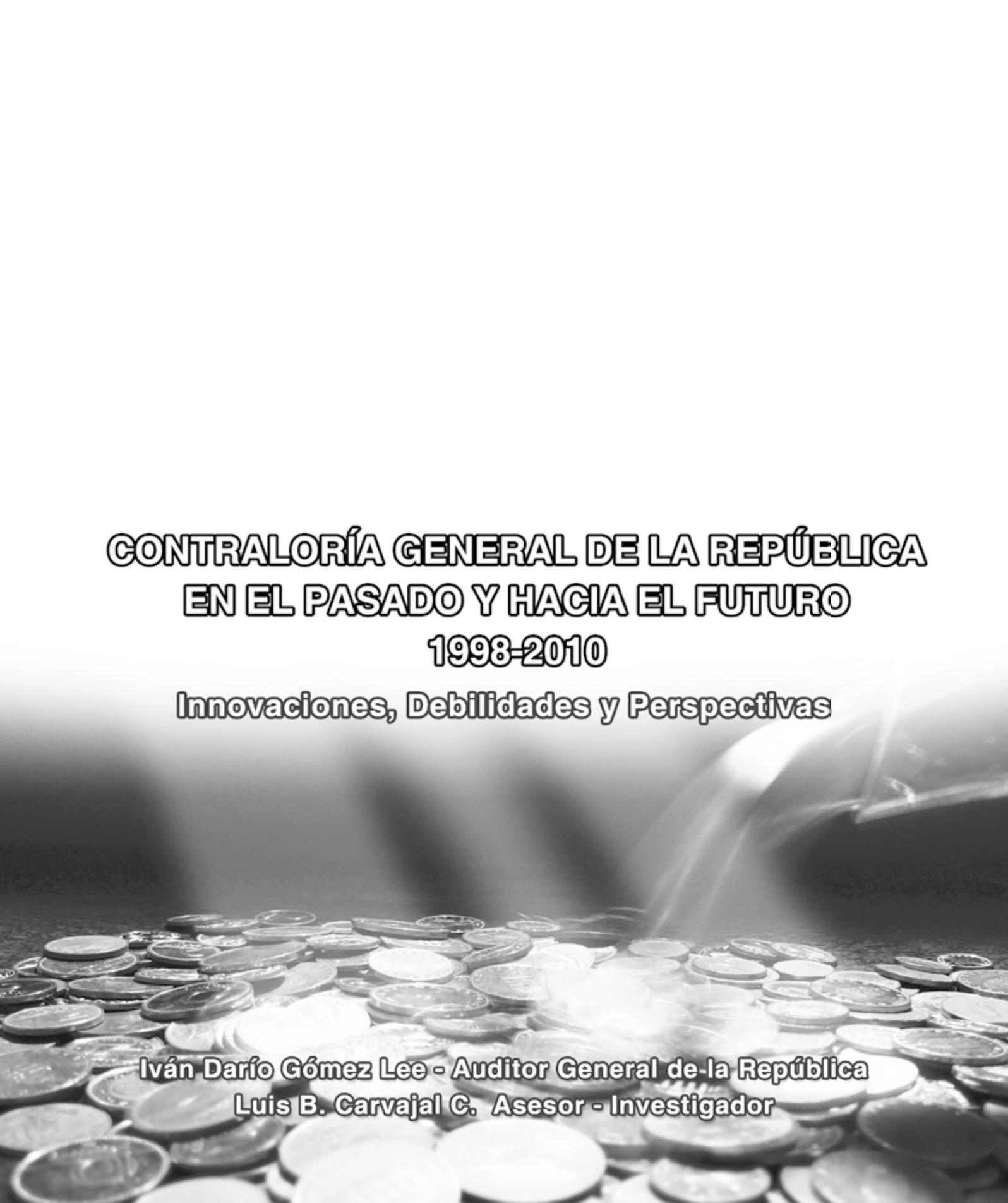




**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
EN EL PASADO Y HACIA EL FUTURO
1998-2010**

Innovaciones, Debilidades y Perspectivas

**Iván Darío Gómez Lee - Auditor General de la República
Luis B. Carvajal C. Asesor - Investigador**



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
EN EL PASADO Y HACIA EL FUTURO
1998-2010**

Innovaciones, Debilidades y Perspectivas

**Iván Darío Gómez Lee - Auditor General de la República
Luis B. Carvajal C. Asesor - Investigador**



¡Fortaleza del Control Fiscal!

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
EN EL PASADO Y HACIA EL FUTURO
1998-2010**

Edición: Auditoría General de la República

Director de la investigación: Iván Darío Gómez Lee

Asesor – Investigador: Luis B. Carvajal C.

Grupo de apoyo: Ana María Echeverry Álvarez, Isabel Martínez Gaitán

Coordinación editorial: Juan de Dios Cano Londoño

Diseño visual: David Garzón Rodríguez

Asistencia editorial: María Ximena O'byrne Agredo, Jhon Alexander Agudelo Córdoba

Impresión: Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

Bogotá D.C., mayo de 2011

Primera edición

1.000 ejemplares

ISBN: 978-958-99001-5-4



¡Fortaleza del Control Fiscal!

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE. Auditor General de la República
ANA MARÍA ECHEVERRY ÁLVAREZ. Auditora Auxiliar
FREDY CÉSPEDES VILLA. Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal
CECILIA VILLALBA MOSQUERA. Secretario General
ISABEL MARTÍNEZ GAITÁN. Directora Oficina Estudios Especiales y Apoyo Técnico
MARIANA GUTIÉRREZ DUEÑAS. Directora de Planeación
ROSA VIVIANA CASTAÑEDA AYA. Directora Oficina Jurídica
SANTIAGO MUÑOZ MEDINA. Director Oficina de Control Interno
JUAN DIEGO DONCEL RAMÍREZ. Director de Control Fiscal
LUCENITH MUÑOZ ARENAS. Directora de Responsabilidad Fiscal
LUZ STELLA VARGAS LÓPEZ. Directora de Recursos Financieros
MARGARITA MARÍA MÁRQUEZ FIGUEROA. Directora de Recursos Físicos
BEATRIZ AMALIA SÁNCHEZ LUQUE. Directora de Talento Humano
NORA ELENA CORREA LONDOÑO. Gerente Seccional I [Medellín]
JOSÉ LUIS FRANCO LAVERDE. Gerente Seccional II [Bogotá]
JUAN CARLOS RENDÓN LÓPEZ. Gerente Seccional III [Cali]
JAIRO ALFONSO PLATA QUINTERO. Gerente Seccional IV [Bucaramanga]
ÁLVARO RAFAEL AGUILAR BOLAÑO. Gerente Seccional V [Barranquilla]
JAIME PARRA SÁNCHEZ. Gerente Seccional VI [Neiva]
ADRIANA STELLA GIRALDO RAMÍREZ. Gerente Seccional VII [Armenia]

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
NOTA METODOLÓGICA	13
INTRODUCCIÓN	15
1. REFORMA ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA	19
2. CONTROL FISCAL MICRO	33
3 CONTROL FISCAL MACRO	67
4. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	75
5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	81
6. RELACIONES TÉCNICAS CON EL CONGRESO	89
7. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL	95
8. APLICACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS	107
9. INFORME DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	113
10. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	125
11. CONTROL FISCAL AMBIENTAL	127
12 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: EL CONTROL DEL CONTROL	131
13. REFORMAS PROPUESTAS AL CONTROL FISCAL	157
14. EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO, MECI	169
15. EL CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL COLOMBIANO	175
BIBLIOGRAFÍA	195

PRESENTACIÓN

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE

AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Todas las organizaciones se debaten en el dilema de cambiar su pasado o en alguna medida conservarlo y, sobre este dilema, definir cual debe ser su horizonte. El propósito de este análisis es el de aportar elementos para la tarea de forjar un mejor futuro para la Contraloría General de la República. La Auditoría General de la República se complace en entregar este aporte al análisis de la evolución institucional de aquella entidad en el país, producido con el rigor académico de evaluar lo institucional sin juicios de valor a las personas.

No obstante los propósitos de tecnificación y de efectividad en el control fiscal que introduce la Constitución Política de 1991, al finalizar el año 1997 la Contraloría General de la República y el sistema de control fiscal en el país, padecía una crisis de grandes proporciones, que se expresaba, por una parte, en fallas administrativas y operativas y, por otra, en un deterioro de la imagen institucional, entre otras cosas, porque el Contralor en propiedad en el período 1994 – 1998, David Turbay Turbay, debió ser sustituido “ante los problemas judiciales que lo llevaron a la detención y posterior condena”¹ Ello se sumó a que tres contralores anteriores habían tenido serios problemas con la justicia.

Sobre las fallas de la entidad, consultores de la época dejaron testimonios sobre el particular; los principales problemas se resumían de la siguiente manera²: deficiencias en el recurso humano; atraso tecnológico, falta de desarrollo de políticas, planes y procedimientos estratégicos, deficiencias en la cultura organizacional, y escasos canales de comunicación, falta de un marco normativo adecuado, y un inadecuado diseño jerárquico y burocrático de la estructura organizacional.

Frente a esta situación, las nuevas administraciones asumen una tarea de reestructuración y modernización, la de 1998-2002 presidida por el doctor Carlos Ossa Escobar, con el

1 Resumen basado en Naranjo Galves, Rodrigo, *Eficacia del Control Fiscal en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

2 Ídem.

lema “la Contraloría del futuro”, que luego continúa, con variantes y su impronta personal, el doctor Antonio Hernández Gamarra 2002-2006, con el propósito de “la transparencia contra la corrupción”

Luego el doctor Julio César Turbay Quintero 2006 – 2010 con el lema de “una gestión fiscal ética y eficiente”.

Por último, la doctora Sandra Morelli Rico, 2010-2014, quien se ha propuesto lograr “un control fiscal oportuno y eficaz”, por supuesto es parte de la historia, pero en un mandato que aún está comenzando.

Se trata de un período amplio 1998 – 2010 y es útil hacer este inventario de las innovaciones y mejoras, pero también de las debilidades y dificultades que se han encontrado durante este proceso, calificado como *sui generis* en América Latina, con el fin de evaluarlo para adecuar el órgano de fiscalización de escala nacional para el mejor cumplimiento de sus finalidades constitucionales en defensa del patrimonio público y en procura de una mejor gestión del Estado.

El documento de análisis que entregamos al país reafirma dos grandes conclusiones sobre la Contraloría General de la República hoy día: de una parte, aún son urgentes acciones y decisiones inmediatas de cambio en la gestión de esa entidad, tendientes al mejoramiento administrativo, tecnológico y la calidad del control fiscal. De otra parte, algunas de las dificultades que atraviesa hoy la CGR, son producto no sólo de deficiencias en la gestión sino atribuibles a problemas estructurales. Es imperativo que se fortalezca la capacidad de gestión institucional y, a la vez, se promueva un cambio de cultura y de prácticas de trabajo en los funcionarios. Le urge a Colombia una organización moderna para enfrentar con energía y de manera inflexible el reto de combatir la sofisticada corrupción y darle valor agregado a la gerencia pública.

El último capítulo de este estudio es mi balance como Auditor, que tiene como premisa central que el control fiscal es viable en Colombia con las instituciones actuales, si y sólo si se transforman. En la síntesis de ese balance señalé: *las transformaciones llevadas a cabo, las que están en curso, las que se puedan realizar y los resultados que se expusieron y sustentaron durante mi gestión como Auditor General de la República demuestran que vale la pena hacer un gran esfuerzo para emprender un verdadero cambio de paradigma, que involucre no solo reformar normas sino la cultura, la ética y las prácticas del control fiscal colombiano, para evitar ese gran riesgo de organismos de control al servicio de los autoritarismos y la corrupción y no al servicio de la sociedad.*

Con liderazgo técnico y transparencia sembramos para esa transformación en la Auditoría General de la República en el periodo 2009-2011, demostramos que, así es posible! El futuro del control fiscal está ahora en manos de la Contralora Morelli Rico y del doctor Jaime Ardila Barrera, quien me sucederá en el cargo. El control fiscal es una de las pasiones de mi vida, por ello en mí tendrán un académico discreto dispuesto a apoyar esta disciplina sólo en aquello que lo soliciten. Les deseo a estos dos altos funcionarios, cabezas del control fiscal en el país, todos los éxitos.

Para realizar este trabajo contamos con la valiosa colaboración de Ana María Echeverry, Auditora Auxiliar, Isabel Martínez, Directora de la Oficina de Estudios Especiales y el apoyo técnico del asesor Luis B. Carvajal C., quien fue testigo de excepción de las acciones y los cambios aquí consignados; a todos ellos, a los Ex Contralores generales sobre cuyas administraciones se construyó esta reseña quienes aportaron información relevante y a la doctora Morelli Rico, quien nos ofrece la introducción, muy sinceros agradecimientos.

Quien lea la introducción que a este texto hace la Contralora Morelli Rico comprenderá las palabras que voy a escribir para el cierre de esta presentación; hacía falta en el país que se asuma el control fiscal con valor, verticalidad e independencia, estoy seguro que ese talante que se le da hoy a la Contraloría es el presagio de un promisorio futuro siempre y cuando quienes elijan el jefe de ese organismo no olviden que control fiscal es sinónimo de tecnocracia y no de abuso del poder.

NOTA METODOLÓGICA

LUIS B. CARVAJAL C.

ASESOR - INVESTIGADOR

Este documento de análisis describe las principales reformas introducidas durante los últimos trece años, mediante las cuales se ha tratado de superar la situación crítica que vivió la Contraloría General de la República en las décadas de los 80 y 90. Explora los caminos que han buscado adecuar el principal órgano de control fiscal del país a los retos que le imponen las nuevas tendencias de la organización del Estado, el ejercicio de la gerencia pública y el uso de los recursos colectivos. A su vez, recoge algunas de las observaciones que, en su oportunidad, hicieron las comisiones de vigilancia de la Auditoría General de la República, AGR, sobre la aplicación y la eficacia de los instrumentos que se fueron introduciendo al través del tiempo; y también toma varios referentes de la misión de expertos que, con el apoyo del Banco Mundial, propone el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La casi totalidad de este texto es la transcripción resumida, con algunas adaptaciones, de documentos oficiales de la propia Contraloría, tales como informes de gestión, publicaciones especializadas y artículos de la revista Economía Colombiana, y de los informes de auditoría de la AGR, razón por la cual se ha omitido el uso de comillas y de referencias específicas, que harían pesado el texto y con información redundante. Las opiniones han sido, a veces, inevitables para darle sentido al texto pero fueron debidamente revisadas por el Auditor General de la República.

El informe se refiere a las innovaciones, con sus aciertos y fallas, en sendos capítulos relativos al control micro, el control macro, la responsabilidad fiscal y la participación ciudadana, complementados con otros relacionados con los detalles y decisiones en materia de reestructuración administrativa, modernización tecnológica, Sistema Nacional de Control Fiscal, relaciones técnicas con el Congreso de la República, beneficios del control fiscal, evaluación de la gestión pública, aplicación de planes estratégicos y cuestiones ambientales.

En un capítulo especial se describe lo relacionado con la Auditoría General de la República, con referencia a las innovaciones y cambios que se propiciaron en el control fiscal *en y*

desde esta entidad, cuya función esencial es ejercer “el control fiscal del control fiscal.” Comprende también un capítulo que recoge algunas opiniones alrededor de los cambios pendientes y recomendables en los diversos campos antes mencionados, a manera de agenda para la discusión.

En general, salvo lo relacionado con el proceso de reestructuración y modernización, no se mencionan las labores de apoyo, tales como la gestión del talento humano, el manejo presupuestal, el control interno, los sistemas de gestión de calidad, el control disciplinario ni las labores de divulgación y comunicaciones, sin demeritar con ello su importancia.

Dada la ausencia de metodologías específicas no es posible presentar el impacto de la labor de control fiscal en la gestión pública, que vaya más allá de los resultados de los procesos de responsabilidad fiscal, los beneficios del control o la aplicación de planes de mejoramiento.

INTRODUCCIÓN

SANDRA MORELLI RICO

CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República de Colombia es una de aquellas instituciones nacida, hace ya casi noventa años, producto de las escudas recomendaciones de la Misión Kemmerer para modernizar y tecnificar la función de control de los recursos del Estado, presente en los múltiples textos constitucionales que rigieron en nuestro país en el siglo XIX.

Sin embargo, y a pesar de tener génesis equiparable, por ejemplo, al Banco de la República, la historia de este órgano de control fiscal dista mucho de la diacronía de la banca central. En efecto, luego de varias décadas de vida institucional pacífica, en el contexto de un país en desarrollo y con instituciones menos complejas, la Contraloría fue ejercida por ilustres personalidades como, por ejemplo, Carlos Lleras Restrepo. Luego, la historia cambió: entre clientelismo, narcotráfico y ensanchamiento del tamaño del Estado, reciamente de cuenta de quien otrora fuese Contralor, este cuerpo, que se hizo elefantiaco por una u otra razón, no pudo evolucionar; por el contrario, se fue haciendo grotesco, máxime cuando sus vértices, por razones realmente lamentables, tuvieron que abandonar el ejercicio de la dignidad.

La constituyente tenía diáfano el panorama: reducción de su tamaño, eliminación del control fiscal previo, descentralización de la función, fueron los principales dispositivos normativos dispuestos para dignificar la institución.

De ahí que con algunas baches, precisamente por las vicisitudes judiciales que tuvieron que enfrentar otros nuevos contralores, lo que hoy se puede identificar como resultado de la implementación del telos constitucional, es la instauración de la carrera administrativa, la tecnificación del ejercicio del control fiscal y el reconocimiento de facultades realmente incisivas a esta entidad para garantizar la preservación del erario.

Sin embargo, cabe preguntarse si el balance a hoy –corre el año 2011–, es satisfactorio y, lamentablemente, la respuesta en negativa: A pesar de significativos avances de los

regímenes de la organización, la administración pública atraviesa por una crisis sin precedentes. Los procesos de privatización y descentralización tuvieron lugar de manera paralela con el esfuerzo institucional para repeler la fuerza de la guerrilla y el paramilitarismo, y ello, aunado a un sector privado que se volcó sobre la contratación pública con una contraparte debilitada y en crisis, permitió crear espacios, abismos de negociación de la ley, que obviamente impactaron en forma negativa el sentido del interés público y el patrimonio del Estado.

Y ¿cuál fue el rol del control fiscal? Fue ser posterior y selectivo, y en esto se acomodó al desiderátum constitucional, pero fue también inoportuno y desfasado. El posteriori se homologó a un concepto de tiempo diferido a un año después y gracias a la selectividad hubo sectores realmente desatendidos por el control.

El control en tiempo real, y por sobretodo la vigilancia fiscal como figura preventiva, es una de las metas en el actual ejercicio del control fiscal, porque sencillamente debe evitarse la causación del daño fiscal. En buena hora el actual Auditor, Iván Darío Gómez Lee, suscribió como compatible con nuestro orden jurídico y conveniente para el fortalecimiento institucional, esta nueva cronología, que aunada al impulso del Sistema Nacional de Control Fiscal –que debería traducirse en real control interno y en coordinación efectiva entre la Contraloría General y las contralorías territoriales–, habrían de ser, como hubo de reflexionarse en las largas jornadas de formulación del plan de mejoramiento presentado a quien controla al contralor, en los pilares del control que hoy demanda la Nación colombiana.

Aunque los decretos dictados para atender la emergencia ocasionada por la ola invernal no tuvieron larga vida, allí se plasmó y, con base en ellos, se practicó el control fiscal en tiempo real.

Se lograron recuperar más de 30 mil millones de pesos que, por la vía de los sobrecostos, no iban a poder llegar a las víctimas. Nada se omitió respecto de la evaluación de la gestión y el resultado, también en tiempo real, con informes semanales; tampoco se calló respecto de las deficiencias en los procesos contractuales, sin pólizas, sin interventorías, sin transparencia en los procesos de contratación: todos fueron advertidos, no hubo sanciones, no hubo suspensiones. Sin embargo, ante la exclusión del ordenamiento de tales decretos, y teniendo en cuenta el balance positivo arrojado, la vigilancia fiscal, que el constituyente no limitó en términos de tiempo ni de naturaleza, resulta ser otra de aquellas instituciones poco aplicada pero particularmente útil en el ejercicio de advertir qué puede causar daño patrimonial al Estado. Función que es especial cuando de los recursos destinados a atender

tragedias se trata y por ello es que en año electoral su vigencia y aplicación constituye el mecanismo idóneo para evitar el desvío de recursos públicos.

