante la Ley 20, y sus desarrollos posteriores, se reforma de manera importante el modelo de Control Fiscal en Colombia. El objetivo no era nuevo: lograr la moralización de la administración pública a partir de un Control Fiscal efectivo. Ello trajo consigo, sin embargo, un problema mayor: la explosión burocrática de la Contraloría

---

<sup>122</sup> *Idem*.

<sup>123</sup> Artículo 209 constitucional.

<sup>124</sup> Numeral 2º del artículo 8º de la Reforma Constitucional de 1968, el cual modificó el artículo 60 de la Constitución Política de 1886.

<sup>125</sup> Artículo 59 de la Constitución Política de 1886, modificado por el artículo 7º de la Reforma Constitucional de 1968.

General de la República, un aumento desenfrenado del número de servidores públicos, en su gran mayoría para entonces de libre nombramiento y remoción<sup>126</sup>, lo cual convirtió al ente fiscalizador en un fortín de la clase política; alejándolo peligrosamente de su vocación técnica. La ley en cuestión genera una sectorización de la Administración. Para el Gobierno central y los establecimientos públicos, “se verifica una fiscalización en etapas subsecuentes de control previo, perceptivo y posterior”<sup>127</sup>. En lo relativo a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, se establece un sistema de responsabilidad, “basado en el giro especial de sus negocios y de la auditoría financiera”<sup>128</sup>. A destacar la precisión del texto legislativo en el sentido de que dicho Control Fiscal debía ejercerse a través de una revisión posterior, novedad importante, cuyo objetivo era permitir una mayor agilidad en la consecución de los fines del Control Fiscal. Sin embargo, el texto legislativo no generó la abolición total de la modalidad de vigilancia previa en esas Empresas ya que éste podía ser solicitado por las juntas directivas de aquéllas o implantado por la Contraloría General de la República cuando lo considerase necesario en razón de las reiteradas irregularidades encontradas en el examen posterior de las cuentas<sup>129</sup>. En lo relativo a las Sociedades de Economía Mixta, éstas estaban sometidas al mismo régimen de Control Fiscal de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado si la participación estatal en el capital de las mismas era igual o superior al 50%. En caso contrario, el control era ejercido por revisores fiscales elegidos por la asamblea de accionistas de listas enviadas por el Contralor General de la República<sup>130</sup>.

La Ley 20 de 1975 permitió un desarrollo importante del Control Fiscal en Colombia. Además de lo anterior, se deben destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, la citada Ley en su artículo 22 innovaba en la medida en que incluía una serie de entidades públicas, conformadas por establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y entidades públicas financieras públicas, que si bien estaban sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la norma permitía a la Contraloría General de la República establecer un sistema de fiscalización que consultase las necesidades de acuerdo con su modalidad<sup>131</sup>. En segundo lugar, el artículo 59 era garantía de la conservación del control de gestión de la Contraloría

---

<sup>126</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 35.

<sup>127</sup> *Idem.*

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *Idem.*; quien hace alusión a los artículos 20 y 21 de la Ley 20 de 1975.

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 36.

General de la República en la medida en que facultaba al Contralor General para evaluar la capacidad operativa de la Administración<sup>132</sup>. En tercer lugar, la citada Ley 20 facultaba al Contralor General de la República para constituirse en parte civil en los procesos penales adelantados por conductas susceptibles de ser constitutivas de peculado. En cuarto lugar, el texto legislativo creó la carrera administrativa especial para los servidores públicos de la Contraloría General de la República. En último lugar, la mencionada Ley confirió facultades extraordinarias, lo cual permitió la expedición de varios Decretos-Ley, gracias a los cuales se lograron avances importantes en materia de Control Fiscal. Así por ejemplo, mediante el Decreto 924 de 1976 se adoptó la estructura orgánica de la Contraloría General de la República; el Decreto 925 del mismo año determinó los procedimientos generales de Control Fiscal y auditoría; a su turno el Decreto 926 de 1976 estableció la nomenclatura de cargos; el Decreto 927 del mismo año fijó la escala salarial y los requisitos mínimos para su ingreso; el Decreto 928 estableció la planta de personal; el Decreto 937 de 1976 se ocupó del Estatuto de Personal y, por último, el Decreto 929 de 1976 instituyó el régimen prestacional<sup>133</sup>.

Es importante destacar que entre 1978 y 1988 se presentaron sin éxito varios proyectos de Acto Legislativo en materia de Control Fiscal<sup>134</sup>. Sin embargo, por su importancia, serán aquí evocados someramente, en particular, en torno a un tema capital: la reelección del Contralor General de la República. El proyecto de Acto Legislativo número 2 de 1978 establecía la prohibición de reelección del Contralor General de la República. El argumento para tal prohibición se fundamentaba en que “los contralores por el poder e influencia que ejercen, tienen medios para inclinar la opinión de los electores a su favor y obtener una nueva elección, lo que se traduce en el debilitamiento de la acción de control y vigilancia y se convierte, por lo mismo, en fuente de corrupción e inmoralidad”<sup>135</sup>. El Acto Legislativo No 1 de 1979 aporta una importante reforma al inciso 3º del artículo 59 constitucional y prohíbe expresamente la reelección del Contralor General de la República en el periodo inmediatamente posterior. Sin embargo, este Acto Legislativo fue

---

<sup>132</sup> Ver el artículo 59 de la Ley 20 de 1975.

<sup>133</sup> Ver Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 36.

<sup>134</sup> Hacemos alusión a los Proyectos de Acto Legislativo No 1 de 1978, No 2 de 1978, No 6 de 1984, No 63 de 1987, No 5 de 1988, No 11 de 1988, Cámara, y No 11 de 1988, Senado. Ver *Ibid.*, pp. 37 y 38.

<sup>135</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 37.

declarado inexecutable por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia del 3 de noviembre de 1981<sup>136</sup>.

El proyecto de Acto Legislativo No 5 de 1988 propugnaba por el establecimiento de organismos de control y de fiscalización del Estado, dirigidos por el partido político mayoritario distinto al del Gobierno con el propósito de despolitizar la función de control. Sin embargo, esta propuesta, por lo demás fallida, en consideración de algunos sectores, lograba un efecto inverso ya que “no permitía despolitizar plenamente la función contralora y, por el contrario, convertiría a la función del control fiscal en un elemento esencialmente político y no técnico”<sup>137</sup>.

Merece especial alusión el proyecto de Acto Legislativo número 11 de 1988 presentado ante el Senado de la República. La propuesta giraba en torno a la idea de estructurar el Control Fiscal a partir de un Tribunal de Cuentas; Corporación especializada, “dotada de cierta autonomía, con la facultad de fijarse su propia estructura, aunque sujeta al imperio legal en cuanto al número de empleos y remuneración se refiere”<sup>138</sup>. Este Tribunal de Cuentas tendría a su cargo la definición y determinación de la Responsabilidad Fiscal, los sujetos sobre los cuales ésta recaería, así como los procedimientos para hacer efectiva dicha Responsabilidad. Aquí se debe destacar el aporte del Proyecto de Acto Legislativo en lo relativo al ejercicio de la jurisdicción coactiva, vía encaminada “a la recuperación de los valores previamente cuantificados, a través de los fallos definitivos, no revisables judicialmente proferidos por dicho organismo”<sup>139</sup>. Otro aporte importante del proyecto de Acto Legislativo era que “contemplaba el ejercicio del control de gestión como función primordial, con el fin de establecer mediante evaluación, si el manejo de los fondos o bienes públicos se realizó de manera económica, eficiente y ajustándose a las normas legales vigentes”<sup>140</sup>. Desafortunadamente, este Proyecto de reforma constitucional no concluyó su trámite en el Congreso. Sin embargo, algunas de sus propuestas fueron recogidas en las mesas de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 e incluso aprobadas por ésta.

---

<sup>136</sup> *Idem*.

<sup>137</sup> *Proyecto de Reforma Constitucional*, pp. 401 y 402; citado por *Ibid.*, p. 38.

<sup>138</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 38.

<sup>139</sup> *Idem*.

<sup>140</sup> *Proyecto de Reforma Constitucional*, p. 496; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 38.

## **2. El Control Fiscal como instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción: una preocupación actual**

Hacia finales de los años ochenta, se observa un crisis general del Estado Colombiano y de sus instituciones. Ello se refleja en su incapacidad “de dar una respuesta satisfactoria a las expectativas mínimas que tiene la comunidad en un Estado de Derecho, y en la ineficiencia de las instituciones para responder a los cambios en las condiciones económicas, sociales y políticas, así como para garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales”<sup>141</sup>. A lo anterior debe agregársele la pérdida de credibilidad de la sociedad en sus instituciones y gobernantes, lo cual, sin lugar a dudas, amenazaba la existencia misma del Estado Colombiano como forma de organización política. Esta pérdida de credibilidad se plasmó claramente en la crisis de 1989, agravada, sin lugar a dudas, por el asesinato del candidato a la Presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento, el 18 de agosto de 1989. Estábamos frente a una sociedad que no confiaba más en sus instituciones; “todos los organismos que integraban las ramas del poder público se encontraban desprestigiados, claro está, en unos casos por ineficiencia, en otros por corrupción. En este escenario de desprestigio generalizado, no escapan los organismos de control y en particular la contralorías”<sup>142</sup>.

Los factores que desacreditaban a las contralorías en el preludeo del proceso constituyente de 1991, eran múltiples: una burocratización excesiva, el tamaño desproporcionado de dichos órganos de control producto de una fuerte politización. No debe olvidarse que en aquella época, los contralores eran elegidos por organismos de naturaleza política como el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, y los Concejos Municipales, sin ningún control y criterio técnico. Las contralorías eran entonces fortines políticos de las mayorías que elegían al Contralor, situación que se facilitaba por el hecho de que en aquella época, en dichos órganos de control no operaba la carrera administrativa. A lo anterior, se debía agregar el descrédito derivado de un sistema perverso que hacía de las contralorías unos entes coadministradores a través de aquella oficina de control existente al interior de las entidades públicas, presidida por un delegado de la Contraloría llamado Auditor<sup>143</sup>. En este contexto, como lo anota el Doctor Iván Darío Gómez Lee, Ex Auditor General de la República, “el control fiscal se realizaba

---

<sup>141</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 38.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>143</sup> *Idem.*

como un examen jurídico y contable de suma importancia, pero sin un análisis de calidad del uso de los recursos públicos, y mucho menos sobre el impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad<sup>144</sup>. Así las cosas, el modelo de Control Fiscal imperante en aquella época “contribuía a perpetuar el error, según el cual, la eficiencia se medía en relación con la mayor ejecución del gasto, traduciéndose en inercia ante el despilfarro y gasto sin proyección [...]”<sup>145</sup>. Aunado a lo anterior, con el esquema del control previo, no existía claridad acerca del límite entre función administrativa y función de control, lo cual no contribuía al desempeño agil de las entidades públicas. El tema de la escasa independencia de las contralorías dentro de la estructura del Estado se constituía igualmente en una fuente adicional de malestar con respecto a dichos organismos de control. Finalmente, la inexistencia en el ordenamiento jurídico colombiano de mecanismos tendientes a hacer efectiva la responsabilidad de los administradores del Erario, no sólo era un factor que acrecentaba la corrupción sino además, un elemento adicional de la crisis del Control Fiscal en Colombia para aquella época<sup>146</sup>.

Es incuestionable que desde la época de los años ochenta se percibía un convencimiento acerca de la necesidad de introducir reformas a la Contraloría General de la República así como al sistema de Control Fiscal imperante. Ello se evidencia en procesos dedicados al tema de la modernización del Estado<sup>147</sup>. Sin embargo, es en el proceso constituyente de 1991 en donde se observa con toda su fuerza la decisión de plasmar reformas estructurales al sistema de Control Fiscal existente. La revisión tanto de las propuestas preliminares como de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente y de las normas que en materia de Control Fiscal finalmente quedaron plasmadas en la Constitución de 1991, hace posible aseverar que el espíritu que impulsó este proceso y que concluyó con la adopción de una nueva Constitución fue el de recuperar la legitimidad de las instituciones públicas y la credibilidad de la ciudadanía en ellas, a partir del refuerzo de los sistemas e instituciones de control del Estado.

El tema del Control Fiscal tomó tal importancia en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente que una de las diez llamadas Comisiones Preparatorias se ocupó exclusivamente de este tópico<sup>148</sup>. Cinco temas fueron analizados al interior de la Comisión

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>145</sup> “El control fiscal en la Constitución”, *Economía Colombiana*, No 235, mayo-junio de 1991, p. 3; citado en Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 40.

<sup>146</sup> Sobre estos aspectos, ver Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 40 y 41.

<sup>147</sup> Ver *Ibid.*, pp. 41 y 42.

<sup>148</sup> Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 619 a 655.

Preparatoria número 10: el sujeto de Control Fiscal, el objeto del Control Fiscal, las funciones del Control Fiscal, el ámbito del Control Fiscal, y los procedimientos del Control Fiscal.

Entre las propuestas presentadas, es posible encontrar varias coincidencias. En primer lugar, se observa la tendencia a establecer “métodos modernos de control fiscal, orientados hacia la economía, eficiencia y legalidad en el manejo de los recursos públicos”<sup>149</sup>. En segundo lugar, “implementación de un sistema integrado de control que agrupe la acción de la Contraloría General de la República, con las departamentales y municipales, mediante unos parámetros generales únicos de control aplicables a todo nivel territorial”<sup>150</sup>. En tercer lugar, “cambio de los mecanismos de elección de los directores de organismos de control fiscal y ampliación de su periodo de elección”<sup>151</sup>. En cuarto lugar, “dotar a los órganos de control de independencia y autonomía en su acción, para garantizar que sea eficiente su labor”<sup>152</sup>. En quinto lugar, “fijar incompatibilidades al contralor después del retiro del cargo”<sup>153</sup>. En sexto lugar, “apertura de espacios para que la comunidad participe activamente en la tarea de control”<sup>154</sup>.

De las propuestas presentadas en la Asamblea Nacional Constituyente, tres contenían un proyecto completo sobre el sistema de Control Fiscal.

La primera propuesta, presentada por el Comisionado Jorge Luis Buelvas planteaba la creación, dentro de la estructura del Estado, de un cuarto Órgano del Poder Público, independiente, pero que colaborase armónicamente con los demás<sup>155</sup>.

La segunda propuesta presentada por los Comisionados Alvaro Esguerra, Presidente de la Comisión; Alejandro Martínez Caballero, Iván Duque Escobar, Julio Barón, Alvaro Revelo y Pedro Vicente Cubillos, planteaba “el establecimiento de un sistema superior de control, a partir de una Corte de Cuentas como un órgano técnico, independiente y de carácter jurisdiccional para la vigilancia de la gestión fiscal, que sólo puede ejercer las

---

<sup>149</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 43.

<sup>150</sup> *Idem*.

<sup>151</sup> *Ibid.*, pp. 43 y 44.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>153</sup> *Idem*.

<sup>154</sup> *Idem*.

<sup>155</sup> Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 622 y ss; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 44.

funciones administrativas que corresponde a su propia naturaleza”<sup>156</sup>. A destacar en el proyecto, el interés palmado en vincular a la comunidad como sujeto activo del Control Fiscal, además del Legislativo y de las corporaciones públicas territoriales de elección popular. En cuanto a los sujetos pasivos del Control Fiscal, el proyecto no establece un principio general. En su lugar, hace una enumeración “en la que incluye a las personas de derecho público y a quines reciban, manejen, o inviertan recursos y otros bienes fiscales, pero sólo en lo concerniente a éstos, y a las personas que sin ser parte de la administración reciban a título de donación bienes del Erario”. Además, el proyecto en cuestión proponía el tipo un modelo de Control Fiscal posterior y selectivo, la implementación de un sistema de control interno en cada una de las entidades que hacen parte de la Administración, y algo muy importante y novedoso, la posibilidad de que la comunidad tuviese la facultad de elegir a los Magistrados de la Corte de Cuentas y de los Triunales Territoriales de Cuentas<sup>157</sup>.

La tercera propuesta, presentada por el Comisionado Francisco Azuero privilegiaba el modelo de la Contraloría. El proyecto proponía que esta Institución cumpliera “un papel activo en el juicio sobre la eficiencia, economía y legalidad con que son administrados los bienes y recursos públicos, informando de ello a la comunidad, al Congreso y al Gobierno”<sup>158</sup>. El proyecto igualmente contemplaba que el Contralor General de la República fuese elegido por un Consejo Elector independiente para un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección<sup>159</sup>.

En este contexto, el Control Fiscal aparece en la Constitución Política de 1991 como una función especializada de rango constitucional. A la cabeza de tal función se establece la Contraloría General de la República; órgano de Control de carácter autónomo e independiente, de conformidad con lo consagrado en los artículos 113, 117 y 119 constitucionales. La Constitución de 1991 le dedica de manera exclusiva el Título X Capítulo Primero a los Organos de Control, compuesto por ocho artículos, dedicando a la Contraloría general de la República en los artículos 267 a 274 de la Carta.

---

<sup>156</sup> Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 627 y ss; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 44.

<sup>157</sup> Sobre estos aspectos, ver Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 627 y ss; e Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 44.

<sup>158</sup> Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 632 y ss; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 44.

<sup>159</sup> Sobre estos aspectos, ver Presidencia de la República, *Propuestas de las comisiones preparatorias*, Bogotá, enero de 1991, pp. 627 y ss; e Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 44.

A destacar para efectos de este Proyecto, el artículo 274 constitucional según el cual, “la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia nivel departamental, distrital y municipal”.

Respecto al Control Fiscal en el marco de la Carta de 1991, la Corte Constitucional ha manifestado que “con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del Nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”<sup>160</sup>.

Se observa entonces que el actual modelo de Control Fiscal se sustenta en sólidas bases constitucionales, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

En primer lugar, como gran innovación, la Constitución Política de 1991, con el propósito de acabar con el grave problema de la coadministración, instituyó y articuló un modelo de vigilancia fiscal posterior y selectivo<sup>161</sup>.

En segundo lugar, el nuevo modelo constitucional de control fiscal supera el concepto tradicional de rendición de la cuenta e instituye un control a la gestión de los recursos públicos sustentado en disciplinas de auditoría, y complementado con criterios de evaluación integral de la gestión y los resultados<sup>162</sup>.

En tercer lugar, la Carta Constitucional preceptúa “que el principal parámetro de evaluación de un sujeto es la verificación del cumplimiento de los principios orientadores, eficiencia, eficacia y otros, lo cual deja a un lado ese rígido control formalista de legalidad”<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-167 del 20 de abril de 1995*, exp. D-754, M. P.: Fabio Morón Díaz.

<sup>161</sup> Ver Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 48.

<sup>162</sup> *Idem*.

<sup>163</sup> *Idem*.

En cuarto lugar, en la Carta de 1991 es diáfana la voluntad del Constituyente de “regular de manera sólida y consistente las funciones misionales de los contralores para que no tuvieran opción distinta a la tecnificación”<sup>164</sup>.

En quinto lugar, la Constitución de 1991 es innovadora al señalar que “la función administrativa, la justicia y los servicios públicos pueden ser cumplidos por particulares”<sup>165</sup> y a la vez rigurosa, al señalar expresamente que cuando se manejan o administran recursos públicos, no importa la naturaleza del sujeto, administración pública o particular, deben ser vigilados con similar intensidad por las contralorías”<sup>166</sup>. Aquí es importante un desarrollo normativo que garantice un riguroso control que respete los criterios técnicos señalados en la Carta y que, a la vez, no desincentive la inversión privada como complemento de los recursos públicos en la implementación del Estado Social de Derecho<sup>167</sup>.

Así las cosas, en lo referente a la normativa colombiana en materia de Control Fiscal encontramos, entre otras disposiciones, lo siguiente<sup>168</sup>:

- Los artículos constitucionales 113, 117, 119, 121, 178, 187, 267, 268, 269, 271, 272, 273 y 274.

- Los Decretos Ley 267, 272 y 273 de 2000 que definen la estructura, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General de la República.

---

<sup>164</sup> Antonio HENRÁNDEZ GAMARRA, *Revista Económica Colombiana*, No 298, pp. 84 a 91, septiembre-octubre de 2003; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 48.

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1076 del 5 de diciembre de 2002, exps. D-3954 y D-3955, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. Régimen disciplinario especial para el representante legal y los miembros de la junta directiva de las personas jurídicas a las que alude el artículo 53 de la Ley 734 de 2002. En tal sentido el artículo demandado establece como sujetos disciplinables a un grupo concreto de particulares: 1. Los que cumplan labores de interventoría; 2. Quienes ejerzan funciones públicas en lo que tiene que ver con éstas, y 3. Los encargados de prestar servicios públicos de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución.

<sup>166</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 48.

<sup>167</sup> La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto del 19 de septiembre de 2005, dirigido a la Junta Directiva de Colombia Telecomunicaciones S. A. Esp-Coltel-, analizó el marco jurídico que se debe observar cuando se busca un inversionista estratégico; citado por Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 49.

<sup>168</sup> Ver Auditoría General de la República, *Control Fiscal Colombiano Legislación, Jurisprudencia y Doctrina*, Tomos I y II, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2004.

- La ley 106 de 1993 en lo relativo al régimen prestacional aplicable a los servidores públicos de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General de la República.
- Las Leyes 136 de 1994 y 330 de 1996 contentivas de los requisitos para la creación, organización y funcionamiento de las contralorías departamentales, distritales y municipales, así como la selección de los contralores y su régimen especial de inhailidades e incompatibilidades. En este punto es menester tener en cuenta que la Ley 617 de 2000 modificó algunos apartes de las citadas Leyes.
- El Decreto 1421 de 1993, régimen legal especial aplicable al Distrito Capital ; modificado también por la Ley 617 de 2000.
- Las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001, en lo relativo al ejercicio de Control Fiscal que es procedente ejercer sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios constituidas con alguna clase de participación o aporte de recursos de la Nación o de las entidades territoriales.
- La Ley 80 de 1993 en los artículos referentes a la intervención de los organismos de Control Fiscal.
- Las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, las cuales regulan aspectos múltiples en materia de Control Fiscal<sup>169</sup>.
- 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”.

Para finalizar, es importante reiterar lo ya plasmado en la Introducción en el sentido de que este literal C. Es un insumo de base, importante y complementario del Marco Jurídico e Institucional que se desarrollará en el Marco de Referencia de la Situación Deseada contenida en el numeral III. de este Proyecto; Marco Jurídico e Institucional que, complementado con el Marco Conceptual, servirá de fundamento para darle un nuevo alcance al concepto de Control Fiscal que permita hacerlo trascender de tal manera que

---

<sup>169</sup> Acerca de los aspectos regulados por estos textos legislativos en materia de Control Fiscal, ver Auditoría General de la República, *Control Fiscal Colombiano Legislación, Jurisprudencia y Doctrina*, Tomos I y II, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2004.

se convierta en un instrumento eficiente y eficaz en la lucha frontal contra la corrupción en Colombia.

Desarrollado el anterior Contexto, es el momento de abordar lo relativo a la situación actual del Control Fiscal y de la Acción de la Auditoría General de la República.

## II. SITUACIÓN ACTUAL

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 del presente Contrato 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.

#### 1. Diagnóstico Previo

Según el Informe Anual 2010 de la Organización Transparencia Internacional- TI, el 60% de la población mundial piensa que la corrupción ha aumentado en los últimos tres años<sup>170</sup>. Para muchos estudiosos del tema, la corrupción ha alcanzado en el mundo una magnitud desconocida y tiene alto impacto en la gobernabilidad y en los procesos democráticos, en la credibilidad y confianza en las instituciones, y genera graves distorsiones en las actividades empresariales, en especial de una economía de mercado. En el mediano plazo, la corrupción socava las acciones del Estado y dificulta el progreso económico y social, es decir, afecta indirectamente el desarrollo de las naciones.

---

<sup>170</sup>TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Annual Report 2010. Transparency international: Berlin, 2011. Pag. 83

Según el Fondo Monetario Internacional- FMI, la magnitud de corrupción en el mundo es más de 1 billón de dólares al año (trillones de dólares americanos), 1.7% del PIB mundial<sup>171</sup>. Los focos de corrupción más frecuentes son el lavado de activos, la corrupción administrativa y la desviación de recursos asignados en los presupuestos nacionales.

Por ejemplo, según las estimaciones realizadas en 2001 por el Fondo Monetario Internacional, el lavado de activos anuales en el mundo representa aproximadamente 2% del PIB Mundial y se estima que el 40% de la cifra de corrupción<sup>172</sup>, se genera en el sector de obras de infraestructura pública (puentes, carreteras, presas, puertos, hidroeléctricas, entre otros) la cual alcanza la mayor representación, siendo incluso más importante que el sector de venta de armamento.

América Latina no tiene un comportamiento excepcional, en el informe 2010 de TI cuyo indicador de percepción de la corrupción mide de 0-10, donde 0 es una percepción elevadamente corrupta y 10 muy transparente, ningún país de la Región alcanza los 8 puntos<sup>173</sup>. Sin embargo, los que gozan de mejor ranking a nivel mundial son Chile quien ocupa la posición 21 con una calificación de 7.2, y Uruguay con el puesto 24 con una calificación de 6.9.

En el ranking Colombia no sale bien librado, el índice arroja una calificación de 3.5 en el Índice de Percepción de Corrupción, ocupando el puesto 78 en el ranking mundial. Según esta organización internacional, en el barómetro<sup>174</sup> realizado en el país, el 45% de la población percibe a los partidos políticos como extremadamente corruptos, el 35% tiene la misma percepción sobre el Congreso y los funcionarios públicos, el 23% tiene una imagen negativa del sector judicial, y el 33% considera que el soborno es una de las formas más sobresalientes para influir sobre las decisiones políticas y normativas del país.

Por otra parte, estudios del año 2004 del Fondo Económico Mundial- FEM y del Banco Mundial-BM<sup>175</sup>, quienes en sus indicadores analizan la capacidad de los gobiernos para garantizar claridad, estabilidad y transparencia política, arrojan que los principales

---

<sup>171</sup>WORLD BANK INSTITUTE. Anticorrupción. En línea, disponible en: [<http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/>]

<sup>172</sup>FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING- FATF. "How much money is laundered per year?". [En línea]. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en\\_32250379\\_32235720\\_33659613\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_32250379_32235720_33659613_1_1_1_1,00.html). [Citado el 6 de agosto de 2011]

<sup>173</sup>*Ibidem*. Anticorrupción. Pág. 79

<sup>174</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para todos". DNP: Bogotá, 2010. Pág. 493.

<sup>175</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019. Editorial Planeta Colombiana S.A.: Bogotá, 2005. Pág. 60

problemas que se perciben en el ámbito nacional, son los siguientes: corrupción, inestabilidad política, ineficiencia regulatoria. Estos factores afectan negativamente el ambiente de negocios en Colombia. Sin embargo, para el FEM la corrupción ocupa en Colombia, el primer lugar en el impedimento para el desarrollo económico.

En el documento político Colombia Visión 2019, apartado 5, del capítulo dedicado al diagnóstico institucional, se analizan los factores de corrupción y transparencia como fenómenos principales que afectan el funcionamiento del Estado. Respecto a la corrupción se afirma en el documento que, por un lado, eleva los costos de las transacciones de los privados y por otro, deteriora la legitimidad de las instituciones y afecta su eficiencia.

El foco de corrupción administrativa que se destaca es el de la contratación estatal, por cuanto es a través de ella como se materializa la ejecución del gasto público y es de las preocupaciones más importantes identificadas en los índices de percepción y estadísticas de los órganos de control. Según las estadísticas de la Auditoría General de la República, el costo de la corrupción en la contratación estatal supera los 10 billones de pesos para el Presupuesto General de la Nación y los 4 billones de pesos para las entidades territoriales.

Según encuesta realizada por el BM en 2000, los sobrecostos en que incurre el Estado por el pago de sobornos, alcanzaba el 19% del valor de los contratos. Una operación estadística de características similares fue realizada en 2004, arrojando que estos sobrecostos ascendían al 11,7% del valor de los contratos. Pese a la disminución en el indicador, siguen siendo inaceptables los sobrecostos a los que se ve sumido el Estado por este concepto.

En este mismo documento también se señalan como los factores principales que están aumentando los focos de corrupción, la falta de transparencia en la administración pública y el manejo de la información.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en el Capítulo VII Soportes transversales para la prosperidad democrática<sup>176</sup> ha identificado dentro del diagnóstico, los mismos problemas que señala el Documento de Colombia 2019, señalando además que según las encuestas, el 56% de la población percibe a la

---

<sup>176</sup>Bases del Plan de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos. *Opcit* Pág 491

corrupción como el principal problema del país, al lado del desempleo y de la delincuencia común. En razón de lo anterior, el PND señala como principios orientadores dentro su programa de Buen Gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, la Encuesta de Desempeño Institucional del DANE arroja como resultado que el 35% de los empresarios opina que los directivos de las empresas nacionales pueden influenciar con pagos extraoficiales las decisiones del Estado<sup>177</sup>.

En el sistema preventivo de la corrupción también se han detectado múltiples fallas. La Procuraduría General de la Nación ha detectado que el 93% de los municipios del país presentan mensualmente incumplimientos normativos respecto de la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones y más 1.000 quejas debido a problemas de corrupción<sup>178</sup>.

La corrupción tradicional ha sido agravada por el fenómeno de la captura del Estado y especialmente por lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones, no solamente con fines económicos.

Este fenómeno ha sido identificado en La Auditoría General de la República<sup>179</sup> como una de las nuevas modalidades de corrupción en el país, al lado de las vinculadas con los procesos de privatización de bienes y servicios del Estado y los “*rent-seekers*”.

La captura del Estado se define como la intervención de agentes privados legales o ilegales, mediante sobornos o presiones de fuerza, para la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito de obtener beneficios económicos o de otras índoles para su interés egoísta. En Colombia, la captura del Estado se realiza por grupos legales (industriales, comerciales, financistas, exportadores, entre otros), y por organizaciones al margen de la ley como narcotraficantes, paramilitares, grupos guerrilleros y bandas criminales, entre otros. Según una encuesta realizada en 2002 por el BM, este problema se percibe como el cuarto problema más grave que enfrenta el país<sup>180</sup>.

Los buscadores de renta o llamados “*rent-seekers*”, son aquellos grupos de personas que logran “capturar rentas” derivados de la acción del gobierno o de otras instituciones

---

<sup>177</sup> *Ibidem*. Pág 493

<sup>178</sup> *Ibidem*. Pág 493

<sup>179</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La grave sofisticación de la corrupción. Imprenta Nacional: Bogotá, 2010. Pág. 12-13.

<sup>180</sup> *Ibidem*. Pág 19

públicas o incluso privadas, a través de decisiones públicas y no de elecciones del mercado. Este fenómeno es soportado por el tráfico de influencias, uso de información privilegiada y el clientelismo.

Dentro de las viejas modalidades, la Auditoría<sup>181</sup> ha señalado a la corrupción administrativa, tipificada específicamente en el peculado (por apropiación y uso), concusión, cohecho propio e impropio, cohecho para dar u ofrecer, interés indebido en la celebración de contratos, contrato con incumplimiento de los requisitos legales, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública y soborno transnacional.

Una de las causas a las que se atribuye el aumento o disminución de la riqueza de un país, y en lo que se deben enfocar las acciones, es el control de la corrupción, y es allí donde el Control Fiscal juega un papel importante.

Muchos de los fenómenos asociados a la corrupción que se han señalado en este documento, tienen como una de sus causas la desarticulación y falta de coordinación del Control Fiscal en el país.

Como se sabe, el Control Fiscal en Colombia se rige por la Constitución Política de 1991 y las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000. La denominación de Control Fiscal define a una función pública que se encarga de la vigilancia y el manejo correcto de los recursos públicos por las entidades del Estado y por los particulares que los administran. Se ejerce en forma posterior y selectiva. La Carta Política del país también establece que se debe hacer control de gestión, concurrente y de carácter macro financiero.

La Contraloría General de la República (CGR) y las 62 Contralorías Territoriales (Departamentales, Distritales y Municipales) son las encargadas de conducir el Control Fiscal del país. La supervisión y control de las mismas, está a cargo de la Auditoría General de la República (AGR), creada mediante normativa Constitucional, artículo 274. Esto conlleva a que haya 63 proyectos de Control Fiscal y mucha desarticulación en las acciones.

Con este panorama del contexto internacional y nacional, se establece como necesidad subsiguiente analizar más detenidamente la problemática del Control Fiscal, específicamente de las acciones que competen a la Auditoría General de la República. Es

---

<sup>181</sup>Op cit. Pág 11.

así como se ha convocado a los responsables de los proyectos, programas y planes misionales de la Auditoría General de la República a fin realizar un diagnóstico participativo que le imprima, además de la objetividad y rigurosidad requeridas, un importante componente de legitimidad, estructurado a partir de las opiniones y de los puntos de vista del diverso y calificado recurso humano que ejecuta dichas acciones.

## **2. Diagnóstico Participativo**

Como ya se dijo, este documento se genera como resultado y una síntesis de un ejercicio participativo que involucró servidores públicos del área misional y del nivel directivo, a través de la recolección de información que se realizó con el objeto de identificar la problemática del Control Fiscal en Colombia y específicamente aquellas que se encuentran en el marco de las acciones de la Auditoría General de la República. A ello, se sumó la participación y contribución de contratistas y excontratistas de la AGR.

Consideramos este diagnóstico participativo, insumo importante para la priorización de las metas que deben ser propuestas en la AGR, en el periodo constitucional del actual Auditor General de la República.

En la primera sesión del ejercicio de diagnóstico participativo se hizo una lluvia de ideas y/o de problemas detectados que están relacionados con el Control Fiscal y que se asocian directamente a la Auditoría General de la República; aspectos que fueron también expuestos en la propuesta programática<sup>182</sup> del entonces candidato y hoy Auditor General de la República:

Falta de credibilidad en las instituciones que ejercen el Control Fiscal

Sofisticación de la corrupción administrativa

Debilidad de los organismos de control en su labor preventiva

Debilidad en los procesos pedagógicos del control a la corrupción en la comunidad académica en todos sus niveles

Desviación de recursos en temas sectoriales de interés nacional

---

<sup>182</sup>ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011. 46 p.

Falta de efectividad en los resultados del recaudo del Control Fiscal: oportunidad y eficacia

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 en el daño antijurídico y daño fiscal

Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal

Escasa participación ciudadana en los ejercicios de Control Fiscal social

Esta primera lluvia de ideas y de problemas se constituye en antesala para los resultados de la recolección de información, pues ayudó a organizar metodológicamente su obtención. Asimismo, en la Propuesta Pedagógica del entonces candidato y hoy Auditor General de la República, encontramos varios aspectos de soporte que son transversales a toda la problemática y que ayudan a organizar, de acuerdo con los ejes temáticos, la lluvia de ideas y de problemas realizada.

A partir de los datos y de las informaciones obtenidas, y con el objeto de hacer el diagnóstico participativo, se definieron los **criterios transversales** de **pedagogía**, **prevención** y **control social**, así como los **ejes temáticos principales** para hacer el diagnóstico, de la siguiente manera:

#### **a. Soportes o Criterios Transversales**

De conformidad con lo explicado anteriormente, para efectos de este diagnóstico participativo se utilizaron los Criterios Transversales de prevención, pedagogía y control social, como elementos importantes del análisis del Control Fiscal en la Auditoría General de la República.

## **a.1. Prevención**

La función preventiva del Control Fiscal es a menudo descuidada e incluso desconocida, la Carta Política establece que si bien el control se debe realizar de forma selectiva y posterior, debe haber un compromiso de los Órganos de Control para abordar el control de carácter preventivo<sup>183</sup>.

El Control Fiscal preventivo ha realizado ejercicios muy incipientes y requiere de su fortalecimiento. En el diagnóstico participativo, la Auditoría General de la República identifica dos enfoques: uno tiene que ver con la prevención del Daño Fiscal y el otro con la prevención del Daño Antijurídico.

### **a.1.1. El Daño Fiscal**

El Control Fiscal debe estar en capacidad de suministrar resultados oportunos y satisfactorios en las investigaciones. Para ello, en los temas de mayor relevancia e impacto fiscal, es necesario adelantar procesos verbales que no excedan un año en su trámite.

Una de las principales causas del daño fiscal en el país es precisamente que los procesos de responsabilidad fiscal se realizan en tiempos que sobrepasan los límites de prescripción, llevando esta situación a un detrimento importante del erario público. En materia de Jurisdicción Coactiva, la situación es igualmente grave y preocupante. Adicionalmente, no se han ejecutado proyectos integrales en estas materias y como consecuencia de ello, siguen avanzando los escándalos en materia de corrupción.

En este sentido, se requiere que se adelanten varias acciones preventivas que se puedan anticipar a los daños fiscales.

### **a.1.2 El Daño Antijurídico**

---

<sup>183</sup> *Ibidem.*, pp. 20 y ss.

Como lo hemos indicado en reiteradas oportunidades desde la academia, “el artículo 90 de la Carta Política es la Cláusula General de Responsabilidad patrimonial del Estado ya que abarca su responsabilidad precontractual, contractual, pos-contractual, y extracontractual. En virtud de esta Cláusula, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas. De manera subsidiaria, el artículo constitucional en cuestión se ocupa de la responsabilidad patrimonial en que pueden incurrir los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones públicas por sus conductas dolosas o gravemente culposas. Como lo sostienen sectores de la academia, desafortunadamente este artículo constitucional ha sido leído y aplicado de manera parcial al sólo reconocérsele su naturaleza reparadora y desconocerse su importante componente preventivo, lo cual no favorece la adopción de soluciones eficientes al problema fiscal generado por las múltiples condenas contra el Estado”<sup>184</sup>.

Como se indica en la propuesta programática<sup>185</sup> del Señor Auditor General de la República, “se han realizado diversos estudios tendientes a diagnosticar, cuantificar y definir estrategias para hacerle frente a la cantidad de condenas que en forma permanente se profieren en contra del Estado. Las cifras no cuadran entre el Gobierno Nacional y los Órganos de Control; las condenas no disminuyen y el problema fiscal que esto conlleva no cesa de agravarse en detrimento de la implementación del Estado Social del Derecho”<sup>186</sup>.

Se observa que los Órganos de Control no han focalizado y coordinado suficientemente acciones para sistematizar y depurar las cifras consolidadas a nivel nacional y liderar un proceso de capacitación, sensibilización y prevención del Daño Antijurídico, teniendo como referente las principales conductas que generan condenas al Estado; “todo ello dentro del estricto respeto de la Constitución y del Bloque de Constitucionalidad. Es aquí donde se considera que el liderazgo de la Auditoría General de la República es fundamental si queremos avanzar en la dirección correcta y lograr que a mediano y largo

---

<sup>184</sup>PELAEZ G, Juan Carlos. La Responsabilidad Extracontractual del Estado, la necesaria comprensión de una construcción jurídica compleja, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Cátedra en las Maestrías de Derecho Administrativo y en las Especializaciones de Derecho Administrativo; citado por ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011, pp. 22 y ss.

<sup>185</sup>ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011. 46 p.

<sup>186</sup>ARDILA, Jaime, *Op. cit.* p. 23.

plazo hayan más administrados y menos víctimas en Colombia”<sup>187</sup>. En materia de reparación de víctimas, “encontramos igualmente los regímenes legislativos o administrativos que permiten por vía administrativa o judicial la reparación de aquéllas. Ante la desarticulación de estas soluciones normativas, la Auditoría General de la República debe igualmente cumplir un rol trascendental en la imperiosa conciliación entre la protección del patrimonio público y el respeto de los derechos constitucionales de las víctimas”<sup>188</sup>.

## **a.2. Pedagogía**

La problemática del Control Fiscal se aborda actualmente de manera correctiva y coercitiva. Sin embargo, se requiere de un cambio de enfoque en este tipo de control que de alguna manera sea persuasivo, que tenga sus cimientos en la confianza y, en consecuencia, se puedan dar los procesos preventivos a través de procesos pedagógicos, mediante la sensibilización de la población a la que se quiere llegar o se quiere hacer participar.

Se requiere generar con esto, una cultura del manejo adecuado de lo público, “que debe ir aparejada con los conocimientos básicos que se impartan a los estudiantes desde sus primeros años básicos de educación”<sup>189</sup>, para acercar “a los estudiantes al control fiscal para crear conciencia del manejo transparente de lo público y motivarlos a realizar control social”<sup>190</sup>.

En el proceso pedagógico se destacan varias propuestas educativas en el manejo de los recursos públicos. Una de ellas es el componente de pedagogía que aborda el estatuto anticorrupción. Éste establece la obligación de los centros educativos de realizar proyectos institucionales que comprendan la formación de una cultura de participación y legalidad del cuidado de los bienes comunes.

Se han realizado en este sentido varios esfuerzos positivos, sin embargo surge la necesidad de articularlos y de elaborar una plataforma pedagógica que acompañe los procesos preventivos.

---

<sup>187</sup> *Ibidem.*, p. 25.

<sup>188</sup> *Ibidem.*, pp. 25 y 26.

<sup>189</sup> *Ibidem.*, p. 21.

<sup>190</sup> *Idem.*

### **a.3. Control Social/ Participación Ciudadana**

Aún se tiene una tímida participación ciudadana y el control social se hace de manera incipiente. Esto sucede porque no hay apropiación de los mensajes que se han lanzado en materia del cuidado de los recursos públicos. Por esta razón, se ha identificado la necesidad de involucrar a la ciudadanía y a la Comunidad Académica de la que se ha hablado en la problemática de los procesos pedagógicos.

La razón de la no participación de la ciudadanía en dichos procesos, puede explicarse, al menos parcialmente, por el desconocimiento de ésta en lo relativo a la información que se produce en los entes de control fiscal, a los hallazgos fiscales, y por las falencias en la manera de interpretar la información que se divulga al respecto.

Por otra parte, se observa que la ciudadanía no conoce suficientemente la forma cómo se ejecutan los recursos públicos y específicamente los procedimientos que se llevan a cabo para efectuar los procesos de contratación estatal, y cuáles son los mecanismos para hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos. Esto dificulta y limita grandemente la participación de la comunidad en general a la hora de realizar la vigilancia fiscal.

En la Auditoría General de la República, el control social y la participación ciudadana han quedado establecidos en el Decreto 272 de 2000, *el cual determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República*, y define su Misión así: ARTÍCULO 3. MISION. 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.*

Para cumplir lo anterior, en cada Plan Estratégico de la AGR se incluye un Objetivo Estratégico que le apunte al cumplimiento de la promoción y estímulo para la Participación Ciudadana y que en los dos (2) últimos periodos se han denominado:

- En el Plan Estratégico 2007-2009, el objetivo estratégico No.3. *FOMENTAR Y ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE EL APROVECHAMIENTO DE LOS DIFERENTES MECANISMOS ADOPTADOS*

*POR LA INSTITUCIÓN DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY.*

- El Plan Estratégico 2009-2011, lo incluyó en el Objetivo 5. AFIANZAR EL CONTROL FISCAL CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO.

Dentro del Sistema de Gestión de la Calidad implementado y certificado en la AGR, el Proceso de Participación Ciudadana es un proceso misional que consta de dos procedimientos:

El primero procedimiento, denominado *"Para activar los mecanismos de participación ciudadana de la AGR"*, tiene como política institucional "Elaborar y ejecutar un plan anual de divulgación y estímulo para la participación ciudadana".

En la elaboración de cada Plan Anual se tienen en cuenta las directrices del Comité Institucional, y se hace énfasis en aquellas actividades que sean pertinentes y realizables por las Gerencias Seccionales, razón por la cual, cada Plan Anual incluye componentes de actividades diferentes. Por ejemplo, en el periodo 2007-2009, se suscribieron convenios con Veedurías Ciudadanas, pero en la administración 2009-2011 se privilegió una comunidad más especializada y se creó el Proyecto de Auditores Universitarios.

Entre las principales actividades programadas y realizadas en los dos últimos periodos encontramos:

1. Auditores Universitarios ( Proyecto especial del periodo 2009-2011)
2. Semilleros del Control Fiscal (Capacitación a estudiantes de 10 y 11 en colegios de distintas ciudades en la jurisdicción de cada Gerencias Seccional, durante los años 2007-2009).
3. Espacios de deliberación pública ( Foros, audiencias)
4. Capacitación (Realizado en los dos periodos a: Estudiantes, Servidores Públicos, veedurías, gremios y ciudadanía en general.)
5. Información y Divulgación (Medios de comunicación nacional y regionales, Resultados de las auditorías a los Concejos y Asambleas, buzones de la AGR ubicado en las cámaras de comercio)

6. Suscripción de convenios con Veedurías. ( En el periodo 2007-2009)
7. Cartillas: La última editada con la colaboración de la ESAP denominada: “Guía para la integración efectiva del control social al Control Fiscal ejercido por la Auditoría General de la República”. Se entregaba como material pedagógico en las distintas jornadas de capacitación que se realizaron desde el año 2005 hasta mediados del 2009.
8. Las Gerencias Seccionales como ejecutoras de las actividades de capacitación han elaborado presentaciones sobre las funciones de la AGR, el Control Fiscal, el control social, estructura del Estado, entre otros.

Según los Informes Anuales de Gestión encontramos los siguientes resultados:

Para el año 2008:

El Plan Anual de Divulgación y Estímulo para la Participación Ciudadana-2008, aprobado por el Comité Institucional, contiene actividades como: Realizar eventos de divulgación y capacitación dirigido a Veedurías, ciudadanía en general y Universidades Públicas y Privadas, Celebrar convenios con Veedurías, entre otras.

En el Plan de Divulgación y Estímulo para la Participación Ciudadana se programaron 15 eventos con las Veedurías y 16 con Universidades Públicas y Privadas, para un total 31 eventos.

Se realizaron 18 eventos de capacitación a Veedurías y 20 Universidades, para un total de 38.

Para el año 2009:

En conclusión del Plan Anual de Divulgación y Estímulo para la Participación Ciudadana aprobado por del Comité Institucional en Acta No 002 del 16 de febrero de 2009, encontramos:

1. Semilleros del Control Fiscal: Total 12 eventos en los cuales asistieron 579 estudiantes.
2. Eventos académicos en Universidades: Total 9, con la asistencia de 476 universitarios.

3. Eventos a la ciudadanía en coordinación con las contralorías: Total 12, con la participación de 673 ciudadanos.
4. Mesas de trabajo con las veedurías: Total 10

Según los registros de cada dependencia del Área Misional de la AGR, asistieron a estas actividades de divulgación, en las cuales se presentó a la Auditoría General de la República, un total de 1.728 ciudadanos, sin contar con los veedores que trabajaron en forma conjunta en las 10 mesas de trabajo.

#### Para el año 2010:

En conclusión, durante 2010 se ejecutaron 151 actividades en diferentes ciudades del país que fueron programadas en el Plan Anual de Divulgación y Estímulo para la Participación Ciudadana, lo que constituye un cumplimiento del 100%. Debe resaltarse que gracias a estos resultados, la Auditoría General de la República se ha hecho más visible ante la ciudadanía, las Entidades del Estado y el sector privado, lo que se ve reflejado en diferentes aspectos, tales como el aumento de requerimientos ciudadanos presentados ante la AGR.

Por último, es necesario resaltar que en el marco del proyecto “Auditores Universitarios” se capacitó un total de 1292 estudiantes y se logró la vinculación de 1010 estudiantes al mismo. Ello evidencia un esfuerzo notable por parte de las Gerencias Seccionales y un resultado alentador en términos de la consolidación, ejecución y sostenibilidad del proyecto.

#### Para el año 2011:

Se tiene un Plan de Promoción y Estímulo para la Participación Ciudadana con los siguientes componentes:

- Auditores Universitarios
- Capacitación
- Información y Divulgación
- Espacios de Deliberación Pública.

En el Informe de Gestión a 30 de junio de 2011, durante lo transcurrido del año se han ejecutado Cuarenta y cinco (45) actividades en diferentes ciudades del país para dar cumplimiento al Plan Anual de Divulgación y Estímulo para la Participación Ciudadana de 2011.

En el segundo Procedimiento del Proceso de Participación Ciudadana denominado “**Para el Tratamiento de los requerimientos de la Ciudadanía**”, se establecen los pasos a seguir para la Atención Ciudadana, es decir, para dar respuesta a los Derechos de Petición (Solicitudes de interés general o particular, solicitud de información, consulta) y a las Denuncias y Quejas presentadas ante la Auditoría General de la República.

Para el registro, control y seguimiento por parte de la AGR y de los ciudadanos, se cuenta con la herramienta SIQ (Sistema de Información de Derechos de Petición, Denuncias y Quejas), el cual va a ser reemplazado por otro sistema denominado SIA-ATC el cual está siendo desarrollado por la Oficina de Planeación de la AGR.

Las denuncias contra las contralorías por presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos asignados estos órganos de control, son atendidas y verificadas por la Dirección de Control Fiscal o Gerencias Seccionales, según las competencias internas asignadas.

Las denuncias en las cuales hay presuntas irregularidades en el manejo de recursos públicos de entidades públicas del nivel nacional o territorial, se trasladan a las contralorías competentes y la Auditoría General de la República le hace seguimiento a la gestión de la contraloría, por cuanto, como sujeto vigilado, uno de los aspectos que se le evalúa es la atención a la ciudadanía.