Con este nuevo enfoque esperamos contribuir a legitimar no la Contraloría, sino la administración pública colombiana que, precisamente, gracias a su modernidad y buena dirección está emprendiendo ejemplarizantes procesos de purga. La sanción, como lo compartió el señor Auditor, ha de imponerse, no es facultativa; evita además que el flagelo se siga expandiendo. Pero la prevención oportuna es lo que clama la solidez financiera de nuestro país, y para ello si hay herramientas.

El Auditor Gómez Lee, como experto en control fiscal y contratación, nos orientó en la implementación de auditorías que además permitieran arrojar una comprensión completa del proceso de afectación del erario, desde la formulación de la política pública, hasta los resultados obtenidos al gastar el recurso.

La auditoría por proyecto está en curso: la ola invernal, la prevención de la mortalidad en carreteras, los planes departamentales de agua, el sector salud, son algunos de los ejemplos que empiezan a dar frutos que van a servir tanto al ejecutivo como al legislativo para su mejor decidir y accionar.

Dentro de esta senda nos venimos moviendo, sustentados en el marco conceptual del cual da buena cuenta este libro.

Gracias señor Auditor.

1. REFORMA ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA

El proceso de cambio en la Contraloría General de la República, en el período 1998 – 2010, se inicia con la reestructuración administrativa, la modernización tecnológica y la adopción de los sistemas de gestión de calidad, luego de las reformas conceptuales y jurídicas introducidas en la Constitución de 1991.

Para apreciar el alcance de estas reformas importa recordar la situación al comienzo del período, denominada “la crisis institucional de la CGR”. La estructura organizacional y operativa que tenía la entidad no correspondía a los retos de la implementación del “nuevo control fiscal” establecido por la Constituyente de 1991; sufría cuatro grandes males administrativos, a saber: i) inadecuación de su estructura metodológica y operativa; ii) exceso de burocracia; iii) atraso tecnológico; y iv) un conjunto de vicios que habían convertido a la CGR en un emporio de clientelismo, de modalidades corruptas de coadministración, de la mutación de la función pública de control al constreñimiento de los sujetos vigilados.

Estas fallas dificultaban que el órgano de control desempeñase con eficacia las funciones misionales para vigilar el uso de los recursos públicos.

LA REESTRUCTURACIÓN

Una de las primeras acciones de la administración Ossa Escobar consistió en la reestructuración administrativa, para lo cual se adelantaron las gestiones ante el Congreso de la República, con el fin de que se le concediesen facultados extraordinarios al Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, para adoptar la reforma mediante la expedición de los correspondientes decretos con fuerza de ley.³

³ Un grupo consultor realizó un trabajo que se encuentra publicado en libro editado por la CGR. Se consignan allí los pormenores del ejercicio analítico que se realizó y que se plasmó en los decretos de reforma que se mencionan más adelante.

El Congreso de la República expidió la Ley 489 de 1998, cuyo artículo 120 autorizaba modificar la estructura de la CGR. Sin embargo, la Corte Constitucional, en sentencia 702 del año 1999, declaró inexecutable dicho artículo por vicios de forma. Se presentó así un forzoso aplazamiento de dos años y el Gobierno se vio obligado a presentar un nuevo proyecto que se convirtió en la Ley 573 de 2000, mediante la cual se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley para:

1. Modificar la estructura de la CGR, determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características referentes a su régimen de personal y
2. Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996.

Estas facultades se debían ejercer con el propósito de garantizar la realización de las siguientes finalidades:

- a). La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de esas facultades;
- b). La utilización eficiente del recurso humano;
- c). La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- d). La obligación del Estado de propiciar una capacidad continua del personal a su servicio;
- e). La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; y
- f). La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

Las facultades concedidas, decía la ley, serían ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República.

En desarrollo de este mandato legal, con base en los estudios y diseños preparados por la CGR, se expidieron los siguientes Decretos Ley:

- 267 de 2000: define la nueva organización, estructura orgánica y funciones de las dependencias;

- 268 de 2000: reglamenta el régimen especial de carrera administrativa;
- 269 de 2000: establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la CGR;
- 270 de 2000: fija el sistema de remuneración de los empleos de la CGR; y
- 271 de 2000: determina la planta de personal.
- 272 de 2000, sobre de la AGR como entidad técnica.

Para apreciar el alcance de esta reforma, es necesario recordar que la CGR tenía una estructura organizacional vertical clásica. Las relaciones de tipo formal predominaban sobre las interacciones fluidas y espontáneas de los responsables de las diferentes áreas, en una cultura burocratizada. Se carecía de mecanismos de supervisión apropiados por ajuste mutuo (entre funciones horizontales al mismo nivel de autoridad). Por el contrario, prevalecían los mecanismos de supervisión directa (canal vertical de autoridad), con alta concentración de decisiones técnicas en pocas dependencias de nivel superior. En general, la función de control estaba bastante centralizada. Existía poca delegación a los niveles sectoriales o seccionales.

La estructura organizacional de las seccionales⁴ no respondía a las necesidades reales; carecían o contaban con subsectores que no respondían a las entidades que vigilaban; eran muy jerarquizadas, con múltiples niveles de autoridad; y presentaban una especialización por tipos de controles que resultaba pesada e inoperante. En la práctica, no existía una delimitación de campos entre el nivel central y el seccional, pues el primero en ocasiones realizaba auditorías, lo cual, bajo la lógica organizacional del modelo entonces vigente, no era de su competencia.

Eran evidentes los cruces en las comunicaciones entre las diversas direcciones sectoriales⁵ y cada seccional. Los mecanismos de auditoría en las seccionales no se armonizaban con los requerimientos de las diversas direcciones sectoriales para aprovechar los planes y recursos locales. Se producía un “*bypass*” del rol del director de la seccional frente a la autoridad de cada director sectorial al momento de definir prioridades e impartir órdenes a los auditores ubicados en la geografía nacional.

La Unidad de Jurisdicción Coactiva se encontraba adscrita a la Secretaría General, situada al mismo nivel de las divisiones preexistentes, desconectada de los resultados de los juicios fiscales, a pesar de ser la fase de ejecución de estos.

4 Oficinas territoriales.

5 Pertenecientes al nivel central.

Característico era el permanente conflicto de autoridad en los niveles administrativos en el manejo de personal, que originaba malestar y problemas múltiples de efectividad en el trabajo de las áreas.

Las comunicaciones con los sujetos de control y con otros entes públicos y privados eran deficientes y se observaba falta de credibilidad de éstos sobre la calidad de las auditorías que se les practicaban, agravadas por flujos de información inoportunos. A todo ello contribuía el cruce de competencias y la duplicidad de las acciones en un mismo sector, desde la perspectiva de los distintos tipos de control.

Se presentaba un permanente cuello de botella en el ámbito central en la evaluación de los procesos de auditoría por la concentración del poder decisorio y de autorización de informes bajo la exclusiva responsabilidad del Contralor General.

A todo lo anterior se añadían las exigencias de una mayor efectividad en el control, cuya oportunidad es quizá uno de los hechos más reconocidos y demandados por la opinión pública. La CGR era cuestionada por su actuación tardía en la prevención de los daños al patrimonio público y aún sobre la denuncia de los delitos contra la administración pública.

Aunque disponía de numeroso personal (5.557 funcionarios⁶), no tenía los equipos profesionales que le permitieran una mirada de conjunto del sector público para garantizar un ejercicio de la vigilancia fiscal fundado en el análisis de todas las variables que inciden en la gestión, es decir, una visión macro y sectorial, mediante una reflexión metódica de las políticas públicas, los sistemas administrativos transversales que condicionan la gestión del Estado, el ordenamiento que existe a nivel organizacional y el proceso de toma de decisiones en los diferentes sectores de la administración pública.

La reforma configuró tres niveles jerárquicos, combinados con una planta global, estructura plana, flexibilidad de prioridades y organización del trabajo por proyectos.

A lo anterior se agregan dos tópicos: la apertura de las líneas de mando central de la Contraloría en dos niveles jerárquicos; y la conformación de procesos integrales que se agrupan en áreas funcionales y organizacionales específicas.

El primer nivel jerárquico de la nueva organización está constituido por los despachos de la dirección central, Contralor y Vicecontralor, apoyados por un conjunto de oficinas.

El segundo nivel es de tipo sectorial y por materia de negocio misional, con la innovación de la formación de Contralorías Delegadas.

6 Informe de la AGR sobre la vigencia 2000.

El tercer nivel jerárquico se estructura en dos direcciones: vigilancia fiscal y estudios sectoriales. La primera atiende el proceso auditor; y la segunda, por la necesidad de integrar la percepción de los problemas sectoriales bajo una visión sistémica y macro-organizacional, atiende lo relativo a las investigaciones sectoriales y de políticas públicas, que cuentan con el apoyo de la Delegada de Economía y Finanzas.

Tres Delegadas tienen una apertura distinta en su tercer nivel: a) Investigaciones, Juicios y Jurisdicción Coactiva, b) Economía y Finanzas y c) Participación Ciudadana. En ellas se privilegia el tipo de materia que atienden. Por último, la organización del trabajo se hace mediante grupos.

En cuanto a la estructura general de los niveles central y desconcentrado quedaron de la siguiente manera:

Nivel Central

La organización en el *área misional* se efectuó mediante Contralorías Delegadas para:

- Sector Agropecuario;
- Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras;
- Sector Social;
- Sector Defensa, Justicia y Seguridad;
- Sector Medio Ambiente;
- Sector Minas y Energía;
- Sector Infraestructura, Telecomunicaciones, Industria y Desarrollo Regional;
- Economía y Finanzas;
- Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva⁷ y
- Participación Ciudadana.

Se destaca la creación de sendas contralorías delegadas en dos temas de especial interés en la actualidad: medio ambiente y participación ciudadana.

En la primera, su objetivo radica en garantizar la función de la Contraloría en este asunto, que le permita evaluar la política y la gestión ambiental del Estado; y en la segunda se

⁷ A la Delegada de investigaciones y juicios fiscales, se le adicionó la función de jurisdicción coactiva, que se le sustrajo a la Secretaría General, que desapareció.

busca incrementar el capital social y la democracia participativa mediante la atención a los asuntos comunitarios, la promoción y la coordinación de las veedurías cívicas y la atención a las denuncias ciudadanas. Esta contraloría no ejerce directamente vigilancia fiscal, obra como parte frente a las contralorías delegadas en los distintos ramos, organiza el control ciudadano de apoyo a la vigilancia fiscal, promueve la formación de sociedad civil, y reporta al Contralor General y al Vicecontralor General sobre la

eficacia de la atención a las inquietudes ciudadanas en las otras contralorías delegadas.

RECONOCIMIENTO HISTÓRICO*

Andrés Pastrana Arango

Presidente de la República

“No puedo dejar de resaltar en este seminario el trabajo de modernización y de eficiencia en el que se ha empeñado la Contraloría General de la República durante estos últimos años, bajo el liderazgo del doctor Carlos Ossa Escobar.

Sin duda, la Contraloría del siglo XXI que hoy vemos, y que exhibe orgullosa su recién adquirida certificación ISO 9001 que acredita su gestión de calidad, es una Contraloría muy distinta a la que estábamos acostumbrados los colombianos.

No por nada, el año pasado tuve oportunidad de entregarle el Premio Nacional de Alta Gerencia, como un reconocimiento a la transparencia generada en la vinculación de personal, gracias a su Concurso Abierto para la Provisión de Cargos, realizado en coordinación con la Universidad Nacional. El solo hecho de avanzar para que la Contraloría, con ese enorme poder fiscalizador y ético, dejara de ser un botín burocrático, para convertirse en un centro de profesionales y técnicos especializados, vinculados por sus méritos y no por su recomendación, merece, sin duda, un gran reconocimiento...”

**Apartes del discurso pronunciado en la instalación del Seminario Internacional de Control Fiscal y Gobernabilidad, que se realizó en Cartagena el 12 de julio de 2002.*

Áreas de apoyo

Se definieron dos áreas: *administrativa*, relativa a los servicios a otras dependencias en materias que tienen que ver con la gestión de los recursos clásicos que maneja una organización; y *técnica*, que comprende los soportes a las áreas misionales, hace parte del sistema técnico y no del administrativo, sin constituir por sí mismo un nivel independiente.

Apoyo administrativo

En esta área se abrieron dos unidades de segundo nivel jerárquico: cuya denominación genérica es la de Gerencias: de Talento Humano y de Gestión Administrativa y Financiera.

Con esta modificación se da la mayor importancia al sistema administrativo, resaltando la significación de la gestión y el

desarrollo del talento humano y la carrera administrativa, que se expresan en dos grandes direcciones dependientes en línea de dicha Gerencia.

Soporte Técnico

Constituido por seis oficinas, a saber:

La Oficina Jurídica, que se organizó por grupos de trabajo. Se centra en los apoyos que requiera la entidad, la representación judicial, la preparación de proyectos de actos legales y la coordinación de los temas jurídicos que comprometan la posición de la Contraloría en forma integral, pues la parte jurídica especializada debe ser resuelta en las contralorías delegadas.

La Oficina de Planeación, en la cual se suprimió la facultad de atender la vigilancia del control interno de las entidades públicas dado que, bajo el nuevo enfoque, las contralorías delegadas, como parte del control integral, deben hacerlo. Algo análogo sucede con las metodologías del control fiscal, las que son competencia de las contralorías delegadas y homologadas por la Oficina de Planeación.

La Oficina de Tecnologías, Cooperación Internacional y Capacitación. Se trata de una agencia que gestiona la cooperación técnica internacional y contribuye a la identificación de líneas de asistencia técnica y financiación de proyectos. En esta dependencia quedó subsumida la Escuela de Capacitación de la Contraloría General.

La Oficina de Control Interno, que se centró en esa materia, siendo una dependencia plana, por grupos de trabajo.

La Oficina de Control Disciplinario, con ese propósito exclusivo.

La Oficina de Sistemas e Informática, que se mantuvo, aunque con una estructura plana. Es evidente que constituye una fuerza de especial interés para acompañar el desarrollo de la política informática del nuevo enfoque del control.

La Oficina de Comunicaciones. Atiende lo pertinente al manejo de medios y a las comunicaciones internas de la Contraloría General, concebida también funcionalmente.

Nivel Desconcentrado

El nivel desconcentrado de la CGR, con presencia en todos los departamentos del país, cambió su orientación básica.⁸ Cada delegada, de acuerdo con criterios de análisis muy

8 Cabe anotar que aún no resulta clara la bondad de la supresión de la Seccional Bogotá

estrictos y donde las necesidades lo exijan, tiene un grupo auditor, a la cabeza del cual hay un “auditor jefe”. Este grupo auditor y el “auditor jefe”, forman parte de la delegada respectiva.

A partir de la reforma existe un gerente departamental. Sus funciones son muy específicas y se complementan con la organización general de la Contraloría.

En términos numéricos, el profundo proceso de reestructuración significó una notoria reducción de la planta de personal, que se sintetiza de la siguiente manera:

- Pasó de 5.498 cargos a 4.057, es decir, se suprimieron 1.441 cargos;⁹

Los cargos ejecutivos pasaron de 453 a 293;

- Los cargos de nivel profesional pasaron de 3.330 a 2.989;
- Se creó el nivel técnico con 89 cargos; y
- Los cargos de nivel asistencial se redujeron de 1.715 a 686.

A partir de la reforma aquí resumida, la CGR dejó de ser un botín de cuotas burocráticas, toda vez que, del total de cargos, sólo 96 quedaron de libre nombramiento y remoción, perteneciendo el resto a la carrera administrativa.

En síntesis, la nueva estructura pretendía los siguientes objetivos primordiales:¹⁰

- Reestructurar la CGR
- La modernización tecnológica con tres componentes: i) estrategia de tecnología y sistemas de información; ii) plataforma o arquitectura del sistema de información y iii) Modernización de conocimientos y capacitación
- Consolidar la participación ciudadana

Sin embargo, esos objetivos de dinamismo, oportunidad y flexibilización que se pretendían sólo se han logrado parcialmente; en alguna medida la entidad es la misma del pasado porque a la modificación de normas no se le imprimió el debido cambio cultural.

– Cundinamarca, toda vez que los Contralores Delegados se convirtieron de hecho en gerentes en esta sección del país, desarticulando el esquema de la organización.

9 Con el reconocimiento de las indemnizaciones en los casos en que hubo lugar a ello.

10 El Control del Futuro. 2000. CGR

En las posteriores administraciones de Hernández Gamarra y Turbay Quintero se presentaron algunos cambios que perfeccionaron la estructura antes descrita. Cabe anotar que Turbay Quintero adelantó una gestión exitosa ante el Gobierno Nacional para la nivelación de las remuneraciones en la CGR en relación con los otros órganos de control. Ello se hizo tanto más urgente por cuanto se incrementaron las funciones y responsabilidades que debe cumplir la CGR por el aumento de los sujetos de control y los recursos públicos fiscalizados relativos al Sistema General de Participaciones y Regalías, entre otros. Dicha nivelación se logró dando posibilidad a los funcionarios de la CGR de mejorar sus ingresos y afianzar su sentido de pertenencia.

Modernización tecnológica

Para complementar la reestructuración administrativa y operativa fue indispensable formular y ejecutar un proyecto de modernización tecnológica pari passu con la definición de competencias, métodos y procedimientos.¹¹

El plan estratégico para lograr el propósito aludido tenía tres componentes esenciales:

- Plataforma o arquitectura de los sistemas de información.
- Modernización de conocimientos y capacitación
- Dotación de equipos

Como se aprecia, el proceso de modernización de la CGR iba mucho más allá de mejorar la infraestructura tecnológica. No se trataba de adquirir equipos de cómputo, como se observa en los planes del sector público en Colombia, ni de implantar un sistema de información para el exclusivo monitoreo de las operaciones básicas y la automatización de procesos clásicos. Se trataba de implantar tecnología para crear procesos nuevos que mejoren el funcionamiento, extraigan el pleno rendimiento de la capacidad del talento humano y otorguen la posibilidad de reacción para competir en el emergente mundo empresarial de alta velocidad.

Haciendo énfasis en la conectividad, la CGR debía poseer una red corporativa que integre no sólo las dependencias internas de la Contraloría sino que apoye la relación con las diferentes entidades del aparato estatal, de una manera ágil y oportuna.

¹¹ En este último caso, con la adopción de los sistemas de gestión de calidad y el Modelo Estándar de Control Interno.

Plataforma o Arquitectura del Sistema de Información

Uno de los elementos claves para que el desarrollo tecnológico pueda ser aprovechado radica en que la información sea ordenada de acuerdo con los objetivos que se pretende cumplir. Por tal razón, se diseñó un conjunto de sistemas de información que es, en esencia, una caja de herramientas especializadas para desarrollar las labores propias de la institución, a saber:

1. Sistemas de uso interno, que mejoran el desempeño institucional de la CGR (agregan valor):
 - De Costeo – SISCO;
 - De Indicadores de Gestión Aplicado – SIGA;
 - De Información Normativo- Fiscal - SINOR;
 - De Gestión Documental – SIGED; e
 - Integrado de Control Fiscal – SICOF.
2. Sistemas de uso externo, que mejoran el desempeño de las entidades vigiladas y que le permiten a la CGR focalizar su acción:
 - De Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE;
 - De Indicadores de Riesgo Institucional – SIRI; y
 - De Información Oficial para la Evaluación y Seguimiento de la Gestión en las Entidades del Estado - RIO.
3. Sistemas que mejoran el desempeño de las contralorías territoriales:
 - De Información Territorial - SIT
 - Nacional de Control Fiscal - SINACOF

Al término del año 2000 el plan de modernización incluía la instalación de puntos de red en el nivel central y en las gerencias departamentales, y de herramientas telemáticas modernas, como estaciones de trabajo, servidores para intranet, internet y firewalls.

El presupuesto general del Proyecto de Modernización Tecnológica de la CGR ascendía a US\$ 40.4 millones, de los cuales el BID financió US\$22 millones, mediante un empréstito con plazo de 20 años.

Mediante el Convenio 047 de 2000, celebrado entre la CGR y la Organización de Estados

Iberoamericanos – OEI, se adjudicó la licitación pública internacional 017- 01, convocada con el objeto de adquirir equipos de cómputo y redes.

Uno de los aspectos por señalar consiste en que, a diferencia de otros proyectos de modernización de entidades estatales, éste inició su realización con personal de la Contraloría General, y sólo con un escaso número de consultores externos.

Al término de la administración Ossa, en este proyecto se habían realizado inversiones por cerca de US\$14 millones, en tres licitaciones: la primera, por US\$2.3 millones en equipos y redes; la segunda, por US\$10.7 millones en el desarrollo de aplicativos, equipos y comunicaciones; y la tercera, por US\$1.2 millones, para el diseño de un complejo programa para capacitación. Se encontraban instalados más de 2.000 computadores.