Todas estas denuncias se atienden solicitando información a la contraloría respectiva o se incluye en la autoría que se realiza a ese sujeto vigilado (Según programación del PGA) para verificar las presuntas irregularidades denunciadas en contra de la contraloría o de la gestión que realizó el ente de Control Fiscal para atender los requerimientos de la ciudadanía de forma oportuna y eficiente, es decir, que la respuesta resuelva de fondo el asunto planteado por el ciudadano y dentro de los términos legales.

Los derechos de petición son resueltos por distintas dependencias de la AGR, según la relación que tenga con las funciones que cumple, por ejemplo, la Oficina Jurídica emite conceptos jurídicos.

Las quejas contra los funcionarios de la AGR, son atendidas por el Grupo de Control Interno Disciplinario de la AGR.

Lo anterior, se encuentra reglamentado por la Resolución Orgánica No. 001 de 2004, expedida por la Auditoría General de la República.

Según los resultados del Informe de Gestión de los últimos tres años, los requerimientos ciudadanos han amentado año tras año, así:

- Atendidos en la Vigencia 2008: 769
- Atendidos en la Vigencia 2009: 818
- Atendidos en la Vigencia 2010: 1.271
- Atendidos a junio 30 de 2011: 992

En cuanto a la medición de Satisfacción del Cliente (Ciudadanía), el promedio de calificación de 4.0 que supera el punto de referencia internacional con el que la AGR compara su calidad del servicio es el *QUALITY SERVICE INDEX*, en el cual se establece que las organizaciones que obtengan calificaciones sobre el 78,0% de satisfacción y que se sostengan como mínimo cinco (5) años, pueden considerarse como Entidad oficial con experiencia en el servicio al usuario.

Por otra parte, cabe resaltar que a LAS CONTRALORÍAS EN EL CRITERIO No. 5 SE LES EVALÚA LA PROMOCIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA.

## **b. Ejes Temáticos**

En un país como Colombia, donde la acción del Control Fiscal debe alcanzar una pronta y eficiente cobertura, se observa que, además del análisis sobre los Soportes o Criterios Transversales, el diagnóstico participativo debe profundizar en los Ejes Temáticos de mayor trascendencia nacional, los cuales pueden ser clasificados en tres grupos:

1. Temas Fiscales: Finanzas Territoriales; Contraloría General y Contralorías Territoriales, Contratación Pública, Nóminas Paralelas, Vigencias Futuras, Procesos de Responsabilidad Fiscal, Procesos Administrativos Sancionatorios y Procesos de Jurisdicción Coactiva.
2. Temas Sociales de interés nacional: Salud, Educación, Cultura, Equidad de Género, Desplazamiento Forzado.
3. Temas Medioambientales: Recursos destinados al medio ambiente, Recursos destinados a la “ola invernal”.

### **c. Resultados del análisis de la intersección Criterios Transversales-Ejes Temáticos**

Teniendo en cuenta estos Criterios Transversales y Ejes Temáticos, se procede a diagnosticar las intersecciones entre ellos; de esta manera, por cada eje temático se analiza la situación actual en cada criterio transversal.

En primera instancia, se consideran las guías metodológicas y documentos que se han producido en la intersección: criterio transversal – eje temático, para observar el registro de la memoria institucional existente en este sentido. Posteriormente, se enuncian los esfuerzos encaminados a posicionar institucionalmente las acciones de la AGR, en las mismas intersecciones, mediante la búsqueda de alianzas estratégicas, convenios interadministrativos y apoyo financiero por parte de las Agencias de Cooperación. Esta última labor, como reconocimiento a los registros actuales en financiamiento, manejo institucional y cooperación. El resumen de este trabajo se encuentra en el anexo 1.

Seguido a este primer ejercicio de registros metodológicos y de posicionamiento institucional, se realizan reuniones con los responsables de los Ejes Temáticos que se identificaron, solicitando con cada uno de ellos una sesión de trabajo a manera de entrevista focal, pero de manera previa se solicita envío de unos informes en donde se detalla la situación actual del control fiscal en los Ejes Temáticos que son de su responsabilidad.

La síntesis de este trabajo se relaciona a continuación:

## **c.1. Temas Fiscales**

### **c.1.1 Deuda y Finanzas de las Entidades Territoriales<sup>191</sup>.**

En Agosto de 2010, la Auditoría General de la República elaboró una guía dirigida a la Contralorías Territoriales, con una propuesta de contenidos mínimos que deberían tener los informes macro fiscales que presentan periódicamente dichas entidades.

El documento está enfocado tanto en la prevención como en la pedagogía, ya que propone una metodología de análisis y de presentación de informes relacionados con temas presupuestales y con la deuda pública de los entes territoriales.

En el documento se propone la implementación de unos indicadores de desempeño que permitan medir las características de la estructura financiera territorial y la creación de una base de datos para establecer tendencias y formular recomendaciones.

Los indicadores propuestos se clasifican en:

- Indicadores de desempeño fiscal y financiero: miden los resultados fiscales y financieros con base en las cifras de los balances y en variables relacionadas con la población.
- Indicadores de restricciones fiscales: normativas relacionados con niveles de endeudamiento, gastos de funcionamiento y con capacidad de pago de los entes territoriales.
- Indicadores de gestión fiscal y financiera: permiten el seguimiento de la gestión en temas estratégicos de las administraciones territoriales y de la estrategia de inversión de los recursos públicos en proyectos de infraestructura, agua y saneamiento básico, vivienda, comunicaciones, etc.

Con el fin de mejorar la calidad de los informes que rinden las Contralorías Territoriales y estandarizar los criterios de medición sobre la efectividad de las acciones de Control Fiscal ejercidas por dichas entidades y teniendo en cuenta los componentes de pedagogía y prevención, se debería actualizar la guía existente y configurar con base en

---

<sup>191</sup>El desarrollo de este acápite, se hizo a partir de la información suministrada en entrevista focal por el Asesor de la Auditoría Delegada para el Control Fiscal de la Auditoría General de la República, Doctor Félix Ariza.

los indicadores propuestos una base de datos que permita establecer tendencias y formular correctivos.

### c.1.2. Contraloría General y Contralorías Territoriales<sup>192</sup>

En Colombia, es latente la necesidad de ampliar la cobertura del Control Fiscal a través del aumento en el número de contralorías territoriales. El Plan de Desarrollo 2010-2014 invita a desarrollar acciones en la búsqueda de un mejoramiento en ese sentido: “El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales. Existen en Colombia 1.101 municipios, de los cuales 1.070 son vigilados por las contralorías departamentales y los restantes 30 tienen contraloría propia. Además, las contralorías departamentales, ejercen control fiscal sobre el departamento y sobre las contralorías municipales existentes en las ciudades y distritos de su jurisdicción. También está la Auditoría General de la República como organismo de control de segundo nivel que ejerce la función de control fiscal sobre las 63 contralorías del país, y la Auditoría Fiscal que vigila la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá. En síntesis, hoy existen 63 proyectos de control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación”<sup>193</sup>.

### c.1.3. Contratación Pública<sup>194</sup>

Debido al preocupante incremento de hallazgos y de denuncias del Gobierno Nacional, de la ciudadanía, y de los medios de comunicación sobre corrupción en la contratación estatal, a los resultados obtenidos en los procesos de responsabilidad fiscal, y a los resultados referidos de estudios en la materia, la Auditoría General de la República está adelantando acciones de control tendientes a verificar la eficiencia, la eficacia y la economía de las acciones de control por parte de las contralorías, y a promover un esquema integral de vigilancia a dichos recursos.

Una de estas investigaciones, es la relacionada con la contratación estatal.

---

<sup>192</sup> El aparte se hizo con el análisis del consultor de este trabajo y del apoyo de las funcionarias Liliana Ortiz Ospino y Andrea Novoa.

<sup>193</sup> COLOMBIA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 2010-2014, Opcit. Pag 495

<sup>194</sup> Este ítem se hizo a partir de la información redactada por el Director de Estudios Especiales y Apoyo Técnico para el informe del Proyecto Control al Control de la Contratación de la Auditoría General de la República, Doctor Fredy Céspedes Villa

De acuerdo con estudios realizados por la Corporación Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, el promedio de soborno para acceder a la contratación pública es del 12.9%, lo cual, tomando como referencia el presupuesto de inversión de la Nación para el año 2009, representa 3.9 billones de pesos de pérdida de recursos por corrupción en la contratación<sup>195</sup>.

Por vía de la contratación estatal se ejecutan cerca de 60 billones de pesos al año, dentro de los cuales, 19 son manejados por particulares y el resto son los recursos que están ejecutando las entidades del orden nacional y del orden territorial, lo que constituye el tema fiscal de mayor impacto. Así mismo, ahora que se inicia el proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, que asciende a la suma de \$564 billones de pesos, se estima que más del 20% se ejecutará vía contratación. Así, el loable propósito de la prosperidad para todos los colombianos, está vinculado estrechamente con un alto riesgo en la contratación estatal, que podría redundar en el mal uso de los recursos públicos.

En respuesta a los permanentes y sistemáticos escándalos por corrupción en la contratación pública y a las alertas relativas al alto riesgo de corrupción que se presenta en la contratación estatal, se desarrolló el proyecto Control al Control de la Contratación- CCC, que tiene como objetivo promover en las contralorías un Control Fiscal en línea, en forma posterior, pero oportuno y que se constituye como un eje transversal de la misión de la Auditoría General de la República en la medida en que gran parte de los recursos públicos del país se ejecutan a través de la celebración de contratos.

El proyecto CCC de la AGR es de carácter temporal y da continuidad a la prueba piloto que se ha venido adelantando desde el año 2009. El propósito a mediano plazo es que las contralorías deben asumirlo en sus regiones, mejorando el control a la contratación en términos de oportunidad y calidad.

Para cumplir con los objetivos planteados en el proyecto se están desarrollando las siguientes estrategias:

- Control Fiscal posterior pero inmediato a la contratación de los sujetos vigilados por las contralorías.

---

<sup>195</sup>TRANSPARENCIA INTERNACIONAL Y UNIVERSIDAD EXTERNADO. [En línea]. Disponible en: [www.anticorruptcion.gov.co](http://www.anticorruptcion.gov.co). Citado el 19-07-2011

- Seguimiento a denuncias de los medios de comunicación y a los requerimientos de la ciudadanía. Esta estrategia, a su vez, comprende las siguientes acciones: identificación de casos relevantes a nivel nacional de presunta corrupción en la contratación estatal, comunicación a las contralorías para que informen las actuaciones realizadas, seguimiento semestral a la contratación y a las acciones de control emprendidas para su cumplimiento, y elaboración de un mapa de riesgos municipales.

Este proyecto puede darse gracias al marco legal colombiano que establece, en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993<sup>196</sup>, el deber legal de la intervención de las autoridades de Control Fiscal en las etapas contractual y post contractual de la contratación estatal; esto es, una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos, a través del control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos y una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso. La vigilancia fiscal a la contratación estatal, de acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública citado, señala que incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, permitiendo a las autoridades de Control Fiscal exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

El procesamiento de la información se realiza en las siguientes fases:

Fase 1. Revisar y depurar la información reportada por los sujetos vigilados por las contralorías, una vez recibida la información de la contratación, se realiza un análisis estadístico tendiente a clasificar la información por diferentes criterios.

Fase 2. La segunda fase comprende un análisis jurídico de la información tendiente a verificar si se ha presentado alguna de las conductas que la Auditoría ha identificado como riesgos en la contratación.

A través de los estudios de la AGR se han identificado algunos riesgos que deben ser evaluados y prevenidos. Se trata de información que enciende alarmas en tiempo real para ayudar en la prevención de daños o irregularidades en la contratación estatal. Los riesgos identificados son:

---

<sup>196</sup>Modificada por la Ley 1150 de 2007, "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

1. El daño por pagos indebidos: mayores cantidades, equilibrio económico, omisión de mitigar riesgos.
2. El pago de lo no debido y el enriquecimiento sin causa o en ocasiones, ilícito.
3. La omisión de mitigar riesgos inherentes a la contratación debe traer consecuencias patrimoniales al contratista.
4. Sobrecostos y utilidad no razonable.
5. La obligación de liquidar o finiquitar el contrato y el deber de conservarlo con sus soportes.
6. Irregularidades de la contratación que no generan responsabilidad fiscal y buenas prácticas.

Otros riesgos asociados a la desviación de los recursos públicos mediante la contratación, son:

1. Disfrazar contratos. La indebida denominación de un contrato, por ejemplo una concesión la catalogan como arriendo para lograr la selección directa del contratista, la finalidad desviada es la explotación directa de un bien público que requería una licitación. Otro evento es el de llamar prestación de servicios, a una actividad típicamente referida a actividades de consultoría que deben ser contratadas por concurso de méritos.
2. Contrato a la medida. Se configuran los pliegos de condiciones como un traje a la medida de un sólo proponente, quien será el único que podrá participar del proceso, nadie más cumple, rompiendo el principio de economía e igualdad.
3. Cambiatio de pliego. La modificación de los términos del pliego horas antes del cierre de la licitación, del concurso o de la selección, para favorecer a un proponente amigo quien supuestamente se entera en la madrugada del exótico cambio.

4. Manipulación técnica. En el trámite de la licitación, las visitas de campo se hacen una hora antes de lo previsto, así sólo llega un proponente y los demás son excluidos. O, se manipulan las pruebas técnicas para descalificar uno o varios proponentes sin derecho a contradicción de los excluidos.
5. Falsas ventajas. El contrato se adjudica a un proponente por ser el precio más bajo, pero transcurridos unos meses en la ejecución, el proponente hace una reclamación del precio, éste se ajusta y termina pagándose más del precio de los otros proponentes.
6. Cartel o carrusel. De tres empresas en adelante se ponen de acuerdo para formar un cartel, manipulan la fórmula económica en cada licitación de tal forma que hacen un carrusel para ganarse los procesos de selección de todo un sector.
7. Suplantación del contratista. Se adjudica un contrato por las calidades de un proponente y al cabo de un poco tiempo se autoriza la cesión a un tercero, que no tenía esas calidades o experiencia.
8. Supuesto exclusivo. Se justifica una contratación directa en la exclusividad de un proponente único, persona natural o jurídica, pero lo cierto es que en el mercado hay otros con idénticas o mejores calidades, entonces procedía la licitación pública.
9. Contrato fachada. Se hace un contrato pantalla o fachada; interadministrativo, ciencia y tecnología o de aporte a una fundación, supuesta cooperación, para luego hacer contratación directa en la ejecución de ese contrato con la repartija de plata sin control. Contrato fachada.
10. Pleito Si, Contrato No. La finalidad del contrato es generarle un pleito al Estado que producirá jugosas utilidades al contratista, así la Administración se equivoca ex profeso para una posterior condena o conciliación que se reparte entre los cómplices.

11. Contrato sin Fin. Se selecciona un contratista a quien se le adiciona el contrato sin límite, a través de la fórmula de precios unitarios o la prórroga de una concesión o un privilegio en la explotación de un bien público con jugosas y exclusivas utilidades.

12. Baja calidad. La fórmula más tradicional de defraudación es el incumplimiento de las especificaciones de calidad o cantidad, que va desde el número de hojas en una resma de papel, las especificaciones del pavimento, hasta los componentes de un computador.

Los resultados de estas investigaciones ya se han hecho visibles. En mayo de 2011 se entregó un balance general de la contratación, denunciando que sobre 852.143 contratos de las entidades territoriales, se identifican graves riesgos y denuncias sobre los temas de contratación pública. La revisión realizada a estos contratos fue en tiempo real y produjo importantes resultados, acerca del estado de la contratación estatal en el país en el período comprendido entre noviembre de 2009 y febrero de 2011.

#### c.1.4. Nóminas Paralelas<sup>197</sup>

El objetivo del Control Fiscal en este Eje Temático es determinar si las contralorías han efectuado seguimiento a las entidades públicas con el fin de verificar el cumplimiento de lo consignado en la Sentencia C-623 de 2009 de la Honorable Corte Constitucional, en la cual se determinó que no le es permitido a las entidades públicas celebrar contratos para el cumplimiento de funciones permanentes, y se conminó a los entes de control a garantizar que ese imperativo se cumpla.

El proyecto CCC en su último informe de mayo de 2011, reportó que de los 852.453 contratos que se analizaron, 433.146 fueron de prestación de servicios y 156.013 fueron suscritos con personas naturales; es decir, que el 55% de la contratación total fue de prestación de servicios, indicando la posible existencia de nóminas paralelas y la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales de prestación de

---

<sup>197</sup> Este aparte se hizo a partir de la información redactada por el Director de Estudios Especiales y Apoyo Técnico para el informe del Proyecto Control al Control de la Contratación de la Auditoría General de la República, Doctor Fredy Céspedes Villa

servicios. Este riesgo fiscal afecta la gestión institucional de las entidades estatales en gobernabilidad, justicia y equidad.

Por esta razón, una de las tareas más necesarias en la Auditoría General de la República, es investigar, analizar y hacer seguimiento a las acciones necesarias para evitar esta situación en las entidades públicas.

#### c.1.5. Vigencias Futuras<sup>198</sup>

La ley 819 de 2003<sup>199</sup> establece en los Artículos 10, 11 y 12 la definición, casos y excepciones que justifican las vigencias futuras ordinarias, excepcionales, y ordinarias para las entidades territoriales.

Buscando una adecuada utilización y control del Presupuesto en sus ejecuciones, la Auditoría General ha detectado el riesgo que representa para el Estado hacer uso de las mismas. Más aún cuando lo ha advertido mediante resoluciones conjuntas y divulgado en medios masivos de comunicación. La AGR adelanta una línea investigativa para el análisis de la información que reportan las contralorías de sus sujetos vigilados, a fin de que se esté haciendo un correcto seguimiento a los recursos que se administran como vigencias futuras.

#### c.1.6. Procesos de Responsabilidad Fiscal, Procesos Administrativos Sancionatorios y Procesos de Jurisdicción Coactiva<sup>200</sup>.

Al inicio de este proyecto se elaboró el estado del arte de los procesos administrativos, sancionatorios y de jurisdicción coactiva por parte de la Oficina de Responsabilidad Fiscal y revisión de la Oficina de Control Interno, arrojando la consolidación que se presentan en las tablas siguientes:

---

<sup>198</sup> *Idem.*

<sup>199</sup>“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>200</sup> Esta parte se hizo a partir de la información redactada por el Jefe de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para el informe del Proyecto Control al Control de la Contratación de la Auditoría General de la República, Doctor José Luis Franco y la consolidación realizada por la Oficina de Control Interno en cabeza de la Dra. Gloria Elena Riascos.

**Tabla 1. INDAGACIONES PRELIMINARES** en trámite a 2 de junio de 2011 (2)

(No se hizo referencia a estas *A las que no se aludió en el informe de entrega por constituir una etapa pre procesal, no constitutiva de proceso como tal*)

	<b>Radicado diligencias</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Fecha hechos</b>	<b>Estado a 02- 06-11</b>	<b>Caducidad de la acción</b>
1	IP-212-060-08	Irregularidades en contratación	12-11-08		En el Consejo de Estado para decidir impedimento del Dr. Iván Darío Gómez L.	
2	IP-212-064-09	irregularidades en contratación	10-Jul-09		En el Consejo de Estado para decidir impedimento del Dr. Iván Darío Gómez L.	
3	IP-212-071-11	Pago de intereses de mora en salud, pensión y parafiscales.	22-03-11	Pagos: 03-12-09 04-12-09 27-08-10 y 24-12-10	El 17/06/2011 se solicitó información a la CGR Gerencia de TH	03-12-14 04-12-14 27-08-15 y 24-12-15
4	IP-212-072-11	Contratación	03-05-11	06-11-08	17-06-11 citación para notificar y respuesta a petición de fotocopias	06-11-13

**Tabla 2. PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL** en trámite a 2 de junio de 2011 (66)

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
1	RF-212-110-07	Pago de intereses de mora en servicios públicos y EPS	31/01/06	Proyectado auto de archivo por pago total de la obligación	31/01/2012
2	RF-212-124-08	Irregularidades en contratación	22/02/08	El 25/02/2011 se profirió auto de archivo por no merito	22/02/2013
3	RF-212-126-08	Indebido pago y reconocimiento de horas extras.	04/07/2008	Fallo con responsabilidad fiscal confirmado en segunda instancia y notificado	31/08/2011

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
4	RF-212-128-08	Pago de intereses moratorios y sanciones en impuesto predial.	09/06/08	Auto de archivo confirmado en segunda instancia, en notificaciones grado de consulta.	25/07/2012
5	RF-212-130-08	Irregularidades en conciliación y el pago de la misma.	27-06-07	17-06-11 auto niega prueba.20-06-11 Se fijó estado auto niega prueba	27/06/2012
6	RF-212-141-08	Irregularidades pago de sanciones	29/11/06	Se confirmó el fallo sin responsabilidad fiscal. Se encuentra en notificaciones.	29/12/2014
7	RF-212-148-08	Irregularidad en contratación	26/02/08	Se confirmó el fallo con responsabilidad fiscal. Se encuentra en notificaciones.	26/02/2013
8	RF-212-143-08	Irregularidades en pago de viáticos	13/10/04 Suspensión de Términos de tres años.	El 16/03/2011 se profirió auto que resolvió solicitud de nulidad	13/10/2012
9	RF-212-160-08	Violación a las normas de austeridad en el gasto.	02-Jul-08	Se imputó responsabilidad fiscal, se denegaron unas pruebas.	02-07-2013
10	RF-212-161-08	Orden de pedido, productos y servicios en bonos redimibles, para programa de bienestar social de los funcionarios	03-07-08	En notificaciones de fallo con RF	03/07/2012
11	RF-212-163-08	Violación de normas de austeridad en el gasto	30/05/06	El 06/05/2011 se profirió fallo con responsabilidad fiscal	30/05/2011
12	RF-212-165-08	Violación de normas de austeridad en el gasto público	03/07/08	El 25/05/2011 se profirió auto de archivo por pago	03/07/1013
13	RF-212-166-08	Irregularidades en contratación	09/07/08	Se revocó en consulta el auto de archivo por no merito	09/07/2013

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
14	RF-212-172-08	Irregularidades en orden de servicio para adquisición de bienes	21/08/08	Se falló con responsabilidad fiscal, se ordenó cesación de la acción fiscal por pago, se encuentra en notificaciones.	21-08-2013
15	RF-212-174-08	Irregularidades en contratación	22/08/08	Notificaciones de auto de archivo por pago	22/08/2013
16	RF-212-176-08	Irregularidades en adquisición de papelería y útiles de oficina	22-08-08	Notificación auto de archivo por pago	22/09/2013
17	RF-212-179-08	Pago de intereses de mora por no consignar aportes en pensión	15/12/06	Se falló sin responsabilidad fiscal, se confirmó en grado de consulta, se encuentra en notificaciones.	15-12-2011
18	RF-212-180-08	Irregularidades en manejo de caja menor	10/11/08	Se decretó la nulidad y se volvió a proferir auto de apertura	10/11/2013
19	RF-212-184-09	Pago de primas salariales- correspondiente a los días de inasistencia	05/02/09	En periodo probatorio, posterior a la imputación.	05/02/2014
20	RF-212-185-09	Irregularidades en manejo de recursos económicos públicos	05/01/09	Se imputó responsabilidad fiscal.	05,01,2014
21	RF-212-187-09	El producto de la OPS fue recibido sin contar con el concepto técnico y valoración por falta de personal idóneo.	18-02-09	Periodo de pruebas posterior a imputación	18/02/2014
22	RF-212-188-09	Indebida contratación	23-06-08	En notificaciones recurso de reposición	23/06/2013
23	RF-212-190-09	Indebida contratación	16-03-09	En etapa probatoria	16/03/2014
24	RF-212-192-09	Indebida contratación	31-03-09	26-05-11 Se interpuso recurso de reposición.	31/03/2014

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
25	RF-212-193-09	No reintegro de rendimientos financieros PNUD	31-03-09	Para fallo	31/03/2014
26	RF-212-194-09	Compra de juguetes para los hijos de sus funcionarios con cargo al rubro de bienestar social,	15/04/09	En periodo probatorio, posterior a la imputación	15/04/2014
27	RF-212-195-09	Irregularidades en contratación	04/05/09	Se imputó responsabilidad fiscal	04/05/2014
28	RF-212-196-09	Adquisición de 1 tiquete aéreo, que no fue utilizado ni reintegrado su valor	10/06/09	Etapa probatoria después de la imputación	10/06/2014
29	RF-212-198-09	Violación de normas de austeridad en el gasto público	12/08/09	El 24/05/2011 se profirió auto de archivo por pago total de la obligación	12/08/2014
30	RF-212-199-09	Adquisición de publicaciones de lujo y tarjetas de presentación	21/08/09	Fallo con Responsabilidad Fiscal	21/08/2014
31	RF-212-200-09	Irregularidades en contratación	07/09/09	Se encuentra en período probatorio	07.09.2014
32	RF-212-201-09	Saldos y valores no ejecutados dentro del presupuesto de 2007	09/09/09	Etapa probatoria después de la imputación	09/09/2014
33	RF-212-202-09	Irregularidades en contratación	09/09/09	Se imputó responsabilidad fiscal	09/09/2014
34	RF-212-203-09	Gasto a cargo del rubro de bienestar social.	10/09/09	Se imputó responsabilidad fiscal	10-09-2014
35	RF-212-204-09	Pago de intereses moratorios	05/10/09	El 16/05/2011 se profirió auto que vincula a otro implicado	05/10/2014
36	RF-212-205-09	Violación de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa	05/10/09	Se imputó responsabilidad fiscal, Pendiente auto de cesación de la acción fiscal por pago.	10/09/2014

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
37	RF-212-206-10	Indebida Contratación	30-10-09	11-05-11 Auto abrió a pruebas el proceso	30/10/2014
38	RF-212-207-10	Indebida Contratación Incumplimiento	13-11-09	04-04-11 Auto abrió a pruebas el proceso	13/11/2014
39	RF-212-208-10	Irregularidades en las liquidaciones del crédito - saldos pendientes.	29/12/09	Notificación de auto de archivo por no merito	29/12/2014
40	RF-212-209-010	Pago indebido de viáticos	05/01/10	Está en período probatorio	05-01-2015
41	RF-212-210-10	Pago de primas sin facultad legal para ello	05/02/2010	Para fallo	05-02-2015
42	RF-212-211-10	Irregularidades en contratación	05/02/10	Se imputó responsabilidad fiscal	05-02-2015
43	RF-212-212-10	Irregularidades en liquidación de convenio PNUD	06/05/10	El 18/03/2011 se vinculó a tercero civilmente responsable.	06/05/2015
44	RF-212-213-10	Irregularidades en contratación	08/06/10	El 24/05/2011 se practicó versión libre	08/06/2015
45	RF-212-214-10	Pago de Intereses moratorios en impuesto de vehículo	14/07/10	Notificación de auto de archivo por no merito	14/07/2015
46	RF-212-215-10	Perdida de Cheques	15/07/10	Notificación de auto de vinculación al Banco AV-Villas el 09/06/2011	15/07/2015
47	RF-212-216-10	Irregularidades en liquidación de convenio PNUD	15/07/10	El 18/03/2011 se vinculó a tercero civilmente responsable.	15/07/2015
48	RF-212-217-10	Incumplimiento parcial de contrato, soportes	17/08/10	Etapla probatoria después de la apertura y vinculación de otro responsable y la aseguradora	17/08/2015
49	RF-212-218-10	Hurto y cobro ilegal de cheques	19/08/10	Etapla probatoria después de la apertura y vinculación de banco como presunto	19/08/2015

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
				responsable.	
50	RF-212-219-10	Violación de normas de austeridad en el gasto público	18/08/10	El 18/03/2011 se profirió auto de vinculación al garante	18/08/2015
51	RF-212-220-10	Sobre costos en la contratación de licencias de software	31/08/10	En notificaciones de la imputación	31/08/2015
52	RF-212-221-10	Irregularidades en contratación	15,09,10	Se vinculó al garante	15-09-2015
53	RF-212-222-10	Pago primas de servicio nivel territorial	12-10-10	02-06-11 Se recibió Memorando de jurídica sobre consulta de primas.	12-10-2015
54	RF-212-223-10	Sobrecostos en el mantenimiento de vehículos de la Contraloría Distrital de Bogotá.	14/10/10	Etapa probatoria después de la apertura	14/10/2015
55	RF-212-224-10	Irregularidades en contratación	28/10/10	El 08/07/2011 vence periodo probatorio	28/10/2015
56	RF-212-226-10	Pago de salarios por encima de lo fijado al contralor	05.11.10	Tiene acuerdo de pago	05-11-2015
57	RF-212-227-10	Indebida Contratación	22-11-10	09-06-11 Versión libre	22/11/2015
58	RF-212-228-10	Irregularidades en contratación	29-11-10	Se encuentra en periodo probatorio	29-11-2015
59	RF-212-229-10	Irregularidades en contratación	07-12-10	05-05-11 solicitud colaboración notificación personero municipal de Tunja.	07/12/2015
60	RF-212-230-11	Liquidación indebida de intereses moratorios	07/01/11	Vinculación al garante	07/01/2016
61	RF-212-231-11	Irregularidades en pago de comisiones de servicios al interior del	24/01/11	Se solicitó información de póliza para vincular garante	24/01/2016

	<b>Radicado proceso</b>	<b>Tema</b>	<b>Fecha auto apertura</b>	<b>Estado a 02-06-11</b>	<b>Prescripción</b>
		país			
62	RF-212-232-11	Irregularidades en contratación	09 -02-11	16-05-11 Auto prorroga término probatorio.	09/02/2016
63	RF-212-233-11	Irregularidades en contratación	11/02/11	Impedimento se encuentra en la oficina jurídica	11/02/2016
64	RF-212-234-11	Irregularidades en pago de impuesto de vehículo	15/06/11	Notificaciones de auto de archivo por pago total de la obligación	15/06/2016
65	RF-212-235-11	Irregularidades en contratación	23/05/11	Notificaciones de auto de apertura	23/05/2016
66	RF-212-237-11	Irregularidades en contratación	07-06-11	Apertura	07-06-2016

**Tabla 3. PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS** en trámite a 2 de junio de 2011 (33)

	<b>Número de Proceso</b>	<b>Fecha hechos</b>	<b>Fecha Auto Apertura</b>	<b>Tema</b>	<b>No. Resolución Sancionatoria dd-mm-aa</b>	<b>Estado a 2 de junio</b>	<b>Caducidad de la facultad sancionadora</b>
<b>1</b>	<b>PS 212-131-08</b>	28-02-08	12-11-08	Incumplimiento Plan de Mejoramiento	212-23-2011 del 28 de marzo de 2011. Notificada 18/05/2011	En Apelación	28-02-11
<b>2</b>	<b>PS 212-144-09</b>	03-03-09	13-04-10	Irregularidades en la rendición de la cuenta	212-008-2011 del 24 de febrero de 2011. Notificada 12/04/11	En notificación de reposición	03-03-12
<b>3</b>	<b>PS 212-152-10</b>	27-05-09	04-01-10	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	212-007-2011 del 14 de febrero de 2011. Notificada 9/03/11	En notificación de apelación	27-05-12
<b>4</b>	<b>PS 212-158-10</b>	31-12-09	08-06-10	Incumplimiento del Plan de Mejoramiento	212-017-2011 del 2 de marzo de 2011.	En Apelación	31-12-12

					Notificada 25/03/11		
5	PS 212-160-10	01-12-09	20-08-10	Incumplimiento del Plan de Mejoramiento	-	En diligencia de inspección documental en la Gerencia Seccional IV	01-12-12
6	PS 212-161-10	01-12-09	02-11-10	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	212-010-2011 de fecha 23 de febrero de 2011. Notificada 8/04/11	Revisando solicitud de revocatoria directa	01-12-12
7	PS 212-170-11	31-12-09	07-01-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	212-018-11 de 15 de marzo de 2011. Notificada 29/03/11	En notificación de reposición	31-12-12
8	PS 212-172-11	31-05-10	25-03-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	-	Analizando pruebas	31-05-13
9	PS 212-173-11	31-05-10	25-03-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	-	Analizando pruebas	31-05-13
10	PS 212-174-11	31-05-10	25-03-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	-	Analizando pruebas	31-05-13
11	PS 212-177-11	31-05-10	25-03-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	-	Analizando pruebas	31-05-13
12	PS 212-178-11	31-05-10	25-03-11	No suministro información a la AGR obstaculizando labor	-	Analizando pruebas	31-05-13

13	PS 212-179-11	01-12-09	28-03-11	Irregularidades en la rendición de la cuenta	-	Etapa Probatoria	01-12-12
14	PS 212-184-11	28-02-11	23-05-11	Rendición extemporánea de la cuenta	-	Comunicación de Auto de apertura	28-02-14
15	PS 212-185-11	28-02-11	23-05-11	Rendición extemporánea de la cuenta	-	Comunicación de Auto de apertura	28-02-14
16	PS 212-186-11	28-02-11	30-05-11	Irregularidades en la rendición de la cuenta	-	Comunicación de Auto de apertura	28-02-14
17	PS 212-188-11	01-12-10	17-06-11	Irregularidades en la rendición de la cuenta	-	Comunicación de Auto de apertura	01-12-13
18	PS 212-150-09	01-12-07	8/28/09	Plan de Mejoramiento	212-019-2011 22/03/2011	En proceso de pago	01-12-10
19	PS 212-153-10	04-03-10	13/04/10	Rendición Extemporánea de la Cuenta	No. 003	Notificando recurso de reposición	04-03-13
20	PS 212-156-10	23-10-09	5/27/2010	Trámite indebido de Quejas	No. 002	Devolución Notificación	23-10-12
21	PS 212-168-10	01-11-09	28/12/2010	Irregularidad en la Rendición de la Cuenta	No. 015 del 17-03-11	Notificando recurso de reposición	01-11-12
22	PS 212-166-10	20-09-10	11/10/2010	Información Vigencias Futuras	No. 012 del 11-03-11	Envío Notificación	29-09-13
23	PS 212-162-10	20-09-10	11/5/2010	Información Vigencias Futuras	No. 009 del 24-02-11	No recurrió. Oficiar descuento	29-09-13
24	PS 212-163-10	20-09-10	11/5/2010	Información Vigencias Futuras	No.022 del 25-03-11	No recurrió. Oficiar descuento	20-09-13
25	PS 212-165-10	20-09-10	11/5/2010	Información Vigencias Futuras	No. 021 del 24-03-11	En Reposición	20-09-10
26	PS 212-164-10	20-09-10	11/5/2010	Información Vigencias Futuras	No. 020 del 23-03-11	Se recibió notificación 15-06-11. Enviar a Apelación	20-09-10

27	PS 212-142-09	01-12-08	14/04/2010	Irregularidades Rendición de la Cuenta	No. 005 del 14-02-11	Se envió orden de descuento	01-12-11
28	PS 212-175-11	31-05-10	3/25/2011	Información sobre vacantes para la CNSC	-	Analizando pruebas	31-05-13
29	PS 212-176-11	31-05-10	3/25/2011	Información sobre vacantes para la CNSC	-	Analizando pruebas	31-05-13
30	PS 212-180-11	31-12-10	4/19/2011	Irregularidades Rendición de la Cuenta	-	Comunicación apertura y descargos	31-12-13
31	PS 212-187-11	31-12-10	7/6/2011	Incumplimiento Plan de Mejoramiento	-	Etaa probatoria	31-12-10
32	PS 212-171-11	10-12-10	1/19/2011	Incumplimiento Plan de Mejoramiento	3/18/2011	En Reposición	10-12-13
33	PS 212-182-11	04-02-11	04/05/2011	Incumplimiento Plan de Mejoramiento	-	En recepción de pruebas	04-02-14
34	PS 212-183-11	08-03-11	04/05/2011	Incumplimiento Plan de Mejoramiento	-	En recepción de pruebas	08-03-14

Para efectos de la caducidad de la facultad sancionadora, el artículo 38 del C.C.A., refiere a tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. En consecuencia, es a partir de esa fecha que se cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos.

### PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA

Respecto de los procesos de Jurisdicción Coactiva, la relación de los 83 procesos en trámite al momento de la entrega es la siguiente:

**Tabla 5. Procesos de Jurisdicción Coactiva**

	Proceso No	Mandamiento de pago	Fecha de Notificación
1	212/004/01	25 de Febrero de 2002	21 de Julio de 2004
2	212/013/02	10 de Diciembre de 2002	25 de Mayo de 2004
3	212/019/04	9 de Septiembre de 2004	16 de Noviembre de 2004
4	212/020/05	5 de Abril de 2005	23 de Mayo de 2005

	<b>Proceso No</b>	<b>Mandamiento de pago</b>	<b>Fecha de Notificación</b>
5	212/021/05	31 de Agosto de 2005	29 de Septiembre de 2005
6	212/022/05	12 de Diciembre de 2005	17 de Julio de 2006
7	212/026/05	22 de Noviembre de 2005	13 de Febrero de 2006
8	212/027/05	17 de Enero de 2006	13 de Febrero de 2006
9	212/028/05	24 de Febrero de 2006	13 de Marzo de 2006
10	212/029/05	22 de Noviembre de 2005	2 de Diciembre de 2005
11	212/031/05	13 de Enero de 2006	30 de Enero de 2006
12	212/033/06	20 de Febrero de 2006	10 de Julio de 2006
13	212/034/06	5 de Abril de 2006	8 de Mayo de 2006
14	212/035/06	10 de Julio de 2006	26 de Septiembre de 2006
15	212/036/06	16 de Junio de 2006	18 de Octubre de 2006
16	212/043/07	13 de Junio de 2007	25 de Enero de 2008
17	212/044/07	30 de Julio de 2010	3 de Mayo de 2011
18	212/049/08	21 de Enero de 2008	2 de Junio de 2011
19	212/050/08	4 de Agosto de 2008	24 de Junio de 2011
20	212/051/08	23 de Marzo de 2004	2 de Abril de 2004
21	212/052/08	18 de Marzo de 2005	3 de Agosto de 2005
22	212/053/08	4 de Agosto de 2008	3 de Mayo de 2011
23	212/054/08	22 de Julio de 2008	31 de Mayo de 2011
24	212/055/08	22 de Mayo de 2006	22 de Marzo de 2007
25	212/056/08	curad-ad-lit 19/09/2006	13 de Julio de 2007
26	212/057/08	8 de Octubre de 2007	30 de Junio de 2011
27	212/058/08	28 de Febrero de 2008	10 de Marzo de 2008
28	212/059/08	21 de Diciembre de 2007	13 de Julio de 2011
29	212/060/08	29 de Enero de 2007	Sin notificar
30	212/061/08	9 de Noviembre de 2006	24 de Noviembre de 2006
31	212/062/08	26 de Marzo de 2003	10 de Marzo de 2004
32	212/063/08	6 de Junio de 2007	17 de Marzo de 2011
33	212/064/08	29 de Enero de 2007	4 de Junio de 2007
34	212/065/08	19 de Octubre de 2006	5 de Enero de 2007
35	212/066/08	28 de Febrero de 2006	24 de Noviembre de 2006
36	212/067/08	23 de Enero de 2006	30 de Octubre de 2006
37	212/068/08	15 de Agosto de 2006	24 de Noviembre de 2006
38	212/069/08	19 de Mayo de 2006	12 de Febrero de 2007
39	212/070/08	28 de Noviembre de 2005	10 de Febrero de 2006
40	212/071/08	4 de Septiembre de 2005	21 de Noviembre de 2005
41	212/072/08	24 de Mayo de 2007	28 de Noviembre de 2007
42	212/073/08	24 de Agosto de 2007	8 de Octubre de 2008
43	212/074/08	23 de Agosto de 2007	29 de Agosto de 2007
44	212/076/08	8 de Abril de 2008	10 de Mayo de 2011
45	212/079/08	25 de Julio de 2007	22 de Marzo de 2011
46	212/080/08	7 de Abril de 2006	12 de Febrero de 2007
47	212/081/08	31 de Diciembre de 2007	30 de Junio de 2011

	<b>Proceso No</b>	<b>Mandamiento de pago</b>	<b>Fecha de Notificación</b>
48	212/082/08	28 de Junio de 2006	5 de Marzo de 2007
49	212/084/08	23 de Enero de 2003	17 de Marzo de 2003
50	212/085/08	14 de Junio de 2005	9 de Noviembre de 2005
51	212/086/08	31 de Marzo de 2006	Sin notificar (*)
52	212/088/08	5 de Mayo de 2006	31 de Mayo de 2011
53	212/089/08	14 de Diciembre de 2007	4 de Enero de 2008
54	212/090/08	25 de Marzo de 2008	18 de Mayo de 2011
55	212/091/08	18 de Marzo de 2011	23 de Mayo de 2011
56	212/093/08	23 de Septiembre de 2010	23 de Junio de 2011
57	212/095/08	29 de Septiembre de 2008	Sin notificar
58	212/096/08	10 de Marzo de 2003	7 de Abril de 2003
59	212/098/08	24 de Marzo de 2006	3 de Abril de 2006
60	212/099/08	20 de Mayo de 2009	15 de Julio de 2009
61	212/100/08	13 de Febrero de 2009	3 de Mayo de 2011
62	212/101/08	26 de Septiembre de 2008	20 de Octubre de 2008
63	212/104/08	14 de Abril de 2010	28 de Junio de 2011
64	212/106/08	27 de Julio de 2010	3 de Mayo de 2011
65	212/111/09	14 de Abril de 2010	9 de Marzo de 2011
66	212/112/09	26 de Junio de 2009	24 de Junio de 2011
67	212/114/09	14 de Abril de 2010	28 de Marzo de 2011
68	212/116/09	6 de Julio de 2010	3 de Agosto de 2010
69	212/117/09	3 de Agosto de 2010	23 de Mayo de 2011
70	212/118/09	14 de Abril de 2010	13 de Enero de 2011
71	212/121/09	14 de Abril de 2010	21 de Mayo de 2010
72	212/122/09	14 de Abril de 2010	Sin notificar
73	212/123/09	14 de Abril de 2010	13 de Enero de 2011
74	212/125/10	14 de Abril de 2010	21 de Mayo de 2010
75	212/126/10	30 de Julio de 2010	23 de Mayo de 2011
76	212/127/10	19 de Mayo de 2010	Sin notificar
77	212/128/10	27 de Julio de 2010	18 de Abril de 2011
78	212/129/10	27 de Julio de 2010	23 de Mayo de 2011
79	212/130/10	29 de Junio de 2010	13 de Enero de 2011
80	212/133/10	18 de Marzo de 2011	18 de Abril de 2011
81	212/134/10	14 de Febrero de 2011	11 de Mayo de 2011
82	212/135/11	18 de Marzo de 2011	13 de Mayo de 2011
83	212/136/11	15 de Abril de 2011	23 de Mayo de 2011

(\*) *Pendiente análisis pérdida fuerza ejecutoria por no notificación del mandamiento de pago art. 69 CCA.*

Sobre la prescripción en procesos de jurisdicción coactiva, se debe aclarar que no se adoptó una postura concreta, en la medida en que se sostuvo la siguiente tesis.

Tratándose de las obligaciones que provienen de actos administrativos es necesario señalar que respecto de su cobro se produce la pérdida de fuerza ejecutiva, prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, de conformidad con la cual, si no se notifica el mandamiento de pago al cabo de 5 años de estar en firme el acto, el acto decae y en consecuencia no es cobrable. Sin embargo, si se notifica el mandamiento de pago dentro del plazo anteriormente señalado, y al no existir norma especial que regule el tema, el cobro de la obligación no es susceptible de prescribir, razón por la cual el proceso durará indefinidamente hasta tanto se obtenga el pago de la deuda, pues sería contrario a la equidad natural, que por la demora de la administración en el fallo de los procesos pudiera resultar perjudicado el patrimonio público, si se contara un término después de iniciado el proceso.

## **c.2. Temas Sociales de Interés**

### **c.2.1. Salud<sup>201</sup>**

La “*Guía de auditoría al ciclo de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) – Salud*” fue elaborada en el año 2008 por un experto en la rama, en desarrollo del contrato firmado con la AGR, como instrumento simplificado de apoyo al Control Fiscal territorial ante el volumen de los recursos asignados, la complejidad de los procesos, la abundante normatividad del sector y en atención a las continuas demandas de la ciudadanía por mejores niveles en la calidad del servicio.

La guía está compuesta por cuatro capítulos, a saber:

- i) Descripción del marco normativo vigente,
- ii) Interacción del Sistema General de Participaciones con otras fuentes
- iii) Guía metodológica de auditoría al sistema general de participaciones en salud.
- iv) Matriz de evaluación al desempeño de las contralorías territoriales en la auditoría al Sistema General de Participaciones en Salud.

El contrato mencionado también previó la socialización y divulgación de la misma a las contralorías territoriales y a los funcionarios de las siete (7) Gerencias Seccionales de la AGR, previa convocatoria de cada una de ellas a las entidades de su ámbito de

---

<sup>201</sup> El desarrollo de este acápite, se hizo a partir de la información suministrada en entrevista focal por el funcionario de la Auditoría Delegada para el Control Fiscal de la Auditoría General de la República, Doctor Rafael Oviedo.

competencia; actividades que igualmente fueron realizadas en la vigencia 2008 y que incluyeron talleres prácticos con la totalidad de los sujetos de vigilancia de la AGR.

En representación del nivel central y como enlace con el nivel desconcentrado de la entidad, se asistió a cada una de las capacitaciones efectuadas por el contratista.

### **c.2.2. Salud Materna<sup>202</sup>**

Los ocho Objetivos de desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial<sup>203</sup>.

En el 2010, se llevó a cabo una Cumbre en la que se concluyó con la aprobación del mundial y se acordó “Cumplir con la promesa: unidos para lograr los Objetivos de desarrollo del Milenio”. En este evento se anunció de un número de iniciativas para luchar contra la pobreza, el hambre y las enfermedades; y para dar un mayor impulso tendiente a lograr un progreso acelerado respecto de la salud de las mujeres y los niños.

Varios Jefes de Estado y de Gobierno de países desarrollados y en desarrollo así como el sector privado, fundaciones, organismos internacionales, la sociedad civil y organismos de investigación, se han comprometido a ofrecer más de 40.000 millones de dólares durante los próximos cinco años<sup>204</sup>.

En Colombia, para cumplir con los Objetivos del Milenio, se han establecido unas metas desde la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dentro de las cuales se encuentra “Mejorar la Salud Materna”.

El artículo 29 de la Ley 1438 de 2011<sup>205</sup>, establece que las entidades territoriales administrarán el Régimen Subsidiado, a través del seguimiento y control del

---

<sup>202</sup>El desarrollo de este acápite, se hizo a partir de la información suministrada en entrevista focal por la Asesora de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico, de la Auditoría General de la República, Doctora María Carvajal Zapata

<sup>203</sup>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivos del Milenio. [En línea]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>, Consultado el 12 de septiembre de 2011

<sup>204</sup>*Ibidem*. Cumbre de Objetivos del Milenio.

<sup>205</sup>Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”,

aseguramiento de los afiliados dentro de su correspondiente jurisdicción, garantizando el acceso oportuno y de calidad al plan de beneficios.

El Control Fiscal sobre los recursos destinados a la salud materna, hoy día no se hace de forma eficiente pues hay insuficiente preparación y capacitación en la revisión y análisis de la política pública. Se requiere, además de capacitación en los lineamientos de los Objetivos del Milenio, aterrizados en la Legislación Colombiana, la preparación de un equipo evaluador, con gran experticie en el tema pero que sea capaz de ir a su vez circulando el conocimiento del tema de forma muy sencilla para que la comunidad en general participe de estos procesos.

### **c.2.3 Cultura<sup>206</sup>**

Desde el punto de vista conceptual, se ha afirmado que “en un sentido básico el concepto del patrimonio cultural se refiere a un universo de bienes materiales y manifestaciones inmateriales que son distintivos de los grupos humanos (urbanos, locales, nacionales) a los cuales las propias comunidades por apreciaciones simbólicas, históricas, estéticas, artísticas, tradicionales o ideológicas, incluso, les confieren un valor de identidad que se transmite socialmente en espacios y tiempos”<sup>207</sup>. Es así como el patrimonio cultural va más allá de la riqueza que confieren las bellas artes, la literatura, el patrimonio monumental o ceremonial de un pueblo.

Es un punto de encuentro entre hábitos, costumbres, representaciones simbólicas, creaciones intelectuales, tradiciones, conocimientos colectivos, prácticas mágico-religiosas, cosmovisiones, espacios naturales, sitios, bienes muebles e inmuebles, objetos y producciones artísticas (escénicas, audiovisuales, musicales o plásticas, entre otras), vinculados a la formación, existencia y desarrollo de la identidad de cada comunidad. Adquiere carácter propio cuando los grupos sociales deciden conferir valor especial a algunos hechos, productos o expresiones y, en consecuencia, definen instrumentos para protegerlos. Es importante precisar que “esta riqueza, no subyace en los objetos, los

---

publicada en el diario oficial 47.957 de 19 de enero de 2011.

<sup>206</sup>El desarrollo de este acápite, se hizo a partir de la información suministrada en entrevista focal por la Profesional Especializada de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República, Doctora Liliana Ortiz Ospino.

<sup>207</sup>CASTELLANOS, Gonzalo. PROYECCIONES DEL CONTROL FISCAL: Fomento de la cultura y salvaguardia del patrimonio cultural. Bogotá: Auditoría General de la República, 2010. Disponible en: <[http://www.auditoria.gov.co/documents/2010210\\_Guia\\_Control\\_a\\_Recursos\\_Cultura.pdf](http://www.auditoria.gov.co/documents/2010210_Guia_Control_a_Recursos_Cultura.pdf)>

sitios, o en las prácticas mismas, sino en escalas de representatividad que cada sociedad libremente confiere a los hechos sociales que produce y espacios que habita”<sup>208</sup>.