En el mes de agosto de 2002 – último mes de la administración Ossa - se culminó el proceso de la licitación pública internacional LPI 042/02, de cuyo resultado se derivó la contratación de la firma Electronics Data System, EDS, para el desarrollo del Proyecto de Adquisición de Software e Infraestructura Informática, PASEII, por valor de US\$10.5 millones.

En la administración Hernández Gamarra se dio inicio a la ejecución del contrato mencionado, mediante acta suscrita entre las partes el 24 de Octubre de 2002.

El objeto del contrato contempló la adquisición de equipos, software base, consultorías de cambio de cultura y seguridad informática y el desarrollo de software aplicativo para 14 subsistemas de información en ambiente WEB integrados en un gran sistema.

Al término de la administración Hernández Gamarra (agosto de 2006), según se dijo en esa oportunidad, se culminó la construcción del software aplicativo de todos los sistemas de información y se avanzó en el desarrollo de las pruebas de aceptación de los sistemas de información.

También a la fecha se habían adquirido 1.808 computadores de escritorios, 64 computadores portátiles, y 28 servidores. Estos equipos se utilizan como soporte para el desarrollo de los sistemas de información; para el trabajo en grupo en gerencias departamentales y para la administración y seguridad de los recursos de red.

Desde la iniciación del contrato mencionado se firmaron seis modificaciones. En el Otrosí No.6 se acordó una tercera ampliación del plazo para los servicios de consultoría de desarrollo de software aplicativo hasta el 17 de agosto de 2006 y de los servicios de

consultoría para la puesta en marcha del sistema hasta el 3 de noviembre de 2006, debido a dificultades presentadas en la pruebas de aceptación final de los sistemas de información. Todas estas modificaciones mantuvieron el valor inicial del contrato y se contó con la no objeción por parte del BID.

Sin embargo, al inicio de la administración Turbay Quintero se apreciaron dificultades en el proceso de implementación (recepción) de la herramienta tecnológica, especialmente en el desarrollo de las pruebas de aceptación.

Los principales problemas que afectaron el desarrollo de las pruebas funcionales de aceptación se refirieron, básicamente, a defectos invalidantes que impidieron el desarrollo previsto de la agenda de pruebas (y los tiempos requeridos para su verificación), con las consiguientes implicaciones en los tiempos de respuesta del sistema y su estabilización. Ello condujo a situaciones de conflicto entre las partes.

Luego de una serie de desacuerdos respecto de la ejecución del programa entre EDS y la CGR, el 29 de septiembre de 2007 las partes llegaron a un acuerdo en virtud del cual ambas desistieron de sus pretensiones indemnizatorias. El arreglo implicó la entrega por parte de EDS de una compensación plena de US\$ 5.292.235 a la CGR. Igualmente, EDS se comprometió a entregar a la CGR el Software Aplicativo y los resultados de las consultorías especializadas en el estado en que se encontraban.

Una vez alcanzados estos acuerdos, se solicitó al BID su colaboración en la preparación de un diagnóstico de la situación que se presentaba entonces y en la elaboración de un plan de acción que apoye la efectiva implementación del componente tecnológico, cuya terminación había quedado pendiente.

Con tal propósito se realizó una misión del Banco Interamericano de Desarrollo entre los días 13 y 21 de noviembre de 2007. A partir de las alternativas analizadas, se acordó que, en función de la percepción sobre el nivel de desarrollo de los diferentes módulos, la opción que incluye poner en producción el Control Fiscal Micro (CF Micro) y la Central de Información (CI), complementada con paquetes comerciales para las funcionalidades restantes, podría ser el primer acercamiento para continuar con el programa por parte de la CGR.

Para validar esta opción se propuso la contratación inmediata de consultorías especializadas para establecer el estado actual y posibilidades de recuperación de los módulos estructurantes en términos de tiempos y costos.

La CGR adelantó contactos con la Universidad de Pamplona para la realización del diagnóstico sobre el estado de avance del software entregado por la firma EDS. La propuesta de la Universidad de Pamplona en sus consideraciones establecía que "... se realizará una búsqueda de soluciones viables y sostenibles para ser implementadas en la CGR y en caso de no encontrar se realizaría el desarrollo de las soluciones necesarias".

Como parte del apoyo técnico requerido, el Banco propuso la contratación de una Consultoría por tiempo determinado, puntual e in situ para realizar una evaluación de la viabilidad técnica de la propuesta presentada por la Universidad de Pamplona.

No obstante el proceso anterior, la administración de la CGR decidió como estrategia implementar un plan de acción, al que denominó Plan de Choque (Enero 2007), cuyo objetivo fue aunar esfuerzos entre las partes para definir lineamientos arquitectónicos para la infraestructura informática y realizar la Planeación Estratégica de Tecnologías de Información a implementar.

Este objetivo buscaba efectuar la definición de la línea base, a partir del estado actual de los desarrollos "aplicativos" tecnológicos realizados por EDS, el software base y la infraestructura existente en la entidad, para lograr implementar una solución informática acorde con las necesidades de la CGR.

Siguiendo las recomendaciones del BID, la CGR suscribe un convenio interadministrativo de colaboración con la Universidad de Pamplona, de fecha 9 de agosto de 2007, para la puesta en marcha del diagnóstico situacional.

Como producto final, la Universidad entregó el diagnóstico y el plan de acción que tiene como nombre "Concepción y Planeación Estratégica de Tecnologías de Información, PETI, para la CGR".

La CGR suscribió el 3 de octubre de 2008 un convenio con la firma COLVATEL cuyo objeto es aunar esfuerzos en la consecución de soluciones tecnológicas adecuadas a las necesidades de la CGR, que soporten los procesos misionales y de apoyo, acorde con los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI). Para ello, dicha firma suministra apoyo, asesoría, bienes y servicios a través de convenios específicos.

La Auditoría General de la República estima que situaciones de fuerza mayor y decisiones de gestión desacertadas han frustrado la adecuada implementación de la principal herramienta para el control en la actualidad, la tecnológica. La entidad está rezagada en el Ranking del

Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones; apenas registra un avance del 67.15% en el programa de Gobierno en Línea.

No cabe duda que debe retomarse la senda de un proyecto de modernización integral, que demanda, por tanto, una intervención urgente, de ahí que sea una de las acciones prioritarias de mejoramiento estructural.

2. CONTROL FISCAL MICRO

El control micro, también denominado proceso auditor, es una de las cuatro labores misionales de la CGR. Es la tarea de revisión y evaluación de la gestión y los resultados de cada entidad sujeto de control, en una o varias vigencias, con el fin de determinar el buen uso de los recursos públicos, la razonabilidad de sus estados financieros y el cumplimiento de cinco principios de la gestión pública, a saber: eficiencia, eficacia, economía, valoración de costos ambientales y equidad.¹² Dicho examen debe conducir, en el caso de las auditorías regulares, al fenecimiento o no de la cuenta presentada. En cumplimiento de este proceso, la CGR determina hallazgos de orden administrativo y aquellos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal.¹³

Uno de los cambios más profundos que introdujo la Constitución de 1991 al control

12 Estas reformas constitucionales y legales tienen un gran significado para la función de control fiscal. Hasta la Constitución de 1991, la labor de fiscalización se limitaba, en buena medida, a la comprobación numérico-legal de los actos administrativos, en respuesta al espíritu de un Estado de Derecho, en el cual el respeto a la legalidad es su característica sobresaliente. A partir de este año, se transforma al incluirse la preocupación por los resultados y la propia gestión estatal, en respuesta a la consagración de un Estado Social de Derecho, en el cual el impacto de la acción estatal juega un papel primordial. Unos resultados y una gestión que tienen que ver no sólo con los recursos técnicos, humanos y financieros puestos a disposición de los administradores, sino también - en concordancia con las nuevas corrientes del pensamiento - con el entorno y con los recursos naturales, ambos bienes públicos de primera magnitud.

13 El fenecimiento es el acto administrativo mediante el cual se pone fin a la actuación de la Contraloría en materia de revisión de cuentas de una entidad determinada para un período de tiempo, generalmente una vigencia fiscal. Se expide o no como resultado del informe de auditoría, a través del dictamen integral, tal como lo establece la Resolución 5289 de 2001. Sin embargo, si con posterioridad a la revisión de la cuenta rendida por los responsables del erario, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal de la administración sobre la cuenta revisada y fenecida, procede el levantamiento del fenecimiento y el inicio del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

fiscal fue eliminar el control previo¹⁴ y establecer el control posterior y selectivo. Luego, por medio de la Ley 42 de 1993, se determinó que éste se ejerce a través de sistemas de control como el financiero, de legalidad, gestión, de resultados, la revisión de la cuenta y la evaluación del control interno, así como otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, cuando sean adoptados, mediante reglamento especial.

Durante los trece años que cubre este informe, se hicieron numerosas innovaciones sobre las metodologías del control micro como herramienta de protección de los intereses colectivos y perfeccionamiento de la gestión pública, dentro de su ámbito de aplicación.

Entre esas reformas se destacan las referentes a los siguientes asuntos:¹⁵

- Guía de auditoría gubernamental con enfoque integral, AUDITE;
- Función de advertencia;
- Planes de mejoramiento;
- Rendición de la cuenta;
- Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal, SICE;
- Plan general de auditoría;
- Sistema de indicadores de riesgo institucional, SIRI;
- Sectorización, categorización y ampliación de los sujetos de control; y
- Auditoría a la equidad y el género;

14 Mediante el cual la Contraloría revisaba y “autorizaba” de manera previa las operaciones de la entidad. “Otra situación que influyó en la abolición del control fiscal previo y el control fiscal perceptivo o in situ, fue el relativo a las insuperables limitaciones, derivadas de unos procedimientos numérico-legales (esquema contable, legal y financiero) que producían una información muy limitada en el contexto de las entidades estatales, convirtiendo a las contralorías en simples entes de revisión técnica (carácter pasivo) y en coadministradores de la gestión fiscal (carácter negativo), lo cual implicaba que dichos órganos no sólo efectuaban la vigilancia de los gastos, sino que de alguna manera tenían poderes de ordenador del gasto, de un lado, y de otro lado, virtualizaban su actuación bajo un rígido esquema formal que limitaba aún más su eficacia. [...]”. Tomado de: http://www.auditoria.gov.co/templates/1_12_marco_normativo.asp

15 A esta lista se deben agregar las metodologías para estimar los beneficios del control fiscal y para la evaluación global de la gestión pública a partir de los informes de auditoría que, por su extensión, se tratan en sendos capítulos en este documento.

Estos esfuerzos se iniciaron en la administración Ossa Escobar y se continuaron y en las administraciones de Hernández Gamarra y Turbay Quintero; otras pocas fueron creadas por alguna de estas dos últimas, como se precisará en la narración. No obstante, si bien fueron desarrollos conceptuales interesantes, su efectividad y oportunidad no han sido las esperadas.

Guía de auditoría gubernamental con enfoque integral, AUDITE

Durante décadas fueron numerosos los esfuerzos, muchos infructuosos, para aplicar el principio de integralidad en el proceso auditor, según el cual el examen de la gestión de una entidad debía ser simultáneo y articulado, es decir, vinculando lo financiero y contable con la gestión misional y con los aspectos legales, tradicionalmente a cargo de diferentes auditores. Hasta el año 2000 se mantuvieron separados los métodos y sistemas de control, de tal manera que la actuación de las comisiones de auditorías no tenía carácter colectivo sino que cada auditor, conforme a su especialidad, actuaba en forma independiente.

Con el fin de unificar criterios, hacer más transparente el proceso, orientarlo, promover el trabajo colectivo y darle seguridad a los sujetos de control, se diseñó y expidió, mediante la Resolución Orgánica 5049 de 2000, la versión 1.0 de la Guía de auditoría gubernamental con enfoque integral, AUDITE, como única metodología en la CGR para llevar a cabo el proceso auditor, que se definió como:

“El proceso sistemático que permite fundamentar los conceptos y opiniones de los auditores, a través de la evaluación de la gestión y actividades de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de sistemas de control, con el fin de determinar, con conocimiento y certeza, el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia con que logra los resultados, la economía en el manejo de los recursos, su contribución a la equidad social y a la sostenibilidad ambiental, y la correspondencia entre las estrategias, operaciones y propósitos de los sujetos de control.”

Esta Guía es un logro metodológico alcanzado por la CGR al inicio de la nueva década de 2000.

Algunos de los elementos que constituyeron una “nueva manera de hacer auditoría” son los siguientes:

Mesas de Trabajo. Para la articulación y la aplicación simultánea de los distintos sistemas de control y para eliminar la separación entre los auditores¹⁶ se crearon las mesas de trabajo para comunicar el conocimiento y la información y asumir, de manera compartida, las responsabilidades. Con estas mesas se sustituyeron las actuaciones individuales por las colectivas o de conjunto en el proceso de auditoría y se minimiza la subjetividad.

Comunicación de hallazgos. Era frecuente que los auditores comunicaran sólo al final de sus visitas los hallazgos, cuando algunos se habrían podido corregir mientras se desarrollaba el proceso auditor. Se estableció entonces que, logrado el consenso sobre el hallazgo en la mesa de trabajo, se comunicara al representante de la entidad y al responsable del sistema de “control interno”, para que, de manera inmediata, ejerzan su legítimo derecho a la contradicción e inicien, dado el caso, acciones correctivas, con lo cual se garantiza la eliminación del riesgo a que se encuentre expuesto el recurso público.

Modalidades de Auditoría. Se establecieron cinco modalidades de auditoría, con tiempos y objetos distintos: Abreviada, Regular, Especial, Integral a la Cuenta y de Seguimiento, todas las cuales le facilitarían al administrador del proceso auditor programar su Plan General de Auditoría, a partir del conocimiento de los sujetos de control.

Con el transcurso de sus aplicaciones, resultados obtenidos y la evolución de las mismas, estas modalidades pasaron a tres con la expedición del Audite 3.0 [Regular, Especial y de Seguimiento], y con el Audite 4.0 se aplican dos modalidades, la Regular y la Especial, y en ambas se encuentra incluido el seguimiento a los planes de mejoramiento.

Planes de Mejoramiento. Se instauró la obligación para los sujetos de control de diseñar y ejecutar acciones de mejoramiento con miras a solucionar las deficiencias administrativas anotadas por la CGR, corrigiéndose los procesos y procedimientos que fueron detectados como riesgosos o inconvenientes. Tema que se comenta más adelante.

Clases de hallazgos. En el lenguaje auditor, cualquier inconsistencia, irregularidad, error, falencia o debilidad en la actuación de una entidad se denomina genéricamente ‘hallazgo’. La falla siempre tendrá la connotación de “hallazgo administrativo”, dado que se fundamenta en un proceso administrativo. Pero, a su vez, puede tener incidencia fiscal,

16 Lo usual era que los auditores, por ejemplo, con especialización contable se dedicaran a esa labor de manera independiente, sin percatarse de lo que hacían los otros auditores en lo que se llamaba la parte técnica. Es decir, eran equipos descoordinados de auditoría.

penal o disciplinaria, y en tal carácter se convierte en materia de investigación por parte de la CGR, la Fiscalía o la Procuraduría, respectivamente.

*El fenecimiento.*¹⁷ Tiene dos componentes inseparables: el concepto y la opinión. Mediante el concepto, la comisión auditora se expresa sobre la gestión desarrollada por el responsable de la entidad pública, y mediante la opinión sobre el registro y la reportabilidad de la información contable y financiera se expresa sobre la razonabilidad de los estados contables. Un mejor aprovechamiento de este instrumento se dio en la administración Hernández con el diseño del informe sobre la evaluación global de la gestión, que se comenta en otro capítulo.

Durante la administración Ossa Escobar se introdujeron cambios a la Guía mediante la expedición de las Resoluciones Orgánicas 5227 de 2001, 5364 de 2002, 5364 de 2002, y 5505 de 2003, que establecieron las versiones 2.0, 2.1 y 2.2, respectivamente.

Durante la administración Hernández, en el proceso de perfeccionamiento de este instrumento, se introducen dos modificaciones, mediante las Resoluciones Orgánicas 5662 de 2005 y la 5774 de 2006. Con la primera, se fortalece el contenido de los informes de auditoría de que trata la Guía. Específicamente, se efectúan algunas mejoras a los modelos del dictamen de auditoría en sus diferentes modalidades y con la segunda, expedida el último día de esta administración, se define la versión 3.0 que introduce cambios en cuanto se refiere a las metodologías para evaluar la gestión misional y los resultados de la entidad en este campo. Ciertamente, fue la primera vez en que se definieron métodos concretos y sistemas de calificación en una materia en que había imperado la subjetividad y la imprecisión.

Durante la administración Turbay Quintero, se expiden seis resoluciones orgánicas que actualizan el Audite 3.0 y se adopta la versión 4.0. Desde la expedición de esta versión se han expedido cuatro boletines de actualización: el primero, adopta el aplicativo Audibal para el proceso de auditoría del balance general de la Nación; el segundo, el 4.2, con procedimientos especializados para auditar las cajas de compensación familiar, las empresas promotoras de salud y los fondos de pensiones; el tercero, aclarar las funciones del Supervisor en el proceso de auditoría y el cuarto, sobre indicadores de gestión y resultados en las Corporaciones Autónomas Regionales.

¹⁷ Como se verá en las conclusiones de esta reseña, este es uno de los temas en los cuales se ha progresado menos en los aspectos metodológicos, a pesar del valor que tiene en el proceso auditor.

Función de advertencia

Durante la administración Ossa Escobar se conoció como “control de prevención o advertencia”. Tiene dos orígenes. Por una parte, surge de la metodología del Audite, que contempla la comunicación oportuna (lo que constituye en la práctica una advertencia) de los hallazgos de auditoría a los administradores de la entidad controlada; y, de otra parte, fue prevista en el artículo 5, numeral 7 del Decreto Ley 267 de 2000, según el cual el Contralor General de la República (o sus delegados) puede

“(A) 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.”

Esta advertencia no pretende “coadministrar” porque el sujeto de control podrá o no tomar en cuenta lo dicho por el ente de control y éste, a su vez, se reserva la facultad de examinar luego, en los procesos auditores, la decisión que toma el advertido.

Casos significativos sobre posibles detrimentos al patrimonio público sucedidos en el período de esta reseña han surgido de la aplicación de este “control”, con base en los resultados de análisis sectoriales y de políticas públicas, más que en los hallazgos de auditoría, lo cual tiene un particular significado, analizado a espacio en el capítulo de control macro.

En la preparación de la reforma administrativa y operativa de la CGR, contenida en el Decreto Ley 267 de 2000, a la cual se refiere el Capítulo 1, se encontró que, por una interpretación equivocada de la noción del “control posterior y selectivo”, dispuesta en la Constitución Política de 1991, se había asimilado ésta al hecho de efectuar control sólo una vez se encontraran realizados la totalidad de los actos y operaciones de la Administración. Esta concepción rigió durante casi nueve años y, además, hizo carrera en las instituciones públicas colombianas, con lo cual se le restó eficacia al control.

Pero la intención del Constituyente del 91 no pudo ser la de señalar que el carácter posterior significara que sólo se pudiese llegar a detectar fraudes contra el erario, determinar los responsables del daño, establecer la cuantía perdida, y tratar de recuperar lo sustraído, perdido, o mal usado, meses y hasta años después de que se hubiese causado el daño. Si esa hubiese sido la intención del Constituyente, habría definido como exclusiva función del Contralor General de la República la de “Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto

y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”, señalada en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política. Es decir, las facultades de la CGR se habrían limitado al proceso de la responsabilidad fiscal. No obstante, en la Constitución, en su artículo 268, se dispusieron trece funciones para la CGR, siendo la primera la de “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.”

Por ello, para garantizar la preexistencia del bien público, y poder, en consecuencia, defenderlo, se diseñó el llamado control de advertencia o prevención, para manifestar, de manera oportuna, “en tiempo real”, al administrador del recurso o bien público, los riesgos ante las fallas de los procesos y las decisiones que se presenten.

Durante la administración Hernández se precisó el alcance, el significado y la denominación de este “control de advertencia” y, de otra parte, se aplicó exitosamente en muchos casos. En efecto, en el Concepto 1348 de 2002 de la Oficina Jurídica se fijaron los parámetros para su ejercicio, uno de cuyos cambios principales fue la precisión de su denominación: pasó de llamarse “control de advertencia” a “función de advertencia”, debido a que se aclaró que no se trataba de un control sino de una función concedida a la CGR por la ley.