La protección y salvaguarda del patrimonio cultural es uno de los temas que mayor relevancia ha cobrado en las mediciones del desarrollo habida cuenta de la cohesión social atribuida a los procesos asociados a este factor y al potencial económico que está presente en los procesos culturales cuando **“en los últimos cinco años las actividades culturales contribuyen con el 1.78% del Producto Interno Bruto”**<sup>209</sup>.

En este sentido, la Auditoría General de la República decidió hace algunos años, en los aspectos relativos a la cultura, implementar un proceso, el cual inició con un desarrollo teórico que puso en contexto a los funcionarios de la AGR en el tema y que posteriormente llevó a hacer un análisis jurídico-institucional del sector cultural para iniciar un proceso de elaboración metodológica que llevaría los primeros pasos en el Control Fiscal de los recursos asignados para la protección y salvaguardia del patrimonio cultural.

Es así como, de la mano de destacados expertos nacionales, se llevó a cabo un proceso de sensibilización, capacitación (con la virtualización y Curso de Patrimonio Cultural en la Academia Virtual) y acompañamiento a las contralorías territoriales y autoridades locales, con Auditorías de intervención o de impacto, para iniciar acciones en esta materia.

Dada la importancia de este tema para el País, la Auditoría General de la República ha decidido continuar con este proceso haciendo estudios, investigaciones y complementando el trabajo desarrollado en los años anteriores, a fin de obtener un alto impacto en el sector. Se trata, sin lugar a dudas, de una de las prioridades del actual Auditor General de la República<sup>210</sup>.

Los recursos públicos asignados a la cultura tienen diferentes fuentes de financiación:

El Sistema General de Participaciones

El IVA por telefonía celular

---

<sup>208</sup> *Idem.*

<sup>209</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Cuenta Satélite de Cultura Serie 2000-2007: Boletín de Prensa. Bogotá: DANE, 2009. Pág. 4

<sup>210</sup> ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011, pp. 18 y 19.

La estampilla pro-cultura y,  
Los recursos asignados por Regalías

En el Sistema General de Participaciones, las asignaciones a la cultura corresponden actualmente al 6%, del 11.5% de los recursos destinados a propósito general. En la telefonía celular se cobra el 20% sobre lo facturado, de lo cual se destina el 12.5%, del 4% de la sobretasa pagada en estos impuestos. La Estampilla Procultura es un recurso que se logra financiar en cada departamento y municipio a través de actos administrativos como Acuerdos y Ordenanzas, estableciendo con ellos las necesidades de gestión cultural en los planes de desarrollo local. En cuanto a las regalías, sólo se ha obtenido el 0.1% de participación en el total de los recursos asignados para la cultura.

Estas asignaciones, a pesar de ser de destinación específica por ley, no se recaudan adecuadamente en los municipios y departamentos, por el desconocimiento de la normativa, por la falta de voluntad política de las autoridades, o por falta de vigilancia sobre estos recursos.

Anualmente el sector cultural debe recaudar por estos conceptos un poco más de 2 billones de pesos para todos los municipios con destino a los proyectos y programas del sector, sin embargo, no se cuenta con estos recursos y se observa, incluso, que no se está presupuestando el 10% que se debe destinar a la seguridad social de los artistas y gestores culturales del país.

Es así como ***el gasto público en cultura aunque debería ser mucho mayor, corresponde a sólo al 4,3% de la inversión cultural total del país.*** Es decir, los recursos públicos, en el momento, sólo pueden contribuir con 4 puntos porcentuales del PIB Cultural.

Es por eso que se requieren acciones urgentes de control y vigilancia fiscal a estos recursos, que se realizarán en el período 2011-2013 de la Auditoría General de la República, tales como:

- Acciones de vigilancia fiscal para garantizar el acceso colectivo al patrimonio cultural

- Acciones de vigilancia sobre la eficiencia en la administración de los recursos destinados por mandato constitucional para la preservación y conservación del patrimonio cultural
- Acciones de participación colectiva en la definición del patrimonio cultural y en la ejecución de los recursos públicos que se invierten en la cultura
- Acciones de capacitación y auditoría a los entes territoriales para conceder exenciones sobre el universo de bienes que constituyen el patrimonio cultural
- Acciones de vigilancia para garantizar el uso de estímulos y exenciones para personas que desarrollen procesos de gestión cultural
- Acciones tendientes a evitar que se continúe con la práctica del cambio del uso del suelo para permitir la destrucción de inmuebles que pertenecen al patrimonio cultural de la nación<sup>211</sup>.

### **c.3. Temas Medioambientales**

#### **c.3.1. Gasto Público en el Medio Ambiente<sup>212</sup>**

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE en la Cuenta Satélite de Medio Ambiente, las cuentas de gasto en protección ambiental tienen como objetivo principal medir el esfuerzo que los actores económicos realizan para proteger y conservar los recursos naturales, así como para evitar, mitigar, revertir y compensar los efectos negativos de las actividades económicas sobre el capital natural. En ellas se registran los gastos destinados a la protección del medio ambiente, así como las inversiones representadas en su mayoría en formación bruta de capital fijo (FBKF), es decir, maquinaria y equipo, edificaciones, equipo de transporte y activos cultivados con fines ambientales.

***El gasto público en protección ambiental en el período 2000-2008 aunque evidencia los esfuerzos de los recursos del erario destinado a esta causa, aún no llega al promedio de los estándares internacionales los cuales corresponden al 2% del PIB.***

El siguiente cuadro muestra que en el 2008 sólo se ha alcanzado el 0.4%.

<sup>211</sup> *Ibidem.*, p. 19.

<sup>212</sup> El desarrollo de este acápite, se hizo a partir de la información suministrada en entrevista focal por la Profesional Especializada de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República, Doctora Liliana Ortiz Ospino.

**Tabla 6. Gasto en protección ambiental del sector gobierno**

Miles de millones de pesos									
<b>A. Gasto en protección ambiental del sector gobierno<sup>a</sup></b>									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Total	695	892	913	1.024	980	1.269	1.592	1.791	1.965
Gastos corrientes	241	258	228	318	354	377	392	368	435
Inversión	454	634	685	706	626	892	1.200	1.423	1.530
<b>B. Producto Interno Bruto</b>									
PIB	208.531	225.851	245.323	272.345	307.762	340.156	383.898	431.072	478.572
Indicador A/B	0,33%	0,39%	0,37%	0,38%	0,32%	0,37%	0,41%	0,42%	0,41%

Fuente y cálculos: DANE

a: Corresponde a las entidades del Sistema Nacional Ambiental, municipios y entidades descentralizadas del orden nacional.

\* Corresponde al valor del PIB a partir del cálculo de las Cuentas Trimestrales

La Auditoría General de la República ha desarrollado algunos avances metodológicos y jornadas de sensibilización y divulgación en materia de vigilancia de los recursos destinados a la protección del medio ambiente<sup>213</sup>. Las acciones requeridas y que se darán curso durante este período de la AGR son:

- Diagnóstico y evaluación de la eficiencia con la cual se administran los recursos públicos destinados a la compra de predios para reforestación y protección de fuentes de agua.
- Actualización normativa de las cargas tributarias para asegurar regiones reforestadas sin intervención en actividades industriales, comerciales o de vivienda.
- Análisis del acatamiento a las disposiciones ambientales y la gestión realizada a prevención y atención de desastres
- Evaluación y formulación de política para la defensa del aire sano, de disposición de residuos sólidos de manera técnica, disposición adecuada de residuos hospitalarios y protección de humedales.

Existe una gran tarea a cargo de la AGR tendiente a lograr dar respuesta a la problemática que se presenta en estos sectores, actuando con oportunidad a través de procesos preventivos que coadyuven la labor de la gestión eficiente de los recursos

<sup>213</sup>BARRETO, Luis. Guía para elaborar el informe de los recursos naturales y del medio ambiente. Bogotá: Auditoría General de la República, 2010. [En línea]. Disponible en: [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/2010210\\_Guia\\_RecursosNaturales\\_y\\_Medioambiente.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/2010210_Guia_RecursosNaturales_y_Medioambiente.pdf).

destinados a estos sectores. Sin lugar a dudas, la pedagogía y el Control Social son elementos fundamentales en las futuras estrategias del Control Fiscal a cargo de los Órganos de Control. Se trata de un liderazgo que debe ser asumido por la Auditoría General de la República; liderazgo que está en consonancia con las prioridades del actual Auditor General de la República<sup>214</sup>.

### c.3.2. Recursos destinados a la “Ola Invernal”<sup>215</sup>

Las situaciones de emergencia invernal que afrontó el país desde mediados del mes de junio de 2010, obligaron al Gobierno Nacional a adoptar en el mes de diciembre de 2010 y enero del presente año, medidas tendientes a subsanar la emergencia económica, social y ecológica, que se generó por el fenómeno de “la niña”.

Se asignaron recursos a las poblaciones afectadas mediante las Alcaldías y Gobernaciones por lo que las Contralorías Territoriales, en cumplimiento de su función constitucional, deben ejercer control sobre el adecuado uso de los recursos asignados y la AGR a su vez, vigilar porque se haga adecuada utilización de los mismos. En razón de lo anterior, en la Auditoría General se analiza información que reportan las contralorías a fin de conocer esta labor se está llevando a cabalidad y se advierte sobre los posibles riesgos en que se incurra por este concepto.

### **3. Diagnóstico de identificación de las fuentes del daño antijurídico y de su articulación con la política de Defensa Judicial<sup>216</sup>**

Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1716 de 2009<sup>217</sup>, reglamentario de la Ley 1285 de 2009<sup>218</sup>, que actualmente reglamenta los Comités de Conciliación (anteriormente D.1214 de 2000), surge la necesidad de formular una nueva política para la prevención

---

<sup>214</sup> ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011, p. 18.

<sup>215</sup> Este ítem se hizo a partir de la información redactada por el Director de Estudios Especiales y Apoyo Técnico para el informe del Proyecto Control al Control de la Contratación de la Auditoría General de la República, Doctor Fredy Céspedes Villa

<sup>216</sup> El diagnóstico de la prevención del daño antijurídico fue realizado por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República tomando como base un análisis de la información de las amenazas y riesgos de la Entidad

<sup>217</sup> “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

<sup>218</sup> “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”.

del daño antijurídico para el periodo 2011 y subsiguientes. En efecto, tal requerimiento se exige dentro de las funciones del Comité de Conciliación de las Entidades. Además, la política anteriormente planteada fue desarrollada de manera efectiva, culminada y aprobada en Comité de Conciliación del día 17 de diciembre de 2009, Acta No 2/09, con el propósito de establecer recomendaciones ante posibles demandas contra la AGR. Dado que los fallos reiterativos en contra de la Entidad se circunscriben a unas causas determinadas, es necesario la adopción de una posición institucional frente a los lineamientos jurisprudenciales que permita garantizar una información actualizada, para evitar futuras acciones y omisiones que originen responsabilidad patrimonial para la AGR y posteriores demandas.

Es pertinente diseñar los lineamientos de conformidad con los temas más trascendentes que conllevan a una situación de carácter judicial. De conformidad con la información suministrada por la Oficina Jurídica de la AGR, estos temas se pueden dividir de la siguiente forma:

- Laborales

En materia laboral administrativa son muchos los temas de interés, pero en especial hemos observado que es reiterativa la situación de desvinculación de servidores públicos que se encuentran en provisionalidad en cargos de carrera administrativa. De los (47) procesos vigentes, (11) son laborales.

- Responsabilidad Fiscal

En materia de responsabilidad fiscal, es constante la presentación de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto de desvirtuar actos administrativos que ordenaron el resarcimiento del daño causado al patrimonio del Estado. De los (47) procesos vigentes, (13) son fallos con responsabilidad fiscal.

- Extralimitación de Funciones

Siguiendo los postulados Constitucionales, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley (artículo 121). En desarrollo de lo anterior, la posición de la AGR está orientada en salvaguardar los principios de la parte dogmática de la Constitución, partiendo de la estructura del Estado, reconociendo que a pesar de que los diferentes órganos tienen funciones separadas, deben colaborar armónicamente para la realización de sus fines, y ejercer sólo las funciones que les son atribuidas; aspecto que se ratifica en el inciso segundo del artículo 123 de la Carta. De los (47) procesos vigentes, (19) corresponden a Extralimitación de Funciones de las autoridades administrativas.

- Sancionatorios:

En desarrollo de la facultad constitucional que el numeral 5 del artículo 268 constitucional le confiere a los contralores de imponer sanciones pecuniarias, la Ley 42 de 1993<sup>219</sup> previó, en su Capítulo V DEL TÍTULO II, las sanciones administrativas de naturaleza fiscal. El desarrollo de estos instrumentos ha recibido la denominación dogmática del proceso administrativo sancionatorio fiscal. Así, con total independencia del proceso de responsabilidad fiscal de carácter patrimonial, de conformidad con el artículo 99 de la Ley 42 de 1993<sup>220</sup> o de las sanciones disciplinarias en el marco de la Ley 734 de 2000<sup>221</sup>, se imponen sanciones al servidor público o a los particulares que manejan recursos públicos, no por el hecho de ocasionar daño patrimonial, sino por conductas o situaciones que han sido tipificadas como sancionables en los artículos 100 y 101 de la citada Ley 42, tales como: la amonestación o la multa. Las situaciones reprochables en cada uno de los preceptos mencionados, se contraen al incumplimiento de las obligaciones fiscales, es decir, los deberes y cargas que tienen los sujetos vigilados por los organismos de control. De los (47) procesos vigentes, (3) corresponden a procesos de naturaleza sancionatoria.

- Acción de Repetición

Conviene recordar que la Constitución Política, en su artículo 90 inc. 2, frente a la acción de repetición aduce lo siguiente:

---

<sup>219</sup>“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

<sup>220</sup>“Artículo 99º.- Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores”.

<sup>221</sup>“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

“(…)

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que ha sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”

Por esta razón, y teniendo en cuenta que la Administración, y para el caso específico la AGR, no está obligada finalmente a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por un agente suyo, es imperativa la aplicación de la figura de la Acción de Repetición, que como su palabra lo indica, conlleva a que una vez se haya hecho el pago producto de una sentencia condenatoria, acuerdo conciliatorio, o fallo de un Tribunal de Arbitramento, la AGR está en la obligación de repetir contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa, causo el detrimento patrimonial. En la AGR actualmente sólo se le ha dado curso a una (1) acción de repetición.

## **B. ANÁLISIS DE LA PROBLEMATICA**

### **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>222</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)

---

<sup>222</sup>Ver *Supra.*, Introducción.

- 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.
- 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)
- 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).
- Vacios 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**

- Detrimento 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.

En los siguientes gráficos se presentan a manera de resumen cada uno de los problemas detectados, sus causas y sus consecuencias.

**Gráfico 1.**  
**Causas y consecuencias de la falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal (PA)**

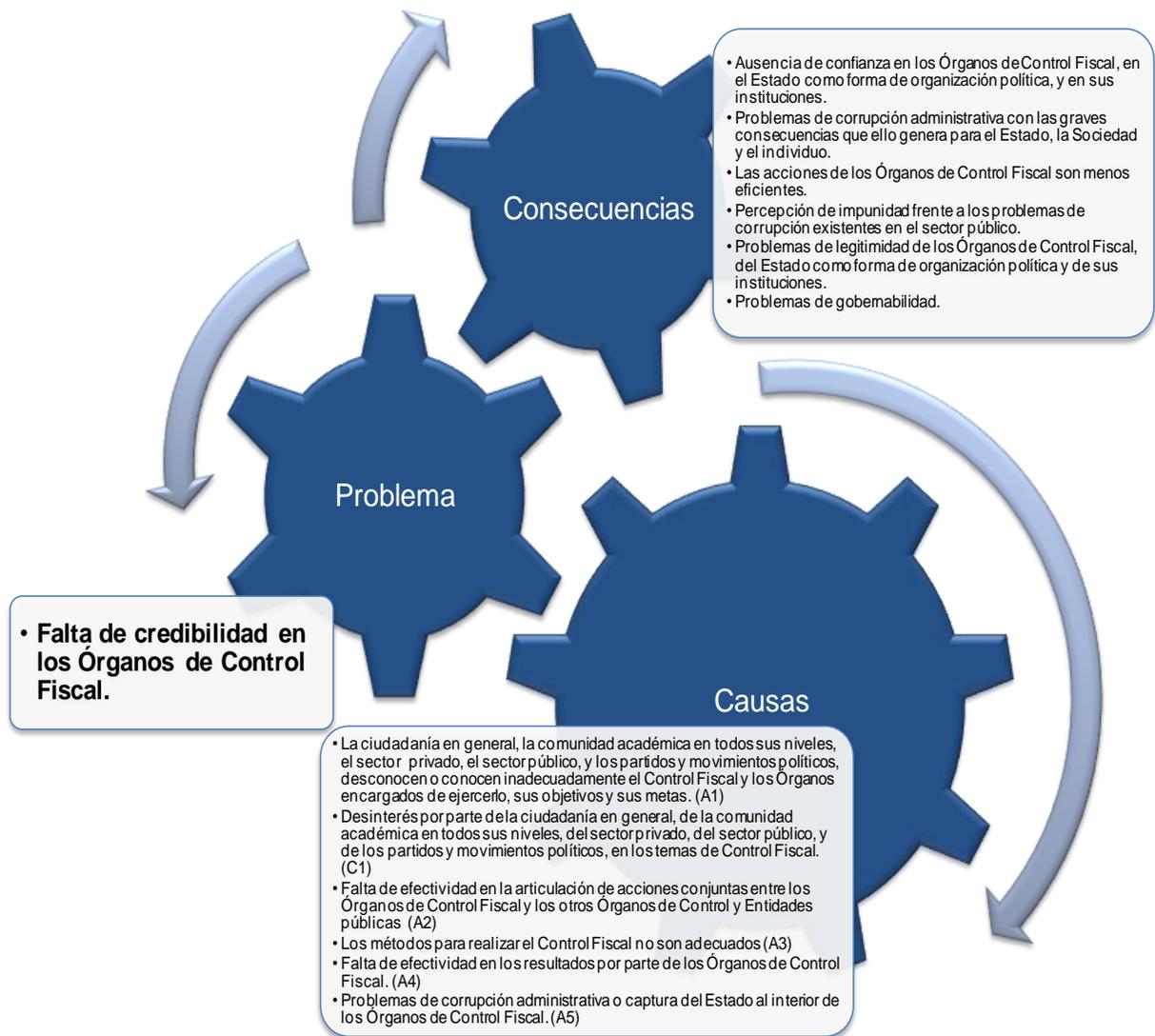
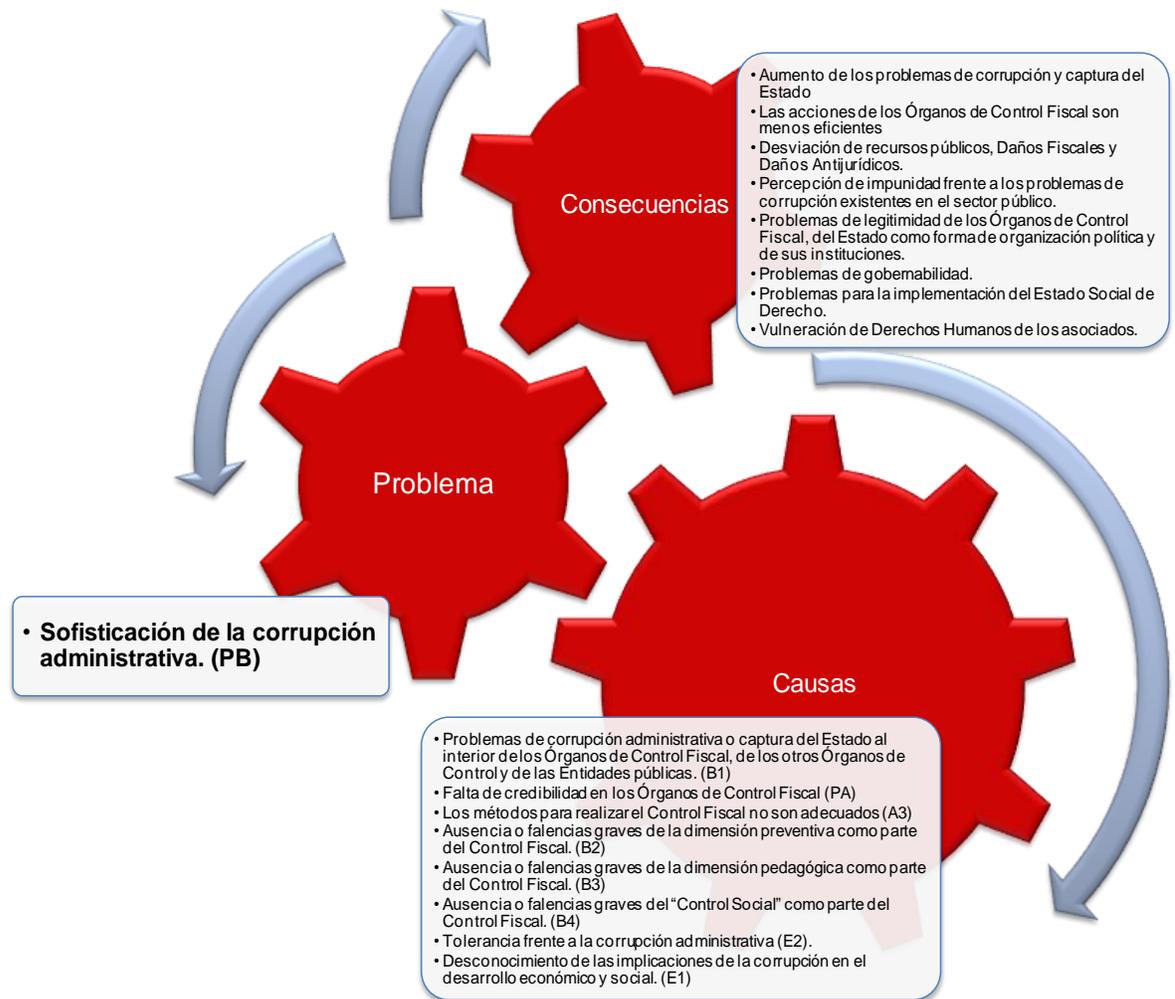
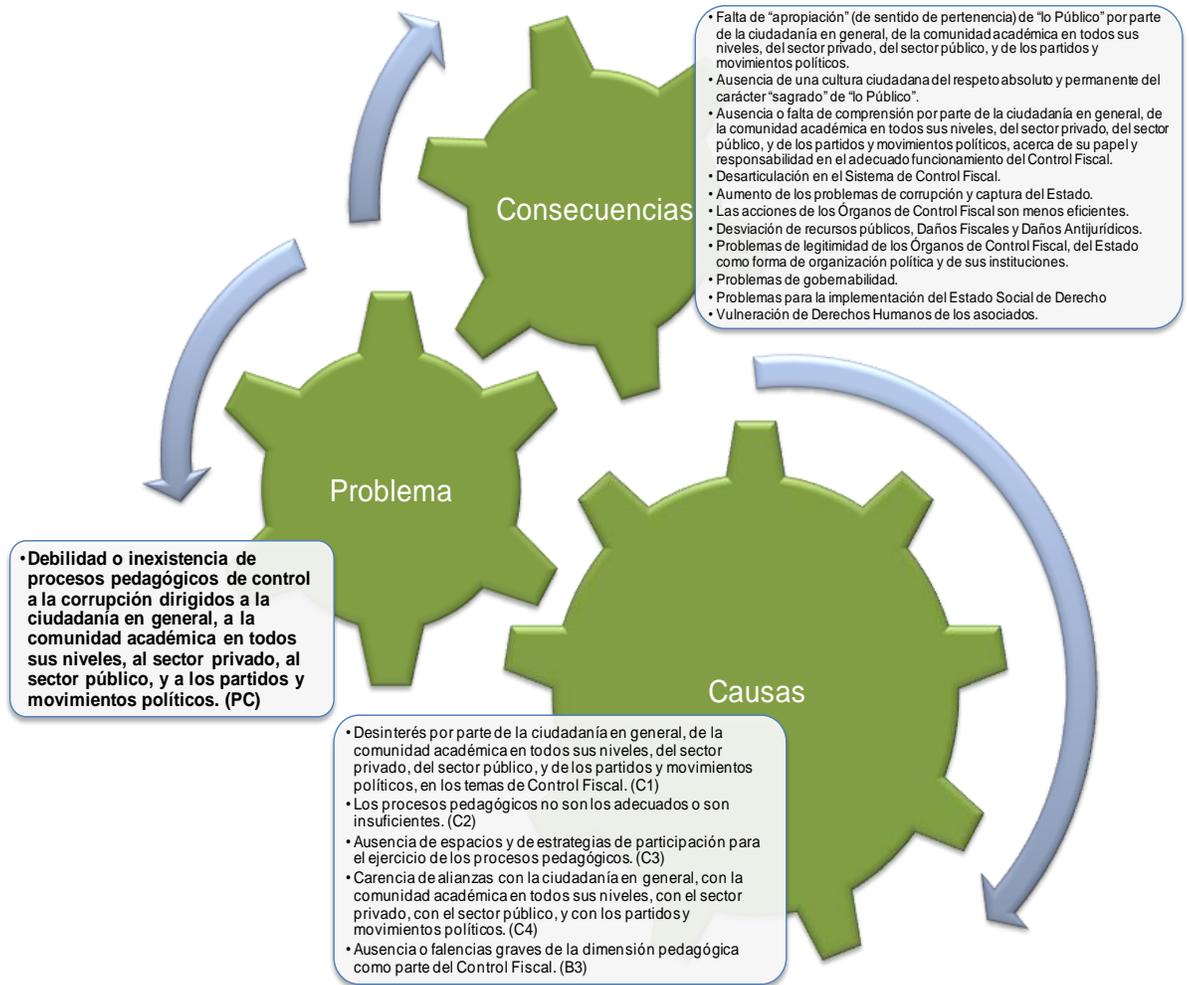


Gráfico 2.

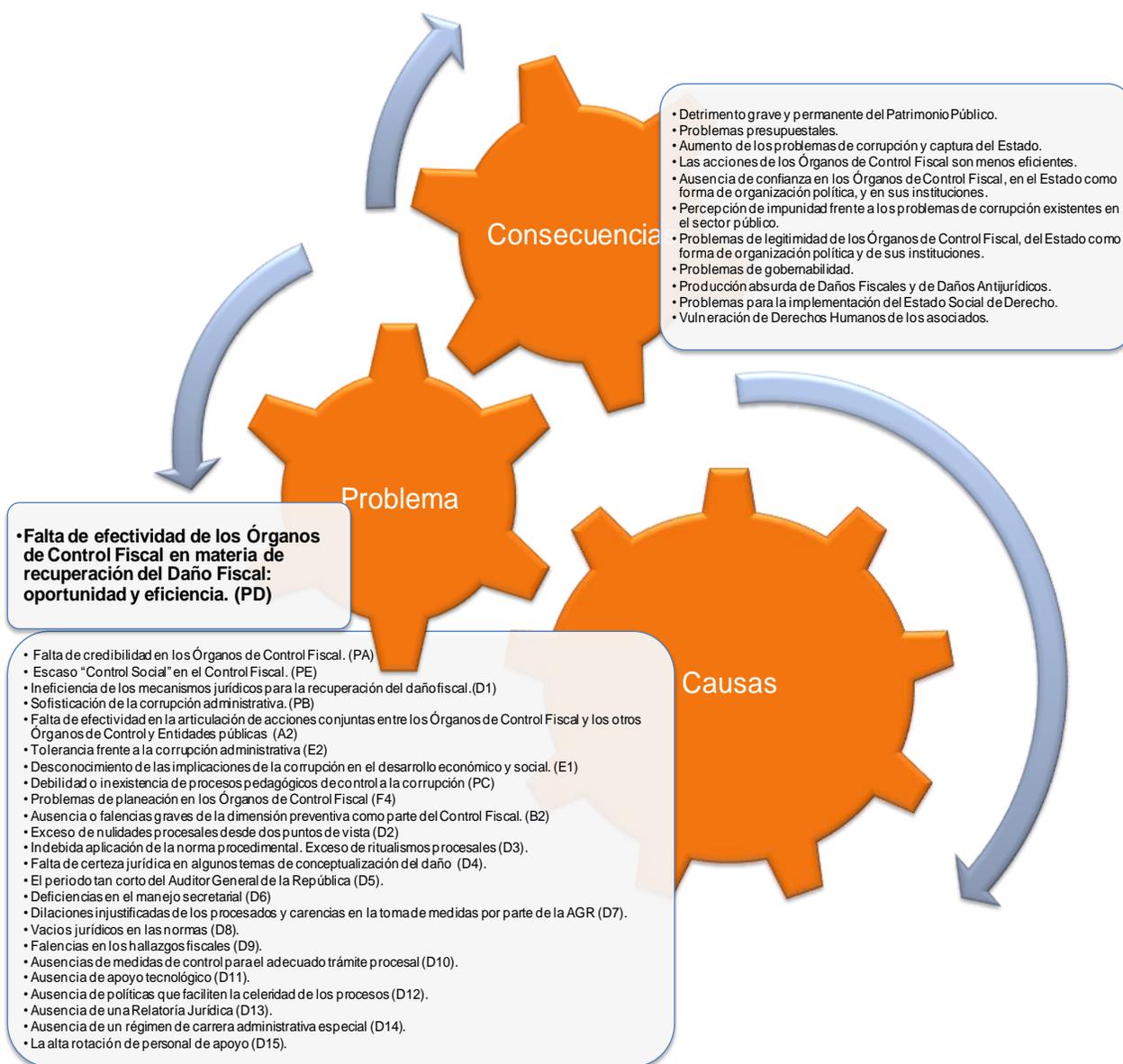
Causas y consecuencias de la sofisticación de la corrupción administrativa (PB)



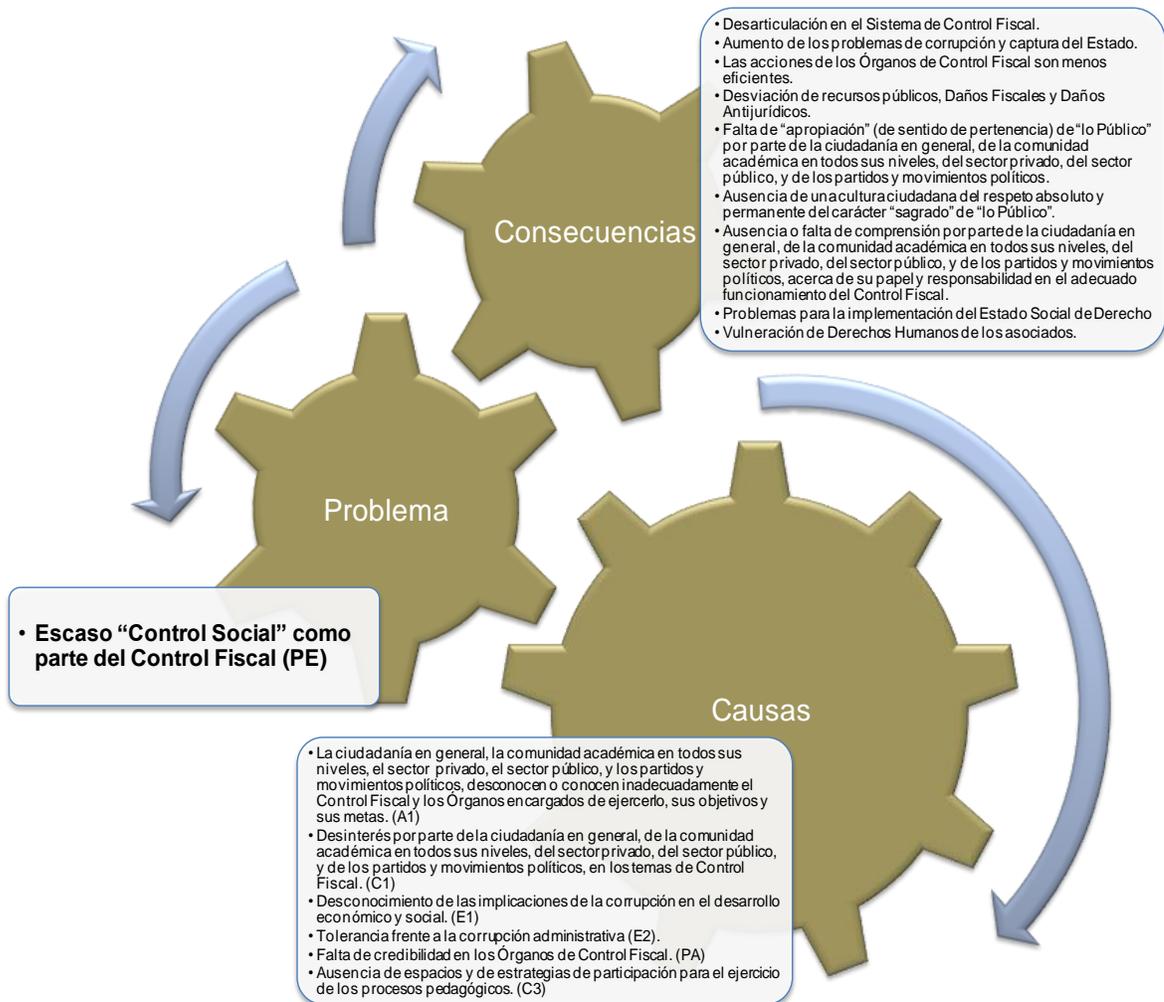
**Gráfico 3.**  
**Causas y consecuencias de la debilidad o inexistencia de procesos pedagógicos de control a la corrupción dirigidos a la ciudadanía en general, a la comunidad académica en todos sus niveles, al sector privado, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos (PC)**



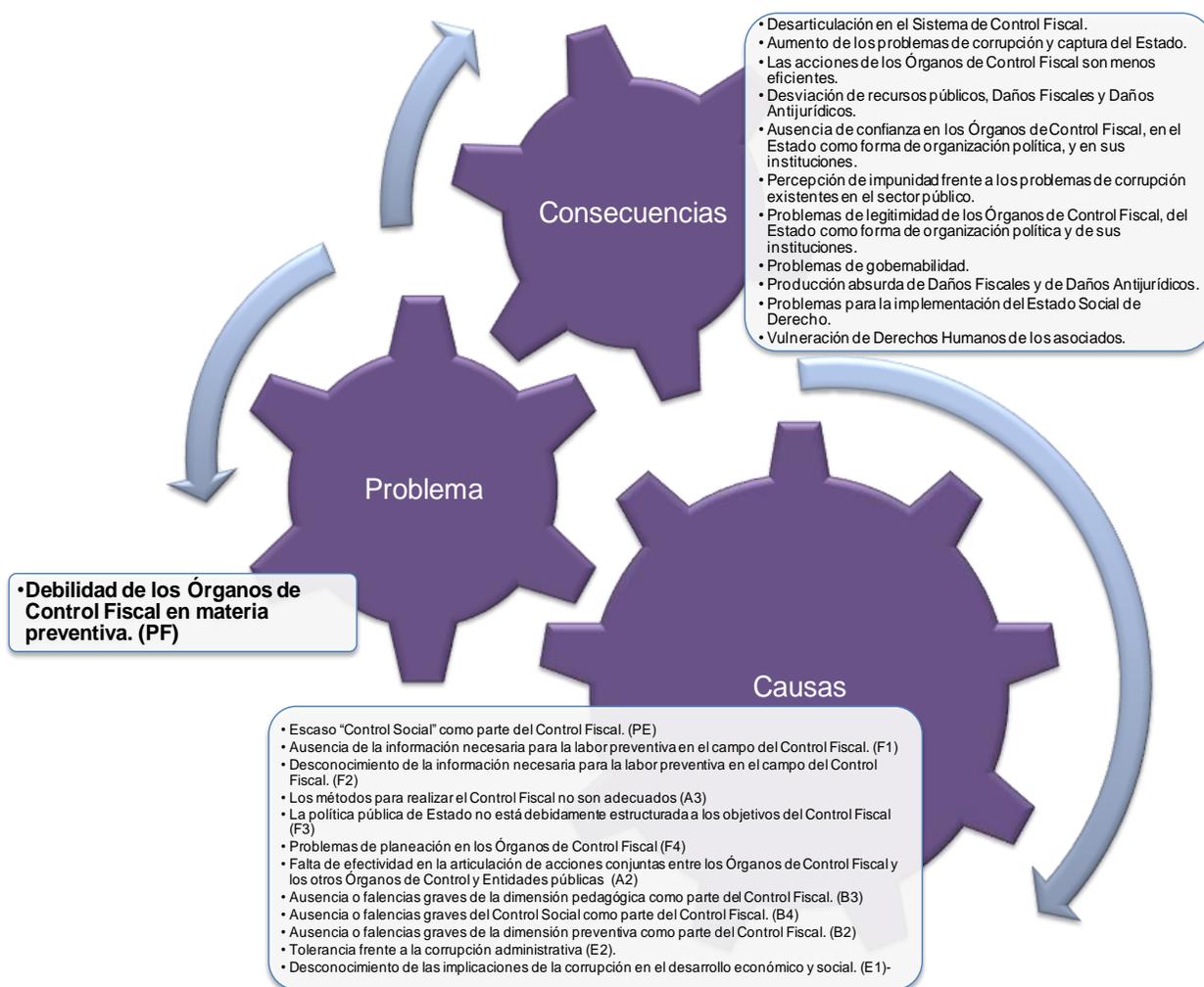
**Gráfico 4.**  
**Causas y consecuencias de la falta de efectividad de los Órganos de Control Fiscal en materia de recuperación del Daño Fiscal: oportunidad y eficiencia (PD)**



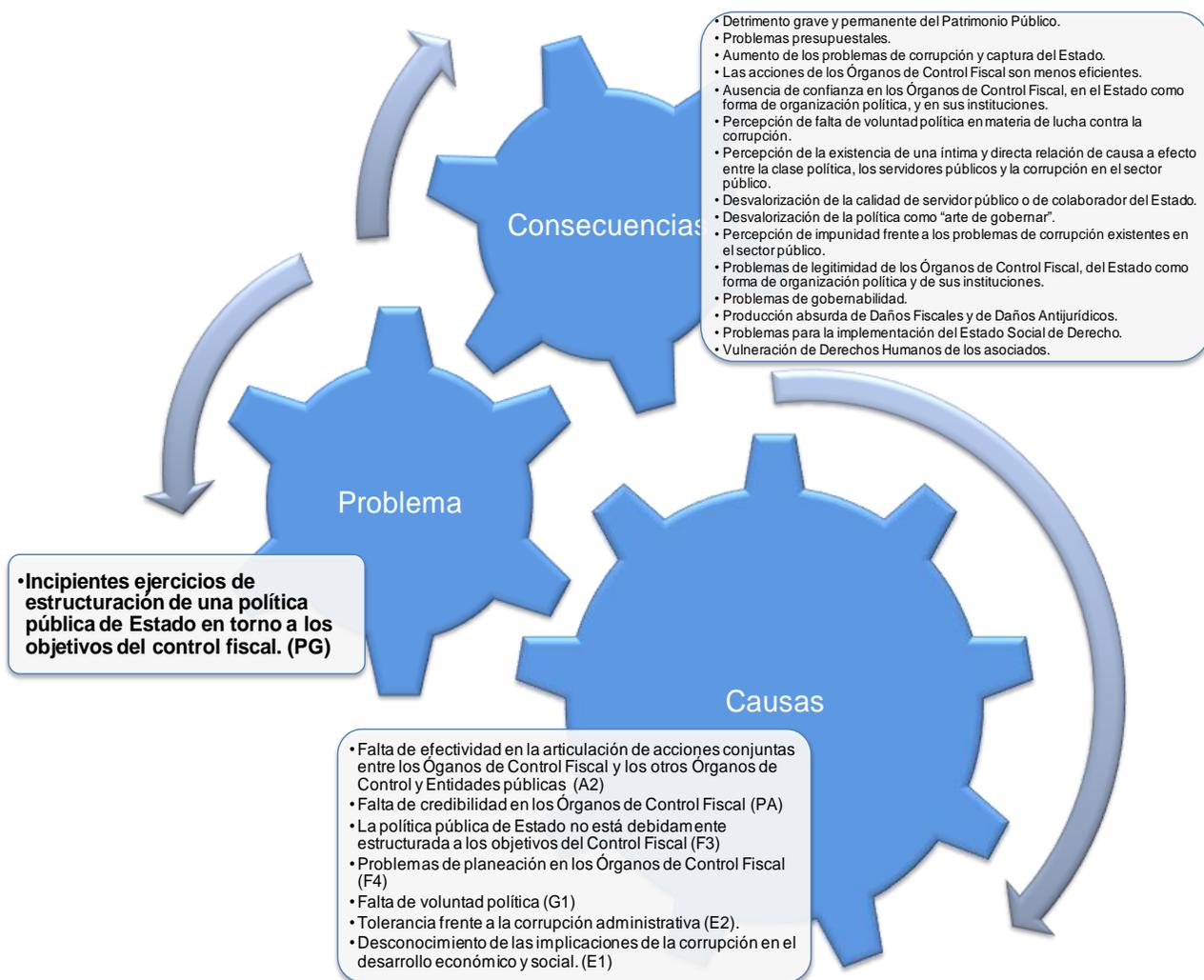
**Gráfico 5.**  
**Causas y consecuencias del Escaso “Control Social” como parte del Control Fiscal (PE)**



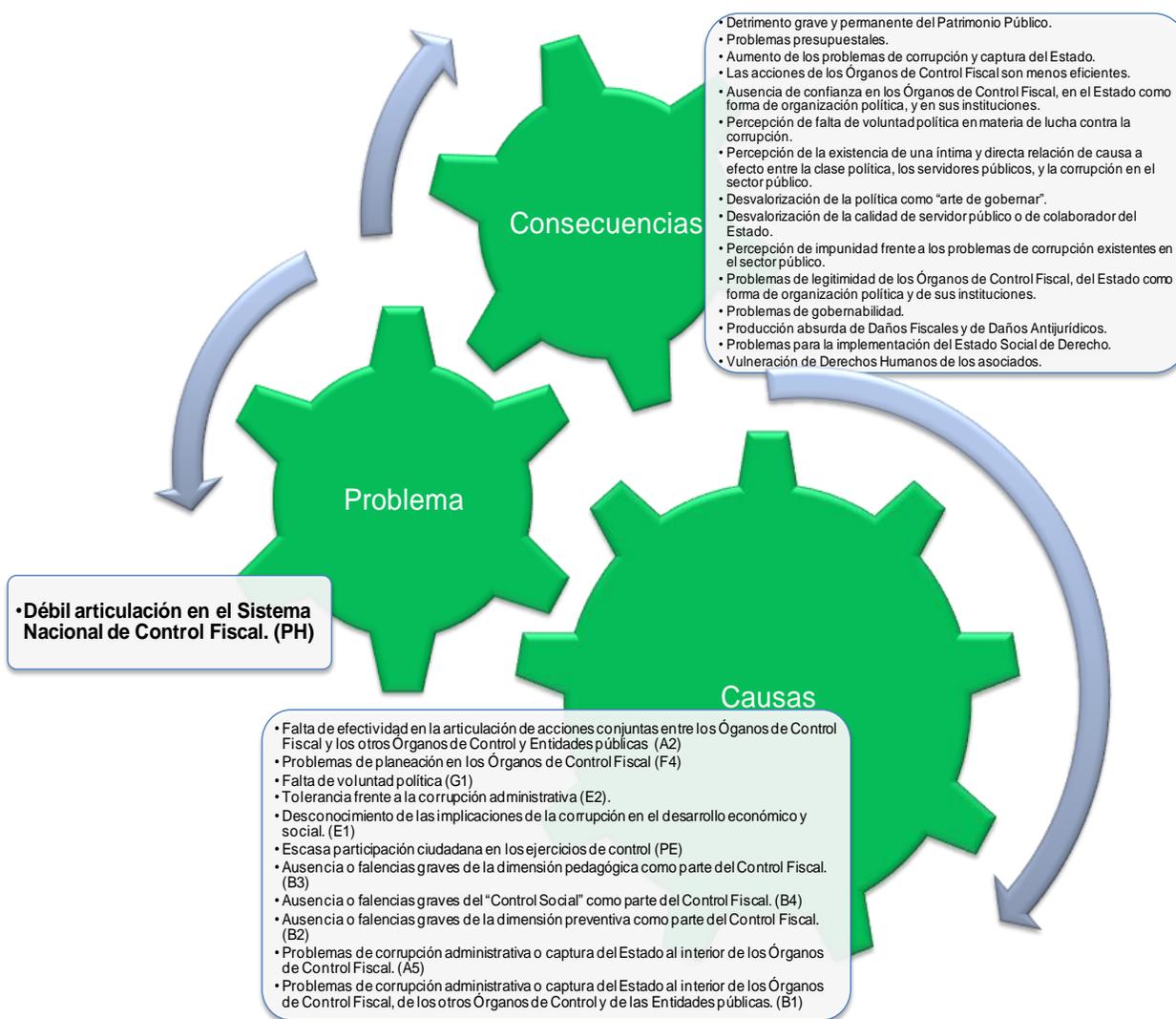
**Gráfico 6.**  
**Causas y consecuencias de la debilidad de los Órganos de Control Fiscal en materia preventiva (PF)**



**Gráfico 7.**  
**Causas y consecuencias de los incipientes ejercicios de estructuración de una política pública de Estado en torno a los objetivos del Control Fiscal (PG)**

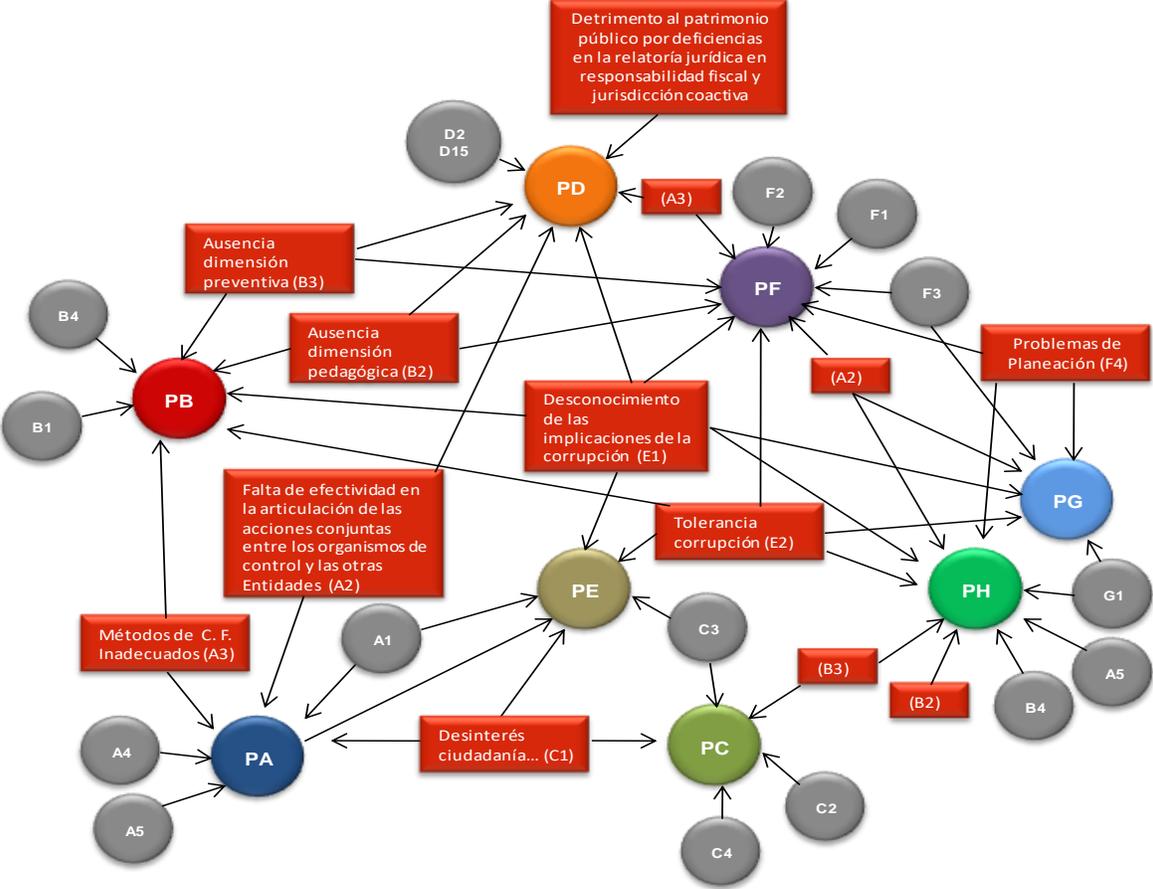


**Gráfico 8.**  
**Causas y consecuencias de la Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal (PH)**



Al elaborar el diagrama de causa y efecto se identifican las causas comunes a los problemas. El gráfico 9. Muestra la relación entre las causas y los problemas identificados, las causas que afectan a máximo dos problemas se presentan con el círculo gris, las que afectan tres o más problemas se presentan con el rectángulo rojo. Se encontraron nueve causas que afectan a tres o más problemas. También podemos inferir, que los problemas están interrelacionados y por lo tanto las acciones de mitigación no deben estar dirigidas a cada problema, sino que deben construirse articuladamente, de tal manera que se logren combatir causas relacionadas y no exista duplicidad de esfuerzos.

**Gráfico 9. Diagrama causa-efecto de la problemática del Control Fiscal y sus interrelaciones**



Fuente: elaboración propia

## **C. ANÁLISIS DEL PROBLEMA FOCAL**

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:

- 2.1 Insuficiente presencia de las dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social en los procesos de control a los recursos públicos
- 2.2 Insuficiente efectividad en la articulación de las acciones conjuntas entre los organismos de control y otras entidades, en la lucha contra la corrupción
- 2.3 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.
- 2.4 Débil articulación o presencia de una política pública en torno a los objetivos del control fiscal
- 2.5 Inefectiva planeación y desarrollo de los procesos de control fiscal
- 2.6 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
- 2.7 Falta de credibilidad en los órganos de control fiscal

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

- 3.1 Desconocimiento y tolerancia de la ciudadanía frente a las fuentes de corrupción administrativa
- 3.2 Inefectividad en la articulación de esfuerzos frente a la lucha contra la corrupción
- 3.3 Detrimento del patrimonio público
- 3.4 Inefectivo control en la temática sectorial e insuficiente capacidad técnica para abordarla
- 3.5 Desconocimiento de la operacionalidad y procedimiento frente a la normatividad de la defensa del patrimonio público
- 3.6 Inefectiva generación de impacto en la lucha contra la corrupción
- 3.7 Escasa confianza de la ciudadanía en los órganos de control fiscal

#### **4. 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.

### **III.SITUACIÓN DESEADA (FASE PROPOSITIVA DEL PROGRAMA PEDAGOGÍA, PREVENCIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN)**

#### **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.

## **B. MARCOS DE REFERENCIA**

### **1. Marco Conceptual**

El marco conceptual que se plantea desarrollar pretende ser la referencia teórica para el planteamiento de la solución a la problemática identificada. Se involucran en dicho marco, los conceptos y definiciones que se abordarán en el análisis de stakeholders y de estrategias del proyecto o programa en construcción.

## **CORRUPCIÓN**

Según la Real Academia Española este concepto se refiere a una “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios, en provecho, económico o de otra índole, de forma particular de los gestores que pertenecen a las organizaciones, especialmente a las públicas”.

Transparencia Internacional ha definido la corrupción como: “el abuso del poder delegado para beneficio propio”<sup>223</sup>. Esta definición aplica tanto para el sector público como para el privado. Esta organización ha realizado anualmente un indicador llamado: Índice de Percepción de Corrupción- IPC, se centra en la corrupción en el sector público, es decir, la modalidad de corrupción en la que intervienen funcionarios o empleados públicos y políticos. “Las fuentes de datos utilizadas para elaborar el índice incluyen preguntas relacionadas con el abuso del poder público y se centran en factores como: el soborno de funcionarios públicos, el pago de comisiones ilícitas en las contrataciones públicas, la malversación de fondos públicos o preguntas que indagan sobre la solidez y la efectividad de las iniciativas contra la corrupción del sector público”<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Frequently Asked Questions About Corruption. [En línea]. Disponible en: [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)

<sup>224</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perception Index 2011. [En línea]. Disponible en: [http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruption\\_perceptions\\_index\\_2011](http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruption_perceptions_index_2011)

De otra parte, el Gobierno Colombiano recientemente ha elaborado y divulgado el Estatuto Anticorrupción, una Ley “**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 este estatuto se ha señalado que la corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos porque afecta de manera negativa los niveles de crecimiento económico y disminuye su capacidad para atender las obligaciones frente a los ciudadanos<sup>225</sup>.

## RECURSOS PÚBLICOS

Son erogaciones que suponen previos ingresos, para satisfacer las necesidades públicas mediante la prestación de servicios<sup>226</sup>.

## GESTIÓN FISCAL

El Artículo Tercero de la Ley 610 de 2000 define a la Gestión Fiscal como “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”<sup>227</sup>.

## CONTROL FISCAL

Según lo establece la ley 42 de 1993, Artículo 4º, la El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente ley.

Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos.

Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.

---

<sup>225</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE COLOMBIA. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Imprenta Nacional, 2011. Pág. 7

<sup>226</sup> VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires: De Palma, 2002. Pág. 8

<sup>227</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 610 de 2000.

## EFICIENCIA

La eficiencia a la que se refiere este documento está encaminada a la provisión de información a través de la utilización óptima (más productiva y económica) de recursos<sup>228</sup>.

## EFICACIA

En este documento, el término eficacia se refiere al cumplimiento de metas y objetivos, proyectos, decisiones y obligaciones de la administración pública, en términos de cantidad, calidad y oportunidad<sup>229</sup>. El cumplimiento de estas tareas está subordinado a la obtención de los recursos necesarios y a un uso óptimo y adecuado.

## EFFECTIVIDAD

La efectividad se refiere a que la información relevante sea pertinente en el proceso de control fiscal, así como que su entrega sea oportuna, correcta, consistente y utilizable<sup>230</sup>.

## MEJORAMIENTO CONTINUO

Es el enlace sucesivo de acciones que involucran retroalimentación y realimentación en su desempeño operacional y potencial productivo, de la medición y presentación de reportes, innovación e implementación de tecnologías y diseños organizacionales nuevos y mejorados, logrando de esta manera incrementar la rapidez del comportamiento adaptativo de la organización<sup>231</sup>.

## PEDAGOGÍA EN EL CONTROL FISCAL

En el control fiscal se entiende por proceso pedagógico el conjunto de acciones orientadas a desarrollar habilidades y competencias, para que la ciudadanía, de manera individual o colectiva, pueda ejercer vigilancia, seguimiento y evaluación a la gestión pública, al desarrollo de proyectos, y a la prestación de servicios públicos<sup>232</sup>.

## COMUNIDAD ACADÉMICA

La comunidad académica es un grupo social relacionado a la generación de conocimiento sólidamente edificado en procesos rigurosos y sistemáticos de investigación, que comparten un mismo paradigma<sup>233</sup>.

Como grupo social, las comunidades científicas presentan diferentes niveles de institucionalización. La institucionalización se refleja en normas, intereses, lenguaje,

---

<sup>228</sup> USAID- CASALS & ASSOCIATES INC. Marco Referencial para el Programa de Fortalecimiento del Control Interno en las Entidades del Gobierno Colombiano. Bogotá: Price Water House- Coopers, 1998. Pág. 14.

<sup>229</sup> PACHÓN, Carlos. Diccionario de la administración pública. Bogotá. Editorial Temis. 2008. Pág. 25.

<sup>230</sup> Ibid. Pág 14 y 15.

<sup>231</sup> BELL, Timothy et al. Auditoría basada en riesgos. Bogotá: ECOE Ediciones, 2007. Pág. 80

<sup>232</sup> COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Guía para el ciudadano sobre el control fiscal participativo. Bogotá: Imprenta Nacional, 2004. Pág. 13

<sup>233</sup> PARRA, Ciro; SEGURA Clara. Estudio sobre las comunidades académicas en la Universidad de la Sabana. Documentos Vicerrectoría académica. 2004, [En línea] Disponible en: [sabanet.unisabana.edu.co/admon/ComunidadesAcademicas.pdf](http://sabanet.unisabana.edu.co/admon/ComunidadesAcademicas.pdf) . Consultado el 11 de diciembre de 2011. Pág. 5.

paradigmas, códigos de ingreso, reconocimiento y pertenencia. Existen instituciones con institucionalidad propia como las academias (“academia de lenguas”, “academia de historia”), también concurren aquellas que se encuentran al interior de instituciones sociales, por ejemplo los centros de investigaciones en las instituciones públicas o en los organismos internacionales. Sin embargo, es la institución universitaria “la primera generadora de comunidades académicas; en ella se asientan los nodos de esa red de conocimientos, nodos de investigación, crítica, validación y difusión, que entran en relación con otros nodos de conocimiento de la misma y de otras instituciones académicas”<sup>234</sup>.

## EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

“En Colombia la educación se define como un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”<sup>235</sup>.

El sistema educativo en Colombia está organizado en: Educación inicial, educación preescolar, educación básica, educación media y educación superior.

La educación básica está dividida en dos ciclos: Básica primaria, que comprende los grados primero a quinto y básica secundaria, que comprende los grados de sexto a noveno. La educación media abarca los grados de décimo a once y culmina con el título de bachiller. Ésta es la terminología que se usará en el documento.

## EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior es un servicio público que puede ser ofrecido por el Estado o por particulares y se realiza después de la educación media<sup>236</sup> (título de bachiller). En Colombia se han definido diferentes instituciones de educación superior según su naturaleza y sus objetivos: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades.

La educación superior, como lo designa la constitución, debe permitir el acceso al conocimiento, el desarrollo científico y la tecnología. Además, debe brindar las herramientas para que las personas puedan desenvolverse en el entorno científico y tecnológico<sup>237</sup>.

## EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

El Ministerio de Educación Nacional y la constitución consagran que “la educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos

---

<sup>234</sup> *Ibid.* Pág. 5.

<sup>235</sup> Ministerio de Educación Nacional, Sistema educativo Colombiano. [En línea] Consultado el 11 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-236469.html>

<sup>236</sup> Ministerio de Educación Nacional, Panorama General de la educación superior. [En línea] Consultado el 11 de diciembre de 2011. <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-236469.html>

<sup>237</sup> BLANCO, LUIS; et al. DOCUMENTO SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR, Vicerrectoría Sede Bogotá, Universidad Nacional. 2011. Pág. 10.

académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional<sup>238</sup>.

La educación para el trabajo no está sujeto al sistema de niveles y de grados propios de la educación formal. Sin embargo, debe ofrecer una formación permanente, personal, social y cultural, que se fundamente en una concepción integral de la persona.

## PARTIDOS POLÍTICOS

En este documento, cuando se hable de partidos políticos se hace referencia a la definición consagrada en la constitución en el artículo 2° de la ley 130, “Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”.

## GREMIOS

Los gremios son “organizaciones sin ánimo de lucro que representan y fomentan los intereses de los empresarios de cierto sector de la economía en el proceso político”<sup>239</sup>. La actividad en el proceso político toma diferentes formas como la participación en juntas de organismos estatales, el ofrecimiento de servicios a sus asociados y declaraciones públicas de opiniones relevantes al sector<sup>240</sup>. Además, al interior de algunos gremios existen comunidades académicas que se dedican a la investigación de temas importantes para el sector. En Colombia, se destacan gremios como la ANDI (industria), FENALCO (Comercio), Asobancaria (Financiero) y la SAC (Agricultura).

## SECTOR PÚBLICO

Son todas las organizaciones de naturaleza estatal que son establecidas para atender intereses colectivos y el adecuado funcionamiento del Estado. Las organizaciones públicas, difieren de las privadas, en: (1) Los interés de las organizaciones públicas son el bienestar social, los valores constitucionales y las consideraciones democráticas (2) La elección de los líderes de las organizaciones públicas, en las democracias representativas, son elegidos por voto popular. (3) Las organizaciones públicas son multifuncionales, deben cumplir diversos objetivos en ocasiones ambiguos, además en los procesos de toma de decisiones deben tener en cuenta factores como la transparencia y legitimidad. (4) Las organizaciones públicas no operan dentro de un mercado<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> Ministerio de educación nacional. Sistema de información de educación para el trabajo. [En línea] Consultado el 11 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-234968.html>.

<sup>239</sup> RETTBERG, Angélica. Empresarios y política en Colombia: Un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998). *Revista de estudios sociales*. Número 12. Universidad de los Andes. 2002. Pág. 56.

<sup>240</sup> *Ibid.* Pág. 56

<sup>241</sup> CHRISTENSEN, Tom; LØGREID, Per, RONESS Paul, RØVIK, Kjell. *Organization Theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge. New York. 2007. Pág. 8.

## SECTOR PRIVADO

El sector privado está conformado por aquellas organizaciones de propiedad individual que se caracterizan por operar en mercados competitivos (pueden ser también oligopólicos o monopolísticos), Los líderes o gerentes de las organizaciones son elegidas por los propietarios o socios y sus funciones y objetivos están claramente delineados.<sup>242</sup>

## HERRAMIENTAS PEDAGÓGICAS

Son instrumentos que cumplen una función de mediación en el proceso de enseñanza-aprendizaje y constituyen un recurso fundamental para que el docente desarrolle su labor. Las herramientas deben facilitar la implicación y *motivación* del estudiante, permitiendo una mejor aprehensión de los conceptos.

## PREVENCIÓN

Es el conocimiento de antemano de los eventos y aspectos vulnerables que pueden afectar el desarrollo de las funciones de una entidad y las estrategias que permiten mitigar los impactos.

Para efectos de este documento, el concepto de prevención se utiliza también de manera genérica para designar en su interior tres dimensiones: la prevención propiamente dicha, la pedagogía, y el control social.

## RIESGO

Tal como lo define el Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP, el riesgo es toda posibilidad o evento que pueda entorpecer o impedir el normal desarrollo de las funciones de una entidad y afectar el logro de sus objetivos<sup>243</sup>.

Los expertos de Price Water House-Coopers lo han definido como cualquier evento que pueda afectar su habilidad para conseguir un objetivo<sup>244</sup>.

## PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

El principio de precaución obliga a actuar sobre un riesgo o una amenaza en situaciones donde la información disponible no permite una determinación segura del riesgo. El recurso a este principio permite y obliga a las autoridades actuar aun cuando se trate de riesgos no comprobados científicamente.

## PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

El recurso al principio de prevención obliga a tomar medidas y estrategias, teniendo en cuenta que se conoce la información necesaria y los riesgos son comprobados e inminentes.

---

<sup>242</sup> *Ibíd.* Pág 10.

<sup>243</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA- DAFP. Guía de Administración de Riesgo. Bogotá: DAFP, 2009. Pág. 12

<sup>244</sup> USAID- CASALS & ASSOCIATES INC. *Op Cit.* Pág. 3.

## PRINCIPIOS DE GESTIÓN DEL RIESGO

Hay un conjunto de principios generales del riesgo cuando se hace uso del principio de precaución:

- Proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido;
- La no discriminación en la aplicación de las medidas;
- La coherencia de las medidas con las ya adoptadas en situaciones similares o utilizando planteamientos similares;
- El análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la inacción<sup>245</sup>.

## AUDITORÍA

Es un proceso sistemático que mide y evalúa, los resultados de la gestión fiscal en términos de prestación de servicios o provisión de bienes públicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a las entidades públicas fundamentar sus opiniones y conceptos<sup>246</sup>.

## AUDITORÍA BASADA EN RIESGOS

Es el tipo de auditoría que recoge tres tipos de pensamientos contemporáneos: el sistémico, el económico y el científico; pues reúne en su actuar la mirada holística y multirelacional de distintos elementos, el análisis costo-beneficio e investigación en la valoración de los riesgos<sup>247</sup>. Este tipo de auditoría incluye dentro de sus componentes principales el mapa o panorama de riesgos asociados al objeto de su investigación o auditoría.

Las auditorías basadas en riesgos tienen cuatro funciones: prestar un servicio estratégico enfocado a ayudar a identificar los riesgos del negocio, orientar y guiar para establecer políticas y sistemas de control apropiados, a fin de manejar el riesgo efectivamente; concentrar la acción en los objetivos del control fiscal y en la percepción gerencial de los factores críticos para alcanzar las metas propuestas y por último, ejercer una función de evaluador independiente y vigilar el cumplimiento de las disposiciones internas y externas, así como detectar y prevenir el riesgo de fraude o corrupción<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> UNION EUROPEA. Síntesis de la legislación de la UE, Principio de la prevención. . [En línea] Consultado el 11 de diciembre de 2011. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l32042\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm).

<sup>246</sup> COLOMBIA. Contraloría General de la República. Guía de la Auditoría de la Contraloría General de la República. Bogotá: CGR, 2011. Pág 15

<sup>247</sup> BELL, Timothy et al. *Op Cit*. Pág. 241

<sup>248</sup> USAID- CASALS & ASSOCIATES INC. *Op Cit*. Pág. 20

## ALERTAS TEMPRANAS

Las alertas tempranas son elementos, indicadores y herramientas que permiten la reducción de riesgos, evitando y eliminando situaciones límites de impacto poblacional y económico en donde estos se presentan<sup>249</sup>.

## SISTEMAS DE ALERTAS TEMPRANAS

Son sistemas cuyo objetivo es facultar a las personas, comunidades y ciudadanía, que enfrentan una amenaza a que actúen con suficiente tiempo y de modo adecuado, para reducir y mitigar la posibilidad del riesgo. Un sistema de alertas tempranas contiene cuatro elementos interrelacionados: conocimientos de los riesgos, servicio de seguimiento y alerta, difusión y comunicación y capacidad de respuesta<sup>250</sup>.

## POLÍTICA PÚBLICA

En este documento se entiende políticas públicas “como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos”<sup>251</sup>

## AUDITORÍA BASADA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La auditoría basada en las políticas públicas considera la evaluación sobre si las políticas y procedimientos llevados a cabo por la Entidad conllevan a que los objetivos misionales, se cumplan<sup>252</sup>.

## VEEDURÍA CIUDADANA

La Ley 850 de 2003, inicia su texto con esta definición: “Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y *órganos de control*, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.

## CONTROL SOCIAL

El control social se entiende como la concurrencia de experiencias, conocimientos y métodos del control ciudadano y el control fiscal, encaminada a lograr una ciudadanía

---

<sup>249</sup> ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA REDUCCIÓN DE DESASTRES Y OFICINA FEDERAL ALEMANA. Desarrollo de Sistemas de Alertas Tempranas. Bonn: ISDR, 2006. Pág. Prólogo

<sup>250</sup> *Ibid.* Págs. 2 y 3.

<sup>251</sup> PINEDA, Nicolas. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones. Seminario de políticas públicas. 2007. Disponible en: <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>. Consultado el 11 de diciembre de 2011.

<sup>252</sup> USAID- CASALS & ASSOCIATES INC. *Op Cit.* Pág. 92.

informada, formada y organizada que se articule al ejercicio del control fiscal, y que con base deliberativa pública presente propuestas que incidan en los asuntos de interés colectivo y el control de los recursos públicos<sup>253</sup>.

## ESTRATEGIA PARTICIPATIVA

Las estrategias participativas hacen parte del modelo de enseñanza participativa basada en el Constructivismo filosófico alemán (Piaget y Vigostky y más recientemente de Maturana y Luhmann). La enseñanza participativa es una propuesta didáctica contemporánea que parte de los hallazgos de la antropología, la sociología y las ciencias cognitivas aplicadas a la educación, de “que nuestra especie construye el conocimiento de manera natural a partir de las relaciones con los otros”<sup>254</sup>. La propuesta constructivista subraya la importancia de la participación y el trabajo cooperativo en la configuración de nuevos saberes<sup>255</sup>.

Las estrategias participativas son la coordinación de acciones que permiten la participación activa, el trabajo en equipo y la interdisciplinariedad, elementos fundamentales en el proceso de enseñanza participativa. Entre algunas acciones de estrategias participativas se encuentran los procesos de auto-gestión, acción social y trabajo de campo.

## PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO

La participación desde el ministerio público significa “Decidir junto a otros”. La participación ciudadana es un derecho y un deber, los ciudadanos deben tener los mecanismos para conocer, intervenir y cambiar su ciudad, región o país. Pero al mismo tiempo, su participación es obligatoria para el desarrollo de su entorno<sup>256</sup>.

La participación requiere de una relación vinculante entre los miembros de la sociedad. El diálogo es discusión, debate, el dialogo establece las relaciones entre las personas que permite que la participación sea un elemento de cambio.

## STAKEHOLDERS

Es un término inglés utilizado por primera vez por Freeman para referirse a “quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa u organización”.

Estos grupos o individuos son los públicos interesados o el entorno interesado (“stakeholders”), que deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica de los negocios.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> COLOMBIA. CGR. Guía para el ciudadano sobre el control fiscal participativo. *Op Cit.* Pág. 3

<sup>254</sup> GUTIERREZ, Marco; ARIAS Julio; PIEDRA, Luis. Estrategias participativas para la enseñanza de las ciencias naturales en la universidad de Costa Rica. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 9, núm. 2. 2009. Pág. 7.

<sup>255</sup> *Ibíd.* Pág. 8.

<sup>256</sup> PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Modernización y participación ciudadana: Desafíos del ministerio público. [En línea] Consultado el 11 de diciembre de 2011. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio\\_guia/index.html](http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/index.html)

<sup>257</sup> FREEMAN, R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. En: Pitman series in Business and Public Policy. New York: Cambridge University Press, 1984. Pág. 24

## BUENAS PRÁCTICAS

El concepto de buenas prácticas se refiere a las formas y experiencias óptimas de ejecutar un proceso auditor y se estructuran con base en unas guías, principios y pautas recomendables. Estos principios son el resultado o de un consenso o una representación normativa.

## TÁCTICA

En la administración la planeación táctica se refiere a la formulación de planes a corto plazo (un tiempo aproximado de un año) donde se manifiestan las necesidades actuales de la organización.

Las tácticas son esa serie de variables específicas y globales que deben moverse para que los objetivos sean logrados<sup>258</sup>

## ESTRATEGIA

La estrategia es un instrumento básico para debatir una problemática que permite a los grupos u organizaciones tomar decisiones considerando siempre lo que se desea e intenta construir. Por ello la estrategia es el intento por confrontar, hacia la búsqueda de una armonización, las distintas y variadas visiones y concepciones del mundo que poseen los diferentes grupos o personas que conforman una organización<sup>259</sup>.

La estrategia también ha sido definida como un plan, como una pauta de acción, como patrón, como posición y como perspectiva que conducen a la acción estratégica<sup>260</sup>

## SENSIBILIZACIÓN

La sensibilización en este trabajo se entiende como “concienciación e influencia sobre una persona o grupo para que recapacite y perciba el valor o la importancia de algo”<sup>261</sup>.

## ANÁLISIS DE STAKEHOLDERS

Es un proceso por medio del cual se caracteriza a los stakeholders internos y externos de una organización, se establecen estrategias diferenciadas según la relación que con ellos se tenga, se conoce los beneficios, expectativas y riesgos y por último, se valoran los resultados y se reportan a la organización para la toma de decisiones.

---

<sup>258</sup> ARELLANO GAULT, David. Gestión estratégica para el sector público. Mexico D.F.: Fondo Económico de Cultura, 2010. Pág 144

<sup>259</sup> *Ibid.* Pág 52

<sup>260</sup> *Ibid.* Pág 125.

<sup>261</sup> HERNÁNDEZ, Fidel, La sensibilización intercultural como estrategia de intervención social. Grupo Interdisciplinar de estudios sobre migraciones, interculturalidad y ciudadanía. [En línea] Consultado el 16 de diciembre. [http://www.giemuc.uclm.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1008&Itemid](http://www.giemuc.uclm.es/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1008&Itemid).

## PROCESO AUDITOR

Conjunto de procedimientos que involucran políticas, estrategias y metodologías para realizar las auditorías por parte de un órgano de control.

## REDES

Para la agencia de cooperación alemana, Inwent citando a Denkmodell, son “sistemas que vinculan a diferentes personas y organizaciones, y que, por ende, contribuyen con la coordinación y acción conjunta, y por último, aunque no por ello menos importante, las redes se asemejan mucho a los organismos vivos. Cada red posee una cierta singularidad. La historia de una red y sus miembros influye en su establecimiento y gestión. Las redes son sistemas dinámicos y complejos y los resultados que arrojan no necesariamente suelen ser los esperados”.

Las redes son un mecanismo privilegiado para compartir la información y buscar clasificarla y acumularla, dentro de un territorio<sup>262</sup>.

## MODELO DE GESTIÓN

Un modelo de gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública. Esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos.

## PROYECTO

Un proyecto es una propuesta de actividades organizadas en torno a un objetivo concreto, para realizarse en un cierto periodo de tiempo y en una zona geográfica delimitada<sup>263</sup>

## PROGRAMA

Un Programa es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos y que pueden diferenciarse por trabajar con diferentes poblaciones y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

## PLATAFORMA

Es un sistema o conjunto de elementos interrelacionados que sirve como base para el funcionamiento de módulos, procesos y actividades, de un programa, plan o proyecto.

## PLATAFORMA CONCEPTUAL- METODOLÓGICA

Conjunto de conceptos, fundamentos, técnicas, métodos y metodologías, que permiten la concepción y formulación del Proyecto; contiene el soporte o base conceptual y metodológica, de las acciones del proyecto. Tiene énfasis en estrategias participativas preventivas, análisis de riesgos y evaluación de la política pública.

---

<sup>262</sup> JULIEN, Pierre-André. Emprendimientos Regional y Economía del Conocimiento. Cali: Pontifica Universidad Javeriana, 2005. Pág 213.

<sup>263</sup> HONDURAS. Fondo ACI-ERP. Diseño de Proyectos mediante la Herramienta de Marco Lógico. Tegucigalpa: F ACI, 2005. Pág. 3

## PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN

Conjunto de tácticas, estrategias y herramientas de gestión (operativas y administrativas), creativas e innovadoras, de pedagogía, prevención y control social para sensibilizar, concienciar, capacitar y entrenar a la población objetivo y stakeholders en torno a los objetivos del control fiscal.

## PLATAFORMA POLÍTICO- INSTITUCIONAL

Conjunto de estrategias políticas e institucionales para lograr alianzas y socios estratégicos, políticas institucionales y públicas, reformas en el marco político; para el desarrollo del proyecto mediante cooperación técnica, interadministrativa, nacional o internacional.

## 2. Marco Jurídico e Institucional

De manera frecuente, “las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución”<sup>264</sup>. En este contexto, “al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y se encamina hacia múltiples direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas”<sup>265</sup>. Esta situación anómala pero desafortunadamente muy común en nuestra realidad, muestra “la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica”<sup>266</sup>. Estas funciones o tareas, independientemente de la institucionalidad que prevalezca, “permitirían definir una visión de futuro compartida, facilitarían la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales y apoyarían la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de metas de los proyectos y programas y respaldarían una mayor participación, tanto pública como privada, en el quehacer nacional, de manera descentralizada y efectiva”<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> Edgar ORTEGÓN, Juan Francisco PACHECO y Adriana PRIETO, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, julio del 2005, p. 9.

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> *Idem.*

<sup>267</sup> *Idem.*

Así las cosas, “dentro del mismo marco del planeamiento estratégico, subsiste una relación de coordinación técnico-funcional que es de vital importancia para que los proyectos y programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñados. En esta relación, existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos”<sup>268</sup>.

En primer lugar, “el nivel estratégico, asociado al diseño de los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante el cual se transparentan las grandes prioridades, metas o imagen-país, marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quien y para quien”<sup>269</sup>.

En segundo lugar, “el nivel programático donde el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central y puedan canalizarse las grandes decisiones hacia los estamentos o gobiernos subnacionales. Este nivel cumple el rol de vinculo entre la parte mas alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, es la conexión entre lo macro y lo micro, es la bisagra entre la base y la cúspide de las políticas públicas”<sup>270</sup>.

En tercer lugar, “el nivel operativo donde se diseñan y ejecutan los proyectos y programas en el nivel sectorial, local o municipal con límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos. Esta tarea, crucial para alcanzar las metas del desarrollo integral, presupone una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, presupone un financiamiento adecuado y oportuno, presupone un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y por lo tanto, con visión global para que sea efectiva”<sup>271</sup>.

Por todo lo anterior, para efectos de lograr los objetivos del Presente Proyecto, es de suma importancia “establecer un orden o coordinación tanto vertical como horizontal entre el nivel estratégico, táctico y operacional y donde el largo plazo de las metas estratégicas se articulen con el corto plazo de los proyectos”<sup>272</sup>. En este proceso de planificación de

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>269</sup> *Idem.*

<sup>270</sup> *Idem.*

<sup>271</sup> *Idem.*

<sup>272</sup> *Idem.*

arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, la Metodología de Marco Lógico articula “las piezas y conceptos del sistema, entrelazando los pasos o etapas del ciclo del proyecto”<sup>273</sup>, facilita “la participación de los beneficiarios”<sup>274</sup> y “reduce el riesgo como consecuencia de la incertidumbre”<sup>275</sup>.

De lo anterior se desprende de manera clara que el marco del planeamiento estratégico del presente Proyecto debe garantizar una relación de coordinación técnico-funcional, la cual, sin lugar a dudas, es de vital importancia para que el Proyecto cumpla con las metas y con los objetivos para el cual ha sido diseñado. En este contexto, el Marco Normativo e Institucional que a continuación se desarrolla, es fundamental. Él suministra al Proyecto su fundamento jurídico y permite su articulación con los lineamientos normativos e institucionales pertinentes, es decir, la complementariedad, retoralimentación y coordinación de los niveles estratégicos, programático y operativo.

En el desarrollo de este Proyecto, se ha identificado como **Problema Central o Focal** la *Ineficiencia, ineficacia e ineffectividad del control fiscal como instrumento de lucha frontal contra la corrupción en Colombia.*

**Como solución al Problema Central o Focal** se ha establecido el *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.*

En este contexto, el presente Proyecto plasma como **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*

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

---

<sup>273</sup> *Idem.*

<sup>274</sup> *Idem.*

<sup>275</sup> *Idem.*

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
- La prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal

## **2.1 La estructura del Control Fiscal en Colombia**

La estructura del Control Fiscal en Colombia es una construcción importante, en la cual la Auditoría General de la República juega un rol capital.

### **2.1.1 Una estructura importante**

**El artículo 113 de la Constitución Política de Colombia determina que “son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”<sup>276</sup>.**

---

<sup>276</sup> Como textos concordante, ver:

- Ley 42 de 1993; Art. 53
- Ley 80 de 1993; Art. 2, Numeral 1, literal b; Art. 3
- Ley 962 de 2005; Art. 8; Art. 9
- Ley 970 de 2005
- Ley 1151 de 2007; Art. 6o.
- Ley 1381 de 2010; Art. 8o.

Del contenido del artículo 113 constitucional, en materia de Control Fiscal se desprenden los siguientes aspectos importantes:

- La Compatibilidad de los conceptos de autonomía, territorialidad y unidad nacional. Inescindibilidad y diferenciabilidad.

Sobre este aspecto, el Órgano de Cierre en materia constitucional ha establecido:

*“A la luz de la Carta la autonomía territorialidad y la unidad nacional son ampliamente compatibles, se nutren mutuamente, engloban en diferentes estadios institucionales la misma comunidad, concurren dialécticamente a la realización de los fines esenciales del Estado, y por tanto, operan, discurren y se articulan de tal manera que en último término las entidades territoriales sólo pueden realizarse a través de la unidad nacional, al paso que ésta únicamente puede existir a condición de que las entidades territoriales desplieguen su poder autonómico en consonancia con los intereses locales y nacionales.*

*Son, pues, territorialidad y unidad nacional, dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes –los habitantes del país -, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista<sup>277</sup>.*

- El Control Fiscal en el contexto constitucional de la estructura del Poder Público y de la auditoría moderna.

*“Con arreglo a estos parámetros aparecen las contralorías en sus diferentes niveles ejerciendo un poder de vigilancia que consulta los dictados de la auditoría moderna, en el entendido de que la Administración goza de plena autonomía e independencia para el desarrollo de su gestión fiscal, surtido lo cual emerge el control selectivo con un sentido retrospectivo e integral que finalmente debe dar cuenta del examen cuantitativo y cualitativo realizado sobre la materialidad de dicha gestión fiscal. Congruentemente las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador<sup>278</sup>.*

---

- Ley 1448 de 2011; Art. 26  
- Ley 1450 de 2011; Art. 70.

<sup>277</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-127-02, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>278</sup> Idem.

- El alcance de la autonomía e independencia constitucional de los Órganos de Control.

*“La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.*

[...]

*Si bien los denominados “órganos autónomos e independientes” son órganos del Estado, según ha expresado esta Corte, la acción del legislador y la de los que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía, que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo<sup>279</sup>.*

- El alcance de la autonomía e independencia constitucional de los Órganos de Control Fiscal

*“De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal debe ser entendida en el marco del Estado unitario, lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley: En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas que pueden ejercerse de manera autónoma e independiente, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.*

[...]

*De acuerdo con los principios que orientan la organización del Estado colombiano, la competencia asignada a los órganos de control fiscal se ejerce de manera autónoma e independiente y sin que su ejercicio pueda ser objeto de sujeción o condicionamiento a*

---

<sup>279</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-832-02, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

*las decisiones de cualquiera de los órganos que componen las ramas del poder público o de los demás órganos a los que la Constitución reconoce la misma autonomía*<sup>280</sup>.

- Los órganos que lleven a cabo el ejercicio del Control Fiscal Externo deben, imperativamente, ser de carácter técnico y gozar de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.

*“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica*<sup>281</sup>. De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley<sup>282</sup>. En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el “establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.”<sup>283</sup>.

- La Autonomía administrativa de los órganos que ejercen el Control Fiscal Externo:

*“En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas*<sup>284</sup><sup>285</sup>.

- La autonomía presupuestal de los Órganos que ejercen el Control Fiscal Externo:

*“Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a*

---

<sup>280</sup> *Idem.*

<sup>281</sup> SC-132/93 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); SC-374/95 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); SC-534/93 (M.P. Fabio Morón Díaz); SC-197/95 (M.P. Fabio Morón Díaz); SC-586/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo); SC-100/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>282</sup> SC-272/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>283</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>284</sup> SC-100/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>285</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

través de la contratación y de la ordenación del gasto<sup>286</sup> o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.[10]<sup>287288</sup>.

- La autonomía jurídica de los Órganos que ejercen el Control Fiscal Externo:

*“Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste.[11]”<sup>289290</sup>*

En cuanto a la autonomía de los órganos de control fiscal, el **artículo 7º de la Ley 42 de 1993**<sup>291</sup> establece que *“la vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa”*.

En cuanto a los sujetos del Control Fiscal, el artículo 2º de la Ley 42 de 1993 establece:

*“Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que manejen recursos*

<sup>286</sup> SC-592/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>287</sup> SC-101/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-192/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); SC-283/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-315/97 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

<sup>288</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>289</sup> ST-006/94 (Vladimiro Naranjo Mesa); SC-283/97 (Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>290</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>291</sup> Ley 42 de diciembre 30 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente ley, las entidades enumeradas en este artículo.

PARÁGRAFO. Los resultados de la vigilancia fiscal del Banco de la República serán enviados al Presidente de la República, para el ejercicio de la atribución que se le confiere en el inciso final del artículo 372 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo que establezca la ley orgánica del Banco de la República”<sup>292</sup>.

**El artículo 117 de la Constitución establece que “el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control”.**

En lo relativo a la Contraloría General de la República, el artículo 119 de la Constitución consagra que “la Contraloría General de la República tiene a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”.

**El artículo 121 de la Constitución determina que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.**

**El artículo 267 de la Constitución establece que “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 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*

---

<sup>292</sup> - Aparte en letra itálica “las sociedades de economía mixta” del inciso primero declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-529-06 de 12 de julio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.- Apartes subrayados declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-529-93 del 11 de noviembre de 1993, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Establece la Corte: 'Respecto del Banco de la República y de las funciones que la Constitución Política le atribuye en el artículo 371, el control fiscal predicable de esta entidad sólo estará circunscrito a los actos de gestión fiscal que realice y en la medida en que lo haga.'

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”.*

En cuanto a la naturaleza de la Contraloría General de la República, **el artículo 1º del Decreto 267 de 2000**<sup>293</sup> precisa que “*la Contraloría General de la República es un órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y en las leyes. La Contraloría General de la República no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización*”.

Lo relativo a la autonomía administrativa, contractual, y presupuestal, es desarrollado, respectivamente por los artículos 6º<sup>294</sup>, 7º<sup>295</sup> y 8º<sup>296</sup> del Decreto 267 de 2000.

---

<sup>293</sup> “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.

<sup>294</sup> **ARTICULO 6. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.** *En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en este decreto.*

**PARAGRAFO.** *El Contralor General no podrá crear con cargo al presupuesto de la Contraloría obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la Ley Anual de Presupuesto.*

<sup>295</sup> **ARTICULO 7. AUTONOMIA CONTRACTUAL.** *En ejercicio de la autonomía contractual, el Contralor General de la*

**El artículo 2º del Decreto 267 de 2000** precisa, a su turno, la misión de la Contraloría General de la República:

*“Es misión de la Contraloría General de la República cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la Constitución y la ley en representación de la comunidad, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos”.*

En cuanto a los objetivos de la Contraloría General de la República, **el artículo 3º del Decreto 267 de 2000** es claro en precisar que:

*“Son objetivos de la Contraloría General de la República, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.”*

**El artículo 4º de Decreto 267 de 2000** establece, a su turno, los sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República<sup>297</sup>.

---

República suscribirá en nombre y representación de la entidad, los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que al efecto realice conforme a lo dispuesto en el presente decreto.

En los procesos contenciosos administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él designe para el efecto mediante poder.

<sup>296</sup> ARTICULO 8. AUTONOMIA PRESUPUESTAL. <Artículo INEXEQUIBLE. Ver Corte Constitucional, *Sentencia C-1550-00. M. P., Fabio Morón Díaz.*

La Corte Constitucional estableció en la parte motiva : ‘... En esas condiciones, el artículo 4º. de la Ley 106 de 1996 continúa estando plenamente vigente y, por ende, es la normatividad aplicable a la determinación y cálculo de la tarifa de control fiscal.’

<sup>297</sup> ARTICULO 4. SUJETOS DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República:

1. Los órganos que integran las Ramas Legislativa y Judicial del Poder Público;
2. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;
3. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;
4. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;
5. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;
6. Las universidades estatales autónomas que administren bienes recursos nacionales o que tengan origen en la nación;
7. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;
8. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;
9. Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998;
10. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;
11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;
12. Los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación.

**El artículo 268 de la Constitución establece las atribuciones del Contralor General de la República<sup>298</sup>.**

Es importante precisar que en virtud del **artículo 6º de la Ley 142 de 1993**, “*las disposiciones de la presente Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades*”<sup>299</sup>.

En lo relativo al alcance del **artículo 6º evocado** con respecto a la Auditoría General de la República, se ha precisado que “de conformidad con lo establecido en los numerales 1º y 2º del artículo 17 del Decreto 272 de 22 de febrero de 2000 “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, “, el Auditor General cuenta con facultades autónomas para reglamentar el ejercicio del control fiscal de segundo nivel que le corresponde adelantar sobre la Contraloría General de la

---

<sup>298</sup> ARTICULO 268. El Contralor General de la República <sic> 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 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 de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

<sup>299</sup> Ley 42 de enero 26 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

Acerca del la Facultad reglamentaria reconocida al Contralor General de la República ver, entre otras:

- Corte Constitucional, *Sentencia C-290-02*, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, *Sentencia C-805-01*, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional, *Sentencia C-384-03*, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 19 de febrero de 1998, *Expediente No 3880*, C., P. Libardo Rodríguez Rodríguez.
- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 13 de diciembre de 2001, *Expediente No 7242*, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

República y las contralorías territoriales; lo anterior significa que lo previsto en esta disposición no se aplica a la Auditoría General y que en este caso, la facultad normativa reconocida al Auditor debe desarrollarse dentro del marco de la Constitución y la Ley [...]”<sup>300</sup>; particularmente, en lo relativo al carácter técnico de los órganos de Control Fiscal, y a su autonomía administrativa, presupuestal y jurídica<sup>301</sup>.

**El artículo 5º del Decreto 267 de 2000** desarrolla lo relativo a las funciones de la Contraloría General de la República<sup>302</sup>.

A destacar por su consagración constitucional y por sus alcances el contenido del **271 de la Norma de Normas** según el cual, *“los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”*<sup>303</sup>.

A destacar igualmente el alcance en materia de contratación estatal del contenido del **artículo 273 constitucional**, en virtud del cual *“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*

---

<sup>300</sup> Gaceta del Congreso No 570 de 1999, p. 4; citado por Auditoría General de la República, *Control Fiscal Colombiano Legislación, jurisprudencia y doctrina Tomo I*, 2004, p. 150.

<sup>301</sup> Ver Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>302</sup> ARTICULO 5. FUNCIONES. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

1. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
2. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución.
3. Ejercer el control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos previstos por la ley.
4. Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.
5. Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría General, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea.
6. Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales.
7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.
8. Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en este decreto.
9. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en los términos previstos en la Constitución Política y la ley.

<sup>303</sup> Como texto concordante, ver:

Ley 80 de 1993; Art. 65 .

manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquélla, serán señalados por la Ley<sup>304</sup>.

En cuanto al Control Fiscal territorial, el artículo 272 de la Constitución determina:

*“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”.*

*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.*

*Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.*

*Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.*

*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.*

*Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.*

*No podrá ser elegido 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.*

**El artículo 3º de la Ley 42 de 1993<sup>305</sup>** precisa que “son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración

---

<sup>304</sup> Como textos concordantes, Ver:

- Ley 1150 de 2007; Art. 9º.  
- Ley 80 de 1993; Art. 24; Art. 25; Art. 30; Art. 65  
- Decreto 267 de 2000; Art. 51 Num. 20

<sup>305</sup> Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

*departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior. Para efectos de la presente ley se entiende por administración territorial las entidades a que hace referencia este artículo*<sup>306</sup>.

**Por su parte, el Título X de la Ley 136 de 1994**, regula lo relacionado con el control fiscal en los municipios<sup>307</sup>.

La **Ley 330 de diciembre 11 de 1996** por su parte desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y regula lo relativo a las Contralorías Departamentales<sup>308</sup>.

**El Capítulo I Título VII del Decreto 1421 de 1993** se ocupa a su turno del Control Fiscal y su Titularidad en Bogotá Distrito Capital<sup>309</sup>. Este Decreto fue modificado por la Ley 617 de 2000<sup>310</sup>. En efecto, el artículo 96 de esta Ley derogó los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993.

En la estructura del Control Fiscal Colombiano, la Auditoría General de la República se ve atribuido un rol capital.

### **2.1.2 Una estructura en la cual la Auditoría General de la República juega un rol capital**

La Auditoría General de la República es un Órgano de Control clave en la estructura del Control Fiscal colombiano.

---

<sup>306</sup> El artículo 2º de la Ley 42 de 1993 establece:

ARTÍCULO 2o. Son sujetos de control fiscal los órganos que Integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e Independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, *las sociedades de economía mixta*, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente ley, las entidades enumeradas en este artículo.

**PARÁGRAFO.** Los resultados de la vigilancia fiscal del Banco de la República serán enviados al Presidente de la República, para el ejercicio de la atribución que se le confiere en el inciso final del artículo 372 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo que establezca la ley orgánica del Banco de la República.

<sup>307</sup> Ley 136 de junio 2 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

<sup>308</sup> Ley 330 de diciembre 11 de 1996 Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.

<sup>309</sup> Decreto 1421 de julio 21 de 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

<sup>310</sup> Ley 617 de octubre 6 de 2000 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

**El artículo 274 de la Constitución establece que** *“la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.*

*La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”.*

La Corte Constitucional ha hecho importantes precisiones en torno a este precepto normativo que encuadra lo relativo a la Auditoría General de la República en el campo del Control Fiscal. Veamos:

- De conformidad con los imperativos constitucionales, la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República no puede estar exenta de vigilancia y control:

*“El cumplimiento de los fines del Estado (C.P., artículo 2º) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P., artículo 209)<sup>311</sup>, implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado”<sup>312</sup>.*

- La vigilancia y control de la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República no puede ser atribuida a la propia Contraloría General. Esa competencia le fue asignada, por voluntad del Constituyente, al Auditor General de la República:

*“Ahora bien, atentaría contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P., artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutada por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia”<sup>313</sup>.*

---

<sup>311</sup> SC-586/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández).

<sup>312</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499.98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>313</sup> *Idem*.

- La vigilancia y control de la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República debe ser similar a la que adelanta la Contraloría General de la República de conformidad con su ámbito de competencia:

*“Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones”<sup>314</sup>.*

- La autonomía es una característica inherente a la naturaleza y al rol de la Auditoría General de la República:

*“Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación.*

*5. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica”<sup>315</sup>.*

- La autonomía de la Auditoría General de la República no implica excluirla de la vigilancia fiscal ni de la cláusula general de competencia atribuida en esta materia a la Contraloría General de la República:

*“[...] Como quedó dicho, en la Sentencia C-499 de 1998, la Corte Constitucional al caracterizar la naturaleza jurídica de la Auditoría General de la República, reconoció que le es propia la autonomía que la Constitución Política atribuye a los órganos de fiscalización.*

*[...]*

*Sin embargo, de ello no se sigue que la jurisprudencia constitucional haya sostenido que la autonomía de la Auditoría implique excluirla de vigilancia fiscal, ni de la cláusula*

---

<sup>314</sup> *Idem.*

<sup>315</sup> *Idem.*

*general de competencia que en el campo de la fiscalización del patrimonio público, constitucionalmente le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, según el artículo 267 de la Constitución.*

[...]

*Es de la esencia del Estado Constitucional de Derecho que los poderes públicos se controlen mutua y recíprocamente mediante el conocido sistema de “pesos y contrapesos” conformado por los dispositivos institucionales de interacción recíproca entre los órganos y ramas del poder que aseguran su recto control.*

[...]

*Puesto –que en la filosofía del Constitucionalismo Moderno y del Estado de Derecho, es inconcebible un órgano con poderes omnímodos o autonomía absoluta, la existencia de controles recíprocos entre los órganos y ramas del poder es enteramente compatible con su autonomía e independencia.*

*De ahí que no resulte constitucionalmente válido sostener que la Auditoría está excluida de la cláusula general de competencia que en materia de vigilancia fiscal, la Constitución Política atribuyó a la Contraloría General de la República en su artículo 267, pues respecto de este órgano también debe velarse por la protección del patrimonio de la Nación y por la correcta y legal utilización de los recursos públicos.*

*Aunque la Auditoría es un órgano autónomo, no por ello deja de estar sometido a la totalidad de los controles a que el sistema constitucional colombiano sujeta a las distintas entidades pertenecientes a las ramas y órganos del Estado ya quienes ejercen funciones públicas, pues la autonomía no la convierte en un ente omnímodo ni la sustrae a los controles establecidos por la Constitución”<sup>316</sup>.*

En virtud del **artículo 1º del Decreto 272 de 2000**<sup>317</sup>, “la Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política”.

En cuanto al ámbito de competencia, el **artículo 2º del Decreto 272 de 2000** determina que “corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece”.

---

<sup>316</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 20 de junio de 2002, Expediente No 6678, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>317</sup> Decreto 272 de febrero 22 de 2000, “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”.

Es importante precisar que la **Corte Constitucional** mediante la **Sentencia C-1339 del 4 de octubre de 2000**<sup>318</sup>, reconoció competencia a la Auditoría General de la República para ejercer control sobre las contralorías distritales y municipales. En efecto, la Corte Constitucional consideró exequible parcialmente el numeral 12º del Decreto 272 de 2000, el cual establece que es función del Auditor general de la República “*ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales*”<sup>319</sup>.

El **artículo 3º del Decreto 272 de 2000** determina la importante misión de la AGR. Se identifican en el precepto evocado aspectos importantísimos que, sin lugar a dudas, constituyen fundamentos jurídicos e institucionales para el presente Proyecto:

- En primer lugar, en cuanto a la misión de la AGR, el artículo evocado estipula que “*la Auditoría General de la República coadyuva a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal*”.
- En cuanto a los medios para cumplir dicha misión, el precepto identifica tres directrices:
  - o “*La promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política*”,
  - o “*El fomento de la cultura del autocontrol y*”
  - o “*El estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción”.*  
(El texto original no está subrayado).

Al tenor del **artículo 4 del Decreto 272 de 2000**, el objetivo de la Auditoría General de la República es entonces “*ejercer la función de vigilancia de la gestión fiscal, en la modalidad más aconsejable, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad*” (el texto original no está subrayado).

El **artículo 5º del Decreto evocado** establece como función “*ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo segundo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y*

---

<sup>318</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1339-00, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>319</sup> El texto original establecía:

12. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, ~~en forma excepcional~~, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, ~~previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.~~

determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros, de conformidad con lo que para el efecto dispone este Decreto” el texto original no está subrayado).