Por su importancia vale la pena reseñar, en forma breve, este concepto:

“Como complemento a las atribuciones ordinarias de control previstas en la Ley 42 de 1993, el artículo 5, Numeral 7, del Decreto Ley 267 de 2000, establece una competencia adicional a las facultades de la Contraloría General de la República, que sólo debe aplicarse para situaciones especiales, y que revistan tal gravedad, que dadas sus características connotan elementos de relevancia en el manejo de los recursos públicos.

*De conformidad con la preceptiva legal, este Ente de Control Fiscal, posee entre sus atribuciones legales la **excepcional función** de advertir a las entidades sujetas a su control, sobre los posibles riesgos que puedan comprometer el Erario, además de ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.*

Frente a la concepción normativa, es procedente aclarar que la facultad de advertir, se encuentra regulada dentro de las funciones conferidas al Máximo Organismo de Control Fiscal, por tanto no puede entenderse como un sistema de control fiscal, incluso como la norma lo indica es una función exclusiva de la Contraloría General

de la República, que no poseen las Contralorías territoriales. No obstante, estas contralorías en las Ordenanzas o Acuerdos, a través de las cuales se organizan y establecen sus funciones han consagrado esta facultad, como es el caso de la Contraloría de Bogotá D.C.

La defensa de los intereses patrimoniales del Estado es para la Contraloría General de la República, el más importante de sus objetivos, por tanto debe propender por la eficiencia en el ejercicio de la función fiscalizadora, en tal virtud, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración tiene que hacerse en tiempo real, en forma técnica y oportuna, no sólo con el fin de resarcir el daño al patrimonio estatal, sino también de advertir y reducir los riesgos que pueden menoscabar el patrimonio público.

Una vez, ejercida la función de advertencia, y sin perjuicio de que las observaciones hayan sido acatadas o no, la Contraloría realizará, de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993, sus reglamentaciones y la Guía Gubernamental con Enfoque Integral, dentro del proceso auditor respectivo, el control posterior sobre las situaciones objeto de observación en la función de advertencia, no obstante, las observaciones objeto de la función de advertencia, no siempre se incluyen en el Plan de Mejoramiento.”

Este instrumento ha sido uno de los más utilizados por los entes de control¹⁸ para prevenir eventuales daños al patrimonio público; sus efectos se han reflejado en cambios positivos en las decisiones de los administradores advertidos¹⁹ y en el informe sobre beneficios del control fiscal.

Este concepto ha sido complementado con otro de la AGR que tiene el significado de extender esa figura. Según comunicación No. 110-021-2004 del 11 de marzo de 2004, precisó que la función de advertencia también puede ser ejercida por las contralorías territoriales:

“...Es criterio de esta entidad que las atribuciones inherentes al adecuado desarrollo del ejercicio del control fiscal y que propendan por la protección del patrimonio

18 Algunas contralorías territoriales lo han consagrado en sus procedimientos.

19 Cabe anotar que algunos de estos controles han sido originados en el Despacho del Contralor o sus delegados y son generalmente de carácter macro, por lo cual sus beneficios no se cuantificaban por la CGR hasta cuando se empezó a hacer en la administración Turbay Quintero.

público deben ser utilizadas por todos los organismos de control fiscal, pues de ello dependerá la realización del cometido estatal en cuya satisfacción participan las contralorías y la AGR.”²⁰ ...con ocasión de la expedición del Decreto ley 267 del 22 de febrero de 2000 “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”, el numeral 7 del artículo 5 estableció como parte de las funciones del referido organismo: “(...) 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”. “Por tratarse de una facultad otorgada en la ley y no en el artículo 268 de la Constitución política, en principio se podría considerar que las contralorías territoriales no se encuentran facultadas para ejercerla, conclusión a que ha llegado la Contraloría General de la República en el concepto que se menciona en la consulta.

No obstante lo anterior, en criterio de la Auditoría General de la República, el denominado “control fiscal de advertencia” puede ser ejercido por cualquier autoridad de control fiscal, posición que se fundamenta en las siguientes consideraciones: (subrayado fuera de texto) Sea que se le denomine control fiscal de advertencia, control fiscal prudencial o que reciba cualquier otra denominación, esta expresión alude a la posibilidad de pronunciarse sobre actividades en curso desarrolladas por los sujetos de control que pueden exponer o someter a riesgo de afectación el recurso público y que se produce con el objeto de adoptar elementos de juicio en la toma de decisiones. Esta clase de pronunciamientos se han emitido por parte de diferentes contralorías del país desde la misma expedición de la Carta política en 1991, pues constituye una facultad inherente al ejercicio del control fiscal el dar aviso a la administración y demás sujetos de vigilancia sobre posibles irregularidades que puedan conllevar la afectación del patrimonio público.²¹

20 AGR es la sigla utilizada para identificar a la Auditoría General de la República, órgano de segundo nivel que ejerce control fiscal sobre las 62 contralorías territoriales del país y la Contraloría General de la República.

21 “La Contraloría Distrital de Bogotá constituye un claro ejemplo de ello. Durante diferentes administraciones de contralores, mediante comunicaciones enviadas a la administración han puesto en conocimiento de la administración sobre procedimientos en curso que pueden conducir a una afectación del recurso público; opiniones de las que, en algunos casos, se ha apartado la administración, conduciendo con posterioridad a la imposición de sancio-

Ahora bien, en relación con el denominado “control fiscal de advertencia” la Contraloría General de la República al conceptuar sobre el tema ha precisado: “(...) la función de advertencia, consiste en indicarle a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal en procesos anómalos u operaciones en ejecución, a fin de que tome las medidas pertinentes tendientes a evitar el menoscabo de los dineros públicos.

Su carácter es técnico preventivo o proactivo, toda vez que su fin no es otro que señalar a la entidad fiscalizadora que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización, por tanto ameritan la revisión por parte de la administración a fin de evitar un posible daño al Erario Público”²². Si se tiene en cuenta que todos los organismos de control fiscal se encuentran instituidos para garantizar la debida protección que merecen los recursos del erario y, que pueden existir eventos en que el debido cumplimiento de esa misión sea necesario emitir pronunciamiento en el que se recuerde cual es el marco normativo que regula la actividad de los sujetos de control así como las consecuencias que puede generar su incumplimiento, nada impide que las contralorías y la Auditoría General de la República se pronuncien manifestando su opinión sobre procesos en curso que permitan adoptar decisiones ajustadas al ordenamiento jurídico y que garanticen la debida protección que merecen los recursos de la comunidad. (Subrayado fuera de texto).

Obviamente que el ejercicio de esta atribución se debe efectuar dentro de términos razonables y debidamente justificados, pues su ejercicio arbitrario puede dar lugar a la imposición de sanciones disciplinarias a la luz de lo establecido en los numerales 1º, 2º y 15 de la Ley 734 de 2002, que se deben leer en concordancia con lo previsto en el artículo 27 de la misma codificación. Lo anterior explica que en criterio de la AGR la posibilidad de emitir pronunciamientos sobre actividades en curso desarrolladas por los sujetos de control fiscal que puedan afectar el recurso público no sea de privativo y exclusivo ejercicio del Contralor General de

nes fiscales que han sido ratificadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Se puede citar como ejemplo el caso de los traslados presupuestales realizados durante el primer periodo del Alcalde Antanas Mockus que realmente constituyeron modificaciones presupuestales y que fueron realizados mediante decretos a pesar de requerir la aprobación del Concejo, como fue advertido desde el primer instante por el Contralor de Bogotá.”

22 Cita tomada del concepto No. 80112-1348 20 de mayo de 2003, emitido por la Contraloría General de la República”.

la República sólo que en el evento en que ésta actuación se surta en el referido organismo recibirá la denominación de “control fiscal de advertencia” en aplicación de lo previsto en el numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000. (Subrayado fuera de texto).

La defensa de los intereses patrimoniales del Estado no es un objetivo en el que tan sólo se encuentre comprometida la Contraloría General de la República, por ello se impone admitir que el control fiscal encomendado a las contralorías territoriales y a la AGR también se debe “(...) realizar en tiempo real, en forma técnica y oportuna, no sólo con el fin de resarcir el daño al patrimonio estatal, sino también de advertir y reducir los riesgos que pueden menoscabar el patrimonio público”.²³

No obstante, la AGR ha llamado la atención sobre pronunciamientos “sin seguimiento”, lo cual desvirtúa la utilidad de la herramienta y ha indicado que el control de los resultados del ejercicio de la función, a través de una “línea de auditoría” como actividad obligatoria, permitiría establecer con claridad los beneficios generados, siempre y cuando se lleve la trazabilidad de los estudios y análisis que llevaron a realizarla.

Planes de mejoramiento

Esta innovación en el control micro, incorporada en la reforma metodológica emprendida por la administración Ossa Escobar, consistió en la exigencia de que el sujeto de control formule un plan de mejoramiento sobre las fallas administrativas detectadas por las comisiones auditoras.

Esta innovación fue denominada al comienzo como “control de corrección”²⁴ y se definió como el conjunto de las acciones correctivas o de mejoramiento que el administrador del bien público toma para mejorar los procesos que la CGR detectó como deficientes, irregulares o inconvenientes. Mediante este control se garantiza un proceso de mejoramiento continuo de la gestión pública, con lo cual se supera la connotación sancionatoria o punitiva que se tenía sobre la actuación del órgano de control fiscal.

Las acciones de mejoramiento, de acuerdo con la complejidad de las deficiencias detectadas por el órgano de control, pueden ser tomadas en tiempo real, estando aún

²³ Ver: Gómez Lee, Iván Darío. *Manual de Contratación Visible*. AGR.

²⁴ Luego desechada al considerar que la noción de control no está establecida en la ley con ese carácter al igual que sucedió con la noción de “control de advertencia”.

presente la comisión auditora; otras requieren tiempo y recursos, razón por la cual el administrador presenta un plan de mejoramiento con las acciones de corrección que adelantará, el tiempo que empleará, los recursos que destinará y los responsables lo suscriben y lo presenta ante el órgano de control.

La CGR verifica que las acciones de corrección apunten a la solución del problema y, además, realiza control de seguimiento a su cumplimiento, para garantizar de esta manera el mejoramiento continuo.

En la administración Hernández se perfeccionaron los requisitos de formulación y presentación de estos planes, mediante la expedición de las Resoluciones Orgánicas 5544 de 2003 y 5580 de 2004. Asimismo, se elaboraron aplicativos para el diligenciamiento del plan de mejoramiento, la presentación de los avances y la consolidación de los mismos.

En la administración Turbay se expide la Resolución Orgánica 5872 de 2007 en la cual se ajusta la metodología. Se trata de un nuevo estatuto que comprende los elementos esenciales a tener en cuenta en la conformación y evaluación de este instrumento, a saber:

- Objeto, ámbito de aplicación y definición;
- Obligación y responsabilidad de la presentación;
- Contenido, lugar, forma y términos para la presentación;
- Pronunciamiento de coherencia e integridad;²⁵
- Informes de avance y cumplimiento;
- Hallazgos, clasificación y codificación;
- Método de evaluación del cumplimiento;
- Evaluación del avance y cumplimiento de los planes de mejoramiento; y
- Prórrogas y sanciones.

25 Desde la creación de este instrumento, fue claro que la revisión del plan de mejoramiento presentado por el sujeto de control debía tomar en cuenta su coherencia y pertinencia en relación con la naturaleza de la falla administrativa a corregir, y expresar su no objeción. No se trata de una aprobación, toda vez que el órgano de control no puede ni debe asumir la responsabilidad sobre operaciones técnicas que no son de su resorte ni, en muchas ocasiones, de su adecuado conocimiento. La CGR en estos casos no debe asumir responsabilidad alguna.

Rendición de la cuenta

La Ley 42 de 1993 definió esta obligación como “el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente, las operaciones realizadas por los responsables del erario”. Esto es, rendir cuenta se entendió como el suministro de información en formatos previamente establecidos por el organismo de control. Este limitado alcance del concepto produjo efectos contrarios a la naturaleza misma de la obligación de “responder” de todo administrador de la cosa pública. Por ello, los gestores de lo público, atendiendo los requerimientos del organismo de control, se limitaron a diligenciar los formatos dispuestos para tal fin que, por estar preestablecidos, en un sinnúmero de casos no aplicaban para actividades especializadas y menos aún para negocios específicos. Además de lo anterior, el proceso de “revisión de la cuenta”, generaba actuaciones recurrentes y simultáneas por parte de la CGR ante los sujetos de control con resultados diferentes y hasta contradictorios en algunos casos, desgaste administrativo en el procedimiento de la revisión y en la formulación del fenecimiento, deterioro de la imagen de la Contraloría frente a los sujetos de control por el poco o nulo valor agregado de este proceso y, finalmente, la CGR no lograba obtener una visión de conjunto del vigilado.

Para superar estas deficiencias, en la administración Ossa Escobar, se redefinió la noción de “responsabilidad de dar cuenta” en el sector público como:

“El deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por el uso, administración y rendimientos de los recursos públicos asignados para el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.”

De igual manera, se dispuso un procedimiento sancionatorio, basado en el principio de tasación de la multa según la mora causada y adicionado con la solicitud de remoción o suspensión del responsable de rendir cuenta, cuando es reiterativo en el incumplimiento de los deberes.²⁶

Este nuevo procedimiento, adoptado mediante Resoluciones Orgánicas N° 04998 de 1999, 5289 de 2001 y 5308 de 2002, permite articular las distintas funciones de la CGR

26 Una innovación importante, contenida en la ley y no instrumentada, fue el establecimiento de la obligación de todo representante legal, como responsable de rendir cuenta, cuando culmine su gestión fiscal por cambio, remoción o renuncia, de presentar un informe sobre el estado en que recibió la entidad y en que la entrega.

y facilita a los sujetos de control su comunicación con la entidad, por intermedio de un solo instrumento, lo cual hace del ejercicio del control fiscal una labor eficiente.

La rendición de la cuenta y su revisión se incorporaron al proceso auditor, lo cual permite que se tenga una visión de conjunto del sujeto de la acción fiscalizadora. En tal sentido, la Cuenta se fenece como producto final de la auditoría.

En la administración Hernández Gamarra se dio continuidad a este enfoque y se perfeccionó, con la expedición de una amplia normatividad.

Durante el período de Turbay Quintero se ajustó la rendición de cuenta, mediante la expedición de las Resoluciones Orgánicas 5993 y 6016 de 2008.

En síntesis, los numerales 1 y 2 del artículo 268 de la Constitución Política, disponen que es función del Contralor General de la República prescribir los métodos y la forma de **rendir cuentas** por 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 para revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Sectorización, categorización y ampliación de los sujetos de control

La designación de las entidades que son sujetos de control parte de la Ley 42 de 1993, en la cual se indica que:

“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.”

Pero esta es una lista genérica y por ello las tres administraciones se vieron compelidas a concretar y distribuir los sujetos entre las Contralorías Delegadas Sectoriales. Del mismo modo, determinaron el alcance de las auditorías respectivas, tomando en cuenta las

limitaciones establecidas en la propia Ley 42. De todas maneras, este asunto fue tratado (hasta julio de 2007) de manera casuística, es decir, se resolvieron en la medida en que se presentaban solicitudes o discusiones.

En la administración Turbay, a partir del 11 de julio de 2007, se le dio un tratamiento integral al tema al expedir las Resoluciones Orgánicas 5870, 5953, 6001 de 2008 y la 6098 de 2009, mediante las cuales se incorporaron, sectorizaron y se establecieron unas categorías entre los sujetos de control según el tipo y alcance de la auditoría que se haría en cada caso, tomando en cuenta las limitaciones señaladas en la Ley 42 de 1993.

Esta decisión fue propiciada porque, en los últimos años, se han creado, suprimido, escindido, privatizado, fusionado o liquidado entidades u organismos públicos del orden nacional, lo que hizo necesario modificar la sectorización y categorización de los sujetos de control. Además, decisiones legales y jurisprudenciales establecieron que algunas entidades o particulares de carácter privado que manejan fondos o bienes de la Nación estaban sujetos a la órbita de competencia del control fiscal de la CGR.

La categorización de los sujetos de control para determinar el alcance o la intensidad del ejercicio de vigilancia y control fiscal, mediante la rendición de cuenta e informes y el proceso auditor, se estableció de la siguiente manera:

I) De acuerdo con la participación del Estado en el patrimonio de los sujetos de control en:

Categoría "A": las entidades u organismos que administren o manejen recursos de la Nación y su composición presupuestal o patrimonial está conformada en un ciento por ciento (100%) con recursos públicos; las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales su capital social está conformado en más del noventa por ciento (90%) con recursos públicos.

Categoría "B": las sociedades de economía mixta, cuya composición de capital tenga entre el cincuenta (50%) y noventa por ciento (90%) de recursos públicos.

Categoría "C": los particulares, las entidades o empresas que administren, manejen o inviertan recursos públicos por disposición constitucional, legal o contractual y que se hayan constituido conforme al derecho privado o se rijan por el mismo.

II) De acuerdo con el valor del presupuesto y del activo total de los sujetos de control en:

Subcategoría 1: entidades que tienen presupuesto y/o activos mayores a \$50 mil millones.

Subcategoría 2: entidades que tienen presupuesto y/o activos entre \$10 mil millones y \$50 mil millones.

Subcategoría 3: entidades que tienen presupuesto y/o activos menores a \$10 mil millones.

Como criterio adicional de categorización, se tiene en cuenta la importancia estratégica de una entidad en el correspondiente sector.

Respecto a la aplicación de las modalidades de auditoría se define que:

- A las entidades de categoría “A” y subcategorías 1, 2 y 3 se les podrá aplicar cualquiera de las modalidades de auditoría: regular, especial o de seguimiento, establecidas en el Audite que se encuentre vigente, en las modalidades equivalentes.
- A las entidades de categoría “B”, y subcategorías 1, 2 y 3 se les podrá aplicar la modalidad de auditoría especial o de seguimiento, establecidas en el Audite que se encuentre vigente, en las modalidades equivalentes.
- A las entidades en categoría “C”, y subcategorías 1, 2 y 3 se les podrá aplicar la modalidad de auditoría especial o de seguimiento, establecidas en el Audite que se encuentre vigente, en las modalidades equivalentes; con fundamento en el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 42 de 1993, “los resultados obtenidos tendrán efecto únicamente en lo referente al aporte estatal”.²⁷
- A las entidades en liquidación solo se les podrá aplicar la modalidad de auditoría especial, que evalúa el proceso liquidador, sin considerar la categorización de la misma.

En la misma resolución se determina que la Oficina de Planeación de la CGR, previo estudio técnico, es la dependencia competente para sectorizar, categorizar y subcategorizar el sujeto de control en la respectiva Contraloría Delegada, según la naturaleza de las funciones, el negocio misional, el monto de los recursos presupuestales y el valor del activo total. A su vez, la Oficina Jurídica será la instancia competente para emitir concepto sobre si una entidad u organismo público o de derecho privado, ostenta o no la condición de sujeto de control.

²⁷ Se reconoce la diferencia entre los aportes y las participaciones del Estado en distintas entidades, que permite un control diferenciado de aquellos casos en que el Estado se asocia, de aquellos otros en donde aporta a proyectos específicos, por medio de contratos.

La incorporación de nuevos sujetos de control se produjo por la ampliación derivada de las siguientes decisiones:

- *Ley 715 de 2001, artículo 89, sobre vigilancia del Sistema General de Participaciones.* Señaló a la CGR la competencia para ejercer su control fiscal y definió para ello organizar un sistema de vigilancia especial, el cual debía incluir a las contralorías territoriales. La Resolución 5678 de 2005 de la CGR estableció dicho sistema, que contiene las estrategias para fortalecer el control fiscal a estos recursos, facilitando su optimización. En el año 2007 se adelantó un programa piloto, con el cual se definió un esquema para efectuar el mismo proceso de auditoría a todos los recursos de municipios cuya asignación individual tiene baja participación en el total de recursos que constituyen el SGP. Dicho modelo se consolidó mediante algunos cambios procedimentales, modificación del alcance de las auditorías y la reorganización de la logística requerida por dichas auditorías. Su aplicación permitió ampliar la cobertura territorial.
- *Ley 756 de 2002, artículo 13, parágrafo 3, sobre vigilancia de las transferencias por regalías.* El control concurrente y prevalente que había ejercido la CGR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley 141 de 1994, con la expedición de esta Ley se transformó en una responsabilidad directa del órgano de control nacional²⁸ y
- *Sentencia C-655 de 2003 mediante la cual la Corte Constitucional señaló a la CGR la obligación de fiscalizar las rentas de carácter parafiscal.* Entre las entidades incorporadas como sujetos de control se destacan las que manejan recursos públicos del Sistema General de Participaciones, SGP, el Sistema General de la Seguridad Social,²⁹ las Entidades Promotoras de Salud, EPS, las Cajas de Compensación Familiar, las entidades territoriales beneficiarias de transferencias de FOSYGA y ETESA, las entidades públicas o empresas públicas con origen de derecho privado, que prestan el servicio de alumbrado público y los municipios que reciben regalías.³⁰

28 Los artículos 13 y 14 de la Ley 756 de 2006 establecieron que la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos de regalías directas girados a municipios y departamentos.