El **artículo 6º del Decreto 272 de 2000** se ocupa de lo relativo a la autonomía de la Auditoría General de la República:

*“En ejercicio de la autonomía administrativa le corresponde a la Auditoría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con los principios consagrados en la Constitución, ley y el presente decreto.*

*Corresponde al Auditor General suscribir en nombre y representación de la entidad los actos y contratos requeridos para el cabal cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que para el efecto realice, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, por este decreto y las demás normas vigentes sobre la materia.*

*El Auditor representará a la entidad, judicial y extrajudicialmente, por sí mismo o a través de apoderado.*

*La Auditoría General de la República goza de autonomía presupuestal de conformidad con lo dispuesto sobre la materia en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.*

**PARAGRAFO.** *La Auditoría General de la República podrá contratar con empresas privadas colombianas la vigilancia de la gestión fiscal, previo concepto del Consejo de Estado sobre su conveniencia, las cuales serán seleccionadas por concurso público de méritos, en los mismos casos determinados por la ley para la Contraloría General de la República”.*

Como corolario de la Autonomía de la AGR, **el artículo 7º del Decreto 272 de 2000** establece que *“el manejo de los recursos y bienes que presupuestal y contablemente le correspondan a la Auditoría General de la República estará a cargo del Auditor General, sin perjuicio de las delegaciones a que haya lugar sobre esta materia”.*

Así mismo, determina el **artículo 8º del Decreto en mención** que *“por virtud de su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Auditoría General de la República corresponderá a una sección del Presupuesto General de la Nación.*

**PARAGRAFO.** *Los recursos provenientes de sanciones pecuniarias impuestas por la Auditoría General de la República a sus sujetos vigilados ingresarán al Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto”.*

En cuanto a la sede y a los niveles de organización de la AGR, el **artículo 11 del Decreto 272 de 2000** estipula que “*la Auditoría General de la República desarrollará sus funciones a través de un nivel central y un nivel desconcentrado. El primero tendrá su sede en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., y el segundo estará conformado por las gerencias seccionales que se relacionan*” en ese mismo precepto. El párrafo del mencionado artículo es claro en cuanto a las funciones atribuidas a cada nivel de la AGR:

*“Tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Auditoría, la vigilancia fiscal y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de vigilancia de la gestión fiscal y del adelanto del proceso de responsabilidad fiscal. Cada nivel ejerce en el ámbito de las funciones y responsabilidades establecidas en el presente decreto, en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la Auditoría. Es función especial del nivel central coordinar y controlar todas las actividades de esta entidad en el ámbito nacional, incluyendo las que desarrolla el nivel desconcentrado”.*

El **artículo 13 del Decreto 272 de 2000** regula todo lo relacionado con los objetivos de los órganos superiores de dirección y administración de la Auditoría General de la República<sup>320</sup>.

---

<sup>320</sup> ARTICULO 13. OBJETIVOS DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN. Son objetivos de los Órganos Superiores de Dirección y Administración:

1. Despacho del Auditor General de la República. Dirigir el funcionamiento de la Auditoría General de la República y formular las políticas, planes y estrategias necesarias para el eficiente y efectivo ejercicio de las funciones que le otorga la Constitución y la ley.
2. Oficina Jurídica. Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.
3. Oficina de Planeación. Asesorar al Auditor General de la República en la elaboración de planes y programas y la formulación de proyectos, encaminados al logro de la misión institucional y proyectar el desarrollo organizacional acorde con dichos planes, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.
4. Oficina de Control Interno. Coadyuvar en la implementación del Sistema de Control Interno del organismo y asesorar al Auditor General de la República en la evaluación permanente de la gestión de la entidad, con el objeto de alcanzar las metas propuestas, dentro de un enfoque de mejoramiento continuo, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.
5. Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico. Asesorar al Auditor General de la República en la ejecución de estudios técnicos sobre temas y asuntos especializados que requiera la entidad para el cumplimiento de su misión, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de este organismo.
6. Despacho del Auditor Auxiliar. Asistir al Auditor General de la República en la coordinación, seguimiento, orientación, evaluación y control del manejo y desarrollo de los aspectos técnicos que en ejercicio de sus funciones ejecute la Auditoría, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.
7. Despacho del Auditor Delegado para la vigilancia de la Gestión Fiscal. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las actividades necesarias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, de conformidad con las directrices establecidas por el Auditor General de la República y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.
8. Dirección de Control Fiscal. Dirigir, coordinar y controlar la formulación, diseño e implantación de modelos uniformes para el ejercicio de la auditoría integral de las entidades vigiladas, y desarrollar las actividades de vigilancia de la gestión fiscal de su competencia, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.
9. Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Dirigir, desarrollar y controlar el conjunto de actuaciones tendientes a establecer la responsabilidad fiscal de los funcionarios y ex funcionarios de los órganos de control sujetos a la vigilancia de la Auditoría General de la República; adelantar el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro que corresponda, de acuerdo con la Constitución, las leyes y las directrices impartidas por el Auditor General, así como participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.
10. Secretaría General. Dirigir y organizar las actividades requeridas para la administración del talento humano y los recursos físicos, financieros y económicos de la Auditoría General de la República, procurando niveles adecuados en

El **artículo 14 del Decreto en mención** desarrolla lo relativo al Auditor General de la República:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, el Auditor General de la República será elegido para un periodo de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración”<sup>321</sup>.*

Los **artículos 15 y 16 del Decreto evocado** se encargan de plasmar lo relativo a las faltas temporales y absolutas del Auditor General de la República<sup>322</sup>.

El **artículo 17 del Decreto 272 de 2000**, determina las funciones del Auditor General de la República:

*“1. Determinar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal a él encomendada y para el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República, con base en su autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.*

*2. Prescribir los métodos y la forma en que sus vigilados deben rendir cuentas y*

---

términos de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos, y participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.

11. Dirección de Recursos Financieros. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración de los recursos financieros y económicos de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

12. Dirección de Talento Humano. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración, desarrollo y bienestar de talento humano de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

13. Dirección de Recursos Físicos. Dirigir, coordinar, controlar la ejecución de todas las actividades relacionadas con la administración de los recursos físicos de la Auditoría General de la República, y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

14. Gerencias Seccionales. Dirigir y orientar en el nivel seccional la aplicación de las políticas, métodos y estrategias adoptadas por el Auditor General de la República para el ejercicio de la gestión fiscal y participar activamente en su formulación, así como dirigir y coordinar el trabajo técnico y administrativo de los funcionarios o grupos a su cargo, para el eficiente y eficaz desarrollo de las funciones de vigilancia de la gestión fiscal encomendada y participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de la entidad.

<sup>321</sup> Los apartes subrayados fueron demandados analizados por el Órgano de Cierre en materia constitucional y declarados exequibles. Ver Corte Constitucional, *Sentencia C-408-01*, M. P. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

<sup>322</sup> ARTICULO 15. FALTAS ABSOLUTAS Y TEMPORALES. De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la ley 270 de 1996, corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado proveer las faltas temporales o absolutas del Auditor General de la República.

PARAGRAFO 1. Mientras el Consejo de Estado hace la elección correspondiente, el Auditor Auxiliar asumirá las funciones del Auditor General. Igualmente, asumirá tales funciones cuando se trate de faltas accidentales, entendiéndose por éstas las de duración inferior o igual a un mes. Así mismo, el Auditor Auxiliar asumirá las funciones del Auditor General en el caso de ausencia forzosa e involuntaria.

PARAGRAFO 2. En caso de comisiones fuera del país, el Auditor General podrá delegar en el Auditor Auxiliar el ejercicio de funciones indispensables para garantizar la normal prestación del servicio.

ARTICULO 16. FALTAS TEMPORALES. Son faltas temporales del Auditor General de la República:

1. Los permisos para separarse del cargo por un periodo superior a un (1) mes;
  2. Las licencias superiores a un (1) mes;
  3. La incapacidad física transitoria cuando ésta supere un (1) mes;
  4. La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones;
  5. La suspensión provisional de la elección dispuesta por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa;
- PARAGRAFO. La ausencia forzada e involuntaria también se considerará falta temporal de carácter especial, evento en el cual no habrá solución de continuidad en los derechos laborales y prestacionales del Auditor titular.

determinar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, entre otros, que deberán aplicarse para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y para la evaluación del control fiscal interno.

3. Promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia<sup>323</sup>.

4. 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.

5. Solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia.

6. Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.

7. Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia<sup>324</sup>.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra los funcionarios o ex funcionarios de las entidades vigiladas que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

9. Constituirse por sí mismo o por intermedio de abogado, en representación de los intereses de la Nación, como sujeto procesal dentro de los procesos penales que se adelanten contra funcionarios o ex funcionarios de las entidades sometidas a su vigilancia, y contra los funcionarios o ex funcionarios de la Auditoría General de la República.

10. Llevar la representación legal de la Auditoría General de la República en todos los asuntos inherentes al desarrollo de sus funciones y suscribir los actos y contratos de la entidad.

11. 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.

12. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, ~~en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito~~

---

<sup>323</sup> Numeral 3o. declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339-00 del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>324</sup> - Numeral 7o. declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339-00 del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

~~Capital de Santafé de Bogotá~~<sup>325</sup>.

13. *Adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Auditoría General de la República, en desarrollo de su autonomía.*

14. *Asignar a las distintas dependencias y funcionarios de la Auditoría General de la República las competencias y tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, para lo cual podrá conformar equipos de trabajo y dictar los reglamentos internos que se requieran, así como delegar y desconcentrar las funciones a que hubiere lugar, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.*

15. *Ordenar el gasto, sin perjuicio de las delegaciones que considere convenientes para la buena marcha de la Entidad a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.*

16. *Adoptar la planta de personal de la entidad de acuerdo con la viabilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proveer los empleos cumpliendo las normas sobre carrera administrativa, así como distribuir los cargos de la planta global, conformar los grupos internos de trabajo, consejos y comités asesores que sean necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias y responsabilidades de la entidad, asignándoles las tareas a ejecutar*<sup>326</sup>.

17. *Establecer y desarrollar el Sistema de Control Interno de la Auditoría General de la República, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que lo rigen.*

18. *Establecer las políticas, planes, métodos y procedimientos para el desarrollo de las actividades de capacitación integral de su talento humano, coordinar programas conjuntos con los organismos sujetos a su vigilancia.*

19. *Requerir reportes periódicos al asesor de control interno sobre los resultados de su gestión.*

20. *Designar el funcionario que adelantará las investigaciones disciplinarias internas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 200 de 1995.*

21. *<Numeral INEXEQUIBLE>*<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> - Artículo declarado EXEQUIBLE, salvo los apartes tachados declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339-00 del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>326</sup> - Numeral 16 declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339-00 del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>327</sup> - Numeral 21 declarado INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339-00 del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

El **Decreto 272 de 2000** se ocupa, en sus artículos 18 y subsiguientes, de determinar las funciones de los demás órganos superiores y de dirección de la Auditoría General de la República.

## **2.2 El contenido, alcance y campo de aplicación del concepto de Control Fiscal**

El concepto de Control Fiscal en Colombia está en estrecha y directa relación con la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho. Reconocer esto es fundamental para el presente Proyecto pues muestra el real contenido, alcance y campo de aplicación del concepto de Control Fiscal. Estos aspectos serán objeto de amplios desarrollos en las Fases y Etapas del Modelo de Gestión de este Proyecto. Sin embargo, a continuación procedemos a hacer unos muy breves desarrollos.

### **2.2.1 El Concepto y las modalidades de Control Fiscal**

El artículo 4º de la Ley 42 de 1993<sup>328</sup> establece que el Control Fiscal “es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas, y principios que se establecen en la presente Ley”.

En cuanto al Control Fiscal Posterior, el **artículo 5º de la Ley 42 de 1993** establece:

*“Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.*

*Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes”.*

---

<sup>328</sup> Ley 42 de enero 26 de 1993, “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

El artículo 8º de la Ley 42 de 1993 determina los fundamentos de la vigilancia fiscal del Estado y sus objetivos:

*“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.*

*La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración”.*

El artículo 9º de la Ley 42 de 1993 se refiere a los sistemas de control fiscal que se pueden aplicar para el ejercicio del control fiscal:

*“Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.*

*PARÁGRAFO. Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial”.*

En cuanto al Control Financiero, el artículo 10º de la Ley 42 de 1993 establece:

*“El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General”.*

En cuanto al Control de Legalidad, el artículo 11º de la Ley 42 de 1993 consagra:

*“El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan*

realizado conforme a las normas que le son aplicables”.

En cuanto al Control de Gestión, el **artículo 12º de la Ley 42 de 1993** determina:

*“El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad”.*

En cuanto al Control de Resultados, el **artículo 13º de la Ley 42 de 1993** consagra:

*“El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”.*

En cuanto a la evaluación de Control Interno, el **artículo 18º de la Ley 42 de 1993** establece:

*“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”.*

Finalmente, el **artículo 19º de la Ley 42 de 1993** se refiere a la aplicación de los sistemas de control establecidos en los artículos anteriores:

*“Los sistemas de control a que se hace referencia en los artículos anteriores, podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente se podrá recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado”.*

**La Corte Constitucional** ha manifestado con respecto al concepto de Control Fiscal, lo siguiente:

*“Según lo dispuesto en el artículo 267 del Estatuto Superior, el control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. A nivel nacional esta función es ejercida por la Contraloría General de la Nación y, a nivel local y departamental, por las contralorías distritales, municipales y departamentales. A su*

turno, según el artículo 274 de la Carta, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La vigilancia fiscal, conforme a la norma constitucional antes citada, se realiza mediante un control financiero, de gestión y de resultados enmarcado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Esta Corporación ha señalado 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"<sup>329</sup>. En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición<sup>330</sup>. A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión "se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración"<sup>331332</sup>.

En materia de Control Fiscal en el campo de la Contratación Estatal, es oportuno, por la importancia del tema, hacer alusión a dos disposiciones de la Ley 80 de 1993<sup>333</sup>:

- En cuanto al control fiscal de la contratación de urgencia, el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 establece:

*"Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.*

*Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso*

<sup>329</sup> SC-132/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En este mismo sentido, véanse, las SC-534/93 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-167/95 (MP. Fabio Morón Díaz) y SC-374/95 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>330</sup> SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse, también, las SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo) y SC-570/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

<sup>331</sup> SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>332</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-499-98*, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>333</sup> Ley 80 de octubre 28 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

*indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta”.*

*Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”.*

- En lo relativo a la intervención en materia de contratación estatal de las Autoridades que ejercen Control Fiscal, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993 consagra lo siguiente:

*“La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.*

*Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 1999.***

*El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a las oficinas de Control Interno. Las autoridades de Control Fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden”.*

- En lo relativo a la vigilancia y control ciudadano en materia de contratación estatal, el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 determina:

*“Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.*

*Las asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal.*

*Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.*

*El Gobierno Nacional y los de las Entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.*

*Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas”.*

A destacar, finalmente, el **artículo 269 de la Constitución Política**, relativo a los métodos y procedimientos de control interno que deben diseñar y aplicar las autoridades públicas; tema de mucha importancia para el presente Proyecto en la medida en que la articulación del Control Fiscal con el Control Interno, es uno de los aspectos esenciales de la articulación del Sistema de Control Fiscal:

*“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. Es de suma importancia, para los objetivos del presente Proyecto, insistir en la estrecha y directa relación que existe entre el Control Fiscal y la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho”.*

Para efectos de este Proyecto, es de capital importancia reconocer la estrecha y directa relación que existe entre el Control Fiscal y la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho.

## **2.2.2 La estrecha y directa relación del Control Fiscal con la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho.**

El objetivo general del presente Proyecto debe articularse con una premisa constitucional fundamental: la estrecha y directa relación entre el Control Fiscal y la implementación y consolidación del Estado Social de Derecho. En efecto, tal y como lo ha manifestado la Corte Constitucional, “con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del Nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”<sup>334</sup>. Es decir, el nuevo modelo constitucional de control fiscal supera el concepto tradicional de rendición de la cuenta e instituye un control a la gestión de los recursos públicos sustentado en disciplinas de auditoría, y complementado con criterios de evaluación integral de la gestión y los resultados<sup>335</sup>. Se rompe con ello con el rígido control formalista de legalidad en la medida en “que el principal parámetro de evaluación de un sujeto es la verificación del cumplimiento de los principios orientadores, eficiencia, eficacia y otros “[...]”<sup>336</sup>; todo ello dentro del marco del

---

<sup>334</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-167 del 20 de abril de 1995*, exp. D-754, M. P.: Fabio Morón Díaz.

<sup>335</sup> Iván Darío GÓMEZ LEE, *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 48.

<sup>336</sup> *Idem*.

Estado Social de Derecho y del respeto irrestricto de los derechos, garantías, principios y valores constitucionales instituidos por la Carta de 1991.

### **2.3 La Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción”.**

La Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción *“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”* es un instrumento que plasma la voluntad de las diferentes Ramas del Poder Público y de los Órganos de Control de luchar de manera eficiente y eficaz contra el flagelo de la corrupción.

El Estatuto Anticorrupción *“fue elaborado a partir de una mesa técnica de la cual hicieron parte la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, por parte de los órganos de control. En representación del Gobierno Nacional tuvo asiento el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción y como representantes de la sociedad civil acompañó el trabajo, Transparencia por Colombia”*<sup>337</sup>.

La Presentación que hace del Estatuto el Señor Ministro del Interior y de Justicia resume claramente los alcances de este instrumento de lucha contra la corrupción:

*“Con el objetivo de salvaguardar la gestión estatal, la ley introduce medidas que incentivan actuaciones honestas por parte de los servidores públicos y los particulares. Se incluyen provisiones novedosas como la dependencia directa de los jefes de control interno de las entidades del sector central, de la Presidencia de la República.*

*Además, se establece un régimen de inhabilidades no solo como medida sancionatoria para aquellos que atenten contra la administración pública, sino también para garantizar transparencia dentro de los gobiernos. Así, para hacer efectivo que las personas elegidas en cargos uninominales sean independientes de los intereses de sus financiadores de campaña, se incluyen inhabilidades para los contratistas, ya sean personas naturales o jurídicas.*

---

<sup>337</sup> Juan Manuel SANTOS CALDERÓN, Presidente de la República, Germán VARGAS LLERAS, Ministro del Interior y de Justicia, Ministerio del Interior y de Justicia, *Presentación Estatuto Anticorrupción “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”*, 2011, p. 7.

*En el sector de la salud, se aprobaron disposiciones dirigidas a evitar los abusos hacia el Sistema General de Seguridad Social. Se promueve su sostenibilidad a través de un mejor control y vigilancia por parte del Estado. Así mismo, como atentar contra el sistema de seguridad social integral es atentar contra la vida de todos los ciudadanos, se establecen causales de agravación punitiva para estas conductas.*

*De igual manera, el Estatuto Anticorrupción incluye medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada para prevenir e incentivar la intolerancia hacia este fenómeno. Es así como se pondrá fin a los beneficios para los corruptos al acabarse con los subrogados penales para ellos, y aumentar los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción y en los procesos fiscales y disciplinarios. El tráfico de influencias de particulares será sancionado y el cohecho transnacional que produce distorsión en la competencia del comercio internacional será penalizado.*

*De igual manera, en la ley se fortalecen los procedimientos y los órganos de control junto con las instancias judiciales para facilitar el avance de las investigaciones y reducir los tiempos en que se desarrollan.*

*La ley establece medidas pedagógicas y de formación que hacen que la política anticorrupción sea permanente y promueve la construcción de una cultura de la legalidad. De esta manera, se fortalece la participación de la ciudadanía a través del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.*

*Otra novedad en la ley es la de crear herramientas de lucha contra la corrupción desde diferentes frentes del Estado y de la sociedad, para lo que se vincula a los particulares a través de la Comisión para la Moralización y de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción<sup>338</sup>.*

Del análisis de la Ley 1474 de 2011 puede decirse, sin temor a equívocos, que “en síntesis, el Estatuto Anticorrupción es una normativa integral. Incluye medidas novedosas producto del conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia, que sigue recomendaciones internacionales y que debe generar un nuevo clima para los negocios entre los particulares y la gestión pública”<sup>339</sup>.

Así las cosas, en dicho Estatuto, “las herramientas jurídicas que se entregan a los órganos de control del Estado son disuasorias, dada su capacidad de impacto frente a los corruptos. Eliminar la corrupción, que es el propósito final de esta Ley, significa mayores recursos para atender las necesidades de los colombianos y tener una sociedad más

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, pp. 7 y 8.

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 8.

próspera, pues se emplean de manera eficiente, se aumenta la cobertura y democratiza el acceso a los servicios del Estado”<sup>340</sup>.

EL Estatuto Anticorrupción plasmado en la Ley 1474 de 2011 es, sin lugar a dudas, un referente capital para el Presente Proyecto que, recordemos, tiene como Objetivo General, a partir del liderazgo de la Auditoría General de la República, *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.*

El Estatuto Anticorrupción “*introduce disposiciones que se ajustan a las nuevas prácticas en materia de corrupción y pretende subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente del Estado y de la Sociedad para acabar con este fenómeno*”<sup>341</sup>:

Destacamos a continuación los principales aspectos de la Ley 1474 de 2011, los cuales, sin lugar a dudas, están en perfecta consonancia con el Presente Proyecto liderado por la Auditoría General de la República. Veamos:

**En primer lugar**, la Ley 1474 de 2011 adopta medidas administrativas para luchar contra la corrupción. Veamos:

#### **“MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN**

*La administración pública es el ámbito natural para la adopción de medidas para la lucha contra la corrupción; por ello en el primer capítulo se consagra una serie de mecanismos administrativos para reducir determinados fenómenos que afectan la gestión estatal:*

1. *Las personas naturales, jurídicas, sus matrices y subordinadas no podrán volver a contratar con el Estado cuando hayan sido responsables de la comisión de un delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio público: un delito de corrupción. La inhabilidad será de 20 años.*

---

<sup>340</sup> *Idem.*

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 9.

2. *Se acoge el texto aprobado en la Cámara, estableciendo la inhabilidad para contratar de las personas naturales o jurídicas que financien campañas políticas a alcaldías, gobernaciones y presidencia. Quienes hayan financiado 2.5% de los topes de campaña en la respectiva jurisdicción electoral están inhabilitados para contratar con la entidad territorial de que se trate durante el periodo del elegido.*
3. *Los ex servidores públicos no podrán gestionar ante las entidades públicas intereses privados durante los 2 años siguientes a su retiro. Es lo que llamamos la puerta giratoria (queda prohibida).*
4. *Los ex empleados públicos del Nivel Directivo no podrán ser contratistas del Estado en el mismo sector en el cual prestaron sus servicios, durante los dos (2) años siguientes al retiro del cargo.*
5. *El Ministerio del Interior será responsable del ejercicio de la acción de repetición cuando a ello haya lugar, porque muchas de las entidades no están ejerciéndola.*
6. *No procederá el secreto profesional y se cancelará la inscripción de la matrícula de cualquier contador o revisor fiscal que, detectando un acto de corrupción, se abstenga de denunciar.*
7. *En todas las entidades del sector central, los jefes de control interno dependerán directamente de la Presidencia de la República. Será la manera en que el propio Presidente podrá ejercer un control en cada una de las entidades del Estado de manera directa<sup>342</sup>.*

**En segundo lugar, la Ley 1474 de 2011** adopta medidas de lucha contra la corrupción en el sector salud. Veamos:

#### **“MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR SALUD**

*Una sección completa que tiene que ver con el sector de la seguridad social en los temas de salud, con nuevas obligaciones, mecanismos de control, sistemas de información, sistemas de administración del riesgo, maneras de detectar eventos sospechosos o actos de corrupción o fraude.*

*El Gobierno Nacional ha logrado identificar prácticas nocivas contra el sistema de seguridad social como por ejemplo, en algunos medicamentos el valor del recobro al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) excede notablemente el precio de venta del laboratorio, en otros, el número de medicamentos recobrados es superior al número de unidades oficialmente reportadas como vendidas por los laboratorios. Además se*

---

<sup>342</sup> *Ibid.*, pp. 9 y 10.

*evidenció por parte de los organismos de control, que en algunos casos los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del sector salud se han destinado a fines diferentes a los mismos.*

*Estas circunstancias atentan contra la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y ponen en peligro el goce efectivo del derecho a la salud de los colombianos.*

*Es necesario señalar, además, que la capacidad actual y los mecanismos preventivos, sancionatorios o de naturaleza jurisdiccional de los que dispone el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (SIVC) del sector salud, no son suficientes para responder de manera adecuada ante los graves hechos que afectan el sistema.*

*Por ello, el Gobierno Nacional incorporó en el Estatuto Anticorrupción un grupo de medidas orientadas a conjurar esta situación:*

- 1. Se adopta un nuevo Sistema de Control y Vigilancia del Sector Salud. En este se obliga a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud a adoptar manuales de control para evitar fraudes; estos manuales deben contar con un capítulo especial orientado a regular la conducta de los directores, representantes legales o administradores de las mismas.*
- 2. Se prohíbe que las entidades prestadoras del servicio de salud realicen donaciones a campañas políticas.*
- 3. Los empleados o directores de entidades sometidas a la vigilancia de la Supersalud que omitan el cumplimiento de los mecanismos de control para ocultar actos de corrupción incurrirá en prisión de 38 a 128 meses.*
- 4. Se crea el Sistema preventivo de prácticas riesgosas al sector salud, a través del cual se hará seguimiento a las conductas identificadas como corruptas, el cual emitirá alertas tempranas para actuar a tiempo.*
- 5. Se establecen como causales de agravación punitiva que las conductas tengan relación con el sistema de seguridad social integral.*
- 6. Se tipifican la especulación y el agiotaje sobre medicamentos o dispositivos médicos, la cual tendrá una pena entre 5 y 10 años de prisión y multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
- 7. Se establece como agravante punitivo el hecho de que el peculado se cometa frente a recursos de la salud. Esperamos con estas medidas prevenir y corregir conductas desarrolladas por servidores públicos, particulares que administran recursos públicos y profesionales de la salud, que no se corresponden con los principios y normas que orientan la prestación del servicio público de salud y ponen en riesgo la vida de las*

personas<sup>343</sup>.

En tercer lugar, la Ley 1474 de 2011 consagra medidas penales de lucha contra la corrupción pública y privada. Veamos:

### **“MEDIDAS PENALES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

*La corrupción constituye en la mayoría de sus eventos un fenómeno criminal, el cual puede estar descrito no solamente como un delito contra la administración pública, sino también como un crimen que afecta el patrimonio del Estado, en aquellas situaciones en las cuales afecte a una empresa por un acto de desviación de recursos o soborno. En este sentido, el Estatuto plantea una política de cero tolerancia a la corrupción a través de diversas medidas que permiten al Estado no solamente ejercer represión del fenómeno, sino también hacer un llamado preventivo general para que las personas que piensan incurrir en un acto de corrupción desistan de tal finalidad:*

- 1. Se acaban los subrogados penales: no habrá mecanismos alternativos de la pena privativa de la libertad, no habrá suspensión condicional de la misma y tampoco libertad condicional, menos prisión domiciliaria; ningún beneficio o subrogado cuando se cometan delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado, utilización indebida de información privilegiada, lavado de activos y soborno transnacional.*
- 2. Se amplían los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción, así como en los procesos fiscales y disciplinarios.*
- 3. Se tipifica el delito de estafa en el sector de la salud, el delito de corrupción privada, la administración desleal; se reenfoca el uso de información privilegiada, especulación, agiotaje en medicamentos, omisión de control en el sector de la salud, así como una nueva modalidad de peculado por aplicación oficial diferente culposo y también en el sector de la salud.*
- 4. En igual forma, se sanciona el tráfico de influencia de particulares. Se sancionan también los acuerdos entre quienes participan en un mismo proceso de contratación para alterarlo. Así mismo, se le da un enfoque al enriquecimiento ilícito, al fraude de subvenciones, que será un nuevo tipo penal, y al soborno transnacional.*
- 5. Se extiende la responsabilidad penal a las personas jurídicas. Se fortalecen las operaciones encubiertas. Se extiende el principio de oportunidad al cohecho para*

---

<sup>343</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 11.

romperlo.

6. El cohecho es considerado como un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones comerciales internacionales, incluyendo el comercio y la inversión, su práctica hace surgir serias complicaciones que minan el buen gobierno y el desarrollo económico, así como distorsionan las condiciones competitivas internacionales.

En este marco de problemática internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha formulado una serie de recomendaciones para todos los países dentro de su responsabilidad de combatir el cohecho internacional, las medidas propuestas están orientadas a incorporar en la legislación mecanismos eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales, especialmente para la penalización de esta práctica.

El Estatuto recoge estas recomendaciones en los artículos 30 y 34 de la ley, los cuales tipifican el soborno transnacional sobre servidor público extranjero y le establece una pena privativa de la libertad de nueve (9) a quince (15) años, lo que lo hace que no sea excarcelable, además se prevé que quien incurra en este delito no será objeto de beneficios como la detención domiciliaria<sup>344</sup>.

**En cuarto lugar**, la Ley 1474 de 2011 consagra medidas disciplinarias de lucha contra la corrupción. Veamos:

#### **“MEDIDAS DISCIPLINARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

“De acuerdo con lo analizado en la práctica diaria por la Procuraduría General de la Nación se tiene que existe una serie de obstáculos para llevar a cabo su labor en forma oportuna. Entre tales obstáculos se observa que el inicio de las actuaciones disciplinarias no es coetáneo con la comisión de los hechos, dada la dilación existente en el nivel territorial y/o municipal para dar traslado de su conocimiento a los órganos de control, o porque no hay un seguimiento preventivo de la labor de las autoridades públicas sino posterior y reactivo, que dificulta cumplir a cabalidad los términos de investigación y juzgamiento, aunado a que tales términos son muy cortos dadas las dificultades anotadas.

1. Es por ello, que el Estatuto reforma los términos de investigación disciplinaria; de prescripción de la acción disciplinaria y actualiza el Código Disciplinario frente a los institutos de la revocatoria directa, el traslado de alegatos de conclusión, incorporación de medios materiales de prueba y formas de notificación de las decisiones de cierre de investigación y alegatos previos al fallo.

2. Se fortalece toda la acción de la Procuraduría General de la Nación en materia

---

<sup>344</sup> Ibid., pp. 11 y 12.

*disciplinaria, facilitándose los procesos verbales, que son más expeditos.*

*3. En ese mismo orden de ideas, se fortalece la capacidad disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, otorgándole la facultad disciplinaria sobre los auxiliares de justicia. Además, se prevé el control preferente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los procesos que se desarrollen en las seccionales en aquellos casos en que haya mora<sup>345</sup>.*

**En quinto lugar, en materia de contratación estatal, la Ley 1474 de 2011 contiene importantes instrumentos para prevenir y combatir la corrupción. Veamos:**

### **“DISPOSICIONES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

*La contratación pública es el sector en el cual se vienen presentando los casos más graves de corrupción pública; por ello se proponen medidas orientadas a garantizar la transparencia y la sanción a la corrupción o fraude en esta actividad estatal:*

*1. El Estatuto es especialmente cuidadoso en castigar a aquellos contratistas que reiteradamente le incumplen al Estado. Por eso se ha dispuesto que quedará inhabilitado por un término de 3 años el contratista que haya sido objeto de imposición de 5 o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos en una misma vigencia fiscal; o que haya sido objeto de 2 declaratorias de incumplimiento en un mismo año; o que haya recibido al menos 2 multas y un incumplimiento en el mismo año con una o varias entidades estatales.*

*2. Los interventores responderán de manera solidaria, civil, penal y disciplinaria- mente por el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ejecución de los contratos en los cuales son interventores por el daño causado por su omisión. En igual forma, se extiende la responsabilidad a consultores y asesores.*

*3. Los anticipos que el Estado otorga solo podrán ser manejados por fiduciarias irrevocables o patrimonios autónomos irrevocables que garantizarán el uso de esos mismos recursos exclusivamente en la ejecución del contrato.*

*4. Otra innovación interesante que trae el Estatuto en materia contractual, es la regulación de las contrataciones de mínima cuantía. Se dispone de un procedimiento que es bastante ágil y garantiza la pluralidad de oferentes, con innovaciones tan importantes como que la entidad pública pueda realizar adquisiciones en grandes almacenes, lo que garantiza que el precio al que compre la entidad sea el precio de mercado más*

---

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 12.

conveniente.

5. Se exige que todas las obras públicas tengan diseños en una fase clara antes de que se puedan abrir las licitaciones o suscribir los contratos. Contratar sin estudios se traduce en sobrecostos y toda clase de problemas que se vuelven fuente de millonarias controversias entre el Estado y el contratista.

6. Una norma muy importante para garantizar la transparencia es la que tiene que ver con las adendas que en la práctica contractual se han dado para que se generen toda clase de suspicacias y se empañen no pocos procesos contractuales. En ese sentido, el Estatuto dispone que quedan prohibidas durante los 3 días anteriores al cierre previsto de un proceso de selección y que solo podrán efectuarse en días y horarios hábiles. En últimas, lo que se busca es que cuando se aproxima el cierre del proceso no se les cambien las reglas de juego a los participantes para favorecer a algunos y perjudicar a otros.

7. Cabe también señalar que el Estatuto dispone que las normas de la Ley 80 de 1993, le serán aplicables a todas las entidades públicas, salvo cuando la entidad ejecutora desarrolle sus actividades en competencia con el sector privado. De esta forma, los principios rectores de la contratación pública se extenderán a campos que hoy no cubren<sup>346</sup>.

**En sexto lugar, en materia de Control Social como instrumento de lucha contra la corrupción, la Ley 1474 de 2011 hace aportes importantes. Veamos:**

#### **“ORGANISMOS ESPECIALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

*La lucha contra la corrupción debe realizarse de manera conjunta entre las entidades del Estado y la sociedad, finalidad para cuyo cumplimiento no es suficiente la intervención de los entes de control, sino que también es necesario contar con el apoyo de organismos o comisiones que coordinen acciones unificadas, sistematicen información y elaboren informes generales de seguimiento al cumplimiento de las políticas formuladas.*

*En el Estatuto se hace especial énfasis en dos entidades: la Comisión para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, las cuales tienen su antecedente en la Ley 190 de 1995, pero que exigen ser revigorizadas bajo el entendido de que una efectiva lucha contra la corrupción solo es posible si es una política de Estado con una activa participación de la sociedad.*

*Por ello, el Estatuto incorpora funciones y mecanismos concretos de intervención de estos organismos para que realicen acciones conjuntas que tengan resultados inmediatos en acciones contra casos existentes y mediatos de cara a la elaboración de políticas en*

---

<sup>346</sup> Ibid., p. 13.

*materia de lucha contra la corrupción.*

*1. Se crea la Comisión Nacional para la Moralización, que será presidida por el propio Presidente de la República, y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, para hacer de esta lucha una política de Estado con presencia de la sociedad civil.*

*2. Se fortalecen y definen funciones del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Se señala el plan y los lineamientos de acción<sup>347</sup>.*

**En séptimo lugar, en materia de pedagogía como instrumento de lucha contra la corrupción, como motor de una cultura permanente de la legalidad en todos los ámbitos de la sociedad,** la Ley 1474 de 2011 hace igualmente aportes fundamentales. Veamos:

#### **“POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y PEDAGÓGICAS**

*Se adoptan una serie de medidas cuya finalidad es lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido de que solo con una administración pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción y establecer disposiciones pedagógicas para generar en el país una cultura permanente de la legalidad en todos los ámbitos de las sociedad:*

*1. Desde esa perspectiva se implementa el Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano, en el cual cada entidad del orden nacional deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y atención al ciudadano. Dicha estrategia debe contemplar el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los medios para mejorar la atención ciudadana.*

*2. Así mismo, dispone que todas las entidades del Estado, a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto con los indicadores de gestión.*

*3. Dentro de la política de reducción de trámites y mejora de las condiciones de competitividad del país, una serie de medidas orientadas a disminuir los trámites innecesarios y a evitar que se creen nuevos. En este cometido el Estatuto consagra que para la creación de un nuevo trámite en las entidades del orden nacional, estas deberán*

---

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 14.

*elaborar un documento que justifique su creación y necesidad, el cual será evaluado técnicamente por el Departamento Administrativo de la Función, concepto que de ser desfavorable impide la creación del mismo y la entidad solicitante no podrá implementar la medida.*

4. *Se faculta al Gobierno para continuar reduciendo todos los trámites burocráticos que dificultan las relaciones de los ciudadanos y del sector productivo con la Administración*<sup>348</sup>.

5. A destacar igualmente que, en virtud del artículo 76 de la Ley 1474 de 2011, *“en toda entidad pública, deberá existir por lo menos una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad”*. En este contexto, la oficina de control interno cumplirá una labor importante de vigilancia al cumplimiento de esta disposición. Las quejas, reclamos y denuncias por corrupción podrán ser presentadas a través de la página web de la respectiva entidad. Corresponderá al Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, señalar los estándares que deberán cumplir las entidades públicas para dar cumplimiento a lo consagrado en el artículo 76 en cuestión.

6. En aras de garantizar una mayor transparencia en la contratación pública, en virtud del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011, *“todas las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital deberán publicar en sus respectivas páginas web cada proyecto de inversión, ordenado según la fecha de inscripción en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión nacional, departamental, municipal o distrital, según el caso. Las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión”*.

7. En materia de democratización de la Administración Pública, el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 establece:

*“Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*

*Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:*

*Convocar a audiencias públicas.*

*Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminado a*

---

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 14 y 15.

*fortalecer la participación ciudadana.*

*Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la administración pública.*

*Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.*

*Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.*

*Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.*

*En todo caso, las entidades señaladas en este artículo tendrán que rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el Conpes 3654 de 2010’.*

8. En lo relativo a la pedagogía de las competencias ciudadanas, la Ley 1474 de 2011 hace importantes aportes a través de su artículo 79:

**“ARTÍCULO 79. PEDAGOGÍA DE LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS.** Los establecimientos educativos de educación básica y media incluirán en su Proyecto Educativo Institucional, según lo consideren pertinente, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia, lo cual deberá verse reflejado en actividades destinadas a todos los miembros de la comunidad educativa. Específicamente, desde el ámbito de participación se orientará hacia la construcción de una cultura de la legalidad y del cuidado de los bienes comunes.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación promoverán programas de formación docente para el desarrollo de las competencias ciudadanas”.

9. En materia de divulgación de campañas institucionales de prevención de la corrupción, el artículo 80 de la Ley 1474 de 2011 establece:

**“ARTÍCULO 80. DIVULGACIÓN DE CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.** Los proveedores de los Servicios de Radiodifusión Sonora de carácter público o comunitario deberán prestar apoyo gratuito al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en divulgación de proyectos y estrategias de comunicación social, que dinamicen los mecanismos de integración social y comunitaria, así como a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción y otras entidades de la Rama Ejecutiva con un mínimo de 15 minutos diarios de emisión a cada entidad, para divulgar estrategias de lucha contra la corrupción y proteger y promover los derechos fundamentales de los colombianos.

*De la misma manera los operadores públicos de sistemas de televisión, deberán prestar apoyo en los mismos términos y con el mismo objetivo, en un tiempo no inferior a 0 minutos efectivos de emisión en cada semana”.*

10. En aras de dotar a estas disposiciones de mayor efectividad, eficiencia y eficacia, al

artículo 81 de la Ley en cuestión establece sanciones por el incumplimiento de políticas institucionales:

**“ARTÍCULO 81. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES.** *El incumplimiento de la implementación de las políticas institucionales y pedagógicas contenidas en el presente capítulo, por parte de los servidores públicos encargados se constituirá como falta disciplinaria grave”.*

**En octavo lugar,** la Ley 1437 de 2011 adopta medidas para la eficiencia y eficacia del Control Fiscal en la lucha contra la corrupción. Veamos:

*El Estatuto contempla medidas para mejorar la eficiencia y la eficacia en el Control Fiscal en la lucha contra la corrupción. Esta reforma pretende aumentar los índices de eficacia y con ello lograr la legitimidad del control fiscal frente a la ciudadanía. En los estudios que ha realizado la Auditoría General de la República, se ha evidenciado que los resultados del control fiscal en el orden nacional no son los esperados<sup>349</sup>.*

El Legislador establece en la Ley 1474 de 2011 tres tipos de aportes en materia de Control Fiscal:

**Primero,** hace modificaciones importantes al proceso de responsabilidad fiscal:

- *Se crea el procedimiento verbal para los procesos de responsabilidad fiscal con el objeto de dar celeridad a los procesos cuya cuantía sea inferior a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se determine que están dados todos los elementos para proferir imputación y si existe flagrancia en la generación del daño, de esta forma se reducen los términos. Así mismo, se consagra el proceso verbal de única instancia y se facilitan los medios de notificación en todos los procesos<sup>350</sup>.* En efecto, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011, “el proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de

---

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 15.

apertura e imputación”.

A destacar, por una parte, que “en todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000”<sup>351</sup>, y, por otra parte, que “el procedimiento verbal se someterá a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000 y en especial por las disposiciones de la presente ley”<sup>352</sup>.

- Se hacen modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de Responsabilidad Fiscal en materia de notificaciones, de preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos, de perentoriedad para el decreto de pruebas en la etapa de descargos, y de oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad,

- Se adoptan disposiciones comunes al procedimiento ordinario y al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

**Segundo**, establece medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal.

A destacar en este acápite de la Ley 1474 de 2011, para efectos del presente Proyecto:

- En lo relativo a alianzas estratégicas, el artículo 121 de la Ley en cuestión determina que “las contralorías territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, 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” (el texto original no está subrayado).

- El artículo 123 de la Ley aquí evocada, hace aportes importantes en materia de articulación del Control Fiscal 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”.

---

<sup>351</sup> Artículo 97 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>352</sup> *Idem*.

- En lo relativo a la regulación del proceso auditor, el artículo 124 de la Ley 1474 de 2011 en aras de garantizar un ejercicio integral de la función auditora establece que “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”.
- En materia de articulación del Control Fiscal con la Administración de Justicia y como efecto del control de legalidad, el artículo 125 de la Ley 1474 de 2011 determina que “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”.
- En aras de garantizar la integración de los sistemas de información existentes a nivel territorial en materia de Control Fiscal, el artículo 126 de la Ley en cuestión, “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”.
- En lo relativo a la verificación de los beneficios del Control Fiscal, el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011 le atribuye un importante rol a la Auditoría General de la República:

*“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”.*

**Tercero**, consagra medidas especiales para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal territorial.

A destacar en este acápite de la Ley en cuestión, para efectos del presente Proyecto:

- La obligación para las contralorías departamentales, distritales y municipales, contenida en el artículo 129 de la Ley 1474 de 2011, de elaborar un plan estratégico institucional y de armonizarlo con las actividades del modelo estándar de control interno y del sistema de gestión de calidad en la gestión pública. Se destacan en este artículo importantes aspectos relacionados con la importancia de la ciudadanía en la gestión fiscal, el alcance preventivo de la función fiscalizadora y el rol del control interno en este campo, y el control social como componente capital del control fiscal, entre otros. Veamos:

**“ARTÍCULO 129. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES.** Cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período 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) 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”.

(El texto original no está subrayado).

- El rol fundamental atribuido por el Legislador en la Ley 1474 de 2011 a la Auditoría General de la República en materia de verificación del cumplimiento de las obligaciones legales atribuidas a la Contraloría General de la República en lo relativo a la metodología para el proceso auditor y a la capacitación en este campo a las contralorías territoriales. Veamos:

**“ARTÍCULO 130. METODOLOGÍA PARA EL PROCESO AUDITOR**

**EN EL NIVEL TERRITORIAL.** *La Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales a través del Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof), facilitará a las Contralorías Departamentales, distritales y municipales 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”.*

## 2.4 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>353</sup> en su numeral VII. Titulado “Soportes transversales de la Prosperidad Democrática” constituye una base articuladora fundamental para este Proyecto.

El Plan Nacional de Desarrollo<sup>354</sup> es enfático al afirmar que “el fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática”<sup>355</sup>. En este contexto, “el buen gobierno no se queda en buenas intenciones. Por el contrario, éste requiere acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la

<sup>353</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, 685 p.

Mediante la Ley 1450 de junio 16 de 2011 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

<sup>354</sup> En adelante, cuando se haga referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2011-2013, debe entenderse que nos referimos al documentos Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, 685 p.).

<sup>355</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, p. 470.

preservación del medio ambiente y la protección de la ciudadanía<sup>356</sup>. Para lograr sus objetivos, el buen gobierno no se puede limitar al sector público, “el sector privado y sus distintos estamentos, a través de la participación ciudadana, las manifestaciones de capital social o las iniciativas de responsabilidad social del sector empresarial, juega también un papel crítico”<sup>357</sup>.

Así las cosas, es claro que “uno de los objetivos del buen gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas”<sup>358</sup>. Ello hace necesario “un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común; la prosperidad democrática”<sup>359</sup>. De igual manera, “la efectividad de este trabajo dependerá de la implementación y ejecución de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que focalizado en resultados cuantificables. Lo anterior, con el propósito de gobernar en una urna de cristal”<sup>360</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es categórico en que “un requisito central para alcanzar este propósito radica en la buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos”<sup>361</sup>. Ello implica varias cosas:

En primer lugar, “gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos”<sup>362</sup>.

En segundo lugar, implica igualmente “gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Inevitablemente existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual se requiere audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos”<sup>363</sup>.

En tercer lugar, implica que “la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos hace necesario perseguir y penalizar el uso indebido de los mismos,

---

<sup>356</sup> *Idem.*

<sup>357</sup> *Idem.*

<sup>358</sup> *Idem.*

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 471.

<sup>360</sup> *Idem.*

<sup>361</sup> *Idem.*

<sup>362</sup> *Idem.* El texto original no está subrayado.

<sup>363</sup> *Idem.* El texto original no está subrayado.

consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos. Encuestas recientes muestran que más de la mitad de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años<sup>364</sup>.

En cuarto lugar, implica reconocer que “la lucha contra la corrupción no se enfoca exclusivamente en las entidades estatales o los servidores públicos. También se enfoca en el papel que juegan los empresarios y la sociedad civil, ya sea en promoverla, para lo cual también serán perseguidos, o para eliminarla, en cuyo caso el papel que juegan para alcanzar este propósito es central<sup>365</sup>.

En quinto lugar, implica reconocer que “en un sentido más amplio, para que el éxito del cumplimiento de los postulados de buen gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del Gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país y las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades. Necesitamos empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de nuestro desarrollo. En este sentido, la acción cívica y democrática, la asociación privada, y la cultura ciudadana son pilares elementales del buen gobierno. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de buen gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan sólo una fracción de su verdadero potencial<sup>366</sup>.

Así las cosas, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 hace énfasis en tres aspectos fundamentales para este Proyecto: Buen Gobierno, Lucha Contra la Corrupción, y Participación Ciudadana.

---

<sup>364</sup> *Idem.* El texto original no está subrayado.

<sup>365</sup> *Idem.* El texto original no está subrayado.

<sup>366</sup> *Idem.* El texto original no está subrayado.

## 2.4.1 Buen Gobierno

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 parte de la premisa según la cual “La gobernabilidad del sector público contempla “...un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos [...] que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo, y utilizan los recursos con responsabilidad y rendición de cuentas”<sup>367</sup>. El propósito del actual Gobierno es fortalecer este modelo de gobernabilidad, a través del continuo mejoramiento de la administración pública, centrado en la transparencia, la rendición de cuentas y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos”<sup>368</sup>.

Los avances en materia de gobernabilidad en Colombia en los últimos años son innegables<sup>369</sup>. Sin embargo, existe aún un largo camino por recorrer. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es enfático en la importancia de que el sector público complemente y potencie sus acciones con el sector privado:

“También se hace necesario un importante esfuerzo institucional y social para que el sector público complemente y potencie las acciones del sector privado. El objetivo del Buen Gobierno es implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas logren efectos de acuerdo con su misión: asignaciones eficientes, mitigación de las fallas de mercado y generación de equidad. Para ello, el diseño de las instituciones debe inducir y generar mecanismos transparentes que orienten las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público (Przeworski, 1999: 15-39)<sup>370</sup>. Se busca promover la participación del ciudadano en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas”<sup>371</sup>.

En este sentido, según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “los principios orientadores para promover el ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa, son:

1. *Transparencia*, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.
2. *Gestión pública efectiva*, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno –gestión jurídica pública, gestión de los

<sup>367</sup> Building Better Governance. Australian Public Service Commission, 2007.; citado en República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 471.

<sup>368</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 471.

<sup>369</sup> *Ibid.*, pp. 471 a 474.

<sup>370</sup> En el argumento de Przeworski, los actores que se relacionan son el gobierno y los agentes privados (mediante la regulación), los políticos y los servidores públicos (mediante la supervisión) y los ciudadanos y el Gobierno (mediante la rendición de cuentas).

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 473.

activos del Estado, contratación pública, entre otros—.

3. *Vocación por el servicio público*, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública.

4. *Participación y servicio al ciudadano*

5. *Lucha contra la corrupción*<sup>372</sup>.

a. Es importante destacar que **en lo relativo a la Rendición de Cuentas**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la concibe “ como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos, en la cual el primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los segundos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes<sup>373</sup>. El objetivo final de la rendición de cuentas es aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público, mejorar la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas. Este principio del Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público. La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas y a la vez del Buen Gobierno. Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos”<sup>374</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es claro en la importancia del control social en materia de rendición de cuentas y de buen gobierno:

“Los desafíos del Gobierno en materia de moralización y transparencia se sustentan en la creación de condiciones para que la ciudadanía participe realmente en su control,

---

<sup>372</sup> *Idem.*

<sup>373</sup> DNP, Documento CONPES 3654 de 2010.

<sup>374</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, pp. 475-476.

interviniendo en la toma de decisiones y vigilando que los resultados de la gestión sean equitativos y respondan efectivamente a sus necesidades. Con esto, se busca consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva. Las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas se enfocan en: (1) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades públicas hacia las necesidades y propuestas del ciudadano, fomentando el diálogo sencillo y claro entre Estado y ciudadanía; (2) consolidar la rendición de cuentas en las entidades de los órdenes nacional y territorial; (3) promocionar el ejercicio del control social impulsando programas de formación y capacitación a servidores y ciudadanos; (4) fortalecer el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante la racionalización de los trámites<sup>484</sup> de mayor demanda en sectores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y (5) respetar el derecho de la ciudadanía a la información, comunicación directa, participación y asociación. Estas estrategias se fundamentan en tres ámbitos: diálogo con los ciudadanos<sup>375</sup>, información pública<sup>376</sup> y Gobierno en Línea<sup>377378</sup>.

b. En lo relativo a la **Gestión Pública Efectiva**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 insiste en que “el Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia. Los procesos estructurales de la Administración Pública deben agregar valor a la gestión pública, para que ésta última pueda medirse por resultados, tenga un accionar transparente y rinda cuentas a la sociedad civil<sup>379</sup>. En este sentido, el mejoramiento continuo de la Administración Pública como eje fundamental y

<sup>375</sup> “En desarrollo del Documento CONPES 3654 de 2010, se deberán mantener los espacios de diálogo entre la administración pública y los ciudadanos, y crear otros nuevos, fomentar la petición de cuentas y el control social por parte de los ciudadanos e implementar, en las entidades del gobierno, el uso de lenguaje ciudadano en todos los canales de comunicación entre las dos partes. Además de esto:

Todas las entidades públicas utilizarán un lenguaje simple y comprensible en la comunicación con el ciudadano.

Toda la información pública de interés ciudadano estará disponible por diversos medios (electrónico, impreso, audiovisual).

Las entidades públicas generarán rutinas de diálogo con los ciudadanos, en las que darán información, explicaciones y justificación de las acciones que desarrollan y del uso que hacen de los recursos públicos. Se crearán nuevos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos retroalimentar al Estado sobre su gestión –tanto electrónicos como físicos y presenciales–, generando el efecto de una *urna de cristal* en la cual cada movimiento será visible y transparente” (República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, p. 476).

<sup>376</sup> “Una forma en la que el Gobierno puede contribuir de manera fundamental a la implementación de políticas públicas eficaces, a la innovación y al fortalecimiento de la democracia, es mediante el desarrollo de una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas tanto al interior del Estado, como por fuera del mismo, y que contribuya a superar de manera contundente las limitaciones impuestas por la propensión de las entidades públicas a concebir la información que ellas administran como un activo para su uso exclusivo” (*Ibid.*, p. 477).

<sup>377</sup> La política de Gobierno en Línea pretende que el Estado preste mejores servicios eficientes y de calidad, con colaboración de los ciudadanos, las empresas y la administración pública, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta política ha permitido posicionar a Colombia como líder en Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.<sup>487</sup> Teniendo en cuenta los importantes logros obtenidos y las diferencias de su implementación a nivel territorial, resulta relevante dar sostenibilidad a la estrategia y actualizar las metas para cada fase. Para ello, se apoyará de manera prioritaria a las entidades territoriales en el avance de la estrategia, procurando un avance homogéneo a nivel nacional.

<sup>378</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, p. 476.

<sup>379</sup> Cohen Steven.

estratégico para consolidar el Buen Gobierno, se basará en el fortalecimiento de herramientas de gestión de gran impacto que se consoliden en un sistema integrado, permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de la satisfacción de los intereses ciudadanos. Dichas herramientas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional” (el texto original no está subrayado)<sup>380</sup>.

En este contexto de la **Gestión Pública Efectiva**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 hace énfasis en la importancia de la innovación gubernamental en el logro de un Estado más eficiente:

“La innovación gubernamental es fundamental en el logro de un Estado más eficiente que haga el mejor uso de sus recursos asignándolos a tareas prioritarias y de alto impacto, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, lo que conlleva a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades. La eficiencia y la eficacia implican, además, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (1) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) políticas de eficiencia como anti-trámites internos y servicios compartidos; (5) gestión pública orientada a resultados, y (6) incentivos para la gestión pública”<sup>381</sup>.

Es indudable que la **Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)** es uno de los aspectos fundamentales de una **Gestión Pública Efectiva** y uno de los aspectos centrales de este Proyecto. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece lo siguiente:

“El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007). Los objetivos específicos de la GPOR son: (1) ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno; (2) contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a

---

<sup>380</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, pp. 478 y 479.

<sup>381</sup> *Ibid.*, p. 479.

los organismos de control, al Congreso, como al Gobierno y a la ciudadanía<sup>382</sup>; y (3) contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública. Para lograr lo anterior, desde 2009 se ha venido trabajando en el realineamiento estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) basado en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes. A continuación, se enumeran los principales propósitos específicos para cumplir con el objetivo de la GPOR, que buscan continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, así como la cultura de la evaluación en la Administración Pública.

En materia de seguimiento a políticas públicas:

Se consolidarán rutinas e indicadores pertinentes para el seguimiento al PND, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política, generando alertas tempranas para facilitar el logro de las metas trazadas;

Se pondrá en marcha el desarrollo tecnológico SISMEG (antiguo SIGOB) que, con criterio sistémico, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información de los demás sistemas institucionales existentes. En este sentido, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con SUIFP, SISCONPES y SIIF como parte central de su reforma, en aras de lograr calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento;

Se llevarán a cabo los análisis del seguimiento a los principales programas y políticas del PND teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios ofrecidos por el Gobierno (oferta) como también la percepción ciudadana sobre los efectos e impactos de dichos bienes y servicios (demanda);

Se tendrá en cuenta la información disponible sobre las metas no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo; es decir, se avanzará hacia un seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia II Centenario: 2019.

En materia de evaluaciones:

Las evaluaciones se concebirán desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado;

Se continuará en la identificación de evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar estándares internacionales y la articulación del proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado;

Se consolidará la estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL), con el cual se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones mediante la unificación de criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones; y por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.

Se consolidará la promoción de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales. Así mismo, a través de la cooperación horizontal, se continuará dando un mejor uso de los recursos y del conocimiento acumulado en prácticas de Seguimiento y Evaluación, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública<sup>383</sup>.

---

<sup>382</sup> El tema de rendición de cuentas se desarrolla en otra sección de este documento.

<sup>383</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, pp. 484 y 485.

En este contexto, los **Incentivos a la gestión pública** son un complemento importante de la **Gestión Pública Efectiva** y de la **Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)**: El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 determina al respecto:

“Se implementará un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades en términos de las dimensiones de capacidad organizacional que, según la experiencia internacional<sup>384</sup>, son críticas para su eficiencia y eficacia: el desarrollo de sistemas de gestión –financiero, de recursos humanos, de información y de activos físicos–, el grado de integración de dichos sistemas, el liderazgo estratégico de los gerentes y el enfoque hacia los resultados, entre otros. Estos esfuerzos de medición y clasificación de las entidades, deben complementarse con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos que logren avances importantes en términos del aumento de la capacidad organizacional de sus entidades. Este aspecto se relaciona con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a aumentar su capacidad organizacional. El sector público carece de mecanismos que le den visibilidad a los esfuerzos de los servidores de las entidades del Estado encaminados a mejorar dicha capacidad. De tal forma, se incentivará la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública, con el fortalecimiento del Premio Nacional de Alta Gerencia. También se diseñará una estrategia de capacitación que atienda a las necesidades particulares de las entidades del Gobierno en materia de capacidad organizacional. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje”<sup>385</sup> (el texto origina no está subrayado).

c. En cuanto a los **Programas estratégicos para el Buen Gobierno**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 indica que “los programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público que buscan superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos están: (1) gestión contractual pública<sup>386</sup>; (2) gestión de activos<sup>387</sup>; (3) gestión jurídica pública, (4) sistemas de información<sup>388</sup>, (5)

---

<sup>384</sup> Algunos ejemplos de programas relacionados con evaluación de capacidad organizacional son: Management Accountability Framework en Canadá, Government Performance Framework en Corea del Sur, Common Assessment Framework en la Unión Europea; Capability Reviews Program en Reino Unido y Federal Performance Program en Estados Unidos.

<sup>385</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, pp. 484 y 485.

<sup>386</sup> Sobre este tema, ver República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 486.

<sup>387</sup> Sobre este tema, ver República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, pp. 486 y 487.

<sup>388</sup> Sobre este tema, ver República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 488.

servicio al ciudadano<sup>389</sup>, y (6) supervisión y control<sup>390</sup>.

Acerca de la **Gestión Jurídica Pública**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en perfecta consonancia con el contenido de este Proyecto en este campo, insiste en la necesidad urgente de considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Veamos:

### ***“Gestión jurídica pública***

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación<sup>391</sup>.

De manera general, la estrategia de gestión jurídica debe considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Sobre lo primero, se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de puntos críticos en la gestión de los documentos que pueden llegar a ser tenidos como pruebas en el proceso o las copias de los expedientes que tienen en su poder las diferentes entidades –vgr. expedientes de las entidades en liquidación–, así como de los riesgos principales a los que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos. En cuanto a la prevención del daño antijurídico, además de los elementos de decisión que en esta materia podrían aportar los mapas de riesgo, es necesaria una política de Estado que vincule a la Rama Judicial para generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

En ese sentido, para el periodo se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá

<sup>389</sup> Sobre este tema, ver República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, pp. 488 y 489.

<sup>390</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 486.

<sup>391</sup> Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación proceso con pretensiones por \$1.003 billones y cuya contingencia se estima en \$431,3 billones.

trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades<sup>392</sup> (el texto original no está subrayado).

Acerca de la **Supervisión y Control**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 hace importantes anotaciones, muy útiles para este Proyecto. Veamos:

#### **“Supervisión y control**

El esquema institucional actual de supervisión y control requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Actualmente se presentan algunas deficiencias en el diseño institucional: por un lado, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión y sus funciones no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger; además existen diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares, lo que genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles. Por otro lado, su accionar no es articulado y la presencia regional es baja. Esto redundando en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Este panorama hace necesario rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control. Alcanzar este objetivo requiere de esfuerzos en la creación de infraestructuras comunes entre las superintendencias, el aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), así como el rediseño y reasignación de las funciones de supervisión para que se ejerzan de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo, armonizando la supervisión sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjetiva). Además se debe procurar que cada entidad tenga claridad de objetivos de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión”<sup>393</sup> (el texto original no está subrayado).

d. Finalmente, en cuanto a la **Vocación por el Servicio Público**, en perfecta consonancia con la dimensión pedagógica de este Proyecto, el Plan Nacional de Desarrollo insiste en la necesidad de crear una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. Veamos:

#### **“d) Vocación por el servicio público**

El principio de la vocación por el servicio público hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir

<sup>392</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, pp. 487 y 488.

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 489.

un Buen Gobierno, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de los servidores enfrenta día a día la toma de decisiones que afectan o impactan el bienestar de la sociedad; por tal razón debe fortalecerse la formación y capacitación de servidores públicos con principios y valores éticos y el desarrollo de las competencias laborales necesarias para su desempeño cotidiano. Se requiere entonces de una política de gestión y desarrollo del talento humano estatal orientada a dotar a la Administración Pública de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio, con una remuneración adecuada y de acuerdo con el marco fiscal. Estos servidores estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su ingreso, permanencia y ascenso fundamentados en el mérito, la capacitación, el desarrollo de competencias y la ética<sup>394</sup> (el texto original no está subrayado).

#### **2.4.2 Estrategias contra la Corrupción**

En este acápite, el Plna Nacional de Desarrollo se constituye también en un soporte de primer orden para el presente Proyecto. Veamos:

a. En el **diagnóstico** relativo a la corrupción en Colombia<sup>395</sup>, el Plan Nacional de Desarrollo realza la importancia de la labor preventiva de los Órganos de Control como instrumento de lucha contra la corrupción:

En cuanto a los órganos de control, sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales en la lucha contra la corrupción. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se enfoca en la advertencia de riesgos, controles de actividad y difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen disuasión hacia la comisión de actos de corrupción. Actualmente se han identificado dos grandes fallas en este sistema preventivo: los altos niveles de incumplimiento normativo –93% de los municipios incumplen la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones–, y un importante número de quejas por casos de corrupción que recibe la esta entidad –la mayoría de las más de 1.000 quejas que recibe la institución mensualmente está asociada a temas de corrupción–.

El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales. Existen en Colombia 1.101 municipios, de los cuales 1.070 son vigilados por las contralorías

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 489.

<sup>395</sup> Ver sobre este punto, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, pp. 491 a 494; y *Supra*, el Diagnóstico Previo de este documento.

departamentales y los restantes 30 tienen contraloría propia<sup>501</sup>. Además, las contralorías departamentales, ejercen control fiscal sobre el departamento y sobre las contralorías municipales existentes en las ciudades y distritos de su jurisdicción. También está la Auditoría General de la República como organismo de control de segundo nivel que ejerce la función de control fiscal sobre las 63 contralorías del país, y la Auditoría Fiscal que vigila la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá. En síntesis, hoy existen 63 proyectos de control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación.

Así pues, los esfuerzos y avances, las mediciones y encuestas, evidencia que continúan siendo necesarios esfuerzos importantes en este campo<sup>396</sup> (el texto original no está subrayado).

**b.** En lo relativo a las **estrategias propiamente dichas de lucha contra la corrupción**, el Plan Nacional de Desarrollo insiste en tres aspectos: la prevención de la corrupción, la lucha contra la corrupción, y la necesidad de implementar medidas que impacten la impunidad en este campo. Veamos:

“Alcanzar los fines esenciales del Estado depende en gran medida del éxito de las políticas para prevenir la corrupción, pues solamente cuando los dineros públicos cumplan íntegramente con su función, sin desviarse hacia intereses ilegales, se alcanzarán los niveles de respeto a los derechos y cumplimiento de los deberes que exige el Estado social de derecho.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a transparencia y al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos. Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político. La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno, a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.

Adicionalmente, resulta necesario considerar acciones que impacten en impunidad, a fin de lograr no solamente sanciones y penas para quienes realicen actos de corrupción, sino también propender por la recuperación de los recursos públicos, al tiempo que incentivar denuncias y quejas de servidores públicos y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos y situaciones de corrupción<sup>397</sup> (el texto original no está subrayado).

En esta materia, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es enfático en que las acciones del Estado deben encausarse prioritariamente hacia:

- “El fortalecimiento de estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción. Esto incluye la **generación de una cultura de transparencia y ética** con resultados en la

<sup>396</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, pp. 493 a 494.

<sup>397</sup> *Ibid.*, pp. 494 y 495.

prevención de actos de corrupción, realizable a través de las políticas públicas, de pedagogía y de desempeño de la función pública con alto sentido ético. Las estrategias pedagógicas deben reforzar el control social y la idea general de un Estado no permisivo con los corruptos, que no acepta, tolera ni protege la generación de beneficios indebidos; participación ciudadana, rendición de cuentas y el fortalecimiento del rol del Estado como formulador y coordinador de la implementación de la política de lucha contra la corrupción<sup>398</sup> (el texto original no está subrayado ni resaltado en negrillas).

- “Mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción, y la adopción de instrumentos que obstaculicen, disminuyan o eliminen las causas y manifestaciones de la misma”<sup>399</sup> (el texto original no está subrayado).

- “Promover mecanismos de lucha contra la impunidad”<sup>400</sup>.

Como corolario importante de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo, en perfecta consonancia con este Proyecto, amplía de manera importante los destinatarios de las acciones gubernamentales de lucha contra la corrupción. En efecto, “tales acciones deben estar dirigidas no solamente a las entidades estatales y a los servidores públicos, sino al sector privado, los empresarios y la sociedad civil, a la vez que a reforzar el control social y político<sup>401</sup>. En este contexto, las estrategias para la prevención, la lucha contra la corrupción y la impunidad, que tendrán efectos preventivos y persuasivos, son:

c. Un aspecto central del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia de lucha contra la corrupción es el relacionado con una **Política Integral de Lucha contra la Corrupción** que nos involucre a todos y que contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de dicha política pública. Veamos:

“Colombia requiere una nueva formulación e implementación de una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad; identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control,

---

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 495.

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> *Idem.*

<sup>401</sup> *Idem.*

y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción, que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia.

Esta política de Estado para la lucha contra la Corrupción se construirá con la participación de todas las ramas del poder incluyendo los niveles nacional, departamental y municipal, los órganos de control, así como actores del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general<sup>402</sup> (el texto original no está subrayado).

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, esta Política Integral de Lucha contra la Corrupción, además, desarrollará los siguientes componentes:

**- Medidas preventivas, entre las cuales el Control Social cumple una tarea fundamental:**

#### ***“1. Medidas preventivas***

Se ha considerado de principal importancia el aspecto preventivo de la lucha contra la corrupción, con el fin de evitar la pérdida de los recursos públicos. Para desarrollar este aspecto, la política tendrá en cuenta los parámetros establecidos por las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, incluyendo el análisis de los aspectos de: (1) políticas y prácticas de prevención de la corrupción; (2) órganos de prevención de la corrupción; (3) medidas dirigidas al sector público; (4) Códigos de conducta para funcionarios públicos; (5) Contratación pública y gestión de la hacienda pública; (6) información pública; (7) medidas dirigidas al sector privado; (8) participación de la sociedad civil; (9) medidas para prevenir el blanqueo del dinero<sup>403</sup>.

En este punto, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, al igual que el presente Proyecto, involucra el Control Social, no sólo como apoyo del componente sancionatorio, sino también del preventivo:

“De igual forma, la política deberá abarcar la posterior definición de mecanismos accesibles, útiles, y céleres para la formulación de quejas y denuncias, que permitan no solo apoyar el componente sancionatorio, sino también el preventivo, considerando que el conocimiento oportuno de indicios de corrupción, puede activar alertas y acciones que eviten la pérdida o desviación de recursos públicos.

La reorientación y empoderamiento de la instancia rectora de las acciones preventivas y de lucha contra la corrupción, a través del acompañamiento del Gobierno, se considera fundamental para generar resultados y avances en esta materia<sup>404</sup> (el texto original no está subrayado).

---

<sup>402</sup> *Idem.*

<sup>403</sup> *Ibid.*, p. 496.

<sup>404</sup> *Idem.*

**- La Investigación y Sanción como instrumento de lucha contra la impunidad. Aquí, el fortalecimiento de los Órganos de Control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, el desarrollo de instrumentos que permitan medir la corrupción, así como la construcción de mapas de riesgo, son aspectos centrales de la propuesta gubernamental.**

## **“2. Investigación y sanción**

La política de Lucha contra la Corrupción debe abordar el tema de investigación y sanción con el fin de combatir la impunidad, para ello se incluirán aspectos como el fortalecimiento de los órganos de control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, así como la promoción de medidas que permitan reforzar la integridad y evitar y sancionar la corrupción en el poder judicial. De igual manera, se ha abordado la construcción de un estatuto anti-corrupción que persigue, dentro de sus finalidades, la reglamentación de conductas, la tipificación de otras que dan lugar a actos de corrupción y el fortalecimiento de sanciones.

El Gobierno nacional, adoptará una política de tolerancia cero cuando haya determinado que se han cometido prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias o coercitivas en materia pensional. Por “tolerancia cero” se entiende que el Gobierno nacional investigará todas las denuncias efectuadas en el ámbito de la presente política y dará traslado a las autoridades competentes para que apliquen las sanciones apropiadas en los casos en que las denuncias resulten confirmadas.

Por ello, el Gobierno deberá reglamentar lo que corresponda, con respecto a los controles internos dentro las entidades administradoras de pensiones del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de asegurar la eficacia en la prevención, detección e investigación de las prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias en relación con su personal, sus consultores o sus representantes.

**Medición y mapas de riesgo:** Es necesario propender por el desarrollo de instrumentos que permitan la medición de la corrupción en el nivel nacional y territorial, con el fin de identificar debilidades, avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia. Así mismo, se avanzará en la construcción de mapas de riesgo, con el objetivo de orientar medidas preventivas o correctivas, pero en todo caso, eficaces y oportunas<sup>405</sup> (el texto original no está subrayado).

**- La Coordinación institucional debe ser un componente esencial de la Política Pública de Lucha contra la Corrupción:**

## **“3. Coordinación**

Se buscará generar condiciones para la coordinación interinstitucional y entre los órdenes nacional y territorial a través de la consolidación de las respectivas instancias y mecanismos que involucren a la Rama Ejecutiva, los órganos de control y la Rama Judicial.

Así mismo, la política dirigirá acciones para prevenir y sancionar la corrupción en las entidades encargadas de gestión ambiental y del riesgo, con el fin que su actuar cumpla

---

<sup>405</sup> *Idem.*

con las exigencias planteadas en este plan<sup>406</sup>.

d. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea el **Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales** para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Se plantea igualmente la firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas de todos los niveles. Veamos:

“Este fortalecimiento buscará instalar capacidad en las entidades territoriales para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Esto hará parte del “Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, cuyas características se describen en el capítulo “Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio” de este Plan.

También se adelantará una campaña de firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas del nivel nacional y posteriormente se buscará su adopción en el nivel territorial. Se buscará que la adherencia a estos acuerdos por parte de los servidores plasme su compromiso de trabajar con honestidad y rectitud y con la mayor eficiencia del ejercicio de la función pública. El Gobierno trabajará en estos lineamientos para que a partir de dicha guía, los servidores lleguen por sí mismos a consensos sobre las actitudes, conductas y omisiones inadmisibles desde la óptica no solo legal sino ética en el ejercicio de la función pública”<sup>407</sup> (el documento original no está subrayado).

e. En lo relacionado con **Instrumentos de control y punitivos** “el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 afirma que “se orientarán acciones que promuevan la expedición de normas penales, disciplinarias y fiscales que faciliten la investigación de los casos de corrupción. También se diseñarán e impulsarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación para garantizar la recta administración de justicia y evitar la cooptación en la misma”<sup>408</sup>.

f. En cuanto al **Fortalecimiento y modernización de los órganos de control** el Plan Nacional de Desarrollo afirma:

“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.

### **1. Procuraduría General de la Nación**

Con respecto a la Procuraduría General de la Nación, se hará énfasis en el Plan para el

---

<sup>406</sup> *Ibid.*, p. 497.

<sup>407</sup> *Idem.*

<sup>408</sup> *Idem.*

fortalecimiento y focalización de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, que debe ir de acuerdo a las prioridades que se han establecido en torno a la lucha contra la corrupción. De esta manera, se han priorizado componentes como el diseño e implementación de un sistema integrado en la función preventiva que incluya un proyecto nacional de capacitación para la prevención a funcionarios de la procuraduría y que al mismo tiempo contribuya disminuir el potencial de faltas disciplinarias, aumentar la buena gestión en las entidades, aumentar la transparencia en la gestión y mejorar la valoración del servidor público hacia los comportamientos éticos.

Así mismo, este programa pretende generar los mecanismos de medición del cumplimiento normativo, fomentar aspectos integrales de la cultura de la legalidad y fortalecer los mecanismos por los cuales e hace efectivo el control social de la gestión pública. Todo esto, con el fin de disminuir los índices de incumplimiento normativo, fortalecer la evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo en la gestión pública y lo asociado al fomento de la cultura de la legalidad.

## **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 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<sup>409</sup>.

**g. Como Medidas dirigidas al sector privado**, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea que “se buscará la regulación de la gestión transparente de los intereses privados mediante la regulación del *lobby* o cabildeo; así como la discusión con el sector privado de medidas especiales como la expedición de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de la actividad comercial<sup>410</sup>”.

**h. En lo relativo a la Rendición de cuentas y transparencia**, el Plan Nacional de

---

<sup>409</sup> *Ibid.*, pp. 497 y 498.

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 498.

Desarrollo 2010-2014 vincula a la ciudadanía y a la sociedad civil:

“se buscará hacer de la rendición de cuentas a la ciudadanía una función permanente y sustantiva en la función pública: El Estado informará y pondrá a disposición de la ciudadanía los detalles de su gestión de forma permanente, a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, utilizando información oportuna y de calidad.

Se promoverán espacios para la participación de la sociedad civil, no solamente en materia de rendición de cuentas, sino también en el proceso de construcción de la política así como en el desarrollo de los planteamientos y la adopción de mecanismos para llevar cabo las estrategias planteadas en el presente capítulo<sup>411</sup> (el texto original no está subrayado).

i. En cuanto a la **Responsabilidad en el uso de los recursos**, el Plan Nacional de Desarrollo afirma que “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<sup>412</sup>.”

j. Finalmente, en cuanto a las **Metas**, el Plan Nacional de Desarrollo plantea que “la Política de Lucha contra la Corrupción incluirá el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción. Por lo tanto se propone usar transitoriamente el indicador que calcula Transparencia Internacional. Una vez se cuente con los indicadores de la Política, ellos serán adoptados formalmente para la medición de las metas de gobierno para esta materia<sup>413</sup>” (el documento original no está subrayado).

---

<sup>411</sup> *Ibid.*, pp. 498 y 499.

<sup>412</sup> *Ibid.*, p. 499.

<sup>413</sup> *Idem.*

### 2.4.3 Participación Ciudadana

En este tema, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 parte de la premisa según la cual “el Constituyente del 91 definió un modelo de democracia en el que la participación es un principio rector y un derecho fundamental<sup>414</sup>. Consecuentemente, en nuestro país se ha dado, por una parte, un extenso desarrollo normativo y, por otra, una variedad de experiencias (tanto públicas como privadas) que han impulsado la participación en distintas regiones de la geografía nacional<sup>415</sup>.

Con respecto a la participación ciudadana, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 considera que ésta “debe entenderse como un concepto amplio, el cual incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público. Esta noción abriga ideas que en la literatura especializada se consideran de manera separada<sup>416</sup>, pero que coinciden en el propósito colectivo de materializar la ciudadanía, y que, por lo tanto, comparten un mismo carácter estratégico. El enfoque escogido por el Gobierno nacional en este ámbito asume la tesis de que la profundización de la democracia implica el fortalecimiento de diversas manifestaciones de la participación que vale la pena considerar, si no homogéneamente, sí de forma conjunta. Desde este punto de vista, la participación resulta vital en los ámbitos de la gobernabilidad, la movilización ciudadana, la acción colectiva, la democratización de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía”<sup>417</sup>.

En resumen, continúa el Plan Nacional de Desarrollo, “la participación ciudadana se entiende como la condición y el requisito necesario para el ejercicio de una ciudadanía activa, en virtud de la cual los individuos se involucran en asuntos que son relevantes

---

<sup>414</sup> Los artículos 1 y 2 de la Constitución rezan: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, y que “Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

<sup>415</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, 685, p. 499.

<sup>416</sup> De modo general, es posible reconocer al menos cuatro manifestaciones de la participación: (1) Participación política; (2) Participación Social; (3) Participación ciudadana y (4) Participación comunitaria. Para profundizar en estos conceptos ver: Velásquez, F. y González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C.: Fundación Corona. Cap. 1.

<sup>417</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad*, p. 500.

para sus comunidades<sup>418</sup>. Conforme al entendimiento de este tema, la participación y el buen gobierno se complementan en el propósito de promover la interacción entre los ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuro, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control social de las políticas públicas en los niveles nacional y territorial. Desde esta perspectiva, la participación no es sólo un medio para alcanzar las metas gubernamentales sino uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país. Un modelo en el que el empoderamiento ciudadano, sobre la base de la diversidad, es fuerza motor del desarrollo. La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consulta, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos y en la libre conformación de organizaciones sociales, así como en la interacción cotidiana de las personas<sup>419</sup>.

En este contexto, el concepto de participación ciudadana que suscribe el Plan Nacional de Desarrollo 2020-2014 “incluye tres dimensiones complementarias: (1) acción cívica y democrática, (2) asociación y (3) cultura ciudadana. La acción cívica y democrática reivindica el valor que tiene el aprovechamiento de las oportunidades de participación creadas en el entorno institucional y social. La dimensión de asociación subraya la importancia de conformar organizaciones que tramiten los intereses ciudadanos, y la dimensión de la cultura ciudadana tiene su énfasis en la necesidad de generar acuerdos legales, éticos y culturales que faciliten una convivencia constructiva y pacífica, y desarrollar una cultura del diálogo, la corresponsabilidad y la solidaridad<sup>420</sup> (el texto original no está subrayado).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, que compromete los esfuerzos de entidades del orden nacional y territorial y que pretende convocar a diversos actores públicos, privados y académicos en torno al fomento de la participación, proporcionará

---

<sup>418</sup> La Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, cuando realizó el control previo de la Ley 134 de 1994, propuso una definición que complementa esta noción amplia de la participación. Allí se señala: "La participación es un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (...) esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los familiar, económico y social".

<sup>419</sup> República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*, más empleo, menos pobreza y más seguridad, p. 500.

<sup>420</sup> *Ibid.*, p. 501.

líneas de acción prioritarias que deberán ser ajustadas, complementadas y consolidadas de acuerdo al enfoque de tipo regional y étnico diferencial<sup>421</sup> (el texto original no está subrayado).

Según el Plan en cuestión, “la Agenda Nacional de Participación Ciudadana está conformada por los cinco lineamientos que se exponen a continuación y en su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio del Interior y de Justicia<sup>422</sup>. Veamos:

1. Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la presupuestación Participativa. Dimensión: Acción Cívica y Democrática<sup>423</sup>.
2. Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana. Dimensión: Acción Cívica y Democrática<sup>424</sup>.
3. Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil. Dimensión: Asociación<sup>425</sup>.
4. Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana Dimensión: Cultura Ciudadana. A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea lo siguiente:

“La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal –que son determinantes en el logro de estos propósitos–, es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Del mismo modo, lo es la ratificación de la importancia que tiene fortalecer una cultura proclive al diálogo y la paz, al respeto de la diferencia, a la solidaridad y a la democracia en un sentido sustantivo, es decir, como un sistema de convivencia cuyo criterio fundamental es la protección de lo público y el respeto de la identidad dentro del marco de las libertades y los deberes ciudadanos.

Por ello, el Gobierno nacional promoverá la formulación de una Política Nacional de Cultura Ciudadana en la que sus elementos constitutivos atenderán los retos vinculados con: (1) la interiorización del valor que tiene el cumplimiento de las normas y acuerdos sociales; (2) la generación de un rechazo social firme frente a las manifestaciones que contravienen la convivencia pacífica; (3) el trámite no violento de los conflictos y la prevención de los mismos; (4) la apertura de espacios para la manifestación de las diferencias, de los intereses de las minorías y del rescate y preservación y rescate de la identidad; (5) la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades y el desincentivo de las conductas que invitan a ejercer justicia por mano propia; y (6) la promoción de prácticas que fomenten el cumplimiento de acuerdos, el comportamiento solidario y la confianza interpersonal Para la consolidación de esta política se realizarán esfuerzos interinstitucionales que promoverán acciones pedagógicas y de promoción de

---

<sup>421</sup> *Ibid.*, p. 504.

<sup>422</sup> *Idem.*

<sup>423</sup> Ver *Ibid.*, pp. 504 y 505.

<sup>424</sup> Ver *Ibid.*, p. 505.

<sup>425</sup> Ver *Ibid.*, pp. 505 y 506.

los retos apenas señalados<sup>426</sup> (el texto original no está subrayado).

5. Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana. Dimensión: Transversal<sup>427</sup>.

## 2.5 El Plan de Gobierno del Auditor General de la República 2010-2012

En el libro del Doctor **JAIME RAÚL ARDILA BARRERA** titulado “Pedagogía, prevención y control social en la lucha contra la corrupción”<sup>428</sup>, el entonces candidato a la Auditoría General de la República, plasmó su propuesta programática en torno a lo que sería su gestión como Auditor General de la República. En este libro, el hoy Auditor General de la República hace “cuatro propuestas innovadoras, sobre los grandes retos del control fiscal y sus dificultades para hacerlo más efectivo, oportuno y transparente, con el fin de construir los cimientos que permitan el fortalecimiento del control fiscal y lograr erradicar el problema de la corrupción”<sup>429</sup>.

Estas cuatro propuestas son

1. La lucha frontal contra las complejas y sofisticadas redes de corrupción que desangran el erario público en detrimento de la anhelada implementación del Estado Social de Derecho, requiere resultados más oportunos y eficientes en las investigaciones.
2. Se hace necesaria una reingeniería del control fiscal orientándola a la prevención y a la evaluación de políticas públicas, proyectos y riesgos.
3. Se deben articular los esfuerzos de las 63 contralorías para lograr mayor cobertura y calidad y para aprovechar las experiencias aprendidas en materia de tecnología.
4. Se requiere además de urgentes reformas de aspectos sustanciales de la Auditoría General de la República y de las contralorías territoriales<sup>430</sup>.

Así las cosas, la Tabla de Contenido de la libro del Hoy Auditor General de la República<sup>431</sup> recoge su propuesta programática para la Auditoría General de la República para el periodo 2011-2011; propuesta programática hoy plasmada en el Plan Estratégico

---

<sup>426</sup> *Ibid.*, p. 506.

<sup>427</sup> Ver *Ibid.*, p. 507.

<sup>428</sup> Jaime Raúl ARDILA BARRERA, *Pedagogía, prevención y control social en la lucha contra la corrupción*, Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo y Corporación para la Promoción de la Ciencia y la Investigación, 2011, 47 p.

<sup>429</sup> Auditoría General de la República, *Plan Estratégico Institucional Vigencia 2011-2013 Control Fiscal con Pedagogía Social*, Septiembre de 2011; disponible en: [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013\\_V1-2.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013_V1-2.pdf)

<sup>430</sup> Auditoría General de la República, *Plan Estratégico Institucional Vigencia 2011-2013 Control Fiscal con Pedagogía Social*, Septiembre de 2011, p. 3; disponible en: [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013\\_V1-2.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013_V1-2.pdf)

<sup>431</sup> Jaime Raúl ARDILA BARRERA, *Pedagogía, prevención y control social en la lucha contra la corrupción*, Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo y Corporación para la Promoción de la Ciencia y la Investigación, 2011, 47 p.

Institucional 2011-2013 de la Auditoría General de la República *Control Fiscal con Pedagogía Social*<sup>432</sup> así como en el presente Proyecto. Veamos:

### **I. La necesaria reingeniería del Control Fiscal para frenar la corrupción.**

- a. Procesos auditores con énfasis en la evaluación de políticas públicas, proyectos y riesgos.
- b. Direccionamiento del control fiscal hacia temas de trascendencia nacional.
  - 1. Focalización de acciones hacia la forma como las contralorías vigilan la contratación estatal y en especial los contratos de concesión y de obra pública.
  - 2. Revisión de las privatizaciones y liquidaciones de entidades públicas.
  - 3. Control Fiscal y Medio Ambiente.
  - 4. Control Fiscal y Patrimonio Cultural.
  - 5. Control Fiscal con perspectiva de Género.
  - 6. Mayor presencia del control fiscal en las finanzas territoriales.
- c. La trascendental Función Preventiva del Control Fiscal
  - 1. El Control Fiscal debe ser una herramienta de prevención de daños fiscales.
  - 2. El Control Fiscal debe ser una herramienta de prevención de daños antijurídicos.

### **II. Un Sistema de Control Fiscal articulado**

- a. Articular el control fiscal interno con el control fiscal posterior.
- b. Articular proyectos y recursos entre las 63 contralorías.

### **III. Un sistema de control fiscal que permita suministrar resultados oportunos y satisfactorios en las investigaciones**

- a. Adelantar procesos verbales que no excedan un año en su trámite, para los temas de mayor relevancia e impacto fiscal en el país.
- b. Realizar control fiscal en línea.
- c. Acercar las Contralorías a la realidad social. Ejecutar el proyecto “Contraloría de Calle”.
- d. Crear un observatorio electrónico de la gestión fiscal con alertas tempranas.

### **IV. Las urgentes reformas de algunos aspectos sustanciales de la Auditoría General de la República y de las Contralorías Territoriales.**

- a. Autonomía e independencia de las contralorías.
- b. Auditoría General de la República sin control recíproco.
- c. Ampliación del período del Auditor General de la República y de las competencias de la Auditoría General.
- d. Revisión de la estructura del control fiscal territorial.

---

<sup>432</sup> Auditoría General de la República, *Plan Estratégico Institucional Vigencia 2011-2013 Control Fiscal con Pedagogía Social*, Septiembre de 2011, p. 3; disponible en: [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013\\_V1-2.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013_V1-2.pdf)

## 2.6 El Plan Estratégico Institucional 2011-2013 de la Auditoría General de la República

El presente Proyecto está en perfecta consonancia con Plan Estratégico Institucional 2011-2013 de la Auditoría General de la República *Control Fiscal con Pedagogía Social*<sup>433</sup>.

En la **Parte Introductoria del Plan Estratégico 2011-2013**, el Señor Auditor General de la República, Doctor **JAIME RAUL ARDILA BARRERA**, plasma los retos de liderar desde la AGR, buena parte de la función del control fiscal. Veamos:

“El reto de liderar buena parte de la función del control fiscal en Colombia, que hemos asumido bajo el lema ‘Control fiscal con pedagogía social’ busca contribuir con el fortalecimiento de un sistema integral de vigilancia fiscal, para ello es necesario consolidar a la Auditoría General de la República como una entidad con respuestas claras, efectivas y oportunas a la crisis de legitimidad y de credibilidad de algunas de nuestras instituciones y en especial las que ejercen el control fiscal.

Nos hemos propuesto entonces, estimular una mayor relación con los distintos estamentos y fuerzas vivas del país, a través de intercambios efectivos de apoyo que mejoren la institucionalidad de una forma coherente y sólida para combatir ese leviatán que es la corrupción, utilizando para ello sistemas de alertas tempranas, en donde la “contraloría de calle”, ejercida por la misma ciudadanía, nos ayude a prevenir las conductas ilícitas de los servidores públicos utilizando para ello una estrategia de pedagogía en la cual enseñemos a la ciudadanía en general, y en especial a la comunidad académica la importancia del manejo responsable de los bienes públicos.

En mi libro “Pedagogía, prevención y control social en la lucha contra la corrupción”, hice cuatro propuestas innovadoras, sobre los grandes retos del control fiscal y sus dificultades para hacerlo más efectivo, oportuno y transparente, con el fin de construir los cimientos que permitan el fortalecimiento del control fiscal y lograr erradicar el problema de la corrupción.

Estas cuatro propuestas son 1.La lucha frontal contra las complejas y sofisticadas redes de corrupción que desangran el erario público en detrimento de la anhelada implementación del Estado Social de Derecho, requiere resultados más oportunos y eficientes en las investigaciones. 2. Se hace necesaria una reingeniería del control fiscal orientándola a la prevención y a la evaluación de políticas públicas, proyectos y riesgos, 3 Se deben articular los esfuerzos de las 63 contralorías para lograr mayor cobertura y calidad y para aprovechar las experiencias aprendidas en materia de tecnología. 4. Se requiere además de urgentes reformas de aspectos sustanciales de la Auditoría General de la República y de las contralorías territoriales.

---

<sup>433</sup> Auditoría General de la República, *Plan Estratégico Institucional Vigencia 2011-2013 Control Fiscal con Pedagogía Social*, Septiembre de 2011; disponible en: [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013\\_V1-2.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/PlanEst2011-2013_V1-2.pdf)

Estas cuatro propuestas que sustentan en nuestro Plan estratégico 2011-2013, y están desarrolladas a través de siete (7) objetivos Institucionales<sup>434</sup>.

De conformidad con el Plan Estratégico Institucional en cuestión, **la Misión de la Auditoría General de la República** es la siguiente:

“La Auditoría General de la República coadyuva a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control 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”<sup>435</sup>.

En este contexto, la **Visión de la Auditoría General de la República** es la de *ser líder en la vigilancia de la gestión fiscal y la lucha frontal contra la corrupción, con fundamento en la pedagogía, la prevención y el control social*<sup>436</sup>.

Dentro de un marco de una ambiciosa Política de Calidad, el el Plan Estratégico Institucional 2011-2013, la AGR recoge como Principios Éticos e Institucionales, los siguientes:

- Respeto a la dignidad humana
- Cumplimiento cabal de la Ley
- Alcanzar la excelencia en cada una de las actividades administrativas y de control fiscal
- Búsqueda permanente del conocimiento
- Responsabilidad Social
- Autonomía
- Independencia de intereses económicos, políticos y religiosos
- El interés general prevalece sobre el interés particular
- Convivencia
- Participación
- Providad<sup>437</sup>

A su turno, como **Valores Institucionales**, El Plan Estratégico Institucional 2011-2013 de la AGR protocoliza los siguientes:

---

<sup>434</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>436</sup> *Idem.*

<sup>437</sup> Acerca de estos Principios, ver *Ibid.*, pp. 4-6.

- Honestidad
- Responsabilidad
- Independencia
- Objetividad
- Transparencia
- Integridad
- Compromiso
- Confidencialidad
- Actitud constructiva<sup>438</sup>

En este Marco, **los Objetivos Institucionales y Estratégicos** plasmados en el Plan Estratégico Institucional 2011-2013 para la Auditoría General de la República bajo la Administración del Doctor JAIME RAUL ARDILA BARRERA<sup>439</sup>, son los siguientes:

Objetivo institucional	Objetivo Estratégico
<b>1. Promover mecanismos de prevención en el marco del control fiscal</b>	1.1 Fortalecer la participación de la comunidad en el control de la gestión pública.
	1.2 Atender los requerimientos de la ciudadanía.
	1.3 Desarrollar esquema pedagógico para el manejo responsable de recursos públicos.
	1.4 Orientar políticas de prevención del daño antijurídico y fiscal.
<b>2. Promover y coadyuvar un proceso de reingeniería del control fiscal para la lucha contra corrupción</b>	2.1 Participar en la Estructuración de una política pública entorno a los objetivos de control fiscal.
	2.2 Fomentar en el Proceso auditor la evaluación de políticas públicas, proyectos y riesgos.
	2.3 Coadyuvar a la cobertura y la calidad del control fiscal en los municipios.
	2.4 Impulsar los cambios normativos previstos en el estatuto anticorrupción.
<b>3. Participar en los proyectos de ley relacionados con el control fiscal y las finanzas nacionales y territoriales</b>	3.1. Promover proyecto de ley de disciplina fiscal.
	3.2 Promover proyecto de ley para articular el control fiscal interno con el control fiscal posterior.
	3.3 Promover reformas para fortalecer la Auditoría General de la República.
	3.4 Promover proyectos normativos de mejoramiento de las

<sup>438</sup> Acerca de los Valores protocolizados, ver *Ibid.*, pp. 6-10.

<sup>439</sup> Acerca de los Objetivos Institucionales y Estratégicos, ver *Ibid.*, pp. 14-16.

	contralorías territoriales.
<b>4. Promover la consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal</b>	4.1 Fortalecer el control fiscal articulado
	4.2 Promover y desarrollar proyectos conjuntos para la mejora del manejo de la información en línea.
	4.3 Estructurar una relatoría jurídica que compile y unifique las normas del control fiscal.
	4.4 Promover la carrera administrativa en las contralorías.
<b>5. Posicionar a la Auditoría General de la República "Control fiscal con pedagogía social"</b>	5.1 Consolidar las relaciones con los diferentes estamentos nacionales e internacionales.
	5.2 Diseñar e implementar una estrategia de comunicación interna y externa.
	5.3 Fortalecer la entidad ante la ciudadanía, los gremios, la academia y los medios de comunicación.
<b>6. Fortalecer las labores de vigilancia fiscal y del resarcimiento del daño a nivel interno y externo</b>	6.1 Realizar estudios y consolidar bases estadísticas del control fiscal en la AGR.
	6.2 Implementar el procedimiento verbal en los procesos de responsabilidad fiscal en la AGR.
	6.3 Promover en las contralorías la implementación del procedimiento verbal
	6.4 Promover la toma de decisiones oportunas en los procesos de responsabilidad fiscal y administrativos sancionatorios en las contralorías.
	6.5 Mejorar la efectividad del proceso de jurisdicción coactiva en la AGR
	6.6 Promover la efectividad del proceso de jurisdicción coactiva en las contralorías
	6.7 Asegurar la toma de decisiones oportunas en los procesos de responsabilidad fiscal y administrativos sancionatorios en la AGR
	6.8 Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades sujetos de control.
<b>7. Propender por el desarrollo y mejoramiento de los proyectos institucionales</b>	7.1 Asegurar la sostenibilidad del sistema Integral de Gestión MECI-SGC
	7.2 Fortalecimiento del Talento Humano en la AGR
	7.3 Fortalecer y actualizar el proceso de Tecnología de información y las comunicaciones
	7.4 Lograr una adecuada gestión de los recursos físicos y financieros
	7.5 Generar y divulgar líneas conceptuales que unifiquen criterios en temas de vigilancia y responsabilidad fiscal
	7.6 Propender por la adecuada y oportuna defensa judicial de la

	AGR
	7.7 Descentralizar por cortos periodos el despacho del auditor en las Gerencias seccionales
	7.8 Consolidar y hacer seguimiento a planes y proyectos para la Gestión Institucional

## 2.7 Los Principios de Prevención, Precaución, y de Gestión de Riesgos

Los Principios de Prevención, Precaución, y de Gestión de Riesgos, son un soporte fundamental para el presente Proyecto<sup>440</sup>. En este punto, el Proyecto es altamente innovador en la medida en que tiene como objetivo central reforzar el Control Fiscal tradicional e incorporar a este concepto las dimensiones preventivas, de control social, y pedagógica. Pero las innovaciones no se detienen allí. El presente Proyecto propone la implementación en materia de Control Fiscal de los Principios de Precaución, Prevención, y de Gestión del Riesgo, planteando con ello unos importantes alcances hasta ahora inéditos en el Control Fiscal como instrumento de lucha frontal contra la corrupción.

En las líneas que siguen, se hace un somero análisis de estos Principios, los cuales, serán objeto de desarrollos mucho más exhaustivos en las Fases y Etapas de Gestión del Presente Proyecto.

El principio de precaución proviene del derecho alemán de los años 70 (*Vorsorgeprinzip*)<sup>441</sup> que se crea con la finalidad de motivar a las empresas a utilizar las mejores técnicas

<sup>440</sup> Los desarrollos en este acápite relativos a los Principios de Precaución, Prevención, y de Gestión de Riesgos, fueron tomados de:

- Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, "La dimensión preventiva del artículo 90 constitucional: Elemento central en la ponderación entre la protección del patrimonio público y la reparación de los daños antijurídicos imputables al Estado", Ponencia presentada el 2 de septiembre de 2011 en el Segundo Foro Experiencias y Retos del Control Fiscal, titulado "La Infraestructura en Colombia: Vicisitudes del Régimen Contractual", organizado por la Contraloría General de la República. - Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, *La Responsabilidad Extracontractual del Estado: Una Construcción Jurídica Compleja*, Curso Magistral en el marco de la Escuela Doctoral, de la Maestría de Derecho Administrativo, y de la Especialización en Derecho Administrativo; Bogotá: 2011, Universidad Externado de Colombia.

<sup>441</sup> A este mismo respecto tenemos lo siguiente: "El «principio de precaución» [traducción del alemán "Vorsorgeprinzip"] es objeto de debate en tecnética, en bioética y en teoría de la sostenibilidad desde mediados de la década de 1990, cuando fue repetidamente invocado como argumento en las decisiones gubernamentales de los Estados europeos a propósito de la epidemia de «vacas locas». A nivel internacional su eclosión se produce en la Declaración de Río (1992) y, en Estados Unidos emerge con la Declaración de Wingspread (1998). Sin embargo, en el Estado español la

disponibles, sin que con ello se arriesgara la actividad económica. Este Principio incitaba a sus destinatarios a tomar medidas contra la contaminación antes de tener la certeza científica sobre los daños que podían causar dichas tecnologías al medio ambiente<sup>442</sup>.

Sin embargo, “el principio es invocado por primera vez, a propósito de los problemas de contaminación ambiental, por los países nórdicos. En este sentido, la declaración ministerial de la segunda Conferencia Internacional sobre la Protección del mar del norte de 1987 consideró que: *“Se impone una aproximación a la precaución con el fin de proteger el Mar del Norte de los efectos nocivos eventuales de sustancias peligrosas. Esta forma de acción requiere la adopción de medidas de control sobre las emisiones de estas sustancias incluso antes de haber establecido oficialmente un nexo de causa-efecto sobre el plano científico”*<sup>443</sup>.

Los gobiernos en cuestión “tenían el inconveniente de no contar con normas legales que les permitieran actuar *a priori* en defensa del medio ambiente contra las nuevas tecnologías. Es decir, si bien los gobiernos podían tener indicios del riesgo que podía conllevar el poner en marcha el uso de cierta tecnología, y sospecharan sobre su potencialidad para afectar el equilibrio del medio ambiente, no disponían de las herramientas jurídicas apropiadas para evitar su uso, ya que no había certeza de la ocurrencia de un daño grave”<sup>444</sup>.

Existe cada vez mayor acuerdo, inducido por experiencias como catástrofes sanitarias, alimentarias, ambientales, etc., “acerca de que determinadas formas de contaminación y destrucción del hábitat son del todo irreparables; y que no sólo afectarían a las generaciones futuras sino –básicamente– a nosotros mismos, a nuestra salud y a nuestra economía. El «principio de precaución» funciona progresivamente como criterio no sólo ético sino político y jurídico, precisamente porque en el horizonte de las sociedades postindustriales se hace presente la posibilidad racional no sólo del riesgo sino de la catástrofe irreparable. No es sólo el medio ambiente de nuestros nietos lo que se destruiría, por ejemplo, por el accidente de un petrolero ante la Costa Brava, o por una

---

apelación jurídica y moral al «principio de precaución», conocido sólo en ambientes académicos, se popularizó algunos años más tarde, en el contexto de la lucha contra el transvase del Ebro y sus graves consecuencias sobre el medio ambiente. El debate llegó a la opinión pública al plantearse la cuestión de los fallos de “precaución” que provocaron el hundimiento del petrolero «Prestige» ante las costas gallegas (2002), convertido ya en la mayor catástrofe ecológica europea de los últimos decenios” (Ramón ALCOBÉRRO, *VORSORGEPRINZIP, El significado del principio de precaución*. Página web: <http://www.alcoberro.info/V1/tecnoetica3.htm>

442 María Isabel TRONCOSO, “El Principio de precaución y la responsabilidad civil”, en *Revista de Derecho Privado No. 18*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 207.