29 La Ley 756 de 2002 indica que, para todos los efectos, la CGR ejercerá el control fiscal sobre los recursos de regalías y la Ley 715 de 2001 señaló la competencia para ejercer el control fiscal al Sistema General de Participaciones, SGP, y definió para ello organizar un sistema de vigilancia especial, el cual debía incluir a las contralorías territoriales. A su vez, la Resolución 5678 de 2005 de la CGR estableció el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones.

30 Cabe anotar que auditan también otros recursos como Ley 21 de 1982, otras transfe-

El análisis de estas nuevas obligaciones reveló que la estructura y la planta de personal de la CGR, establecida mediante Decretos 267 y 271 de 2000, fueron diseñadas para un universo de sujetos de control y volumen de recursos a fiscalizar menor a las responsabilidades que, en la actualidad (2010), debe cumplir la entidad.

Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal, SICE³¹

Es el desarrollo de una iniciativa planteada por la administración Ossa Escobar, que recoge experiencias internacionales, para garantizar la transparencia en los procesos de contratación del Estado, cuya indebida manipulación es uno de los principales factores de corrupción y una de las venas rotas del erario.

Desde su concepción, el SICE se centró en dos perspectivas: de un lado, la instauración de un nuevo arreglo institucional para hacer eficientes las compras del Estado, asegurando el manejo democrático de la información y cerrándole el paso a prácticas corruptas; y por otro lado, el diseño, la construcción y la implementación de un sistema de información que incorporara las más avanzadas tecnologías.

Desde 1998, la CGR promovió la expedición de una ley que diera sustento al SICE y permitiera al Contralor General adoptar las disposiciones pertinentes para su adecuado funcionamiento. Este objetivo se logró, finalmente, con la promulgación de la Ley 598 de 2000, por la cual se crean el SICE, el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras Públicas, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes de uso común de la administración pública.

Dicha ley busca garantizar el cumplimiento del principio de contratación pública en el sentido de que la administración debe contratar a precios de mercado. Para ello, los proveedores están obligados a registrar el precio de referencia de cada bien o servicio en la Central de Precios del SICE; a su vez, las entidades del Estado deben incorporar, en su procedimiento de adquisiciones, la consulta sobre los precios indicativos antes de adjudicar los contratos.

rencias – recursos del IVA provenientes de la telefonía móvil y de Acción Social- así como los correspondientes a audiencias públicas para agua potable y saneamiento básico, restricciones al gasto y actividades ambientales.

31 Para mayor información se puede consultar el libro “Cambio, Fortalecimiento Institucional, y Modernización Tecnológica: e-control” y la cartilla “SICE, Respuesta Institucional contra la Corrupción”, 4ª. edición. También el sitio .

Mediante el Decreto 3512 de 2003, el Gobierno Nacional, a petición de la CGR, reglamentó la organización, funcionamiento y operación del SICE.

Según este reglamento, basado en los diseños que desarrolló la CGR durante varios meses, las condiciones del sistema se sintetizan así:

- Se aplica a los organismos que conforman la administración pública, a los particulares o entidades que manejan recursos públicos, y a sus proveedores de bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra, de conformidad con la Ley 598 de 2000.
- Es una herramienta de información, ordenación y control que incorpora las cifras relevantes del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real, con los precios de referencia incorporados en el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de acuerdo con los parámetros de codificación del Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, para garantizar una contratación sin detrimento de los recursos públicos.
- Busca la interacción de los contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control con instrumentos que facilitan la contratación en línea, garantizan la selección objetiva, divulgan los procesos contractuales y facilitan un control posterior y selectivo, con tecnología, eficiencia y seguridad.
- Sus objetivos son:
 - Reducir los costos de la contratación de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos;
 - Mejorar las condiciones de contratación, al aportar un marco de referencia que contribuya a la legalidad del proceso de contratación de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos;
 - Garantizar los principios constitucionales y legales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, equidad, transparencia, responsabilidad y control social;
 - Refinar los procesos de planeación, elaboración de planes de compras y presupuestos de las entidades públicas;
 - Optimizar los estudios de mercado en los procesos de contratación, mediante la utilización de tecnología informática;
 - Facilitar la consulta libre por Internet de la información de los procesos de selección de los proveedores; y

- Promover un cambio institucional, social y cultural frente a la corrupción, generando una cultura del control social sobre el proceso de contratación pública, mediante la adopción de nuevos instrumentos de participación y la promoción de una pedagogía del control de lo público en el país.
- Comprende los siguientes elementos:
 - Catálogo Único de Bienes y Servicios –CUBS.
 - Registro Único de Precios de Referencia –RUPR.
 - Central de Precios.
 - Central de Información para la Contratación Estatal
- Está compuesto por: software, hardware, Internet, redes de comunicaciones, operador y portal del SICE.
- Tiene cuatro subsistemas, articulados por el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, así:
 1. *Subsistema de la Demanda:* compuesto por los organismos que conforman la administración pública, los particulares o entidades que manejan recursos públicos; y por el conjunto de bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estos requieren, clasificados según la codificación del CUBS;
 2. *Subsistema de la Oferta:* compuesto por los proveedores de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, y por los precios de referencia incorporados en el RUPR;
 3. *Subsistema de Control Básico:* es un mecanismo que permite la verificación, el cumplimiento de los planes de compra en relación con las adquisiciones previstas y sus fechas, frente a las contrataciones realizadas, el presupuesto estimado y el presupuesto ejecutado, de las entidades obligadas a llevar plan de compras. Para las demás entidades o particulares con regímenes especiales, el sistema suministra la información básica de las contrataciones realizadas; y
 4. *Subsistema de Control Inteligente;* es un medio para comparar e interpretar los diferentes registros de los subsistemas anteriores, en especial los relacionados con los precios de referencia, con el fin de evaluar el nivel de distorsión entre el precio indicativo y el precio final de contratación.

Para la aplicación de la Ley y el Decreto Reglamentario antes reseñados, la CGR expidió las Resoluciones 5313 y 5314 de 2002. Con la primera se establece la organización y funcionamiento del SICE, el CUBS y el RUPR, mientras que con la segunda se adopta el CUBS y se reglamenta el funcionamiento del Comité para la Administración del CUBS. Estas normas definieron el escenario orgánico y funcional en el que opera el SICE, y permitió que entrara en funcionamiento con una estrategia de incrementos sucesivos a partir de las entidades que se encontraban en línea con el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF, desde el 1 de abril de 2002.

Para su implementación se suscribieron convenios con el Ministerio de Hacienda, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, el DANE, la Imprenta Nacional y la organización Transparencia por Colombia, para avanzar en los desarrollos técnicos, la operación del Sistema y la creación de una plataforma de aceptación pública de sus bondades.

En febrero de 2001 se obtuvo el primer prototipo, y durante ese año se desarrollaron las diferentes funcionalidades que permiten a los actores públicos y privados interactuar con el SICE, o entre ellos, a través del Sistema, también denominadas casos de uso, las cuales iniciaron su producción escalonada a partir del primer trimestre de 2002.

El diseño y construcción del Sistema se financió mediante crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por US\$2 millones, y con recursos de la CGR, en la siguiente proporción: 80% el BID y 20% la CGR, aproximadamente.

Para el montaje de la operación se realizó un convenio de colaboración con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones-Telecom que, asociada con particulares, aportó US\$4,5 millones. Es decir, las etapas de diseño y construcción, junto con la infraestructura y operación del primer año, comprendieron un presupuesto de US\$6,5 millones.

Importa anotar que la Ley 598 de 2000 fue objeto de varios fallos de la Corte, de los cuales se destacan los siguientes:

- Sentencia C-716 de septiembre de 2002. Declaró su exequibilidad, al precisar que es un sistema informativo que persigue la transparencia y publicidad de los contratos estatales con el fin de disminuir los niveles de corrupción que aquejan a la administración pública.
- Sentencia C-384 de 2003. Preciso que el funcionamiento del SICE está delimitado en dos ámbitos, el del Gobierno Nacional y el de la Contraloría General de la República, y dejó claro que el SICE para la CGR no tiene la connotación de control previo, pues

no interfiere con el trámite administrativo que adelantan las entidades públicas, sino que brinda un medio de consulta y actualización, que permite obtener información útil para el control fiscal. Esta sentencia definió también la órbita propia del Contralor

Marzo 21 de 2006.

ACIS entregó mención de honor a la Contraloría General de la República por el desarrollo del SICE.

En el marco del Premio Colombiano de Informática 2005, el pasado jueves 9 de marzo la Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas, ACIS, autoridad nacional en desarrollo de software e ingeniería de sistemas, entregó Mención de Honor a la Contraloría General de la República por el trabajo realizado para el desarrollo del software aplicativo del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE.

El SICE fue evaluado por el Jurado calificador de la ACIS en el marco del Premio Colombiano de Informática 2005, el cual destacó “la importante funcionalidad del sistema; su relevancia para la transparencia y control de la contratación estatal; el trabajo realizado por la Contraloría para que el sistema sea incluido en la ley colombiana; la infraestructura y el proceso de capacitación que el proyecto viene adelantando entre los actores de la contratación estatal”.

La Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas, ACIS, instituyó desde 1985 el Premio Colombiano de Informática con el fin de estimular la creatividad y las realizaciones meritorias en el campo de la ingeniería de sistemas. La Mención de Honor al SICE fue entregada al Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra, en un acto que tuvo lugar en el Salón de Eventos de la CGR, que contó con la presencia de la Directora de la ACIS, el Vicecontralor, el cuerpo directivo de la entidad, los miembros de la Gerencia, el Coordinador General y el equipo de trabajo del SICE, quienes vienen implementando la herramienta.

General para reglamentar los temas de que trata el artículo 268 Constitucional, respecto al control fiscal y la órbita del Gobierno Nacional para reglamentar los aspectos procedimentales de la contratación, dejando sin efecto los apartes de la Ley 598 de 2000 que otorgaban, de manera exclusiva, la facultad de reglamentar el SICE al Contralor General de la República.

Durante la administración del Contralor Hernández Gamarra, el SICE se consolidó como un repositorio de información veraz y relevante relacionada con la contratación, lo cual se ve reflejado en las cifras de operación del Sistema. Esto ha permitido que los distintos actores del Estado obtengan una visión de la contratación estatal vez más coordinada y apoyada en modernas herramientas tecnológicas.

En la administración que se reseña, el SICE avanzó notoriamente: la plataforma tecnológica quedó lista; de 56 entidades inscritas a diciembre de 2002 se llegó a más de siete

mil; de 2.900 proveedores se pasó a cerca de 28 mil y en la codificación de bienes y servicios de 5.700 a más de 1.7 millones.

En la administración Turbay Quintero, mediante el Acuerdo 0011 de 2007 del Comité del SICE, se fijan lineamientos para su funcionamiento, en un nuevo paso de mejoramiento continuo. Se destaca la decisión de que las entidades y particulares que manejan recursos públicos con régimen especial de contratación, deberán registrar en el Portal del SICE, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes, de acuerdo con las instrucciones allí publicadas, todos los contratos celebrados en el mes anterior, sin importar la cuantía, excluidos los contenidos en las excepciones de que trata el artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, el Acuerdo 004 de 2005 y el Acuerdo 0009 de 2006.

Se ha actualizado el portal del SICE a medida que van surgiendo cambios tanto en el sistema como en la operación y los temas jurídicos, así como también las cifras estadísticas del portal del SICE, incluyendo los archivos de texto relacionados con el cambio del Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS).

El asunto de mayor interés que se abocó en esta administración es el relacionado con la vigencia del SICE y su articulación con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, creado por la Ley 1150 de 2007 y la fijación de directrices al respecto.

En tal sentido, el Contralor Turbay Quintero emitió, el 17 de enero de 2008, un comunicado que precisa este tema:

“De conformidad con la ley el “SECOP” integra entre otros, el Registro Único Empresarial, el Diario Único de Contratación Estatal. Así también, el SECOP se articulará con el SICE sin que éste pierda su autonomía, pues no puede perderse de vista que el SICE fue creado por la Ley 598 de 2000 y reglamentado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 3512 de 2003, normas que gozan de plena vigencia; significa lo anterior, que el SICE, como Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, se mantiene vigente y como tal los organismos de control fiscal continúan ejerciendo su actividad fiscalizadora a la contratación pública a través del mismo...”

Por lo tanto, el Decreto 3512 de 2003 se mantiene vigente y las entidades y particulares que manejan recursos públicos y los proveedores que contraten con las mismas deben cumplirlo...”

Debe anotarse, sin embargo, que aún la herramienta no se utiliza en toda su potencia. Al respecto, el pasado 11 de marzo de 2011 el Auditor General de la República envió una comunicación a la CGR y a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, en la cual señaló:

La Auditoría General de la República adelantó Auditoría Regular a la gestión de la Contraloría General de la República -CGR-, correspondiente a la vigencia 2009. Como resultado de la evaluación al contrato interadministrativo No. 296 de 2008, suscrito entre la Contraloría General de la República y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB. S.A E.S.P., se evidenciaron graves riesgos funcionales y serias deficiencias de gestión que deben solucionarse. Estos se presentan desde el inicio del contrato y configuran incumplimiento de su objeto en ocho (8) de las obligaciones consignadas en la cláusula octava del referido contrato así:

- *“El cronograma del proyecto está desfasado en dos años, respecto a su programación inicial, es decir que no ha logrado dar inicio a la Fase II del proyecto, con el riesgo alto de la obsolescencia manifiesta de la plataforma tecnológica del SICE a nivel de hardware y software y permitiendo la apropiación por parte de la ETB de las denominadas utilidades, cuando parte de las mismas debieron utilizarse en las inversiones necesarias para el mejoramiento y actualización de la plataforma y funcionalidad del sistema.*
- *La base de datos que soporta el SICE es Oracle, en versión 8i la cual está obsoleta debido a que la corrección de errores finalizó en DIC/2003 y el soporte extendido fue hasta DIC/2006, por lo tanto, desde hace 4 años no tiene soporte por parte del fabricante Oracle.*

Contraloría General de la República Ingresos y gastos operación SICE (\$)

Concepto	Valor	Concepto	Valor
Ingresos Operacionales	28.437.524.957		
Ingresos no operacionales (rendimientos financieros)	161.690.614		
Total Ingresos	28.599.215.571		
Provisiones Pactadas	1.541.837.005		
Costos Operacionales	13.081.482.361		
Egresos No operacionales (comisiones bancarias e impuestos)	5.375.262.359		
Total Egreso	19.998.581.725		
Margen	8.600.633.846		

- *A la fecha se evidencia que la ETB no ha entregado el servidor de desarrollo, el cual se comprometió entregar el 30 de octubre de 2010.*
- *La obligación establecida para la ETB SA ESP en el literal r) está siendo desarrollada por la CGR con personal de planta y/o contratistas, afectando el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Entidad y por tanto asumiendo costos de operación que debían ser cubiertos con cargo a los recaudos de la ETB.*
- *Transcurridos 30 meses de suscrito el contrato interadministrativo 296/08, la CGR a través del Comité Operativo del mismo, no ha adelantado las acciones pertinentes para garantizar el cumplimiento del cronograma de ejecución ofrecido por el contratista y que hace parte integral del citado contrato, ni ha gestionado la correcta modificación al mismo, lo que ha repercutido en el bajo cumplimiento de las obligaciones pactadas, especialmente las relacionadas con el desarrollo de funcionalidades para realizar el control fiscal por medios electrónicos en el aplicativo SICE, la inteligencia de negocio, entre otras. Lo anterior ha permitido a la ETB obtener importantes utilidades, que son producto de deficiencias de gestión y no de la operación del servicio.”*

Respecto de los recursos financieros en desarrollo del citado contrato, desde su suscripción y hasta agosto de 2010, ETB S.A. ESP reportó a la Contraloría General de la República haber facturado y recaudado con base en las tarifas pactadas la suma de \$28.896.687.952 (sin IVA). Así mismo, con cargo a estos recaudos la ETB justificó provisiones, costos y gastos en cuantía de \$19.998 millones de pesos, reportando excedentes de \$8.600 millones de pesos, tal como se describe a continuación:

De acuerdo con lo anterior, es necesario resaltar que los recursos obtenidos como producto de las tarifas son públicos por cuanto se recaudaron para el cumplimiento de la función pública de control fiscal y orientados a una destinación específica de conformidad con la Ley 598 de 2000, por la cual se creó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal.

En consecuencia, solicito a la Contraloría General de la República y a la ETB S.A E.S.P., evalúen la procedencia de acciones inmediatas para que dichos recursos ingresen al patrimonio de la Nación. Así mismo, como quiera que los cobros que se realizan por cuenta del SICE a los contratistas (entre \$132,250 para proveedores

tipo 1 y \$3.306.250 para proveedores tipo 2), tienen la connotación de una “tasa”; si hay excedentes en la ETB S.A. E.S.P, cabe considerar como alternativa que se disponga la gratuidad del servicio hasta tanto se de el gasto pleno de los recursos disponibles.

En síntesis, de acuerdo con el informe referido, hay evidencia de incumplimiento de obligaciones contractuales y recursos de la Nación inoficiosos en riesgo.

Plan General de Auditoría - PGA

Antes del año 1999 la programación de las auditorías de la CGR se formulaba de manera desarticulada toda vez que existía el Plan Anual Operativo, PAO y el Plan Anual de Revisión de Cuentas, PARC; esta circunstancia exigía multiplicidad de esfuerzos y prolongados tiempos en el desarrollo del proceso de control, además de costos cuantiosos.

En el año 1999, se integró el PAO y el PARC en una sola actuación, surgiendo el Plan General de Auditorías, PGA, lo cual significó disminución en los tiempos y mayor capacidad operativa para aplicar control fiscal a los sujetos de control.

El PGA es el instrumento que permite definir la programación de las auditorías a realizar en un período de tiempo establecido (horizonte de planeación), en términos de sujetos, modalidades de auditoría, vigencias a auditar, número de funcionarios que participan en la auditoría y costos para su desarrollo.

Para los años 1997 y 1998, los funcionarios de la CGR, permanecían en las entidades vigiladas 12 meses en promedio. Luego, se buscó que estuviesen en la entidad vigilada el menor tiempo posible, cuando más cuatro meses³².

Para la formulación del PGA se han tenido en cuenta diferentes criterios como la relación 80-20 del diagrama de Pareto, según la cual se efectúa control a entidades que representan el 80% del Presupuesto General de la Nación; el nivel de complejidad de las entidades vigiladas; el término de duración de las auditorías y el resultado del Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional, SIRI, comentado en otro aparte de este Capítulo, y el concepto de las Contralorías Delegadas mismas.

³² Siempre ha existido la idea –factible gracias las tecnologías de la información – de reducir el tiempo de permanencia de los auditores en las entidades por las incomodidades y problemas que se ocasionan con la presencia de estos funcionarios ajenos.

La programación se ha realizado, de manera coordinada, entre el nivel central (contralorías delegadas sectoriales) y el nivel desconcentrado (gerencias departamentales), teniendo en cuenta los lineamientos y criterios definidos por el Contralor General de la República para la selección de los sujetos de control.

Sistema de indicadores de riesgo institucional, SIRI.

Este es un programa que pretendía la lucha contra la corrupción y la eficiencia estatal, que contempló no sólo la aplicación de los instrumentos de control, la reestructuración de la entidad sino la incorporación de sistemas de evaluación de la gestión estatal, tales como los *indicadores de riesgo institucional* para la formulación del Plan General de Auditorías, PGA.³³

Esta iniciativa logra como producto central un mapa de riesgos de entidades del Estado y un sistema de clasificación de las mismas, herramientas útiles para la elaboración del PGA.

Este ejercicio arroja cada año una lista de las entidades estatales calificadas por el mayor o menor nivel de riesgo de cumplir su función o de ser víctimas de los corruptos.

Tal lista tiene una doble utilidad:

- Es una de las bases para el diseño del plan de auditorías de la Contraloría y le sirve a las entidades mismas para corregir los factores de riesgo con el fin de mejorar su posición dentro del conjunto estatal. Guardadas proporciones, es un ejercicio similar al que hacen las firmas internacionales calificadoras de riesgo en relación con los países o al que realizan las entidades crediticias con sus clientes.
- Sirve para preparar los planes de auditorías pues les indica aquellos factores o acciones de las entidades que tienen un mayor riesgo de ineficiencia o de corrupción. Por ejemplo, si la calificación para el factor del *mercado* fue muy alta, la auditoría deberá examinar con mayor detalle los asuntos relacionados con la distribución de los bienes o servicios que tenga la entidad auditada. Si la calificación alta fue en el factor de finanzas, se deberán verificar los asuntos relacionados con esta actividad pues allí pueden existir irregularidades que están afectando la gestión fiscal de la entidad.

En el año 2000 se hizo la primera aplicación de este sistema. Aunque durante el período de esta reseña se han introducido, en las diferentes versiones del Audite, algunos cambios,

³³ Posteriormente se iniciaron esfuerzos por implementar mapas de riesgo de las entidades y de los sectores, aunque aún no existe una metodología definida.

la estructura es, en sustancia, la que fue definida en un comienzo.

Una síntesis de la versión en el Audite 4.0 es la siguiente:

Identificación y entendimiento de Riesgos Institucionales

En la administración del Estado existen circunstancias internas y externas que amenazan el logro de la misión y el cumplimiento de planes, programas y proyectos de los sujetos de control, en condiciones de eficiencia, eficacia, economía, equidad y ecología, dentro de un marco de moralidad y transparencia.

Metodología

Comprende un conjunto de indicadores y aspectos que relacionan diferentes variables, mediante las cuales se pueden evaluar los niveles de riesgo a que están expuestas las organizaciones estatales.

Una vez se ha realizado la evaluación de cada uno de los componentes del SIRI se obtiene una calificación de riesgo que permite:

- Definir áreas críticas a tener en cuenta durante el proceso auditor.
- Identificar los sujetos de control expuestos a mayores niveles de riesgo por prácticas administrativas indebidas.
- Reconocer áreas en los sujetos de control expuestas a prácticas ilícitas, impropias, prohibidas o ilegítimas.
- Hacer seguimiento a las situaciones de riesgo que enfrentan los sectores, subsectores, sujetos de control y actividades de la función administrativa del Estado.
- Construir mapas de riesgo generales, sectoriales y subsectoriales.
- Elaborar una clasificación de los sujetos de control, en forma general, por sectores, subsectores, áreas y factores de riesgo.³⁴

34 La metodología para la elaboración de los mapas de riesgo sectoriales fue propuesta en el estudio “La lucha anticorrupción en Colombia Teorías, prácticas y estrategias”, elaborado en desarrollo del proyecto “Combatir la corrupción en Colombia a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social” con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, pero no ha sido implementada hasta el presente.

Beneficios

En la medida que esta metodología identifica los factores de riesgo a que están expuestas las organizaciones, es posible adoptar estrategias y acciones para advertir y prevenir su ocurrencia y, por consiguiente, evitar el posible detrimento de los recursos públicos.

Se aplica para los siguientes componentes:

- Gerencia o Directiva
- Contratación
- Administración del Talento Humano
- Recursos Financieros (Tesorería, Contabilidad y Presupuesto)
- Recursos Físicos
- Mercadeo y Producción
- Trámites y Procedimientos
- Transparencia.
- Control Interno.
- Control Externo.

Alcance

Gerencia o Directiva. Se califica lo relacionado con el nivel de discrecionalidad, la concentración de autoridad, los procesos de centralización y el compromiso con la ética pública de la “alta dirección”.

Contratación. Se miden factores que han sido identificados como susceptibles a prácticas corruptas.

Administración del talento humano. Contiene aspectos sobre la aplicación inadecuada por parte de la directiva en la selección y administración del talento humano. Así mismo, se consideran indicadores para medir la frecuencia con que los organismos de control realizan investigaciones e imponen sanciones.

Tesorería. Presenta aspectos y bases de calificación relacionados con el manejo de inversiones, custodia y protección de valores e inversiones.

Contabilidad. Permiten calificar la sistematización, el entrenamiento del personal que desarrolla las actividades contables y las prácticas y procedimientos contables aplicados.

Presupuesto. Define lo adecuado en el manejo de la asignación presupuestal así como los controles definidos por el sujeto de control para la gestión presupuestal.

Recursos físicos. Contiene elementos que permiten evaluar los procedimientos establecidos para el manejo y administración de los bienes físicos con que cuentan los sujetos de control para desarrollar su misión.

Mercadeo y Producción. Presenta indicadores para evaluar las condiciones monopólicas, barreras de acceso al producto, bien o servicio, así como subsidios y pérdidas técnicas.

Trámites y Procedimientos. Permite evaluar la realización de trámites y procedimientos en función de la ciudadanía, la comunidad y los clientes, así como la tecnología incorporada, la capacidad de respuesta a quejas y reclamos, la racionalización administrativa y los mecanismos aplicados para hacer realidad el mejoramiento continuo.

Transparencia. Se evalúa el nivel de comunicación con la comunidad y con los usuarios.

Control Interno. Evalúa la participación ciudadana en el control y el rol desempeñado por las oficinas de control interno.

Control Externo. Califica los riesgos derivados del control ejercido por la Contraloría General de República.

Control interno

Una de las reformas del control fiscal introducida por la Constitución de 1991 fue la eliminación del control previo de las autoridades fiscalizadoras y la asignación de la responsabilidad a las propias entidades de ejercer su propio control, bajo las directrices expedidas por aquellas y con su supervisión.

Sobre el papel de la CGR en cuanto al uso de este instrumento en el proceso auditor cabe señalar que su evaluación está contemplada en la Guía Audite y se desarrolló una amplia labor para la implementación del Modelo Estándar de Control interno, MECI, tal como se relata en el capítulo relativo a la reestructuración.

Innovaciones ocasionales

En este aparte se presentan innovaciones que se introdujeron en alguna de las tres administraciones en particular pero que no fueron continuadas.

Solución de controversias

La administración Hernández gamarra establece un mecanismo para resolver conflictos entre las comisiones auditoras y los Contralores Delegados, donde prevalece el criterio de los funcionarios directivos, en últimas responsables de la decisión.

Revisión de informes finales de auditoría

Aunque el Audite contempla algunos mecanismos de solución de controversias entre las comisiones de auditoría y las directivas de la CGR y entre la CGR y los sujetos de control, se establece, mediante Circular No. 012 de 2007, con fundamento en la normatividad, de que el Despacho del Vicecontralor tiene la facultad de revisar los informes finales de auditoría.

Se basó esta innovación en la facultad legal de revisión, contenida en el numeral 12 del artículo 51 del Decreto Ley 267 de 2000 que implica corregirlos, modificarlos o rectificarlos, lo que entraña la atribución de firmarlos y liberarlos, en casos excepcionales.

Comité de las DES

Aunque este mecanismo funcionó, de manera informal pero sistemática, en la administración Turbay Quintero se expidió una Resolución mediante la cual se estableció el reglamento de dicho comité.

Auditoría sobre equidad y el género

En 2008 se incorporó una nueva línea de auditoría relacionada con uno de los temas de la época moderna. Se trata de la equitativa distribución de los recursos entre géneros. En efecto, el “género” es línea de base sobre la cual se involucran los conceptos de plurietnia y multiculturalidad. En la distribución del presupuesto público, la equidad, conjugada con la eficiencia y la eficacia, debe ser un imperativo en la búsqueda de la justicia social.

Acciones populares y de constitucionalidad

Durante la administración Ossa Escobar se propendió, en defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos, en la intervención no sólo como parte demandada, sino también

como parte demandante en procesos de diferente naturaleza. Mención especial merecen las Acciones Populares y las de Constitucionalidad. De ellas se destacan las siguientes:

a) Acción popular contra la conciliación entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Empresa de Dragados de Colombia, DRAGACOL.

b) Acción de constitucionalidad contra los artículos 121, 122, 125 y 126 del Decreto-Ley 266 del 2000 “por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos”. Esta acción busca evitar que las Cámaras de Comercio destinen los recursos del registro mercantil para otras de las funciones que desempeñan.

c) Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993, que trata de las sanciones que pueden imponer los Contralores.

Policía judicial y control fiscal

Las facultades de policía judicial se han aplicado como complemento para garantizar la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal. Se materializan en dos aspectos: el poder coercitivo para la recolección y procesamiento de la información; y la facultad para la obtención, aseguramiento, custodia y preservación de los medios de prueba, que permitan al funcionario competente llegar a la certeza jurídica y científica sobre hechos y circunstancias sometidos a vigilancia administrativa o control jurisdiccional.

Las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, se dijo en esa oportunidad, son el aval para la realización de la vigilancia fiscal integral y en materia de validación de hallazgos, indagación y procesos de responsabilidad fiscal, incluso en el cobro coactivo.

El artículo 51 del Decreto Ley 267 de 2000 y los artículos 10, 29, 31 y 66 de la Ley 610 de 2000, los Códigos de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil, y la reglamentación de la Contraloría General de la República, han establecido pautas que constituyen las herramientas necesarias para que auditores, investigadores fiscales y responsables del cobro coactivo dinamicen el control fiscal con el ejercicio de las funciones de policía judicial. Sin embargo, en las administraciones posteriores no se registraron acciones en este sentido.

El caso del Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC

El control fiscal para verificar el adecuado uso de los recursos públicos destinados a superar los graves daños producidos por el terremoto que afectó al Eje Cafetero, representó un compromiso especial por su importancia en el país. Para tal efecto, se conformó un

grupo especial de trabajo con el fin de cumplir con la labor de control fiscal sobre las ayudas que se anunciaban desde los diferentes países del mundo, las provenientes de los conciudadanos y los recursos destinados por el Gobierno Nacional para atender esta calamidad nacional.

Saneamiento de los estados contables

Ante la débil situación del control interno en las entidades públicas, la mayor parte de los hallazgos encontrados por las auditorías de la CGR se concentran en el área contable y financiera.

En este sentido, las acciones emprendidas por la CGR se orientaron a avanzar en el logro del saneamiento de las cifras contables públicas. Por iniciativa de la CGR se presentó un proyecto de ley al Congreso de la República, para habilitar a cada administración con glosas a cargo, para tomar decisiones amparadas legalmente, en aquellos casos calificados como insolutos, sobre las cuales las reglamentaciones no permiten dar alternativas de solución, esfuerzo que quedó protocolizado con la promulgación de la Ley 716 de 2001 sobre saneamiento contable para el sector público, la cual fue reglamentada por el Decreto 1282 de 2002.

En general, como se dijo al comienzo, a pesar de muchos esfuerzos conceptuales, el control fiscal dista aún de cumplir objetivos de ser oportuno y eficaz. La integralidad pudo ser un avance pero también, en ciertos casos, un obstáculo para la profundización de ciertas áreas de la gestión. La excesiva regulación se convirtió en una camisa de fuerza que limita su eficacia. Los informes de la AGR cada vez son más contundentes para demostrar falta de cobertura, profundidad y oportunidad del control micro.

3 CONTROL FISCAL MACRO

Aunque la elaboración y presentación de informes sobre las finanzas públicas ha sido una de las funciones tradicionales de la CGR desde su fundación en 1923, mediante los cuales los distintos contralores han tenido actuación y presencia en el análisis de la política económica y, particularmente, en la política fiscal, a partir de 1998 esta labor fue ordenada y ampliada gracias a las exigencias de información al Congreso por parte de la Constitución de 1991, la reforma en la estructura operativa de la entidad y los cambios en la gestión pública.

La reforma de la estructura de la CGR, contenida en el Decreto Ley 267 de 2000, contempló la creación de la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas, la de Medio Ambiente y las Direcciones de Estudios Sectoriales en cada una de las Delegadas Sectoriales, es decir, una estructura dedicada a cumplir con las exigencias del control macro³⁵ y apoyar el control micro.

La Contraloría Delegada de Economía y Finanzas es la responsable de la elaboración de los informes al Congreso definidos por la Constitución³⁶, y los demás de orden macroeconómico que sean necesarios, con excepción del referido al tema ambiental. Además, tiene a su cargo las estadísticas fiscales, el registro de la deuda y la coordinación de los estudios

35 Dentro del esquema de la reestructuración, la vinculación de los profesionales de estas direcciones se realizó mediante un concurso abierto y administrado por la Universidad Nacional de Colombia –lo que le valió a ella y a la CGR el Premio a la Excelencia, otorgado por el Gobierno Nacional– que, luego de un riguroso proceso, le recomendó a la CGR un grupo de profesionales de la mejor calidad.

36 Dichos informes, con periodicidad anual, son: 1) Estado de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales; 2) Concepto sobre el control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado; 3) Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente; 4) Certificación sobre la situación de las finanzas del Estado; 5) Cuenta general del presupuesto y el tesoro; 6) Certificación sobre el balance de la hacienda; y 7) Informe de gestión.

sectoriales y de nivel macro que se emprendan en la entidad a través de las Direcciones de Estudios Sectoriales. Cuenta con dos direcciones: estudios macroeconómicos; y de cuentas y estadísticas fiscales.

Por su parte, corresponde a las Direcciones de Estudios Sectoriales, según el sector, hacer los estudios relativos a la marcha del Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental, adelantar análisis en materia organizacional, de gestión, fiscales y de política pública, evaluar el sistema nacional de control interno, conceptuar sobre la eficiencia de las reformas administrativas, diseñar y promover indicadores que permitan evaluar el desempeño de las políticas públicas y la intervención del Estado en el sector respectivo, elaborar estadísticas, conformar mapas de riesgo, identificar los problemas que resulten de la gestión de las entidades públicas y aportar la información necesaria para el desarrollo de las funciones de la propia Contraloría Delegada.

Dentro del ámbito del control fiscal, el equipo de investigadores de las DES tiene un rol equiparable al que desempeñan los equipos técnicos del Departamento de Planeación Nacional en lo relacionado con la inversión pública, el del Banco de la República en el campo monetario y cambiario y, para citar un caso más, el de las universidades, gremios y organizaciones privadas en el análisis económico y social desde el ángulo de la sociedad civil. Además, hace comentarios a los proyectos de ley por su propia iniciativa o por petición de un congresista o algún órgano de la rama legislativa.

1. Estas tareas, sumadas al informe sobre el ambiente y los recursos naturales, constituyen el ámbito del control macro y sectorial, que tiene, entre otras, las siguientes utilidades: Apoya al Congreso de la República, en sus funciones de control político y en su labor legislativa propiamente dicha, en la medida en que le facilita, de manera sistemática, información relacionada con las finanzas públicas y las políticas macroeconómicas y, en general, sobre las políticas públicas, en su más amplia acepción, y sobre el estado y la gestión ambiental.
2. Ayuda al proceso auditor al entregarle, de manera sistemática, una evaluación de las políticas sectoriales que le sirven de base a la Comisiones de Auditoría en su proceso de planeación y
3. Identifica deficiencias y vacíos en las políticas públicas, que orientan los procesos auditores o para formular funciones de advertencia.³⁷

37 De hecho, las más importantes funciones de advertencia han surgido de estudios sectoriales.

En cuanto se refiere al informe ambiental, la intención del Constituyente de 1991, al ordenarle a la CGR la presentación de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, fue dotar al Congreso de la República de un instrumento, elaborado por un ente técnico, que le permitiera ejercer su función de control político en esta materia. Por esta razón, dicho informe debe versar sobre el comportamiento del Estado (y aún de los particulares), con base en la información y estadísticas elaboradas por las agencias especializadas, como son el Ministerio de Ambiente, los institutos de Investigación y las Corporaciones Regionales.³⁸

Esta precisión sobre la naturaleza del informe de la Contraloría resulta de particular interés con el fin de no duplicar esfuerzo ni invadir competencias de otras entidades.

De lo dicho se deduce que la innovación en control macro, durante el período reseñado, fue la creación de estas dependencias especializadas, con las funciones ya dichas y la conformación de equipos de trabajo con un numeroso grupo de profesionales que ingresaron a la entidad a través de concursos.

Además, en cada administración se realizaron algunos estudios transversales y sectoriales de importancia, para los cuales se contó, en algunas ocasiones, con apoyo externo, bien de consultores particulares o de universidades.

En la administración Ossa, para difundir las labores de las DES se estableció la Colección *Análisis Sectorial y de Políticas Públicas*, en la cual se publicaron numerosos documentos respecto a la diversidad de temas que cubren las diferentes contralorías delegadas. En las tres administraciones también se utilizó el canal de la revista *Economía Colombiana* para difundir estos estudios.

En la misma administración se realizó el estudio denominado “*Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Proyectos para la transición al Estado Social de Derecho*”, en un esfuerzo colectivo hecho por las DES, en el cual se resumen la expectativa y el conocimiento sectorial alcanzado por la organización. Fruto del trabajo de varios meses, bajo la dirección académica del economista Luis Jorge Garay, se entregó a consideración de la opinión nacional este documento, en el cual se hace un análisis de la realidad social del país y se presenta un conjunto de propuestas para avanzar en la construcción del Estado Social de Derecho previsto en la Constitución de 1991.

38 Desde el año 1999 se adoptó un esquema para este informe anual, que comprendía los siguientes capítulos: gasto ambiental, gestión ambiental sectorial, gestión ambiental territorial y dos estudios especializados.

Una tarea de particular interés, que se continuó durante la administración Hernández Gamarra, fue la evaluación periódica del Plan Colombia, teniendo en cuenta la importancia de este instrumento en la política de seguridad del Gobierno Nacional y los grandes recursos involucrados, especialmente de origen externo. Cada año la CGR produjo una evaluación de la lucha contra el narcotráfico, contenida en este Plan, y los resultados efectivos logrados, así como sobre las inversiones sociales que se hicieron dentro de este marco de referencia.

En la administración Hernández, en el marco de la lucha contra la corrupción, se publicó el trabajo de investigación “*La lucha anticorrupción en Colombia*”, elaborado por un equipo de la Universidad Nacional dirigido por el profesor Gabriel Misas, en el cual se contienen observaciones sobre este fenómeno social y se evalúa el papel de la CGR para combatir este flagelo. De la misma manera, se elaboraron dos estudios sobre la coyuntura económica, por equipos especializados de la misma universidad, con especial énfasis en las relaciones entre economía y bienestar.

El tema específico del gasto público adquirió vuelo en esa administración que también introdujo la elaboración sistemática de un informe social, complementario a los informes financieros y del ambiente.

Tuvo por objeto la evaluación del gasto y la política social, que se presentó en el año 2004, con el propósito de dotar al Congreso de la República de mejores instrumentos al analizar este tema. Durante 2005, se elaboró el segundo informe social, que centra su análisis en la definición y el comportamiento del gasto público social, el examen de la equidad de dicho gasto y la evaluación de la política social dirigida a grupos poblacionales vulnerables, como son los niños, los jóvenes y los adultos mayores. Las apreciaciones contenidas en estos informes ocasionaron fuertes controversias entre el Ejecutivo y el órgano de control toda vez que aquel pretendía presentar como gasto social –en cumplimiento de las normas constitucionales– unas apropiaciones que, en concepto de la CGR, no cumplían con los requisitos para ser consideradas como tales.

En el caso de las tres administraciones, además de los informes de ley y los especiales mencionados, se produjeron sistemáticamente, con destino al Congreso de la República, sendos informes sobre los proyectos de los planes de desarrollo y de presupuesto nacional de los dos Gobiernos que transcurrieron durante ese lapso.

A las administraciones Ossa Escobar y Hernández Gamarra les correspondió la tarea de velar por el cumplimiento de la Ley 617 de 2000, que estableció severas limitaciones al gasto público. El control se realizó en dos niveles: a nivel de apropiaciones incluidas en

el Presupuesto General de la Nación y la ejecución de los gastos. El período 2002-2005 evidencia los resultados del ajuste. Los gobiernos centrales de los entes territoriales registraron una sensible reducción en los saldos de deuda.

Durante la administración Turbay se elaboró un estudio denominado “*Realidades del Estado Colombiano en el siglo XXI en un escenario globalizado*”, bajo la dirección del doctor Fernando Jordán Flórez, con la cooperación de todas las DES.³⁹ Además se publicó cada año un nuevo informe social así: en 2007, el titulado “*Desafíos del Sistema Integral de Seguridad Social en Colombia*”. Al año siguiente se presentó el denominado “*Inclusión y Exclusión Social en Colombia: Mercado y Política Social*”, dedicado a este escrutinio en los ámbitos de la salud, la educación, y la asistencia social (pobreza extrema, adulto mayor, población desplazada y nutrición). En el año 2010 se presentaron los estudios “*Evaluación del Sistema General de Participaciones*” y “*La política pública y el control de la parafiscalidad en los sectores laboral y de seguridad social.*”

En materia de estudios sectoriales, durante todo el período se produjeron numerosos trabajos que sirvieron a dos propósitos: orientar el proceso auditor y detectar problemas propios de las políticas públicas y que, en algunos casos, permitieron detectar riesgos o daños efectivos al patrimonio público o beneficios indebidos para determinados personas.