443 *Idem.*

444 *Idem.*

nube radioactiva en Vandellós. Además del aire y del paisaje, se hundirían irremisiblemente vidas humanas, instalaciones, grandes inversiones y, con ellas, miles de puestos de trabajo y todo el sector turístico e industrial local. La precaución se vuelve, pues, imprescindible como herramienta de supervivencia personal y colectiva. Más allá de plantear riesgos puramente hipotéticos, la ética del «principio de precaución» nos propone la gestión responsable del riesgo tecnocientífico: se trata de evitar la fatal tentación “asimilativa” del riesgo para proponer una acción “anticipativa” basada en “clean technologies” pero, sobre todo, en una clara opción moral por la responsabilidad tecnológica y ambiental”<sup>445</sup>.

Estas condiciones de riesgo postmoderno motivaron que se adoptara la precaución como un modo de prevenir *a priori*, aunque desde la perspectiva legal, sólo con fundamento en una sospecha, “poco a poco, esta forma de actuar ex ante fue escalando posiciones hasta llegar a ser elevada a “principio de derecho” para permitir a las autoridades públicas cuestionar las nuevas tecnologías y productos y generar así una necesidad de investigación y la adopción de medidas para evitar daños graves e irreversibles. De modo que el principio de precaución ha evolucionado de una concepción puramente filosófica a una norma jurídica”<sup>446</sup>.

En Europa, este principio fue introducido por el Tratado de Maastricht<sup>447</sup>, y fue adoptado por Francia exclusivamente en el marco de la protección del medio ambiente. La ley Barnier es la norma que introduce en el derecho francés el principio de precaución, según el cual: “La ausencia de certeza, teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos del momento, no debe prorrogar la adopción de medidas efectivas y proporcionadas, orientadas a prevenir la realización de un daño grave e irreversible al medio ambiente, a un costo económicamente aceptable”<sup>448</sup>.

Posteriormente, en febrero de 2005, el Parlamento francés inscribió la Carta del Medio Ambiente en la Constitución. De esta manera, “instaló el principio de precaución en el nivel más elevado de la jerarquía de las normas jurídicas. En efecto, el artículo 5 de la Constitución Política de Francia señala: “*Cuando la realización de un daño, aunque incierto en el estado de los conocimientos científicos, pueda afectar de manera grave e*

---

445 Ramón ALCOBERRO, *VORSORGEPRINZIP, El significado del principio de precaución*. Página web: <http://www.alcoberro.info/V1/tecnoetica3.htm>

446 María Isabel TRONCOSO, “El Principio de precaución y la responsabilidad civil”, en *Revista de Derecho Privado No. 18*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 208.

447 *Idem*. Art. 130R, que se convirtió en el art. 174 con el Tratado de Amsterdam.

448 *Idem*. Ley del 2 febrero de 1995, art. L.110-1.

*irreversible el medio ambiente, las autoridades públicas velarán, mediante la aplicación del principio de precaución, y dentro de sus competencias, por poner en marcha los procesos de evaluación de riesgos y adoptar medidas provisionales y proporcionadas a fin de evitar la realización de un daño*<sup>449</sup>.

Así las cosas, “en Francia se adoptó el principio de precaución dentro del contexto de la defensa del medio ambiente. No obstante, este principio es dinámico y empieza a ser aplicado en otros campos, como por ejemplo, en materia de salud pública y de alimentos<sup>450</sup>, y porque no decirlo, a los fundamentos de la responsabilidad<sup>451</sup>, “debido a los intereses que en ellos se encuentran involucrados, los cuales justifican su adopción”<sup>452</sup>.

Antes de abordar la definición de **principio de precaución**, es oportuno diferenciarlo del **principio de prevención**. Este último “se presenta en el escenario en el que los daños provienen de riesgos comprobados<sup>453</sup>, es decir, cuando su existencia está demostrada o es conocida empíricamente (al punto de que en ocasiones es posible estimar la frecuencia en que se sucede), como ocurre, por ejemplo, con el riesgo nuclear, frente al cual la incertidumbre no es sobre el riesgo que se corre sino sobre la realización del daño”<sup>454</sup>.

Por otro lado, tenemos que el **principio de precaución** “se aplica a los riesgos hipotéticos, que aún no se han confirmado científicamente, pero cuya posibilidad de existencia puede identificarse a partir de conocimientos empíricos y científicos, como los que representan, por ejemplo, el desarrollo de los organismos genéticamente modificados

---

449 *Idem.*

450 *Idem.*

451 Ver Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, *La Responsabilidad Extracontractual del Estado: Una Construcción Jurídica Compleja*, Curso Magistral en el marco de la Escuela Doctoral, de la Maestría de Derecho Administrativo, y de la Especialización en Derecho Administrativo; Bogotá: 2011, Universidad Externado de Colombia.

452 *Idem.*

453 “La diferencia entre riesgo potencial y riesgo comprobado es el fundamento de la distinción entre precaución y prevención. La precaución hace alusión

a los riesgos potenciales y la prevención a aquellos que son comprobados. Tenemos la tendencia a confundir precaución y prevención. Pensamos que los riesgos potenciales son poco probables y los asimilamos inconscientemente a los riesgos comprobados que tienen tan poca probabilidad de ocurrir que son bien administrados. Esto es doblemente inexacto. Para comenzar, las probabilidades no tienen la misma naturaleza (en el caso de la precaución, se trata de una probabilidad de que la hipótesis sea exacta, en el caso de la prevención, la peligrosidad está establecida y se trata más bien de la probabilidad de su ocurrencia). Además de esto y aun más importante, los riesgos potenciales, a pesar de su carácter hipotético, pueden tener una alta probabilidad de realización. En la práctica, sin embargo, la precaución puede ser entendida como la prolongación de los métodos de prevención aplicados a los riesgos inciertos”. Traducido y citado por María Isabel TRONCOSO, “El Principio de precaución y la responsabilidad civil”, en *Revista de Derecho Privado No. 18*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 209 (G. viney y M. kourilsky, *Le principe de précaution: rapport au Premier ministre*, 1999, p. 11 ; en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000402/0000.pdf>

454 María Isabel TRONCOSO, “El Principio de precaución y la responsabilidad civil”, en *Revista de Derecho Privado No. 18*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 209.

(OGM), la nanotecnología, las emisiones de los teléfonos celulares, etc. Esta distinción permite identificar el campo en el que está llamado a actuar el principio de precaución<sup>455</sup>.

Así las cosas, tenemos que **el principio de precaución se compone de dos elementos esenciales**: “una constante que se refiere al hecho de tratarse de una situación de incertidumbre respecto de la existencia de un riesgo de daño grave e irreversible y, como segundo elemento, la exigencia de tomar medidas prematuras, proporcionadas y aptas para evitar el daño sospechado<sup>456</sup>. En efecto, “el primer elemento del principio de precaución es “la incertidumbre respecto del riesgo”, y si bien debe existir una razón que despierte esta sospecha<sup>457</sup>, no es necesario un estudio con resultados ciertos e irrefutables; pues, de ser así, el escenario sería diferente al de la precaución<sup>458</sup>. Como segundo elemento del principio de precaución, “encontramos una “exigencia de tomar medidas”, las cuales deben ser proporcionadas y aptas para evitar el daño; este aspecto es delicado. La proporcionalidad de las medidas es un factor esencial en cuanto se orienta a conservar una situación “favorable” para la actividad “origen del riesgo”; en otras palabras, de lo que se trata es de que la empresa o la persona involucrada no se vea gravemente afectada si no es estrictamente necesario. De otro lado, las medidas deben ser aptas, es decir, deben ser capaces de eliminar el riesgo<sup>459</sup>”.

En torno al principio de precaución existe una expresa consagración de su concepto en la legislación colombiana, esto es, la Ley 99 de 1993<sup>460</sup> que en su artículo 1 numeral 6. prescribe: “6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá

---

455 *Idem.*

456 *Ibid.*, p. 210.

<sup>457</sup> Por ejemplo en Francia, el caso del medicamento distribuido por el Instituto Pasteur como remedio para los problemas de crecimiento de los niños, que consistía en la aplicación de la hipófisis extraída de cadáveres, que causó un degeneramiento del sistema nervioso y tuvo como consecuencia final la muerte de varios infantes. En este caso había ya noticia de varios niños que habían desarrollado los mismos síntomas después de haber estado expuestos al mismo tratamiento, sin embargo, no se actuó con precaución, y en cambio se siguió administrando el medicamento. Si al haber observado este fenómeno se hubieran tomado las medidas necesarias, como retirar el medicamento del mercado y hacer las investigaciones necesarias, se hubiera evitado la muerte de varios niños. He aquí un ejemplo en el que el simple seguimiento de un producto puede indicar la existencia de un riesgo.

<sup>458</sup> María Isabel TRONCOSO, “El Principio de precaución y la responsabilidad civil”, en *Revista de Derecho Privado No. 18*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 210.

<sup>459</sup> *Idem.*

<sup>460</sup> Ley 99 de diciembre 22 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”<sup>461</sup>.

Finalmente, tenemos que la **gestión del riesgo** se refiere a: “... la identificación, evaluación y priorización de riesgos seguida [de la] aplicación económica de los recursos para minimizar, monitorear y controlar la probabilidad y / o el impacto de acontecimientos desafortunados. Los riesgos pueden provenir de la incertidumbre en los mercados financieros, el proyecto los fracasos, las obligaciones legales, el riesgo de crédito, los accidentes, causas naturales y los desastres, así como los ataques deliberados contra de un adversario. Varias normas de gestión de riesgo se han desarrollado como el Project Management Institute, el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología, las sociedades de actuarios, y las normas ISO. Los métodos, definiciones y objetivos varían mucho en función de si el método de gestión de riesgo es en el contexto de la gestión de proyectos, seguridad, ingeniería, procesos industriales, las carteras financieras, las evaluaciones actuariales, o la salud pública y la seguridad.”<sup>462</sup>.

Un ejemplo claro de la aplicación de este principio lo podemos observar en la legislación y las políticas existentes en torno a la protección a los derechos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. En ese orden de ideas, tenemos que La Ley 400 de 1997<sup>463</sup>, adopta normas sobre construcciones sismorresistentes, con el objeto de establecer criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

---

461 El principio de precaución plantea una discusión doctrinaria de hasta donde la humanidad puede desarrollarse y hasta donde se permite que se generen graves daños, al respecto: Sentencia C - 293 de 2002, Beltrán. El principio de precaución se encuentra viviente en temas de cambios atmosféricos regulados en las Leyes 164 de 1995 y 165 de 1996.

462 Gestión de Riesgos. Disponible en la página web: <http://www.habilidadesdegestion.com/Gestionderiesgos/gestion-del-riesgo.htm>

463 «Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes»; y entró en vigencia seis meses después de su sanción, en enero de 1998. Modificada y adicionada por la Ley 1229 de 1 de julio de 2008, publicada en el Diario oficial 47.052 de 16 de julio de 2008.

Así mismo, La Ley 46 de 1988<sup>464</sup> establece en su artículo 1º que “el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que se crea y organiza mediante la presente Ley, tendrá los siguientes objetivos:

- a. Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre.
- b. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre.
- c. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre”<sup>465</sup>.

Es oportuno hacer mención a que el Consejo de Estado, con fundamento en esta normativa ha considerado que “es indudable que existe una política estatal dirigida indiscutiblemente a acciones preventivas que garanticen la gestión integral del riesgo, de tal forma que se mitiguen y reduzcan sectores actualmente vulnerables y no se generen nuevos escenarios de riesgo. La Sala considera claro que las políticas Municipales deben dirigirse a la prevención integral de riesgos en diferentes ámbitos tales como el financiero, estructural, jurídico y educativo; y no solo atenerse al manejo y atención de desastres durante su ocurrencia”<sup>466</sup>.

## **2.8 La prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal**

En lo relativo a la prevención del Daño Antijurídico, es importante hacer alusión a las siguiente normativa:

**- El artículo 90 constitucional, Cláusula General de la Responsabilidad Patrimonial del Estado:**

---

<sup>464</sup> ley 46 del 2 de noviembre de 1988, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la Republica y se dictan otras disposiciones”.

<sup>465</sup> Mediante los artículos 8º de la Ley 46 de 1988 y 60 del Decreto 919 de 1989 se crearon y conformaron los Comités Regionales de Prevención y atención de desastres en los Departamentos. Así como los Comités Operativos Locales de Prevención y Atención de Desastres en el Distrito Especial de Bogotá y en cada municipio

<sup>466</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP: Maria Claudia Lopez Lasso, Sentencia de 30 de octubre de 2008.

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

Otro fundamento normativo importante en materia de Prevención del Daño Antijurídico es el relacionado con el desarrollo legislativo del segundo inciso del artículo 90 constitucional relativo a la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones. Hacemos referencia a la Ley 678 de agosto 3 de 2001 “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”.

El **artículo 1º de la Ley 678 de 2001** determina claramente el objeto de dicho texto legislativo:

*“La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición”<sup>467</sup>.*

El **artículo 2º de la Ley 678 de 2001** a su turno se ocupa de la Acción de Repetición y del Llamamiento en Garantía:

*ARTÍCULO 2o. ACCIÓN DE REPETICIÓN. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial*<sup>468</sup>.

*No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición*<sup>469</sup>.

<sup>467</sup> - Aparte subrayado y en letra itálica declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la sentencia, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-778-03 de 9 de septiembre de 2003, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araujo Rentería.

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484-02 de 25 de junio de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>468</sup> - Aparte en letra itálica declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-338-06 de 3 de mayo de 2006, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484-02 de 25 de junio de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>469</sup> - Inciso 2o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484-02 de 25 de junio de 2002,

*PARÁGRAFO 1o. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley<sup>470</sup>.*

En lo relativo a la prevención del Daño Fiscal, debemos hacer alusión a la normativa que regula lo relativo a los procesos de Responsabilidad Fiscal, Administrativos Sancionatorios y de Jurisdicción Coactiva, pues, sin lugar a dudas, una de las dimensiones de la estrategia adoptada en este Proyecto en materia de prevención del Daño Fiscal es la de suministrar herramientas que permitan un adecuado desarrollo, dentro de los términos de ley, de este tipo de procesos. Así las cosas, la siguiente normativa, no exhaustiva, constituye, en parte, el fundamento jurídico e institucional es este campo:

- La Ley 610 de agosto 15 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”
- Constitución Política. Artículo 268 numeral 5o, 29, 209 Y 272.
- Código Contencioso Administrativo<sup>471</sup>. Artículo 38.
- Ley 42 de 1993<sup>472</sup>. Artículos 8o, 99 a 104.
- Decreto Ley 1421 de 1993<sup>473</sup>. Artículo 109 numeral 5.
- Decreto Ley 111 de 1996<sup>474</sup>. Artículo 44.
- Jurisprudencia Honorable Corte Constitucional. (Sentencias C-054/1994, C-484 y C-661/2000 entre otras).
- Código Contencioso Administrativo<sup>475</sup>. Artículo 68, 79, y 252.
- La Ley 6a de 1992<sup>476</sup>, artículo 112.

---

Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>470</sup> - Inciso declarado EXEQUIBLE, por el cargo propuesto, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484-02 de 25 de junio de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>471</sup> Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

<sup>472</sup> “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

<sup>473</sup> “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

<sup>474</sup> “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

<sup>475</sup> Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

- Ley 1066 de 2006<sup>477</sup>, artículo 5º.

### C. ANÁLISIS DE STAKEHOLDERS<sup>478</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>479</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:

---

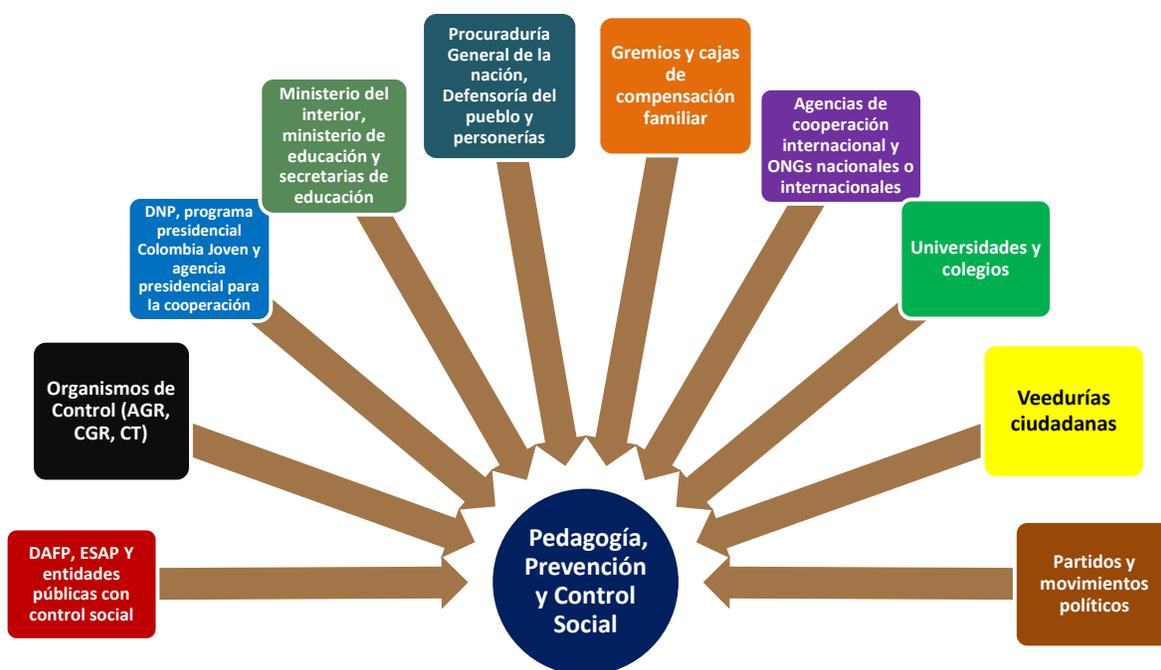
<sup>476</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

<sup>477</sup> “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”.

<sup>478</sup> Desarrollo que tuvo como base principal la elaboración de las acciones institucional del proyecto, en la Auditoría General de la República por el contratista DAVID ISAAC BOTERO

<sup>479</sup> MEJIA, Ernesto, Análisis de los Interesados (*Stakeholders*), Guatemala, mayo 25 de 2007.

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



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- ACIDI
- 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
- Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL
- Gremios
- International Republican Institute- IRI
- Konrad-Adenaur-Stiftung- KAS
- La Agencia Española De Cooperación Internacional Para El Desarrollo- AECID
- Ministerio De Educacion Nacional- MEN
- Ministerio Del Interior
- Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito-UNODC
- Partidos y Movimientos Políticos
- 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.

A continuación tenemos una breve descripción de cada uno de los *stakeholders* listados. Cabe resaltar que el orden en que se encuentran no tiene relación alguna con el grado de poder o de aporte al proyecto en referencia, ya que se consideran todos de gran importancia para el desarrollo del mismo.

## **1. Descripción de los involucrados o stakeholders con los que se trabajó en las primeras acciones interinstitucionales**

1. Agencia Presidencial para la Cooperación – APC (TIPO: COOPERACIÓN NACIONAL): La Nueva APC es la entidad del Gobierno Nacional que busca movilizar a Colombia para superar la pobreza extrema, avanzar en la reconciliación y liderar la agenda de cooperación internacional del país. Esta se compromete a mirar las posibles fuentes de cooperación para los temas de interés de la AGR y ofrece un taller para los funcionarios de la entidad con el fin de elaborar la matriz de necesidades de la entidad y ser presentada a todos los cooperantes de manera conjunta con los otros órganos de control del país.

2. Delegación de la Unión Europea (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL): La Unión Europea, además de proporcionar paz y prosperidad a sus ciudadanos, en el marco de una colaboración estrecha, también ha promovido sus acciones en otros países en temas tan variados como la integración, la cooperación al desarrollo, el medio ambiente, el respeto a los Derechos Humanos y la transparencia, entre muchos otros.

Asimismo, la UE se ha consolidado cada vez más como un actor global, tanto en las áreas política y económica, como en los aspectos sociales, tecnológicos y culturales. Su moneda única, el euro, y sus espacios "sin fronteras" entre la mayoría de sus Estados Miembros, demuestran que la convivencia pacífica, regida por principios de democracia, desarrollo y cooperación, son un proyecto viable y posible que permite una mejor calidad de vida a europeos y extranjeros. En este sentido, la cooperación programable de la UE está contemplada en los Documentos Estrategia País (DEP), los cuales son documentos de programación plurianual en los que se definen los principales sectores a los que se destinarán los fondos de cooperación. En lo referente al DEP 2007-2013 dichos sectores son: i) Paz y estabilidad, incluyendo desarrollo alternativo, el cual cuenta con la mayor asignación (aproximadamente el 70% del total de los recursos); ii) Estado de derecho, justicia y derechos humanos, el cual cuenta con una asignación aproximada del 20% del DEP, es decir 8.2 millones de euros aproximadamente, los cuales estarían destinados al Proyecto de Lucha contra la Corrupción; y iii)

competitividad y comercio, que cuenta con un aproximado del 10% del total de los recursos.

3. CERCAPAZ (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL): Es un programa de cooperación colombo-alemana. Es ejecutado por el encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), y en forma co-responsable por sus contrapartes y aliados nacionales, regionales y locales del sector público, privado y de la sociedad civil.
4. USAID (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL): Agencia de los Estados Unidos de América para el desarrollo internacional. En Colombia el gobierno de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), apoya los esfuerzos del Gobierno de Colombia (GOC), el sector privado y los ciudadanos para alcanzar la paz, promover la prosperidad económica, mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, promover opciones de desarrollo social y económico como alternativa a los cultivos ilícitos y fortalecer la presencia y efectividad del Estado, como por ejemplo en el tema de lucha contra la corrupción. Por la línea de política pública USAID en el momento no cuenta con recursos, pero gracias a las reuniones adelantadas se podría buscar la manera de cómo acceder, presentando una propuesta muy sintetizada y bien justificada, donde se especifica que se quiere hacer, tiempo, grupo de expertos que se requiere, cuánto vale y cuál sería la contrapartida, trabajo que se ha venido haciendo en conjunto con el Dr. Ernesto Tuta.
5. UNODC (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL): La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito es una agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres funciones primarias: investigación, persuasión a los gobiernos para que adopten leyes contra el crimen y las drogas así como los tratados y la asistencia técnica a dichos gobiernos. Si bien es cierto existen algunas Agencias de Naciones Unidas que tienen Budget propio, con UNODC no sucede lo mismo, ellos al igual que otras agencias de cooperación trabajan de la mano con donantes de diferentes países y con esos presupuestos trabajan. No financian actividades específicas, sino que trabajan a través de la creación de proyectos. En el momento trabajan con el Ministerio del Interior y con la Procuraduría General. No tienen presupuesto en el momento para trabajar con la AGR.
6. PNUD (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL): El PNUD es una de las 20 agencias del Sistema de Naciones Unidas presentes en Colombia y trabaja en

estrecha relación con cada una de ellas para lograr un mayor impacto y mejores resultados en los diversos esfuerzos de cooperación.

Las Naciones Unidas en su proceso de Reforma interna, hacen eco a los compromisos adquiridos a través de la Declaración de París, para lograr una mayor eficiencia y efectividad de la ayuda al desarrollo, mediante el fortalecimiento de la coordinación de su cooperación y la armonización de sus procedimientos.

En desarrollo de este compromiso, las Naciones Unidas han conferido al PNUD la tarea de apoyar este proceso de coordinación. En Colombia esto implica propender por la coherencia y complementación del trabajo de las 20 agencias, fondos y programas de Naciones Unidas presentes en el país. Por esta razón el Representante Residente del PNUD es a su turno Coordinador Residente y Humanitario del Sistema en Colombia. En concordancia con ello, y a fin de facilitar esa labor, hay también una Directora de País en la dirección del PNUD. El PNUD cada día se convierte en un actor importante en la cooperación internacional, pero ellos no funcionan como donantes directos, simplemente ellos canalizan los recursos que otros donantes aportan, como sucedió en el caso exitoso del Fondo Canasta. Son sin duda alguna un aliado importante, con lo que se puede trabajar de la mano para lograr eventos importantes como la realización de la *I Cumbre Internacional sobre Buenas Prácticas Anticorrupción: hacia la configuración de un nuevo modelo de ética pública*, como alusión a la conmemoración del día internacional contra la corrupción, el día 6 de diciembre.

7. FESCOL (TIPO: ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL): es una fundación política, sin ánimo de lucro, vinculada al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD). Fescol promueve el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales en el desarrollo de programas y proyectos. Así mismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas, promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales. La Fundación en Colombia tiene como ejes temáticos el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y la gobernabilidad; el desarrollo sostenible, basado en políticas socioeconómicas equitativas y efectivas; y el logro de la paz y la seguridad interna y externa. Fescol promueve la formación política, la participación ciudadana, la inclusión de nuevos sectores sociales en la política y la renovación de los partidos políticos progresistas y los sindicatos, con actividades en temas electorales; asesoría temática a bancadas en el Congreso; talleres y seminarios nacionales y regionales con centrales sindicales; grupos de trabajo de jóvenes y género; y acompañamiento a iniciativas de medios de comunicación para el acceso a la información y la libertad de prensa.

Al igual que la mayoría de las ONGs en FESCOL no financian proyectos, pero pueden trabajar de la mano en alguna actividad específica, haciéndoles la invitación de participar conjuntamente.

8. **BID (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL):** El BID es la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe. En alianza con sus clientes, el BID busca eliminar la pobreza y la desigualdad, así como promover el crecimiento económico sostenible.

El Banco apoya a sus clientes en el diseño de proyectos, y provee asistencia financiera y técnica y servicios de conocimiento en apoyo a las intervenciones del desarrollo. El BID se enfoca en evidencias empíricas para adoptar decisiones y medir el impacto de estos proyectos, con el propósito de incrementar la efectividad del desarrollo.

9. **BANCO MUNDIAL (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL):** El Banco Mundial es una fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. Su misión es combatir la pobreza con pasión y profesionalidad para obtener resultados duraderos, y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado. No se trata de un banco en el sentido corriente; esta organización internacional es propiedad de 187 países miembros y está formada por dos instituciones de desarrollo singulares: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

10. **CAF (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL):** es un banco de desarrollo constituido en 1970 y conformado en la actualidad por 18 países de América Latina, El Caribe y Europa, así como por 14 bancos privados de la región andina. La Institución promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos del sector público y privado de Latinoamérica.

11. **AECID (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL):** La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), es una Entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Es, como establece la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y su objeto, según el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo, es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo, particularmente los recogidos en el Plan Director en vigor cada cuatro años. La lucha contra la pobreza es el objetivo final de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Esta, es parte de la acción exterior del Estado y está basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional. La AECID ejerce cada día la solidaridad en más de 50 países del mundo y se suma a su esfuerzo para seguir progresando. Lucha contra la pobreza y la exclusión, defiende la paz, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, actúa en conflictos y desastres naturales y promueve derechos como la educación, la salud, la cultura y la alimentación. El propósito principal de la AECID es el de contribuir a la construcción de la paz en Colombia a través de cuatro puntos o acciones:

- Construcción de la paz ( en este punto se encuentra gobernabilidad (anticorrupción) y justicia entre otros)
- Género en desarrollo
- Crecimiento económico para la reducción de la pobreza
- Agua y saneamiento básico

**12. ASDI (TIPO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL):** La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional es una organización gubernamental para la cooperación dirigida a países en vías de desarrollo. Su presupuesto anual, proveniente completamente de impuestos pagados por los ciudadanos suecos, es de 1,5 billones de euros. El 0,87% del producto interior bruto sueco se destina a la cooperación para el desarrollo. Si bien ASDI es la encargada de la cooperación por parte del gobierno, el Parlamento sueco es quien diseña las estrategias a seguir y los países destinatarios de la ayuda oficial. El objetivo global de la cooperación sueca consiste, principalmente, en reducir la pobreza y promover el desarrollo democrático. Actualmente La ASDI está trabajando con un centro de investigación y pensamiento llamado U4, del cual hacen parte 8 Agencias de Cooperación Internacional, entre las que se encuentran: Suecia, Canadá, Alemania, Holanda, Reino Unido, Bélgica, Australia y Noruega. La ASDI da apoyo tanto técnico como financiero.

**13. ASCUN (TIPO: COOPERACIÓN NACIONAL):** La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) es la organización que congrega a las universidades colombianas, públicas y privadas, y constituye su instancia de representación frente a la institucionalidad gubernamental, el sector privado y la comunidad académica internacional, en su afán de propiciar el diálogo interuniversitario y promover los principios sobre los que se sustenta la universidad colombiana. ASCUN ven en la Transformación de la Docencia como un pilar de la Educación

Superior, están interesados en trabajar con la AGR en las siguientes actividades como propuesta de trabajo conjunto, para aunar esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción:

- Interlocución con las Universidades para promover espacios de participación
- Identificar el representante en cada universidad que sirva como especie de enlace efectivo entre la AGR y la Universidad.
- Coordinar la eventual presentación de un proyecto de cooperación conjunta ya sea con un cooperante encontrado por ellos, o por un cooperante localizado por la AGR, en torno a un gran proyecto de pedagogía

**14. ESAP (TIPO: COOPERACIÓN NACIONAL):** La ESAP Escuela Superior de Administración Pública es una institución que tiene como objeto la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano. El tema de administración pública para niños es una cátedra importante de la ESAP, cuyo fin es inculcar valores ciudadanos, además de aprovechar que los niños tienen mayores facilidades para acceso a la tecnología. La ESAP brinda apoyo económico y técnico para el desarrollo de proyectos de formación y capacitación en temas de educación. Colaborarán con la AGR básicamente en los siguientes temas:

- Espacios para realizar charlas con los estudiantes de la ESAP, sobre el tema anti corrupción.
- Proponen el tema de capacitación de alcaldes y funcionarios, para que tengamos unos espacios, de participación con los servidores públicos.
- Utilizar el sistema de la ESAP de video conferencias para conectar 210 municipios en temas.
- Apoyo económico y técnico para el desarrollo del juego del Profesor Súper O.

**15. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (TIPO: COOPERACIÓN NACIONAL):** es una Entidad Gubernamental que busca Lograr una EDUCACIÓN DE CALIDAD, que forme mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, competentes, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Lograr una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad. La nueva directriz dentro del Ministerio está enfocada a crear material virtual, buscando nuevas estrategias innovadoras y creativas donde se pueda llegar de una forma más contundente a los estudiantes y docentes. Algo para tener en cuenta es que ellos se relacionan en con las Secretarías de Educación, quienes tienen el contacto con los docentes. El gran reto del MEN es generar estrategias que le lleguen a los estudiantes y despierten el interés que se requiere por parte de

ellos y los profesores para trabajar. El MEN ha realizado alianzas con entidades del Estado y con el programa de Lucha contra la Corrupción, desarrollando algunos mecanismos hacia los estudiantes de los cursos más pequeños, básicamente a través de un trabajo con el entorno familiar. Asimismo, se trabajó el tema de la cultura de la legalidad.

EL Ministerio tiene cerca de 25.000 contenidos educativos por medio de los cuales se realizan convenios con el fin de que otras entidades promuevan el acceso a estas herramientas que en su mayoría están dispuestas en páginas de Internet, son de acceso libre. En este punto es importante el tema de elaborar convenios, ya que a través de estos se logra el compromiso de otras entidades para que por medio de sus programas y portales ayude a difundir estas ayudas pedagógicas en los procesos de educación.

- 16.** La KAS (TIPO: ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL): es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, su asentamiento en política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la unión europea y la orientación hacia la economía social de mercado. Su legado intelectual sigue siendo para ellos tarea y obligación al mismo tiempo. Pugnán para que las personas puedan vivir independientes en libertad y con dignidad. Contribuyen a una orientación de valores para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.
  
- 17.** IRI (TIPO: ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL): Instituto Republicano Internacional es una organización sin fines de lucro, no partidista, el IRI promueve la libertad de los avances en todo el mundo la democracia mediante el desarrollo de los partidos políticos, instituciones cívicas, elecciones abiertas, la gobernabilidad democrática y el imperio de la ley. IRI va a extenderse hacia las entidades Nacionales, ya que en la actualidad están muy descentralizadas en sus proyectos. Para lo cual han iniciado diálogos con la Alta Consejería para el Buen Gobierno. Son receptores en su gran mayoría de la NED (Fondo Nacional para la Democracia del Congreso de los EE.UU) y de USAID. No donan recursos, trabajan básicamente en asistencia técnica en alianzas en procesos.
  
- 18.** NDI (TIPO: ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL): El instituto Nacional Demócrata es una organización sin fines de lucro, partidista, que trabajan para apoyar y fortalecer las instituciones democráticas en todo el mundo a través de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas al gobierno. Su objetivo primordial es lo referente al fortalecimiento democrático, sobre todo hacia las organizaciones de la sociedad civil, en la actualidad con mayor énfasis en los

Montes de María y el Chocó. Afirma que al igual que muchas ONGS no cuentan con recursos propios y se especializan sobre todo en lo referente a los partidos políticos. En la actualidad no cuentan con recursos y programas que puedan trabajar de la mano con la AGR, pero de todas formas estarán pendientes en la medida que se inicien nuevos proyectos que puedan ser de interés de la entidad.

- 19. PAISES BAJOS:** Los Países Bajos destinan el 0,7% de su PIB para la cooperación internacional con el fin de aliviar la pobreza y promover la paz en el mundo, y el 0,1% del PIB se asigna a la búsqueda de soluciones para problemas ambientales globales. El monto total de la cooperación internacional equivale a más de 5.000 millones de euros por año.

El programa bilateral se concentra en 36 países, divididos en países menos desarrollados, países en transición y países de (post) conflicto. Colombia está en el grupo de los países de (post)conflicto, en los cuales la cooperación se realiza en torno a seguridad y desarrollo. La cooperación bilateral entre Colombia y los Países Bajos se realiza paralelamente con agencias del Gobierno (más que la mitad), organizaciones de la Sociedad Civil (un tercio) y empresas del Sector Privado. El nivel de desembolsos de los fondos para este último depende de los proyectos presentados, de manera que esta parte del presupuesto puede fluctuar considerablemente

- 20. TRANSPARENCIA POR COLOMBIA:** Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, cuya misión es "liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia".

- 21. REINO UNIDO:** La Embajada Británica en Bogotá, con Consulados en Medellín, Cali y Cartagena, es una de las misiones diplomáticas más importantes del Reino Unido en América. Son varias las secciones que la integran y que cumplen una labor específica dentro de la misión. El objetivo principal de la Sección de Comercio e Inversión de la Embajada Británica, es facilitar el intercambio comercial entre el Reino Unido y Colombia. Su función primordial, por consiguiente, es identificar, reportar y promover oportunidades de comercio e inversión para compañías británicas en Colombia y asistir a las compañías Colombianas en la identificación de proveedores de bienes y servicios en el Reino Unido. El trabajo de la embajada es a través de Programas, sea técnica o financieramente. Apoyaron la elaboración del Estatuto Anticorrupción por ejemplo. En lo referente a la ejecución de los recursos, esos se hacen a través de "intermediarios" como es el caso por ejemplo de Transparencia por Colombia.

- 22. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:** El departamento administrativo de la función pública tiene como función Liderar la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus Servidores para afianzar la confianza en el Estado. Desde dicha entidad ven el apoyo que entidades como la Auditoría General de la Nación se pueden prestar en dos vías: Primero en el tema de servidores públicos, donde se podría proponer trabajar la formación en las líneas de vocación del servicio como desde el plan institucional de capacitación, que es donde cada entidad debe desarrollar un plan obligatorio con algunas actividades, allí está el componente de buen gobierno que se une a este tema anticorrupción. La AGR podría darles el material y lineamientos de política regional del DAFP a las contralorías para que estas regionales ayuden a difundirlos. Segundo, a través de los acuerdos de gestión donde se publican los resultados de los gerentes públicos para que sean eficientes y le agreguen valor a la comunidad. Otro elemento que puede ser útil en este trabajo mancomunado es el sistema de información y gestión del empleo público – SIGEP, el cual sirve para que las entidades puedan planear su recurso humano y el desempeño se optimice de los funcionarios públicos. Cuenta con 21 módulos para administrar el recurso humano y se agregarán temas de lucha contra la corrupción.
- 23. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN:** El DNP es una entidad técnica adscrita a la Presidencia de la República que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
- 24. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:** La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.
- 25. FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN:** Es una entidad de la Rama Judicial del Poder Público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia cuya misión es garantizar el acceso a una justicia eficaz y oportuna con el fin de encontrar la verdad dentro del marco del respeto por el debido proceso y las garantías constitucionales.
- 26. AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (GESTOR DEL PROYECTO):** La Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de República y de las 63 contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en todo el país.

A continuación tenemos algunos de los *stakeholders*, con los que se hizo algún acercamiento como experiencia piloto de cooperación, divididos por grupos, según el tipo de cooperación que podrían brindar en el proyecto, con el fin de identificar, facilitar y orientar las estrategias que se deben tener para desarrollar el mismo.

**Tabla 7. Grupos de los stakeholders del proyecto, según su tipo de cooperación en el mismo**

ENTIDAD	TIPO DE COOPERACIÓN		
	COOPERACIÓN TÉCNICA	COOPERACIÓN FINANCIERA	ALIANZA ESTRATÉGICA
AGENCIA PRESIDENCIAL DEL COOPERACIÓN	X	X	X
DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	X	X	
CERCAPAZ:	X	X	
USAID	X	X	
UNODC	X		
PNUD	X		
FESCOL	X	X	
BID		X	
BANCO MUNDIAL	X	X	
AECID	X	X	
ENTIDAD	TIPO DE COOPERACIÓN		
	COOPERACIÓN TÉCNICA	COOPERACIÓN FINANCIERA	ALIANZA ESTRATÉGICA
ASDI	X	X	
ASCUN			X
ESAP	X	X	X
MINISTERIO DE EDUCACIÓN			X
La KAS	X	X	
IRI	X		X

NDI	X		
PAISES BAJOS	X	X	
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA	X	X	X
REINO UNIDO	X	X	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA			X
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN			X
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			X

Como podemos ver, los involucrados con los que se hicieron los primeros acercamientos en el proyecto cooperarían en el mismo, ya sea brindando ayudas técnicas como: capacitaciones, medios académicos, etc., y /o de forma financiera, brindando recursos para desarrollar y subsidiar dicho proyecto, y/o formando una alianza estratégica con la Auditoría General de la República que es el gestor del proyecto, obteniendo así beneficios para ambas partes y para la sociedad Colombiana en general.

Todos los *Grupos De Interés* son entidades de diferentes tipos que tienen la misma voluntad: cooperar con proyectos orientados al desarrollo del país y a la formación de una cultura de manejo responsable de los bienes públicos, eliminando así los índices de corrupción que obstaculizan el progreso económico y social en Colombia.

## 2. Papel de la Auditoría como eje articulador del Proyecto<sup>480</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:

Teniendo en cuenta las necesidades y los resultados esperados con la ejecución y puesta en marcha de esta iniciativa, la AGR realiza un análisis específico de los grupos de interés nacionales e internacionales que puedan participar y aportar en el desarrollo del proyecto. Posterior a esto, se desarrolla un cronograma de visitas individuales con el fin de contactar y poner en conocimiento el trabajo realizado por la AGR.

### 2. Definir y socializar las estrategias y los resultados esperados

<sup>480</sup> Esta es una recomendación del experto DAVID ISAAC BOTERO, de cómo debería ser el proceso de articulación de la AGR al momento de la elaboración y formulación del Proyecto en referencia.

Una vez realizado el análisis de involucrados y teniendo una visión general de la ayuda percibida por los cooperantes, se presenta a discusión dentro de la entidad la hoja de ruta con el fin de enriquecerla con las observaciones y puntos de vista de los representantes de los organismos de cooperación, ya sean a nivel nacional o internacional.

### 3. Captar y articular los recursos de los aportantes

Ajustado el documento de requerimiento y necesidades, la AGR presentará cronograma de actividades, discriminando la necesidad de los distintos recursos con el fin de iniciar las actividades pertinentes en las distintas fases acordadas con los cooperantes.

### 4. Implementar y materializar las fases del proyecto

La primera fase del proyecto corresponde a la prueba piloto definida por la AGR teniendo en cuenta los criterios misionales de la entidad y los resultados definidos.

### 5. Documentar y evaluar los resultados obtenidos

El Grupo de Trabajo recopilará los resultados obtenidos en campo con el fin de tabular la información obtenida con los resultados propuestos en el documento matriz. La data se presentará a la AGR quien elaborará informe ejecutivo de seguimiento que dispondrá a todos los cooperantes y socios estratégicos.

### 6. Socializar con los cooperantes los resultados y las propuestas de reformulación en caso de requerirse.

La AGR tomará la retroalimentación al informe de seguimiento entregado por el equipo de Trabajo, y analizará la inserción de las recomendaciones y observaciones propuestos en el mismo para alcanzar los postulados estratégicos del documento matriz.

### 7. Ampliación y divulgación del Proyecto

Definido que los objetivos mediatos se han materializado o están en camino de hacerlo, el grupo de trabajo ampliará el espectro de acción de la iniciativa de acuerdo con lo establecido en el cronograma de trabajo. De igual manera, los recursos necesarios deberán ser transferidos a la AGR para cumplir con el objetivo general.

### 8. Documentación y evaluación de resultados obtenidos

El Grupo de Trabajo recopilará los resultados obtenidos en campo con el fin de tabular la información obtenida con los resultados propuestos en el documento matriz, en esta ocasión con un nivel más amplio de cobertura de la iniciativa. La data se presentará a la AGR quien elaborará informe ejecutivo de seguimiento que dispondrá a todos los cooperantes y socios estratégicos con el fin de que evalúen los nuevos resultados y propicie la retroalimentación y mejoramiento continuo al proceso

### 9. Socialización y publicación conjunta de los resultados.



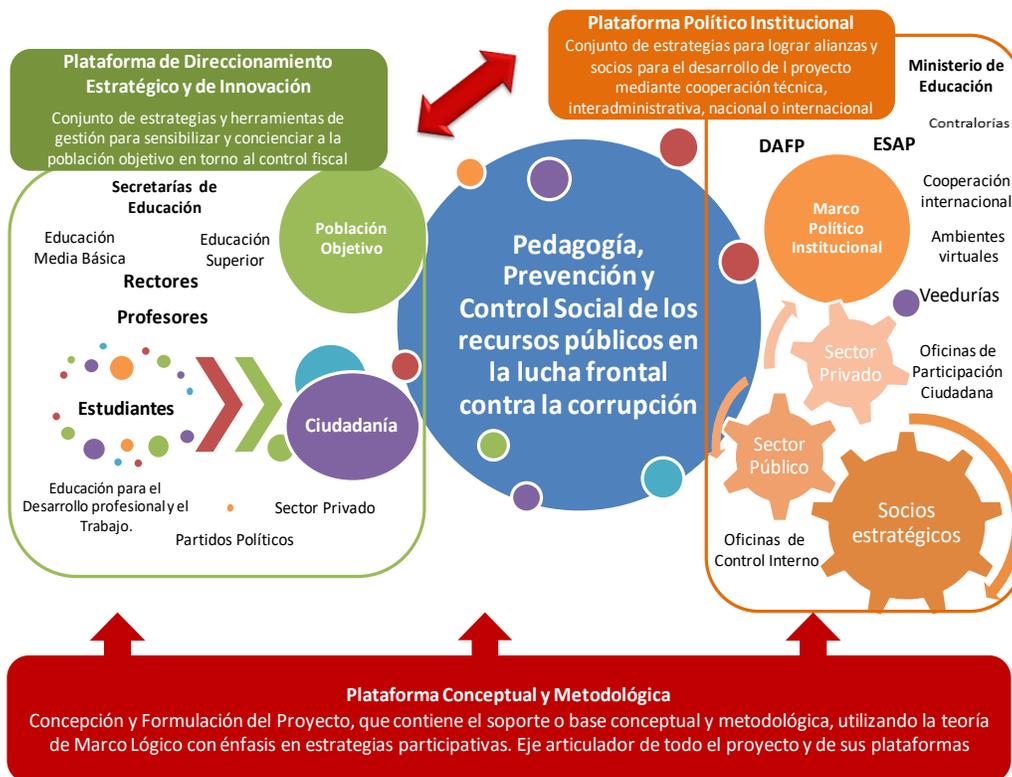
por tener varias estrategias de intervención es un “programa”. En este sentido, se propone en adelante hablar de este conjunto de herramientas de intervención para la lucha contra la corrupción como un programa.

## **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 observa en la Gráfico 11:

**Gráfico 11. Plataformas del Programa de Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha contra la corrupción, funciones e interacción con la población.**



Fuente: elaboración propia- AGR

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 Dirección 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**



Elaboración Propia

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

**Etapa 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 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)**

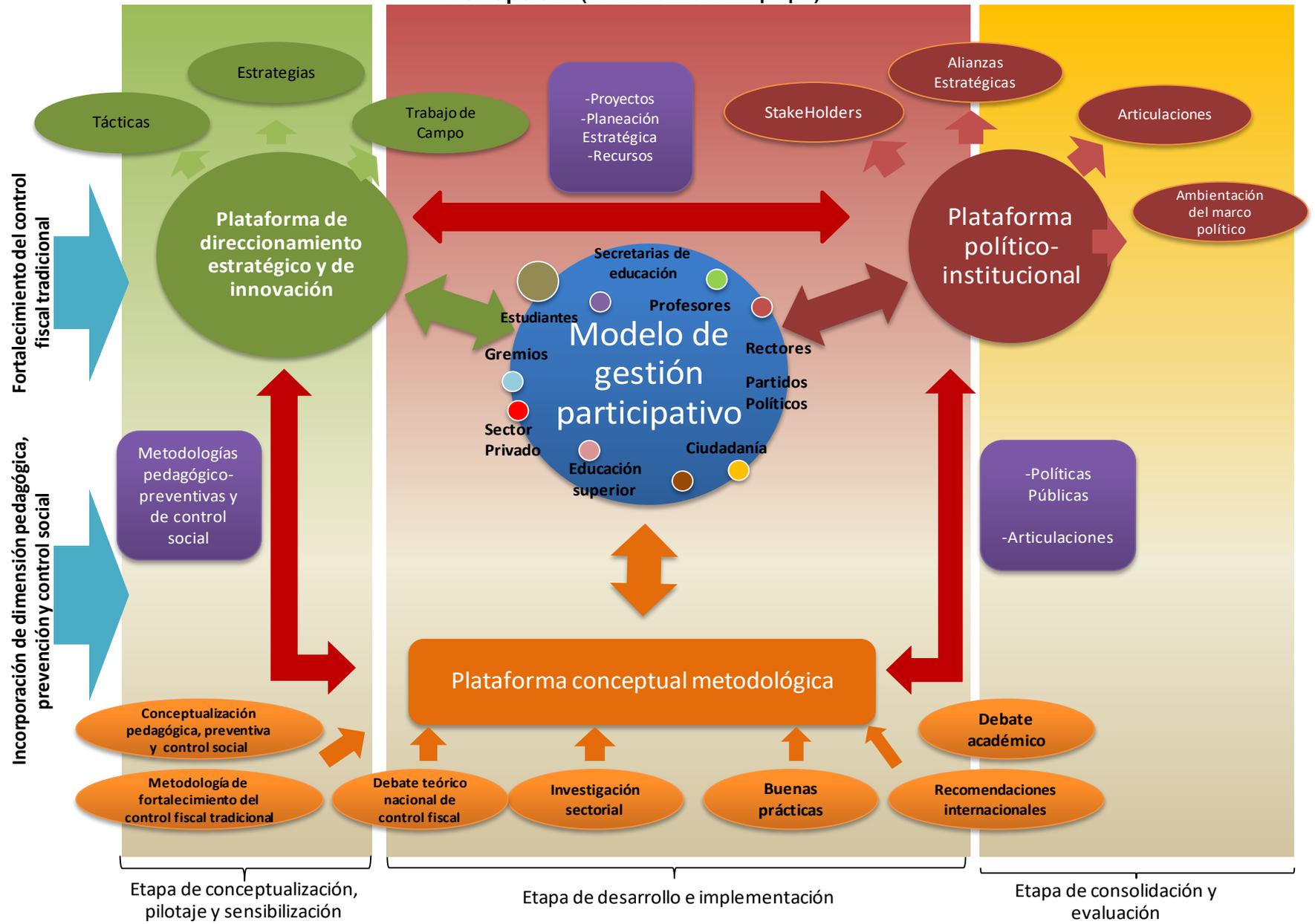
La etapa de consolidación es la fase final del proyecto y en esta se espera, no sólo consolidar las acciones desarrolladas durante el mismo, para que se conviertan en política, sino también realizar la evaluación de los objetivos, logros y metas del proyecto, a fin de hacer un rediseño o de continuar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

<p>Fase</p> <p>↓</p> <p>→</p> <p>Tipo Plataforma</p>	<p><b>Plataforma conceptual-metodológica</b></p>	<p><b>Plataforma de Direccionamiento Estratégico y de Innovación</b></p>	<p><b>Plataforma Político-Institucional</b></p>
<p><b>Etapa de conceptualización, sensibilización y pilotaje del fortalecimiento del control fiscal</b></p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Identificar y caracterizar a los stakeholders Lograr acercamientos y reuniones con los stakeholders Generar acuerdos de intención, alianzas estratégicas y convenios con stakeholders</p>
<p><b>Etapa de desarrollo e implementación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social</b></p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Dinamizar las estrategias Proponer alternativas de cooperación Elaborar convenios, acuerdos de intención y actos de voluntad política Establecer y mantener contacto con los stakeholders</p>
<p><b>Etapa de consolidación de estrategias de pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto</b></p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>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</p>

**Gráfico 13. Modelo de Gestión Participativo del Programa “Pedagogía, Prevención y Control Social para la lucha contra la Corrupción” (Fuente: elaboración propia)**



## **Etapa 1 de conceptualización, pilotaje y sensibilización del fortalecimiento del control fiscal tradicional, así como de la incorporación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social (Año 0)**

### Plataforma Conceptual- Metodológica

En esta fase, la plataforma conceptual y metodológica, tiene a su cargo las siguientes actividades:

- Proporcionar un marco teórico y un marco jurídico institucional del control fiscal
- Compilar y articular en el Programa, las estrategias de la plataforma pedagógica y la plataforma político institucional
- Articular estrategias, herramientas y buenas prácticas de los ámbitos internacional y nacional de control fiscal, teniendo en cuenta la dimensión pedagógica, preventiva y de control social
- Reunir estrategias y buenas prácticas nacionales e internacionales, para abordar la auditoría de los ejes temáticos prioritarios teniendo en cuenta las sugerencias de la propuesta participativa de los funcionarios responsables de los procesos de la Auditoría General de la República
- Proponer la conformación de un equipo que se haga responsable de la elaboración y proceso de una política pública de Estado de control fiscal
- Formular los proyectos para presentarlos a las Agencias de Cooperación Nacional o Internacional, según la metodología de marco lógico, con la elaboración de un marco teórico, análisis de stakeholders y matriz de marco lógico.
- Proponer investigaciones con base en riesgos y énfasis sectorial

### Plataforma de Direccionamiento Estratégico y de Innovación

En la etapa primera del programa, la Plataforma de Direccionamiento Estratégico y de Innovación tiene como objetivo el desarrollo de las siguientes actividades:

- Contar con líderes y dinamizadores de las acciones, que formulen y propongan estrategias y den orientaciones en torno al control fiscal y social
- Proponer estrategias innovadoras para sensibilizar, concienciar y capacitar a la población objetivo establecida en el proyecto: estudiantes de colegios y escuelas, estudiantes universitarios, profesores, rectores, secretarios de educación, partidos políticos y agremiaciones, considerados como agentes multiplicadores para llegar a la ciudadanía y a los sectores económicos del país.
- Pilotear las estrategias propuestas en un trabajo de campo en el ámbito territorial.
- Monitorear las acciones que se lleven a cabo durante la etapa del pilotaje.