La CGR elaboró en el año 2004 un primer estudio sobre los convenios de cooperación internacional celebrados por las entidades públicas nacionales, correspondiente al período 1998–2002. Durante 2005 se adelantó el segundo informe sobre este tema, referido a los convenios suscritos durante los años 2003 y 2004, con base en la información suministrada por las entidades sujetos de control de la CGR.

Otro estudio que mereció la atención de la administración Hernández Gamarra fue el de las entidades en liquidación. Se analizó la situación de 79 entidades del nivel central que se encontraban en liquidación, pertenecientes a los sectores: agropecuario, gestión pública, infraestructura, medio ambiente, minas y energía, y social.

Programa de Saneamiento Fiscal

Deuda pendiente del control fiscal ha sido la escasa profundización en el análisis contable y financiero de las entidades territoriales, tema despreciado por las Contralorías y que la

³⁹ Se encuentran también el Acto legislativo 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001 y la implementación de la Ley 819 de 2003.

AGR puso en la agenda del control con nuevas metodologías e informes. Estos análisis van más allá del saneamiento fiscal que a continuación se explica.

La Contraloría tuvo a su cargo desde el año 1998 la vigilancia sobre el cumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal de los entes territoriales. Esta acción se vincula a las Leyes 358 de 1997, 550 de 1999 y 617 de 2000 orientadas a restringir el endeudamiento territorial, reestructurar pasivos y limitar el gasto de funcionamiento². También han incidido otras normas que dieron solución a problemas coyunturales como la Ley 448 de 1998. Asimismo, la Ley 781 de 2002, que reglamentó el uso de recursos del Fondo de Estabilización Petrolera, FAEP, utilizados para cancelar deudas en la mayoría de entidades territoriales.

Significación de los informes sectoriales

Las auditorías, método de control fiscal que tradicionalmente han utilizado las Entidades de Fiscalización Superior, EFS, tienen limitaciones frente a los hechos de corrupción de la actualidad (en particular, aquellos de gran magnitud o gran corrupción) ligados más a estrategias de manipulación de las políticas, las normas y las acciones públicas desde su génesis (captura del Estado) y a habilidosas maniobras dentro de la ley. Además, también en cuanto al mejoramiento de la gestión pública en la medida en que políticas mal diseñadas implican un inadecuado uso de los recursos.

Por más que se perfeccionen la evaluación contable y financiera y el examen de la gestión y los resultados de las entidades, falta la necesaria visión holística para comprender las prácticas de captura del Estado, la presencia de *rent seekers*, las intenciones ocultas en las políticas públicas para favorecer a determinados sectores, grupos o personas, así como para la evaluación y seguimiento de los grandes procesos de transformación estatal como las privatizaciones, en los cuales se pueden esconder – y en efecto se esconden, en algunas ocasiones – grandes casos de corrupción, es decir, de manipulación del poder público en beneficio personal.

En este sentido, tienen un enorme valor los estudios de orden sectorial y de orden macro con enfoque de control fiscal, que se han venido desarrollando en la CGR en los últimos años y que marcan una diferencia e innovación con respecto a un buen número de EFS de América Latina.

Estos estudios han suministrado no sólo una información y orientación valiosa a los procesos auditores mismos –algunas veces desaprovechadas por las comisiones auditoras– sino que han permitido detectar, en forma directa, casos graves de potenciales

hechos corruptos, como las pérdidas que se iban a propinar al patrimonio público por la prórroga del contrato de explotación de gas en la Guajira, los exagerados costos en la liquidación de entidades estatales, el desvío de recursos en entidades de manejo ambiental creadas para evadir los controles fiscales, los derivados de la impunidad en la justicia, los problemas en las concesiones viales, el desvío de recursos en el Sistema General de Participaciones, las inequidades en el gasto público social, las inconsistencias en la política de vivienda social, las ventas de activos del Estado, la distribución y uso de las regalías, para citar unos ejemplos.

Los estudios sectoriales y la evaluación de las políticas públicas, con la óptica de verificar el adecuado uso de los recursos públicos, son innovaciones del control fiscal en Colombia, frente a la limitada eficacia del control fiscal micro, sobre todo en la medida en que se perfeccionan los sistemas de control interno. Además, porque los grandes actos corruptos se sustentan en inteligentes y maliciosas políticas públicas y no en fallas de trámite y de cumplimiento de procedimientos administrativos. De tal manera que el fortalecimiento de esta área del control fiscal es una necesidad imperiosa de cara a la modernización del control fiscal y por esta razón ocupa un papel en el catálogo de reformas que se deben emprender en esta función pública, sobre todo si se quiere garantizar una mayor efectividad en la lucha contra este flagelo social de la corrupción.

Definitivamente, el control de políticas públicas y proyectos es el nuevo desafío y puede integrarse en determinados eventos con acciones de control micro en auditorías especiales. En la nueva dimensión del control orientado a proyectos, podrán entonces integrarse equipos de vigilancia y de estudios en una modalidad que poco se ha utilizado pero que ha tenido experiencias exitosas. Ejemplo de ello, la función de advertencia a Telecom, en la administración Hernández, cuando se pretendió su venta directa a Telmex.

Los estudios sectoriales y la evaluación de las políticas públicas, con la óptica de verificar el adecuado uso de los recursos públicos, son innovaciones del control fiscal en Colombia, frente a la limitada eficacia del control fiscal micro, sobre todo en la medida en que se perfeccionan los sistemas de control interno. Además, porque los grandes actos corruptos se sustentan en inteligentes y maliciosas políticas públicas y no en fallas de trámite y de cumplimiento de procedimientos administrativos. De tal manera que el fortalecimiento de esta área del control fiscal es una necesidad imperiosa de cara a la modernización del control fiscal y por esta razón ocupa un papel en el catálogo de reformas que se deben emprender en esta función pública, sobre todo si se quiere garantizar una mayor efectividad en la lucha contra este flagelo social de la corrupción.

4. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Definitivamente, el control de políticas públicas y proyectos es el nuevo desafío y puede integrarse en determinados eventos con acciones de control micro en auditorías especiales.

Según la Constitución Política consiste en procesos administrativos que tienen por objeto determinar la responsabilidad fiscal de uno o varios actores que hayan sido causantes de detrimentos patrimoniales al Estado, con la finalidad de buscar el resarcimiento de esos daños. Sin embargo, este postulado constitucional no se está cumpliendo, los niveles de recuperación del detrimentos son insignificantes.

Con el propósito de suplir los vacíos de la Ley 42 de 1993 se promovió la reforma del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, iniciativa que fue aprobada por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 610 de 2000.

Según esta ley, propuesta por la CGR, le corresponde a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva dirigir esos procesos y los de jurisdicción coactiva, que surjan como producto del ejercicio de la vigilancia fiscal, de las denuncias presentadas o de los informes de otras entidades de control y vigilancia. En el nivel territorial, en las gerencias existen grupos especiales para ello.

La ley mencionada quería avanzar en la precisión de las nociones de responsabilidad fiscal y el proceso respectivo, la determinación del monto de responsabilidad, las reglas sobre caducidad y prescripción de la acción fiscal, el establecimiento de términos en el trámite de todas las fases del proceso, la regulación de las medidas cautelares en cualquiera etapa del proceso y la incorporación de las garantías a los implicados en correspondencia con el tratamiento jurisprudencial.

Se pretendía dotar de autonomía e identidad propia al procedimiento por el cual se establece la responsabilidad fiscal, a manera de un estatuto o código procesal, similar a los que regulan otras responsabilidades afines como la penal y la disciplinaria, con facultades de policía judicial autónomas.

Cabe indicar que, al tenor de esta Ley, las acciones principales que adelanta la Contraloría en procura de reparación del daño son cuatro:

1. *Indagaciones preliminares*, en las cuales los presuntos responsables pueden optar por resarcir el daño antes de que se inicie un proceso formal de responsabilidad fiscal;
2. *Proceso de responsabilidad fiscal*, en el cual pueden producirse dos eventos distintos: cuando el presunto responsable resarce el daño al patrimonio público antes de que se emita un fallo y cuando el que ha sido declarado responsable fiscal paga sin que medie acción coactiva;
3. *Proceso de jurisdicción coactiva*, a través del cual se logra el recaudo efectivo por el cobro del título ejecutivo derivado de un fallo con responsabilidad fiscal, una multa o una sentencia; y
4. *Constitución de parte civil* en procesos penales, para lograr mediante la actuación directa de la Contraloría o con el seguimiento a las entidades afectadas, que el juez penal condene en perjuicios, o se produzca el pago y, por lo tanto, precluya el proceso.

Durante la administración Hernández Gamarra se expidieron las Resoluciones Orgánicas 5499 y 5500 relacionadas con responsabilidad fiscal. Mediante la primera se establecieron directrices sobre el proceso de jurisdicción coactiva, toda vez que sus procedimientos estaban contenidos en diversas normas, que dificultaban la unidad de criterios sobre la aplicación de las mismas en el proceso de cobro coactivo. En cuanto a la segunda, estableció las funciones, tanto en el nivel central como en el desconcentrado, y se asignaron responsabilidades precisas en cabeza de los directivos de la entidad, a los cuales se les delega la competencia para conocer, tramitar y decidir la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto a la definición y ajuste de la normatividad referente al proceso de jurisdicción coactiva de la CGR, se estudió y divulgó la reforma introducida al proceso ejecutivo contenida en la Ley 794 de 2003. También se trabajó en la actualización del Manual del Proceso de Jurisdicción Coactiva.

En 2005 se diseñó, elaboró y aprobó la Guía Unificada de Responsabilidad Fiscal, como herramienta de consulta para todos los operadores jurídicos de la responsabilidad fiscal. Desarrolla los temas del proceso plasmados en la Ley 610 y los concuerda con la jurisprudencia emitida, que constituye un criterio auxiliar de interpretación.

Proyecto Enlace

Teniendo en cuenta los resultados de evaluación de antecedentes (hallazgos fiscales, indagaciones preliminares, denuncias, etc.), al cierre del año 2003 se identificó que un alto porcentaje de los mismos fue objeto de archivo en el área de investigaciones porque no prestaban mérito para iniciar acción fiscal o la acción estaba caducada; en el mejor de los casos, un gran número de hallazgos fue devuelto a las Contralorías Delegadas Sectoriales para que fueran complementados o se iniciara indagación preliminar.

Frente a las circunstancias antes anotadas, se estructuró en 2005 el *Proyecto Enlace*, diseñado como una herramienta de trabajo para articular el resultado del proceso auditor con el proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de evitar decisiones divergentes y garantizar que la función de la institución se cumpla eficaz, eficiente, económica y oportunamente.

El *Proyecto Enlace* tiene cinco componentes:

1. Talleres de experiencia entre funcionarios auditores y de responsabilidad fiscal, sobre temas comunes a las dos áreas misionales;
2. Mejoramiento del sistema de información entre el control fiscal micro y la responsabilidad fiscal;
3. Asesoría en el desarrollo de las indagaciones preliminares que tramitan las delegadas sectoriales y los grupos de vigilancia fiscal;
4. Acompañamiento en mesas de trabajo con auditores para el perfeccionamiento de hallazgos que ofrezcan mayor dificultad en su conformación; y
5. Validación previa de los hallazgos una vez han sido conformados.

Mediante la aplicación de este proyecto se disminuyó el archivo de hallazgos fiscales por falta de incidencia real. Asimismo, los hallazgos fiscales y las indagaciones preliminares adelantados por el área de vigilancia fiscal han sido mejor conformados y soportados con el acervo probatorio considerado pertinente y conducente para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se espera que den lugar a efectivos procesos. De esta forma se busca la integración de los procesos micro y de responsabilidad fiscal, logrando unidad de criterios y doctrina propia sobre el ejercicio del control fiscal y el incremento de los niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la labor de defender el patrimonio público.

EL SIREF

En la Administración Turbay Quintero, se pretendió hacer más eficiente y eficaz la gestión y fue desarrollado el aplicativo Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal, SIREF, adoptado mediante la Resolución Orgánica No. 0087A de 2009, que se fundamenta en la Ley 610 de 2000 y en la Guía Unificada del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Este aplicativo buscaba que la institución identificara el estado de los procesos, dado que suministra información en línea sobre antecedentes, indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal y presuntos vinculados, entre otros aspectos; información que se constituye en insumo para los procesos administrativos y rendición de cuenta de la entidad. Sin embargo, no se actualiza y sigue el grave problema de no contar con un inventario de procesos.

Equipos de Reacción Inmediata

En la defensa del patrimonio público, en la administración Ossa Escobar se creó un grupo élite de auditores y en la de Turbay Quintero, los “Equipos Especiales de Reacción Inmediata”, frente a denuncias o casos especiales de interés nacional sobre mal manejo de recursos públicos; mecanismo con el que la entidad ha tratado de responder a las expectativas de la ciudadanía, concurriendo en tiempo real a formular acciones pero no así al momento de buscar, identificar y hacer pagar a los responsables.

Boletín de responsables fiscales

Se trata de la publicación de aquellas personas naturales y jurídicas que han sido declaradas responsables fiscales por haber causado un detrimento patrimonial al Estado. Esta labor se venía realizando de manera manual, pero en el año 2008 se diseñó, desarrolló, implementó y puso en marcha el Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales, SIBOR, en ambiente Web.

Prescripción en los procesos de responsabilidad fiscal

La administración Hernández Gamarra sostenía que la prescripción no se declara en forma oficiosa en los procesos de responsabilidad fiscal. En el año 2007 se produjo la revisión de esta posición. Se definió que, una vez transcurrido el término de cinco años, contados a partir del auto de apertura del proceso, sin que se haya proferido providencia en firme que declare la responsabilidad fiscal, es decir, debidamente notificada y ejecutoriada, el

respectivo órgano de control fiscal pierde la potestad para proseguir con el trámite del proceso, debiendo proferir auto de archivo del expediente; y en su defecto, debe intentar el resarcimiento del daño sufrido por el Estado a través del incidente de reparación integral en el correspondiente proceso penal.

Constitución en parte civil. Incidente de reparación integral.

Desde el primero de enero de 2005 entró a regir la Ley 906 de 2004 o nuevo Código de Procedimiento Penal, el cual, de conformidad con lo señalado en su artículo 533, "... regirá para los delitos cometidos con posterioridad al 1º de enero del año 2005."

De acuerdo con esta preceptiva, desde esa fecha existen dos regímenes de procedimiento penal para la investigación y juzgamiento de los hechos punibles: para los delitos cometidos antes del 1º de enero de 2005, el anterior Código de Procedimiento Penal o Ley 600 de 2000; y la Ley 906 de 2004 para los cometidos con posterioridad a esa fecha.

En el anterior sistema de juzgamiento, el perjudicado intervenía en el proceso constituyéndose en parte civil, en busca del resarcimiento del patrimonio del Estado, originado por la conducta punible de la persona que maneje o administre bienes y/o recursos públicos.

En el nuevo proceso de juzgamiento acusatorio, Ley 906 de 2004, la persona jurídica de derecho público perjudicada con alguno de los delitos contra la administración pública, tiene la calidad de víctima; actúa como interviniente en el proceso penal, pudiendo participar en todas las fases de la actuación penal y en el incidente de reparación integral, buscando la reparación del daño causado al Estado.

La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva es competente para decidir sobre la pertinencia de incoar estas acciones a nombre de la CGR en los procesos penales en que se requiera, así como vigilar que las entidades obligadas a ello lo hagan. En caso de que una entidad no ejerza la acción civil dentro del proceso penal, la CGR podrá hacerlo en su lugar, sin perjuicio de las sanciones fiscales, penales o disciplinarias que se generen por esta omisión.

Sin duda alguna, la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal ha sido el talón de Aquiles de la CGR, a pesar de los esfuerzos que se han hecho por parte de sus directivas, a tal punto que ha sido motivo de varias propuestas de reforma que no se han concretado. Naturalmente, también la AGR ha llamado la atención, en forma reiterada, sobre las numerosas fallas que se han registrado.

En síntesis, la gestión del proceso de responsabilidad fiscal ha sido crítica, derivada de una compleja normatividad y de problemas externos e internos en su ejecución.

Facultades de policía judicial.

En desarrollo del artículo 10º de la Ley 610 de 2000, los servidores de las contralorías que realizan funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial, facultad que les impone, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, las enumeradas en ese artículo.

Dada la importancia de esa facultad, que recae únicamente en empleados públicos que sean ejecutores del proceso de responsabilidad fiscal o su indagación, y en los comisionados para la práctica de pruebas; y a la trascendencia de una adecuada preparación y dirección de tales funcionarios para ejercerla, especialmente en práctica, recaudo y conservación de pruebas, la Contraloría General de la República elaborará un Manual de Policía Judicial, como laboratorio forense para investigar la parte probatoria de los casos de presunto daño patrimonial evidenciados, orientado a certificar como policía judicial, en desarrollo del artículo 10o de la Ley 610 de 2000.

Así, la Contraloría General de la República transferirá a la Auditoría General de la República los avances y manuales que desarrollen y faciliten a los servidores que realizan funciones de investigación o de indagación, y a los comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, fungir como autoridades de policía judicial, de manera que puedan ser aplicados en la Auditoría General de la República y replicados a su vez a las Contralorías Territoriales.

Proyectos de ley

La Administración Hernández Gamarra en 2004 radicó un proyecto de ley denominado “Estatuto de Control Fiscal” que daba respuesta a la falta de resultados en responsabilidad fiscal. Esa administración se sentía inconforme con el ritualismo que introdujo la Ley 610 de 2000. El proyecto no alcanzó a ser aprobado en cuarto debate.

En esa misma concepción la hoy Contralora General y el Auditor General han radicado iniciativas similares en el Estatuto Anticorrupción y fueron aprobadas. El éxito de esa nueva ley dependerá, en gran medida, del compromiso de los funcionarios y de prácticas más transparentes y eficientes en el trámite de los procesos.

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con base en la Constitución de 1991⁴⁰ y como parte del proceso de reestructuración administrativa, la participación ciudadana recibió un impulso sin precedentes en el año 2000 con la creación de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana y la delimitación de sus principales componentes. Adquirió así un rol importante en el ejercicio del control fiscal en el país y ha sido un complemento para el desempeño de las labores misionales de la entidad, sobre todo en relación con los procesos auditores y la formulación de evaluaciones sectoriales.

De acuerdo con los artículos 55 y siguientes del Decreto Ley 267 de 2000, esta Delegada tiene las siguientes funciones:

1. Presentar ante las distintas instancias de la Contraloría General las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal.
2. Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado; y efectuar el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas.
3. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana;
4. Dirigir el apoyo al desarrollo de las veedurías que constituya la sociedad civil;
5. Organizar, administrar y difundir la red nacional de información ciudadana para el control fiscal participativo.

40 La participación ciudadana en el control fiscal se fundamenta en los principios contemplados en los artículos 1, 2, 103 y 270 de la Constitución Política. Esta última norma está ubicada dentro del Capítulo I, Título X, donde se establecen las reglas sobre la función de control fiscal y los órganos que la ejercen, lo que determina una clara directriz del Constituyente sobre la relación directa y estrecha que los ciudadanos y sus organizaciones deben tener con los organismos de control fiscal, con el fin de lograr una eficiente y efectiva vigilancia a la gestión y el uso de los recursos públicos.

6. Establecer las estrategias para promover los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental.
7. Promover un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres.

En esta Contraloría se establecieron dos Direcciones: de Atención Ciudadana y de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. Además, grupos de participación en todas las gerencias departamentales como ejecutores de las políticas, estrategias, metodologías, planes, programas y proyectos establecidos para todo el país.

Por su función misional, esta Delegada no ejerce vigilancia fiscal, sino que obra como *parte* frente a las contralorías delegadas en los distintos ramos, organiza el control ciudadano a la vigilancia fiscal, promueve la formación de sociedad civil, y reporta al Contralor General sobre la eficacia de la atención de denuncias. Dicho de otra manera, la gestión de esta Delegada articula el control micro, el macro y la responsabilidad fiscal con sus diversas acciones.

La vinculación de la ciudadanía y de la sociedad organizada al control social a la gestión pública, constituye un elemento revolucionario en la concepción y práctica del mismo. En la entidad se superó la retórica de la participación y se diseñaron espacios reales y ciertos para que la ciudadanía participe en la vigilancia fiscal.

Vincular a la ciudadanía al proceso auditor permite identificar riesgos, focaliza las líneas de auditoría, amplía la cobertura del control y, quizá lo más importante, genera una cultura ciudadana, con lo cual se masifican sus efectos al convertirse cada ciudadano en un auditor social por excelencia.