## Plataforma Político- Institucional

Las actividades de este componente en la fase de conceptualización, son:

- Identificar y caracterizar los stakeholders del control fiscal
- Elaborar una matriz de stakeholders para identificar posibles socios estratégicos del proyecto
- Realizar reuniones de acercamiento y brindar información sobre los objetivos del control fiscal, con los stakeholders
- Lograr convenios, acuerdos de intención y alianzas estratégicas con los stakeholders

## **Etapas 2 de desarrollo e implementación de estrategias (Años 1 y 2)**

### Plataforma conceptual y metodológica

En este componente tiene a su cargo las siguientes actividades:

- Brindar soporte conceptual a las plataformas en las estrategias de desarrollo e implementación
- Elaborar metodologías que incorporen herramientas pedagógicas, de prevención, y de control social, para aplicación en contextos locales
- Nutrir de contenido al control fiscal con las perspectivas de las herramientas pedagógicas, preventivas y de control social

### Plataforma Dirección Estratégico y de Innovación

Este componente está constituido a su vez por varias actividades:

- Ajustar las estrategias propuestas en la fase piloto
- Implementar las estrategias propuestas ajustadas con elementos pedagógicos, de prevención, y de control social, en el ámbito territorial
- Establecer un proceso de capacitación para dotar de herramientas conceptuales y metodológicas a los agentes de la población objetivo establecida para el Programa
- Revisión, evaluación y seguimiento de los resultados de las estrategias para así tomar decisiones de reformulación, ajustes o reprogramación de las mismas

### Plataforma Político Institucional

Las actividades de este componente, para esta etapa son:

- Dinamizar las estrategias, objetivos, actividades y tareas
- Proponer alternativas de cooperación con las Agencias de Cooperación Nacionales e Internacionales.
- Elaborar convenios, acuerdos de intención y actos de voluntad política, para aunar esfuerzos con los socios estratégicos, y así articular trabajos conjuntos

minimizando los recursos utilizados y maximizando el área de influencia de las estrategias propuestas

- Mantener contacto con los socios estratégicos y establecer canales de comunicación para nivelar la información y los avances del Programa.

### **Etapa 3. Consolidación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto (Año 3)**

Plataforma conceptual y metodológica

Este componente tiene a su cargo las siguientes actividades:

- Elegir las estrategias y metodologías exitosas para proponer documentos de política pública de Estado
- Elaborar documentos de política pública de Estado que incluya las dimensiones pedagógicas, preventivas y de control social
- Proponer rediseños del Programa

Plataforma Direccionamiento Estratégico y de Innovación

Este componente está constituido a su vez por las actividades:

- 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

Plataforma Político Institucional

Las actividades de este componente son:

- 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

### **1.3 Metodologías para la etapa de conceptualización, sensibilización y pilotaje**

Se proponen varias estrategias que además del desarrollo que ha tenido la plataforma de Direccionamiento Estratégico y de Innovación, elaborado en otro objeto contractual, se suma al desarrollo en esta primera etapa.

#### **2. Estrategias metodológicas para los ejes temáticos fiscales, sociales y medioambientales**

Tal como se mencionó en el Capítulo relativo al Análisis del Problema, los ejes temáticos de mayor interés se dividen en tres grupos:

1. Temas Fiscales: Finanzas Territoriales; Contraloría General y Contralorías Territoriales, Contratación Pública, Nóminas Paralelas, Vigencias Futuras, Procesos de Responsabilidad Fiscal, Procesos Administrativos Sancionatorios y Procesos de Jurisdicción Coactiva.
2. Temas Sociales de interés nacional: Salud, Educación, Cultura, Equidad de Género, Desplazamiento Forzado.
3. Temas Medioambientales: Recursos destinados al medio ambiente, Recursos destinados a la “ola invernal”.

Con el fin de abordar estos ejes temáticos se proponen estas líneas y directrices generales:

- I. Construir una plataforma institucional
- II. Desarrollar un proceso investigativo del eje temático
- III. Diseñar y probar una metodología de auditoría
- IV. Diseñar un sistema de indicadores y de alertas tempranas
- V. Realizar un proceso formativo
- VI. Socializar el proceso ante los organismos de interés
- VII. Garantizar el mejoramiento continuo del proceso

Se describe brevemente las actividades y acciones en cada fase.

## **I. Construir una plataforma institucional**

En esta etapa se propone la construcción de una plataforma institucional que viabilice el control fiscal en el eje temático de interés, esto implica entonces la creación de un grupo temático de base que jalone el proceso desde sus inicios. En este sentido, se necesita dentro de este grupo varios subgrupos, a saber:

**Grupo de expertos**, grupo de personas expertos en la temática a nivel nacional o internacional

**Grupo de la AGR**, grupo de funcionarios de la AGR que tenga conocimientos en el tema o experiencia en campo, por su labor de control fiscal

**Grupo de la CGR**, grupo de funcionarios de la CG que tenga conocimientos en el tema o experiencia en campo por su labor de control fiscal o auditoría

**Grupo Organos de Control y Ciudadanía**, grupo de funcionarios o servidores públicos, veedores, miembros de la red de auditores, investigadores del tema, gestores del eje temático, o comunidad en general, interesadas en realizar control fiscal en “la calle”.

## **II. Desarrollar un proceso investigativo del eje temático**

Esta etapa conlleva la realización de las tareas que se constituyen en la base todo el proceso y se refiere a labor de investigación que sobre el eje temático se debe realizar antes de proponer una metodología. Se propone durante esta fase elaborar un **diagnóstico o estado del arte**, con un **análisis interno**, que identifica la problemática del control fiscal desde la AGR en el tema de interés teniendo en cuenta los recursos, las capacidades y las competencias nucleares. Un **análisis PESTAL** del macro-entorno, es decir político, económico, sociocultural, tecnológico, ambiental y legal. Otro de las actividades tiene que ver con la **actualización del marco-jurídico institucional** del eje temático, así como un **análisis y evaluación de la política pública** vigente y su grado de avance.

## **III. Diseñar y probar una metodología de auditoría**

El diseño y prueba de una propuesta metodológica trae consigo la elaboración de una metodología que tenga en cuenta las recomendaciones de los expertos, pero también de las personas que por sus años de experiencia en campo en el control fiscal pueden

aportar al proceso. Se trata entonces de plantear una metodología teniendo en cuenta el saber experto y el saber sometido, que trae la experiencia del contacto con el control fiscal en la cotidianidad. Se esperaría en esta etapa también la implementación preliminar de la metodología con un **piloto en campo**, una transferencia de conocimiento a los grupos base y en su fase final, y después de hacer las pruebas en campo, unos **ajustes a las metodologías** con los resultados del piloto.

#### **IV. Diseñar un sistema de indicadores y de alertas tempranas**

En todo proceso se requiere unos indicadores que evalúen resultados e impactos de acuerdo con las metas que se establecen en el proceso. Es por eso que en esta etapa se propone la creación de una **batería de indicadores** que puedan servir como insumo al **Sistema de Alertas Tempranas** que la AGR propone desarrollar en el plan de gestión. La idea es contar con información estratégica suficiente para tomar decisiones con respecto de lo planteado para el eje temático de interés. De la misma manera, se propone un **plan de monitoreo de indicadores** en sus niveles de importancia y el cálculo de un indicador global que dé cuenta del resultado del proceso o del impacto que se ha obtenido con el proceso.

#### **V. Realizar un proceso formativo**

Esta etapa tiene como objetivo hacer un proceso formativo, un proceso de socialización previo con el grupo temático de base. Reforzamiento de los pilotos después de ajustes metodológicos y propuesta de nuevos ajustes después de la transferencia de conocimientos y capacitación al grupo de base.

Esta fase se puede desarrollar bajo dos modalidades. Una presencial, mediante seminarios, diplomados, foros articulados con las entidades del sector y jornadas de capacitación. La otra, no presencial, mediante la herramienta de Academia Virtual de la AGR, Educación On-line fruto de convenios o cooperación internacional.

#### **VI. Socializar el proceso ante los organismos de interés**

Luego de las etapas anteriores, sigue la etapa de socialización que comprende un evento de lanzamiento, una estrategia de comunicación para circulación de la información a nivel nacional. Divulgación mediante publicaciones en la web o físicas del eje temático de interés. La idea con esta etapa es dar a conocer una metodología sencilla para hacer

control fiscal en el eje temático y conseguir mayor impacto en la invitación a la participación ciudadana.

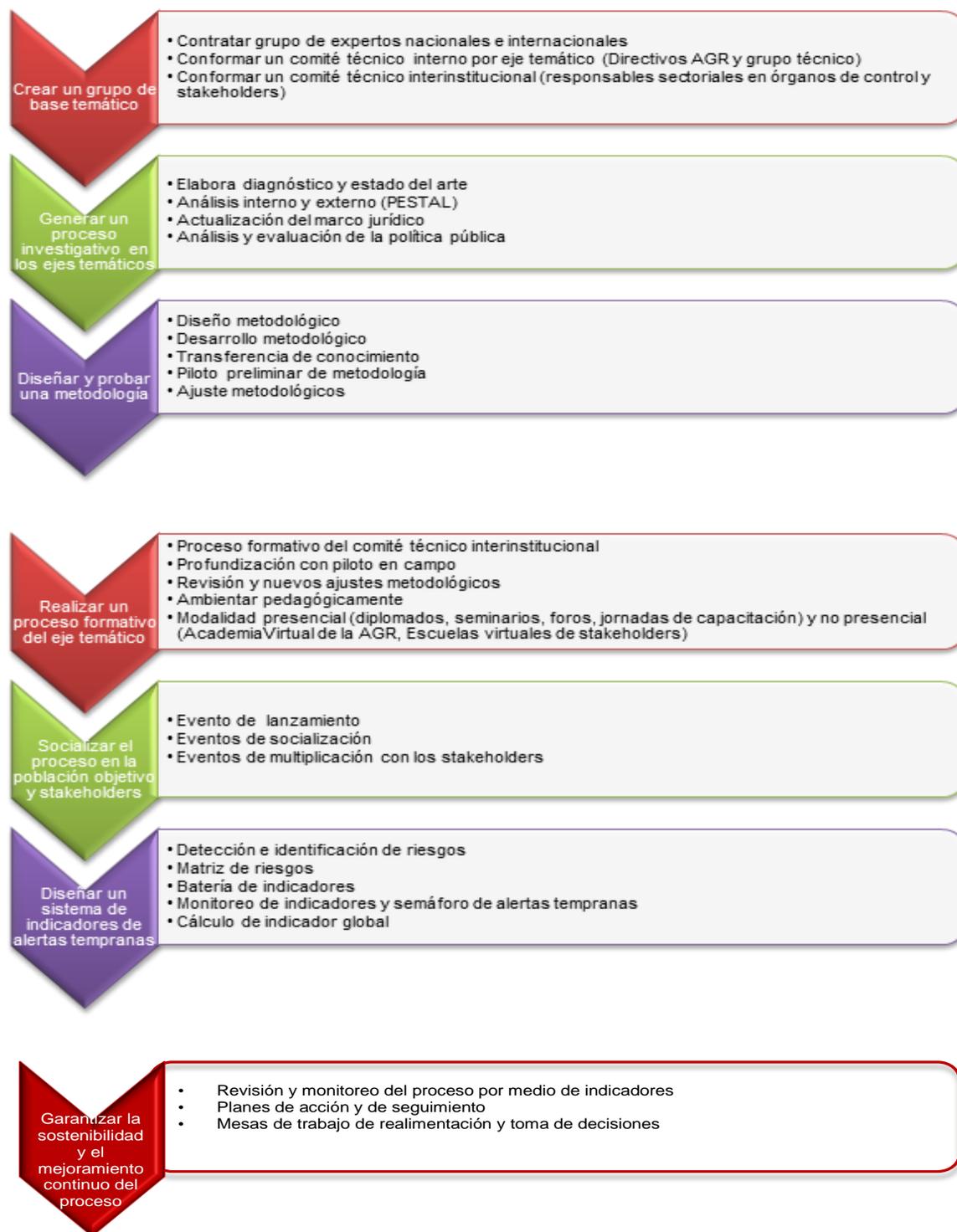
## **VII. Garantizar el mejoramiento continuo del proceso**

Todas etapas no son suficientes sino se garantiza un modelo que sea concurrente y continuo en el tiempo, que visibilice resultados a corto, mediano y largo plazo. Por eso y articuladamente se propone en esta fase que garantice la sostenibilidad económica y política del proceso y apuntará entonces a diseñar una plataforma de sostenibilidad, que se estructure un código de buenas prácticas que garantice el éxito del control fiscal en el eje temático de estudio, que se alimente con las recomendaciones nacionales o internacionales de los expertos, así como de planes de mejoramiento y de seguimiento al proceso.

La idea con esta propuesta es invitar a reflexionar sobre la importancia y pertinencia de evaluar la posibilidad de tener un buen soporte a la hora de realizar los procesos de auditoría en un eje temático específico de relevancia nacional. Como propuesta puede ser aportada en cualquiera de sus elementos y pretende servir de base para la planeación estratégica que se está realizando para el período 2011-2013.

Dicha metodología se puede resumir en el esquema que muestra el gráfico siguiente:

**Gráfico 14. Esquema de la metodología para investigar en los ejes temáticos del proyecto**



### **3. Estrategias metodológicas para los criterios transversales de pedagogía, prevención y control social**

La siguiente propuesta metodológica de análisis de riesgo, se estructura a partir de los pasos propuestos por el DAFP. Sin embargo, el contenido de cada paso difiere.

Contexto estratégico: En él se determinan a partir de los objetivos generales, específicos y la estructura del Programa los factores tanto internos como externos que pueden ocasionar eventos que afectan el desempeño y funcionamiento del Programa.

El modelo de gestión participativa está estructurado en tres plataformas y se desarrolla en tres fases. En cada una de las plataformas se definen un conjunto de objetivos que a pesar de la dinámica del modelo no varían en el tiempo, como no lo hacen la existencia de eventos que pueden afectar cada una de las plataformas, sin embargo, la probabilidad y el impacto que tienen los riesgos sobre el funcionamiento del modelo, además de las actividades, varían con el tiempo.

A partir de esta concepción se propone un modelo de riesgo en el cuál se identifiquen todos los factores internos y externos que ocasionan posibles eventos que afectan o impiden los cumplimientos de los objetivos de cada una de las plataformas antes de las actividades que se desarrollan para cumplir estos objetivos. Por ejemplo ¿Qué factores internos o externos evitan que se pueda proporcionar un soporte conceptual y metodológico a los componentes y actividades del Programa? Sin ir directamente a las actividades, como factores externos están la inexistencia de debate alrededor del control fiscal (Academia dominante), poco conocimiento sobre el tema o carencia de comunidades académicas que aborden y desarrollen investigaciones sobre el control fiscal y ausencia de pares para el debate.

En ese sentido este sería un modelo de gestión a partir de objetivos y no de actividades, la idea es desarrollar una colección de indicadores que evalúen el riesgo (probabilidad e impacto) de incumplimiento del objetivo.

1. Identificación del riesgo: El segundo nivel de gestión del riesgo es la identificación de los riesgos a partir de los factores internos y externos y clasificarlos de acuerdo a su naturaleza en riesgos estratégicos, operativos, financieros, de cumplimiento o

de tecnología. El marco de identificación debe ser el riesgo central que es el incumplimiento del objetivo de la plataforma.

2. La identificación del riesgo no sólo implica encontrar sus causas, sino también sus efectos. Se propone enriquecer los vínculos de causas y efectos con la teoría de dinámica de sistemas.
3. Análisis de riesgo: identificados los riesgos en cada plataforma se propone una medida para calcular la probabilidad de ocurrencia, la idea es construir una escala que recopile algunas variables que tengan en cuenta tanto los aspectos internos y externos del proyecto.
4. Por ejemplo ¿Cómo medir la calidad del debate alrededor del control fiscal? Una propuesta es usar algunas variables bibliométricas y de redes para identificar patrones y grupos de trabajo académico sobre el control fiscal, su cohesión y centralidad. Otros indicadores se pueden extraer de una encuesta a las comunidades académicas para establecer su voluntad para participar en la construcción de un marco conceptual y metodológico para el proyecto.
5. Valoración del riesgo. La valoración está relacionada con el impacto de los riesgos sobre el proyecto. El DAFP propone unas tablas que cuantifican de 1 a 5 los impactos financieros, impacto de credibilidad y el impacto de confidencialidad de la información. El problema de estas metodologías es que la clasificación del impacto dependen de las personas que diseñan el proyecto o de encuestas a expertos sobre percepción de impactos. Esta es una debilidad del modelo de Gestión que requiere mayor atención e investigación
6. Definida la probabilidad y el impacto de los riesgos se construye una matriz de calificación, evaluación y respuesta, donde se cruza los resultados.
7. Políticas de administración de riesgo: Con los resultados de la matriz de riesgos se proponen las políticas y las actividades que no sólo procuran alcanzar los logros sino, también, mitigar los riesgos.

#### **4. Estrategias para la prevención del Daño Fiscal y del Daño Antijurídico**

Uno de los aspectos centrales e innovadores de este Proyecto es el relativo a la prevención del Daño Antijurídico como uno de los componentes esenciales del Control Fiscal.

Como se indica en la propuesta programática<sup>481</sup> del Señor Auditor General de la República, “se han realizado diversos estudios tendientes a diagnosticar, cuantificar y definir estrategias para hacerle frente a la cantidad de condenas que en forma permanente se profieren en contra del Estado. Las cifras no cuadran entre el Gobierno Nacional y los Órganos de Control; las condenas no disminuyen y el problema fiscal que esto conlleva no cesa de agravarse en detrimento de la implementación del Estado Social del Derecho”<sup>482</sup>.

Se observa que los Órganos de Control no han focalizado y coordinado suficientemente acciones para sistematizar y depurar las cifras consolidadas a nivel nacional y liderar un proceso de capacitación, sensibilización y prevención del Daño Antijurídico, teniendo como referente las principales conductas que generan condenas al Estado; “todo ello dentro del estricto respeto de la Constitución y del Bloque de Constitucionalidad. Es aquí donde se considera que el liderazgo de la Auditoría General de la República es fundamental si queremos avanzar en la dirección correcta y lograr que a mediano y largo plazo hayan más administrados y menos víctimas en Colombia”<sup>483</sup>. En materia de reparación de víctimas, “encontramos igualmente los regímenes legislativos o administrativos que permiten por vía administrativa o judicial la reparación de aquéllas. Ante la desarticulación de estas soluciones normativas, la Auditoría General de la República debe igualmente cumplir un rol trascendental en la imperiosa conciliación entre la protección del patrimonio público y el respeto de los derechos constitucionales de las víctimas”<sup>484</sup>.

Actualmente, existe un gran debate en torno a los graves problemas presupuestales que generan las múltiples demandas y condenas contra el Estado Colombiano. Vemos con preocupación que ha tomado fuerza en los últimos tiempos la idea según la cual, la única solución a este problema presupuestal es la restricción de la reparación de las víctimas.

Como lo hemos indicado en la etapa de diagnóstico de este Proyecto, así como en reiteradas oportunidades desde la academia, “el artículo 90 de la Carta Política es la Cláusula General de Responsabilidad patrimonial del Estado ya que abarca su

---

<sup>481</sup>ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. *Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción*. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011. 46 p.

<sup>482</sup>ARDILA, Jaime, *Op. cit.* p. 23.

<sup>483</sup>*Ibidem.*, p. 25.

<sup>484</sup>*Ibidem.*, pp. 25 y 26.

responsabilidad precontractual, contractual, pos-contractual, y extracontractual. En virtud de esta Cláusula, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas. De manera subsidiaria, el artículo constitucional en cuestión se ocupa de la responsabilidad patrimonial en que pueden incurrir los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones públicas por sus conductas dolosas o gravemente culposas. Como lo sostienen sectores de la academia, desafortunadamente este artículo constitucional ha sido leído y aplicado de manera parcial al sólo reconocérsele su naturaleza reparadora y desconocerse su importante componente preventivo, lo cual no favorece la adopción de soluciones eficientes al problema fiscal generado por las múltiples condenas contra el Estado<sup>485</sup>.

En este acápite, partimos entonces de la innovadora Hipótesis demostrada por el Doctor Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, según la cual “la dimensión preventiva del artículo 90 constitucional es elemento central en la ponderación entre la protección del patrimonio público y la reparación de los daños antijurídicos imputables al Estado”<sup>486</sup>. En efecto, “a pesar de haber transcurrido más de veinte años desde la adopción de la Constitución Política de Colombia, actualmente en el derecho colombiano no se hace una lectura adecuada acerca del contenido, alcance y campo de aplicación del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, lo cual no permite que esa Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado instaurada por el Constituyente cumpla con su importante objetivo. A pesar de tratarse de una innovación mayor en el ordenamiento constitucional colombiano, hasta la fecha sólo se ha hecho una lectura parcial acerca del contenido, alcance y campo de aplicación del artículo 90 de la Constitución, lo cual exige una modificación inmediata de la lectura restringida que hasta ahora se ha hecho de esa norma constitucional a fin de lograr una ponderación adecuada de los extremos en

---

<sup>485</sup> PELAEZ G, Juan Carlos. La Responsabilidad Extracontractual del Estado, la necesaria comprensión de una construcción jurídica compleja, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Cátedra en las Maestrías de Derecho Administrativo y en las Especializaciones de Derecho Administrativo; citado por ARDILA BARRERA, Jaime Raúl. Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Mundo Gráfico Editores: Bucaramanga, 2011, pp. 22 y ss.

<sup>486</sup> VER:

- Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, “La dimensión preventiva del artículo 90 constitucional: Elemento central en la ponderación entre la protección del patrimonio público y la reparación de los daños antijurídicos imputables al Estado”, Ponencia presentada el 2 de septiembre de 2011 en el Segundo Foro Experiencias y Retos del Control Fiscal, titulado “La Infraestructura en Colombia: Vicisitudes del Régimen Contractual”, organizado por la Contraloría General de la República. - Juan Carlos PELAEZ GUTIERREZ, *La Responsabilidad Extracontractual del Estado: Una Construcción Jurídica Compleja*, Curso Magistral en el marco de la Escuela Doctoral, de la Maestría de Derecho Administrativo, y de la Especialización en Derecho Administrativo; Bogotá: 2011, Universidad Externado de Colombia.

conflicto: la protección del patrimonio público, por una parte, y la reparación de los daños antijurídicos sufridos imputables al Estado, por otra parte”<sup>487</sup>.

La dimensión preventiva del artículo 90 constitucional como elemento central en la ponderación entre la protección del patrimonio público y la reparación de los daños antijurídicos imputables al Estado<sup>488</sup>, será entonces, uno de los aspectos centrales y altamente innovadores de las Fases y Etapas del Modelo de Gestión del presente Proyecto.

Para tal efecto, la estrategia central del Presente Programa será la de desentrañar del artículo 90 constitucional la función preventiva que engloba este precepto normativo, tanto en su primer inciso como en su segundo inciso. Es decir, reconocer que este artículo constitucional cumple, no sólo una función reparadora (inciso primero) o restitutoria (inciso segundo), sino también preventiva en materia de daños antijurídicos.

En lo relativo a la prevención del Daño Fiscal, en la etapa de Diagnóstico del presente Programa, habíamos adelantado que “el Control Fiscal debe estar en capacidad de suministrar resultados oportunos y satisfactorios en las investigaciones. Para ello, en los temas de mayor relevancia e impacto fiscal, es necesario adelantar procesos verbales que no excedan un año en su trámite. Una de las principales causas del daño fiscal en el país es precisamente que los procesos de responsabilidad fiscal se realizan en tiempos que sobrepasan los límites de prescripción, llevando esta situación a un detrimento importante del erario público. En materia de Jurisdicción Coactiva, la situación es igualmente grave y preocupante. Adicionalmente, no se han ejecutado proyectos integrales en estas materias y como consecuencia de ello, siguen avanzando los escándalos en materia de corrupción. En este sentido, se requiere que se adelanten varias acciones preventivas que se puedan anticipar a los daños fiscales”.

Así las cosas, la estrategia central en materia de prevención del Daño Fiscal tendrá dos dimensiones en este Programa.

Por una parte, el objetivo central de este Programa será una herramienta transversal fundamental de prevención de daños fiscales: reforzar el Control Fiscal tradicional e incorporar al Control Fiscal los componentes de prevención, pedagogía, y control social,

---

<sup>487</sup> *Idem.*  
<sup>488</sup> <sup>488</sup> *Idem.*

de tal manera que el Control Fiscal sea una herramienta eficiente, eficaz, y efectiva de lucha contra la corrupción.

Por otra parte, nos focalizaremos en los procesos de responsabilidad fiscal, administrativos sancionatorios, y de jurisdicción coactiva, con el objeto de suministrar herramientas que permitan lograr que éstos se adelanten de manera satisfactoria dentro de los términos de ley y que, por ende, cumplan con su finalidad que no es otra que la de recuperar los detrimentos patrimoniales que ha sufrido el erario público en estos campos.

Para efectos de la prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal, las *Estrategias de Gestión*, las *Estrategias metodológicas para los ejes temáticos fiscales, sociales y medioambientales*, así como las *Estrategias metodológicas para los criterios transversales de pedagogía, prevención y control social*, que vienen de ser desarrolladas en este Documento, serán instrumentos fundamentales en las Fases y Etapas del Modelo de Gestión de este Programa en este campo específico.

## **5. Estrategias de Operación Anual**

El objetivo de este acápite es retomar cada uno de los problemas encontrados en la Etapa de Análisis del Problema, asociarlos a los Objetivos Institucionales planteados en el Plan Estratégico 2011-2013 de la AGR, proponer metas e indicadores y, finalmente, establecer unas actividades asociadas del palnteamiento estratégico que se ha realizado con las plataformas.

### **PROBLEMA PA**

- Falta de credibilidad en los Órganos de Control Fiscal.

### **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Posicionar a la Auditoría General de la República “Control Fiscal con Pedagogía Social”

Meta: Mejorar en la credibilidad y posición de la AGR, mediante la divulgación de la información preventiva de manera oportuna en los medios

Indicador: (Número de comunicados de prensa con informes y recomendaciones de prevención de la AGR ante los medios del año investigado / Número de comunicados de prensa con informes y recomendaciones de prevención de la AGR ante los medios del año anterior ) \*100 – 100.

### **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Articular acciones con los demás Órganos de Control Fiscal, Órganos de Control y Entidades Públicas, que tengan proyectos de prevención, de control social y/o de participación ciudadana, cuyo objetivo esté asociado a la lucha contra la corrupción.
- Desarrollar nuevas y novedosas metodologías para informar a la ciudadanía y comunidad en general de denuncias y alertas en el control de los recursos.
- Creación de boletines informativos externos para la ciudadanía, la comunidad académica en todos sus niveles, el sector privado, el sector público, y los partidos y movimientos políticos.

### **PROBLEMA PB**

- Sofisticación de la corrupción administrativa

### **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Fortalecer las labores de vigilancia fiscal, de prevención del daño, y de resarcimiento del mismo

Meta: Crear líneas de investigaciones y metodologías analizando la sofisticación de la corrupción en cada eje temático de forma especializada para establecer mecanismos de control.

Indicador: Número de metodologías desarrolladas analizando los factores de sofisticación de corrupción en el año investigado.

## **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Generar líneas de investigación y metodologías que tomen como punto de análisis la sofisticación de la corrupción y posterior implementación de acciones preventivas, pedagógicas y de control social en el eje temático investigado.

## **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, a las organizaciones gremiales, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos.

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Promover mecanismos de prevención del daño fiscal

Meta: Abrir espacios pedagógicos 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.

Indicador: (Número de eventos pedagógicos realizados en el año investigado / Número de eventos pedagógicos realizados en el año anterior) \*100 - 100

## **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Realizar foros y eventos territoriales o regionales de participación ciudadana, con énfasis en la comunidad académica en todos sus niveles, sector privado, sector público y, partidos y movimientos políticos.
- Hacer cartografía de prevención frente a la corrupción con denuncias, comunicados de prensa e información.
- Buscar alianzas y firmar acuerdos de intención en las regiones con entidades claves de agrupación ciudadana, comunidad académica en todos sus niveles, sector privado, sector público y, partidos y movimientos políticos.

## **PROBLEMA PD**

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

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Propender por un efectivo resarcimiento del daño patrimonial al Estado y fortalecer las labores de vigilancia fiscal y de prevención del daño.

Meta: Aumentar el recaudo en los procesos de responsabilidad fiscal, mediante el uso de recomendaciones y alternativas de prevención y resarcimiento del daño fiscal.

Indicador: (Monto recaudado por procesos de responsabilidad fiscal o jurisdicción coactiva en el año investigado / Monto recaudado por procesos de responsabilidad fiscal o jurisdicción coactiva en el año anterior) \*100 - 100

## **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Desarrollar metodologías en los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva con recomendaciones que contrarresten: el exceso de nulidades procesales, la indebida aplicación de la norma procedimental, la falta de certeza jurídica en algunos temas de conceptualización del daño, las deficiencias en el manejo secretarial, las dilaciones injustificadas de los procesados y carencias en la toma de medidas por parte de la AGR, los vacíos jurídicos en las normas, las falencias en los hallazgos fiscales, las debilidades en el soporte probatorio, las debilidades en la argumentación y la ausencia de medidas de control para el adecuado trámite procesal
- Automatizar los procesos de responsabilidad fiscal que apoyen las decisiones de los procesos con alertas tempranas
- Elaborar documentos de políticas que faciliten la celeridad de los procesos
- Abrir un espacio de compilación y relatoría jurídica que permita la unificación de criterios jurídicos y, por consiguiente, la toma de decisiones oportunas en el proceso

## **PROBLEMA PE**

- Escaso “Control Social” como parte del Control Fiscal

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Promover mecanismos de prevención del daño fiscal y del daño antijurídico (Mirar problema PC)

## **PROBLEMA PF**

- Debilidad de los Órganos de Control Fiscal en materia preventiva

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Promover mecanismos de prevención del daño fiscal y del daño antijurídico (Mirar problema PC)

## **PROBLEMA PG**

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

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Promover y coadyuvar un proceso de reingeniería del control fiscal para la lucha contra corrupción y participar en los proyectos de ley y de acto legislativo, relacionados con el control fiscal y, las finanzas nacionales y territoriales.

Meta: Elaborar un documento de política pública CONPES

Indicador: Elaboración de un CONPES para el control fiscal

## **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Elaborar un documento CONPES de política pública de Estado
- Implementar y consolidar el modelo de gestión para la sostenibilidad y mejoramiento continuo en el proceso de control fiscal en la AGR.

## **PROBLEMA PH**

- Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal

## **OBJETIVO (S) INSTITUCIONAL(ES)**

- Promover la consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Meta: mejorar el nivel de articulación del Sistema Nacional de Control Fiscal, aumentando lazos de confianza entre organismos de control fiscal y buscando alianzas y formas de trabajo conjunto

Indicador: (Número de convenios, Cartas de Intención, Acuerdos celebrados entre la AGR y organismos de control fiscal u organismos de control del año investigado / Número de convenios, Cartas de Intención, Acuerdos celebrados entre la AGR y organismos de control fiscal u organismos de control del año)\*100- 100

## **ACTIVIDADES ASOCIADAS**

- Realizar ejercicios de revisar objetivos comunes en los planes de desarrollo o planes estratégicos de los organismos de control fiscal u organismos de control
- Firmar convenios interadministrativos, cartas de intención, alianzas estratégicas, acuerdos con organismos de control fiscal u organismos de control
- Hacer seguimiento a las acciones y metas establecidas en los convenios interadministrativos, cartas de intención, alianzas estratégicas, acuerdos

## **F. MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

La matriz de Marco Lógico es una herramienta que resume las actividades de cada etapa del proyecto con sus indicadores, sus fines y riesgos. Es útil para mostrar los instrumentos para la revisión, seguimiento y evaluación de los componentes y actividades del programa.

Para resumir el trabajo de situación deseada se propone el diseño de la matriz en la tabla a continuación, que contempla el desarrollo del programa-proyecto por etapas; sin embargo la matriz diligenciada del proyecto se encuentra en el Anexo 2, de este documento.

**Tabla 10. Diseño de la matriz de marco lógico del proyecto**

Etapa I: Etapa de conceptualización y pilotaje del fortalecimiento del control fiscal tradicional, así como de la incorporación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social (Año 0)			
<b>PLATAFORMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>Etapa II: Etapa de implementación y desarrollo de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto (Años 1 y 2)</b>			
<b>PLATAFORMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>Etapa III: Etapa de consolidación de estrategias pedagógicas, preventivas y de control social del proyecto (Año 3)</b>			
<b>PLATAFORMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos
<b>PLATAFORMA POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>			
Actividades	Indicadores y Cálculos	Medios de verificación	Riesgos

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Tabla 10, Cada etapa y cada plataforma tienen unas actividades específicas que dan cuenta del proceso que va logrando el modelo de gestión planteado, esto asociado a unos indicadores y unos riesgos que pueden dificultar el proceso, en cada actividad planteada.

El resumen de la matriz de acuerdo con los tres tipos de estrategias planteadas puede ser revisado en el Anexo 2.

#### **IV. FORMULACIÓN DEL PROYECTO Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA PARA SOLICITAR COOPERACIÓN NACIONAL Y/O INTERNACIONAL**

A continuación la forma en que debe presentarse el programa a manera de proyecto de inversión nacional al Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación y solicitud de cooperación con Agencias Nacionales y/o Internacionales de Cooperación.

##### **A. Elaboración de documento de base de componentes para presentar al Banco de Proyectos de Inversión Nacional**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>
Programa de Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha contra la Corrupción
<b>OBJETIVO GENERAL</b>
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
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>
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.
<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>
Contraloría General y Contralorías Territoriales, Comunidad Académica en todos sus

niveles, Sector Privado, Organizaciones Gremiales, Partidos y Movimientos Políticos
<b>COMPONENTES</b>
<p><b>PLATAFORMA CONCEPTUAL- METODOLÓGICA</b>  Conjunto de conceptos, fundamentos, técnicas, métodos y metodologías, que permiten la concepción y formulación del Proyecto; contiene el soporte o base conceptual y metodológica, de las acciones del proyecto. Tiene énfasis en estrategias participativas preventivas, análisis de riesgos y evaluación de la política pública.</p> <p><b>PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN</b>  Conjunto de tácticas, estrategias y herramientas de gestión (operativas y administrativas), creativas e innovadoras, de pedagogía, prevención y control social para sensibilizar, concienciar, capacitar y entrenar a la población objetivo y stakeholders en torno a los objetivos del control fiscal.</p> <p><b>PLATAFORMA POLÍTICO- INSTITUCIONAL</b>  Conjunto de estrategias políticas e institucionales para lograr alianzas y socios estratégicos, políticas institucionales y públicas, reformas en el marco político; para el desarrollo del proyecto mediante cooperación técnica, interadministrativa, nacional o internacional.</p>
<b>INICIO Y FIN</b>
Junio 2011- Junio 2013
<b>METAS</b>
Estrategias y modelo de gestión que pueda convertirse en política pública de prevención en control fiscal
<b>INDICADORES</b>
Número de personas sensibilizadas en el proceso Porcentaje de ejecución Porcentaje de cumplimiento
<b>PRESUPUESTO ANUAL</b>
\$354.000.000 con incremento en la capacidad instalada por cada año del 25%

**B. Elaboración de documento de base de componentes para presentar a las Agencias de Cooperación Internacional**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>
Programa de Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha contra la Corrupción
<b>OBJETIVO GENERAL</b>
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
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>
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.

#### **POBLACIÓN OBJETIVO**

Contraloría General y Contralorías Territoriales, Comunidad Académica en todos sus niveles, Sector Privado, Organizaciones Gremiales, Partidos y Movimientos Políticos

#### **STAKEHOLDERS**

- Agencia Canadiense Para El Desarrollo Internacional- ACIDI
- 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- FGN
- Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL
- Gremios
- International Republican Institute- IRI
- Konrad-Adenaur-Stiftung- KAS
- La Agencia Española De Cooperación Internacional Para El Desarrollo- AECID
- Ministerio De Educacion Nacional- MEN
- Ministerio Del Interior
- Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito-UNODC
- Partidos y Movimientos Políticos
- 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

### **COMPONENTES**

#### **PLATAFORMA CONCEPTUAL- METODOLÓGICA**

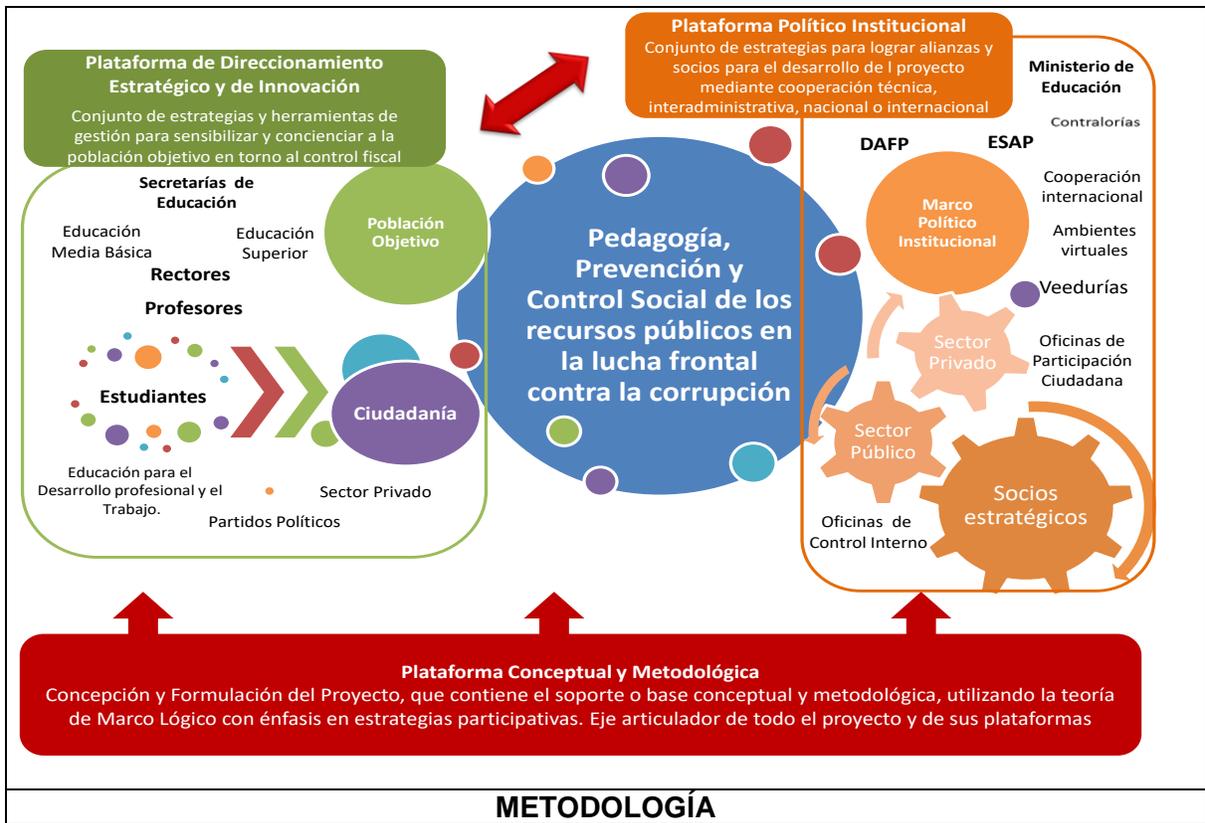
Conjunto de conceptos, fundamentos, técnicas, métodos y metodologías, que permiten la concepción y formulación del Proyecto; contiene el soporte o base conceptual y metodológica, de las acciones del proyecto. Tiene énfasis en estrategias participativas preventivas, análisis de riesgos y evaluación de la política pública.

#### **PLATAFORMA DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DE INNOVACIÓN**

Conjunto de tácticas, estrategias y herramientas de gestión (operativas y administrativas), creativas e innovadoras, de pedagogía, prevención y control social para sensibilizar, concienciar, capacitar y entrenar a la población objetivo y stakeholders en torno a los objetivos del control fiscal.

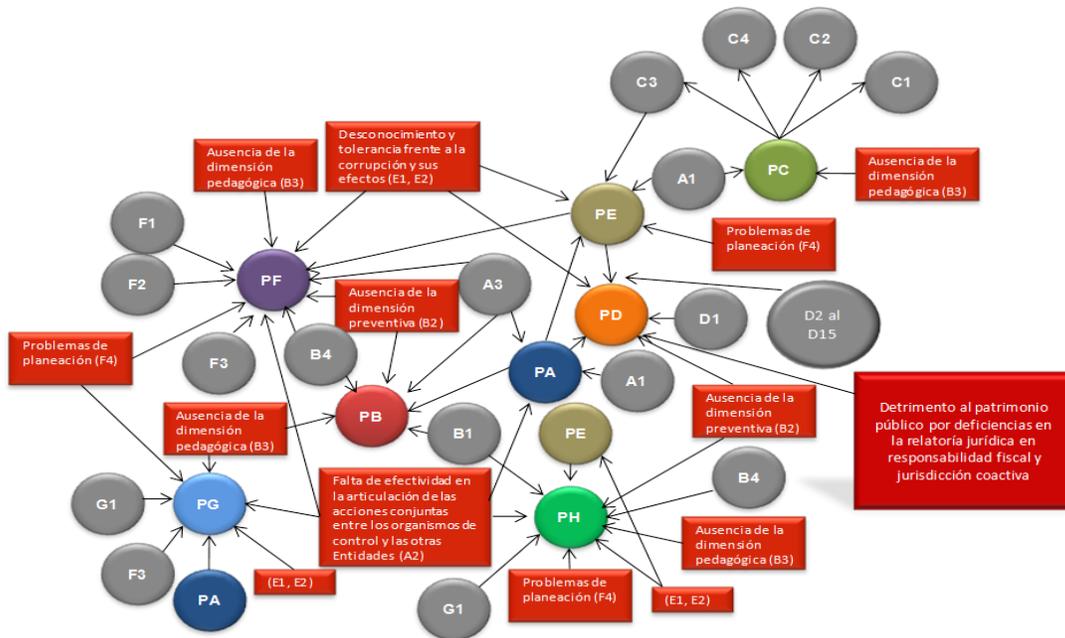
#### **PLATAFORMA POLÍTICO- INSTITUCIONAL**

Conjunto de estrategias políticas e institucionales para lograr alianzas y socios estratégicos, políticas institucionales y públicas, reformas en el marco político; para el desarrollo del proyecto mediante cooperación técnica, interadministrativa, nacional o internacional.



## Marco Lógico para abordar problemática y estrategias de solución

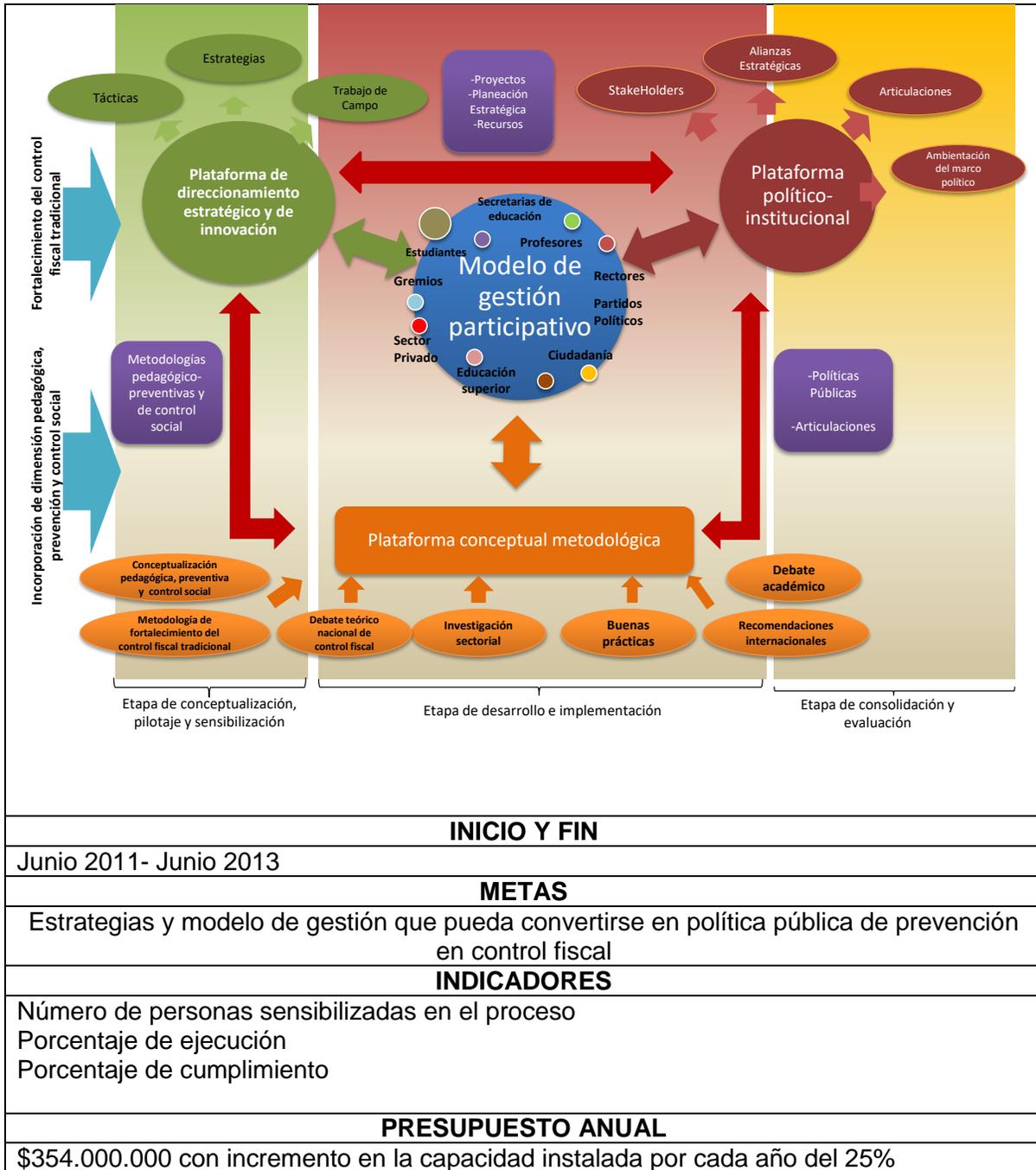
### Árbol de problemas



### Etapas



Modelo de gestión híbrido para la pedagogía, prevención y control social



## 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>489</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

---

<sup>489</sup> Ver el Acta 05 de 2011 de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico, en el marco de los contratos 062 y 056 de 2011, correspondiente a la reunión realizada con la Auditoría Auxiliar y la Oficina de Planeación.

*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 herrameinta 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.

# ANEXOS