Durante la administración Ossa se definieron cuatro formas de participación a partir de las funciones definidas legalmente, se desarrollaron metodologías para su realización y se adelantaron numerosas actividades en todo el país:

Quejas y denuncias. Las primeras, entendidas como las reclamaciones de los ciudadanos alrededor de los servicios de la entidad; y las segundas, como aquellas relacionadas con informaciones sobre actividades o gestiones anómalas en los sujetos de control. Sobre unas y otras se establecieron trámites expeditos para la debida satisfacción de los intereses y preocupaciones de la ciudadanía.

Audiencias públicas. Se trata de reuniones con comunidades y ciudadanos interesados en determinado asunto o gestión de una entidad pública o de algún proyecto de inversión.

Al respecto, se expidieron metodologías y se establecieron requisitos y condiciones para su celebración de tal forma que se pudiese sacar el mejor provecho de estos espacios participativos.

Comités de Vigilancia Ciudadana. Como fruto de las audiencias o por propio interés de organizaciones de la sociedad civil se estableció esta modalidad de comités, en los cuales participan representantes de organizaciones profesionales, laborales o usuarios de determinados servicios o entidades públicas que, en forma sistemática y periódica, le siguen el curso a la gestión pública y mantienen una estrecha relación con la CGR con la finalidad de garantizar la transparencia y la ejecución efectiva de los recursos públicos.

Auditorías articuladas con la sociedad civil. Es una de las estrategias de control fiscal participativo más ingeniosas y efectivas porque las organizaciones sociales interesadas en determinadas actividades o en la gestión de alguna entidad pública, participen, de acuerdo con un estricto reglamento, en algunas de las etapas del proceso auditor. En general, se da preferencia a organizaciones de amplio reconocimiento público y con experticia en el tema de que se trate.

En los campos anteriores, con el ánimo de institucionalizar la participación se celebran convenios de cooperación.

En materia de promoción ciudadana se definieron tres grandes líneas de actuación, a saber:

- *Capacitación.*
- *Publicaciones pedagógicas.*
- *Divulgación – Publicaciones informativas.*

Estas líneas de acción están orientadas a promover, formar y garantizar una participación activa y comprometida de la ciudadanía con la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público, así como apoyar la labor de vigilancia fiscal sobre la gestión pública y garantizar su transparencia y mejoramiento.

Durante la administración Hernández no sólo se continúa con la aplicación de las estrategias de participación y las labores de promoción que se describieron sino que se introduce una nueva modalidad: los Foros Ciudadanos, mediante los cuales se evalúan y analizan las políticas públicas y la manera como se pueden, a partir de propuestas ciudadanas y sectoriales, construir alternativas normativas para hacer más expedito el ejercicio del control.

De igual modo, se introduce una línea de auditoría, mediante la cual se busca que, mediante el proceso auditor, se vigile el cumplimiento de las normas relativas a la participación ciudadana por parte de las entidades públicas. En este sentido, se busca verificar el cumplimiento, por ejemplo, de la atención a las denuncias en todos los sectores y a los comités de participación comunitaria, las asociaciones de usuarios, los comités de vigilancia hospitalaria, en el sector salud; los consejos directivos en las instituciones educativas, el gobierno escolar, la personería estudiantil, en el sector de educación; los comités de desarrollo y control de los servicios públicos domiciliarios, las juntas de vigilancia y los comités de reclamos en el sector de servicios públicos y transporte; los comités departamentales y consejos municipales de desarrollo rural, en el sector agropecuario; los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las audiencias públicas administrativas, en el sector ambiente; y las numerosas herramientas de orden transversal, como las audiencias para la adjudicación de contratos, las acciones de nulidad y repetición; los consejos departamentales y municipales de planeación; los consejos consultivos en territorios indígenas, la Comisión ciudadana para la moralización, los cabildos abiertos y las juntas de vigilancia municipales, entre otras modalidades de participación.

El 2 de julio de 2003 se firmó un Acuerdo de Contribución entre la Embajada Real de los Países Bajos y la CGR, que contempla la financiación del “Proyecto para Combatir la Corrupción en Colombia a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social.”

Este Acuerdo ha sido un instrumento de primer orden en la gestión durante los últimos años. Se diseñaron los términos de referencia y se realizaron los estudios sobre corrupción y capital social y la puesta en marcha de agendas ciudadana contra la corrupción en todo el país. Dichas agendas son procesos deliberativos de la ciudadanía, realizados para generar acciones correctivas, preventivas y de advertencia sobre la ejecución de los recursos públicos.

Durante 2004 se terminaron los estudios mencionados sobre corrupción y capital social, que nutrieron las bases conceptuales para profundizar en el conocimiento de esos fenómenos en el país. Se publicó el libro *“La Lucha Anticorrupción en Colombia: Teorías, Prácticas y Estrategias”*, que compila los avances teóricos sobre el fenómeno de la corrupción tanto en Colombia como en el exterior; describe las metodologías e instrumentos para su seguimiento y propone una metodología para mejorar el ejercicio de la auditoría mediante la construcción de mapas de riesgo. También se editó el estudio

sobre Capital Social, con base en experiencias internacionales, que propone un cambio del control fiscal al fundamentarlo en redes de confianza entre la ciudadanía, los entes de control y las entidades vigiladas.

Mediante la Resolución Orgánica 5589 de 2004 se reglamentaron los procedimientos administrativos de orden interno relacionados con el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias, con lo cual se aclararon y precisaron las condiciones y requisitos para el ejercicio de estos derechos ciudadanos.

Se diseñó el Índice de Control Social, que permite conocer los avances en esta materia. En su estudio se presentaron las experiencias institucionales en diseño y aplicación de índices, tanto en Colombia como en el exterior. Se identificó el conjunto poblacional que interviene en el cálculo del índice, estableciendo cinco grupos: todos los ciudadanos que pueden ejercer control social; los ciudadanos que necesitan ejercer el control social; los que lo ejercen; los ciudadanos a los que les ha servido el control social, o que consideran que este funciona; y los ciudadanos que están satisfechos con el control social. A partir de ahí se establecieron las tres graduaciones del índice que se denominaron: índice de satisfacción, índice de efectividad e índice de utilización. Otro aporte del estudio lo constituye la propuesta de un índice de medición de la gestión pública, del cual se obtiene el porcentaje de la población que no necesita control social.

Otra innovación metodológica en la administración Hernández fue la convocatoria nacional, en dos ocasiones, de *experiencias exitosas de control fiscal participativo*. Se postularon numerosos casos en todo el país y se premiaron los más destacados.

Igualmente, se hizo un importante esfuerzo en producción y publicación de metodologías y material pedagógico para la capacitación a la ciudadanía.

En el año 2005 se diseñó y puso en marcha el Centro de Atención Integral al Ciudadano, CAIC, en la ciudad de Bogotá, como punto de encuentro entre la ciudadanía y el órgano de control fiscal, en donde aquel encuentra los siguientes servicios, en una forma amable, cómoda y oportuna:

- Expedición de certificados de responsabilidad fiscal con destino a embajadas;
- Presentación de denuncias y quejas relacionadas con presuntas irregularidades en el desarrollo de la gestión pública;
- Orientación acerca del sistema información para la vigilancia de la contratación estatal;

- Expedición de certificados de tiempo de servicio, de funciones y de bonos pensionales;
- Consulta y adquisición de las publicaciones de la Contraloría General de la República; y
- Capacitación sobre el control fiscal participativo.

Cabe señalar también la labor que se realizó en la promoción y organización de comités de seguimiento a la inversión de las regalías, tema que adquirió una enorme trascendencia con resultados significativos.

Durante la administración Turbay Quintero se continuaron algunos de los esquemas de participación antes descritos, sobre todo en cuanto a las Agendas Ciudadanas, contando con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en una segunda fase del proyecto, y se introdujo un programa de formación para niños y jóvenes, denominado Héroes del Control, con el fin de propiciar un cambio cultural, la incorporación de una ética de lo público y de cero tolerancia a la corrupción en los sectores jóvenes de la población. Sin embargo, se desestimularon las auditorías articuladas.

Entre los principales avances se encuentra el diseño y recientemente puesta en funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana (SIPAR), herramienta tecnológica para el manejo de denuncias ciudadanas que permite administrarlas en tiempo real en todo el territorio nacional.

En síntesis, la participación ciudadana en el control fiscal ha ocupado un papel preponderante en el conjunto de las actividades de la Contraloría General de la República durante el periodo que se examina.

Adicionalmente, en desarrollo del programa de modernización de la entidad, fue uno de los componentes exitosos, con importantes resultados para el fortalecimiento y promoción del control fiscal participativo, al punto de ser reconocido por entidades superiores de control fiscal de otros países, convirtiéndose en un modelo observado y replicado a nivel internacional.

Fueron muchos los retos asumidos para lograr el paso de la cultura tradicional en la que primaba el poder y las competencias del funcionario público, a una en la que se abren espacios a la participación ciudadana. Antes de su adopción como política pública, las denuncias ciudadanas se constituían en una carga de trabajo y no en una fuente de apoyo y articulación efectiva con el control fiscal.

La Contraloría debe continuar fortaleciendo la cultura del respeto por la participación ciudadana que incluya la oportuna y debida atención de los requerimientos ciudadanos.

Uno de los avances más representativos se dio al pasar de ejercicios auditores cerrados a la ciudadanía, a la participación activa de organizaciones sociales en algunas de sus etapas, sin que ello implicara la entrega del control fiscal a los ciudadanos. En algunos momentos las resistencias internas pueden debilitar espacios de participación y articulación ganados. La CGR debe fortalecer, de manera permanente, estos espacios en la medida que los aportes calificados de los actores sociales no solo legitiman el ejercicio del control fiscal sino que materializa los postulados del Estado Social de Derecho.

Aunque las importantes estrategias e instrumentos diseñados e implementados por la CGR para informar, formar, atender las denuncias, organizar y articular la ciudadanía al control fiscal participativo, registran logros significativos como los que se han descrito, estas no son suficientes. Se debe asumir la participación ciudadana de manera dinámica y hacer que evolucione para interpretar adecuadamente las necesidades de la sociedad en la vigilancia de lo público. Por lo tanto, las evaluaciones periódicas en las que se mida el impacto y efectividad de sus estrategias e instrumentos son fundamentales para dinamizar, fortalecer o reorientar la política de participación ciudadana en el control fiscal.

De todas maneras, con excepción del análisis sobre el trámite de las quejas y denuncias en las entidades vigiladas, la CGR no ha avanzado en la evaluación sistemática de su gestión en cuanto a la democratización de la gestión pública, la activación de los mecanismos de participación ciudadana y la ejecución de los recursos destinados para estos propósitos, que le permitan realizar pronunciamientos sobre la política de Estado en materia de participación ciudadana. En esta tarea, la Delegada de Participación Ciudadana debe asumir un papel activo.

Finalmente, la Contraloría General de la República, siendo el Órgano Superior de Control Fiscal, debe avanzar en el marco del SINACOF, hacia la armonización del control fiscal participativo, a través del cual se desarrollen acciones articuladas con las contralorías territoriales, se asuman esfuerzos, se optimicen recursos y se adopten orientaciones conjuntas y coherentes que enriquezcan el control fiscal colombiano. La investigación realizada por la CGR en convenio con la Universidad Central (2009 - 2010) denominada "Determinantes de la construcción de capital social y movilidad social a partir del análisis de impacto en el ejercicio de control social", es un insumo de gran valor para este propósito.

6. RELACIONES TÉCNICAS CON EL CONGRESO

Por mandato constitucional existe una estrecha vinculación del órgano de control fiscal con el Congreso de la República. Efectivamente, la Constitución Política de 1991 establece nexos que se pueden resumir así:

1. *Origen del Contralor.* Es elegido por el Congreso en pleno de terna presentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.
2. *Obligación de cooperación armónica entre los órganos del poder público.* La Contraloría debe apoyar la labor legislativa y de control político del Congreso de la República, mediante la presentación de conceptos y estudios en las materias de su competencia.
3. *Controles excepcionales.* Adelantar aquellos que se le soliciten y que cumplan con los requisitos de ley.
4. *Presentación obligatoria de los siguientes informes y conceptos:*
 - Cuenta General sobre el Presupuesto y el Tesoro;
 - Certificación sobre el Balance General de la Nación;
 - Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
 - Certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.
 - Informe sobre el cumplimiento de sus funciones
 - Certificación sobre el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central para el reajuste de la asignación de los miembros del Congreso.

Dados estos vínculos, desde la administración Ossa Escobar se planteó la conveniencia de “rescatar el legítimo sentido de su relación con el Congreso.”

Al respecto se señaló que:

“La perversión del vínculo natural entre los dos organismos ha causado serios males a la democracia colombiana y al desarrollo del país... Para entrar al siglo XXI la Contraloría se propone una relación técnica con el Congreso de la República, esto es, soportar con su conocimiento, derivado del control fiscal, el control político al gobierno ejercido por parte de los representantes que decretan los impuestos.”

Indicaba, además, que

“(H)emos escogido la calificación de “técnica” para la calificación mutua del control fiscal y el control político, por estricto apego al contenido y a la orientación de lo que hace la Contraloría, pero sería inconcebible que se pretendiera desconocer que las actuaciones de control fiscal, derivadas de mandatos constitucionales y legales, tienen consecuencias políticas.”

Y agregaba:

“La debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo es de índole técnica y por ello el concurso de la CGR podrá ser de mucho valor pues cuenta con un equipo profesional y un conocimiento especializado en muchos campos de la gestión pública.”

En desarrollo de esta “posición política”, entre los primeros insumos que se entregaron al Congreso se cuenta el documento titulado *Congreso y Contraloría: Hacia una relación técnica. Un mejor control, un mejor país.*

Allí se plantean, por primera vez, los lineamientos de la nueva relación entre los dos organismos, dejando claro que el insumo básico para el fortalecimiento de esta nueva concepción será el conocimiento derivado del ejercicio del control fiscal. En esa administración se publicaron y entregaron al Congreso dos libros: *“El Control del Futuro”*, que presenta una visión teórica y analítica sobre el ejercicio del control fiscal, los procesos de reestructuración y modernización de la entidad y el nuevo sistema de auditoría, y *“El Control Fiscal Territorial, Análisis de Ocho Departamentos”*, que ofrece un conocimiento empírico sobre el control fiscal en el ámbito descentralizado. Asimismo, puso en circulación el *“Boletín Relaciones Técnicas CGR - Congreso”* con el fin de impulsar una comunicación activa y registrar, mensualmente, el avance paulatino de las relaciones entre las dos instituciones.

Esta relación técnica con el Congreso se concreta en las actividades principales que se describen en el diagrama siguiente:

Por Iniciativa Parlamentaria		
Requerimiento	Producto	
Invitación al Contralor al Congreso (Sesiones en Comisiones y Plenarias)	Respuestas en documento y asistencia	
Solicitud de Control Excepcional	1. Carta de aceptación o de rechazo	
	2. Informe de Auditoría	
Solicitud de Análisis a Proyectos de Ley y Actos Legislativos	Análisis técnico a proyectos de leyes y Actos Legislativos	
Solicitud de Información	Respuesta	Información Institucional
		Informes de Auditoría
		Información sobre Sujetos de Control
		Suministro de cifras fiscales y macroeconómicas
Solicitud de Estudios	Pronunciamientos sobre temas Macroeconómicos sobre Finanzas Públicas o sobre temas sectoriales	
Invitación Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes	Informe sobre Sujetos de Control (Documentos y Asistencia)	

Por obligación constitucional	
	Producto
	Informe de Auditoría General del Balance
	Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente
	Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro
	Certificado del Balance de la Hacienda

Por Iniciativa de la CGR	
	Producto
	Análisis técnico a proyectos de Ley y Actos Legislativos
	Seguimiento a trámite de proyectos de Ley y de Actos Legislativos sobre temas con incidencia fiscal
	Presentación de proyectos de ley relacionados con el control fiscal.
	Pronunciamientos sobre temas macroeconómicos, finanzas Públicas o temas sectoriales

En la administración Ossa Escobar, como exigencia del sistema de gestión de calidad, se iniciaron las encuestas sistemáticas para conocer la aceptación de los productos y servicios de la CGR por el Legislativo.

Al finalizar el primer periodo de la legislatura julio 2002 – junio 2003 (en diciembre de 2002) , la Contraloría contrató a la firma Datexco S.A – Opinómetro, para realizar una evaluación de la percepción y grado de satisfacción que los Congresistas tienen sobre los productos que les viene entregando la Contraloría, dentro de su programa de Relaciones Técnicas con el Congreso.

Para la realización del estudio se determinó que la metodología a utilizar sería entrevista personal, aplicada a una muestra representativa de los miembros del Congreso de la República en cada una de sus cámaras y en cada una de sus comisiones. Las siguientes administraciones continuaron consolidando y perfeccionando esta encuesta sistemática.

Comité de Enlace

En la administración Hernández Gamarra se creó el Comité Especial de Enlace con el Congreso – CEEC. Este grupo de trabajo se reglamentó, mediante Resolución Orgánica 05391 de 2002, con el fin de establecer mecanismos eficientes de comunicación y colaboración y apoyo técnico entre la CGR y el Congreso, para consolidar las relaciones entre ambas instituciones y facilitarle al Congreso el ejercicio del control político. Está constituido por profesionales de las Contralorías Delegadas Sectoriales con dedicación de tiempo completo. La función de cada enlace consiste en hacer el seguimiento a la actividad legislativa que le corresponda según los temas o sectores que se trabajan en su Contraloría Delegada.

La coordinación del Comité está a cargo de la Secretaria Privada de la Contraloría y sesiona cada semana. Se encarga de preparar la agenda de las invitaciones, coordinar la preparación de los diversos asuntos que solicita el Congreso, verificar el seguimiento a proyectos de ley y atender las solicitudes de información sobre documentos especializados.

Por otra parte, se adelantó el diseño e implementación del Sistema Integral de Información para las Relaciones Técnicas con el Congreso – SIIRTEC. Es una plataforma informática que se alimenta de datos de carácter legislativo, fruto del seguimiento que realizan los miembros del CEEC a la actividad diaria del Congreso.

Esta base de datos está diseñada para que los funcionarios, cuyas tareas tengan que ver con las relaciones técnicas con el Congreso, cuenten con las herramientas necesarias

para desempeñar mejor su trabajo, a través de consultas en tiempo real y teniendo la posibilidad de almacenar la información de manera ordenada.

⁴¹En la administración Turbay Quintero, además de continuar con las modalidades de trabajo que venían de las administraciones anteriores, particularmente las relacionadas con el Comité de Enlace con el Congreso, dentro de las actividades de análisis a las iniciativas legislativas que fueron solicitadas por los congresistas, se adelantaron conversatorios en los cuales se intercambiaron opiniones y se escucharon los conceptos que tienen las entidades competentes sobre proyectos, la prevención de la corrupción administrativa en las entidades del Estado y otros temas.

Estos espacios de intercambio de opiniones se efectuaron con el apoyo de asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo y servidores públicos de las entidades que trabajan los temas que se discuten. Además, se llevaron adelante actividades de capacitación con estas mismas Unidades.

Cabe anotar que, en la administración Ossa Escobar, se propuso al Congreso participar en la elaboración del Plan General de Auditorías, PGA, como un mecanismo de unión entre el interés del control político y su visión de la importancia estratégica de los sectores del Estado, con los criterios técnicos para la selección de las entidades a las que se ejerce control fiscal. Sin embargo, en términos prácticos este mecanismo nunca se desarrolló.

Una facultad sui géneris

Vale la pena señalar, por su carácter sui géneris, el uso en la administración Ossa Escobar de la facultad del Contralor de solicitar la citación a un funcionario público para que rinda cuentas ante el Congreso. Mediante esta función, consagrada en el artículo 40 del Decreto Ley 267 de 2000, se apoya al Congreso en su función de control político, tal como se hizo en febrero de 2001 cuando se citó al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios para que explicara el proceso de liquidación de las electrificadoras de la Costa Atlántica.

El artículo en mención dice:

ARTICULO 40. RELACIONES CON EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. El Contralor General de la República tendrá voz en las comisiones permanentes y en las sesiones plenarias del Senado de la República o de la Cámara de Representantes cuando

41 Las relaciones entre la CGR, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, se mencionan en el capítulo referente a esta última entidad.

allí se discutan temas y funciones propias de la Contraloría General. Igualmente, podrá solicitar al Congreso de la República, la citación de servidores públicos para que expliquen sus actuaciones. (Subrayado fuera de texto).

7. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

El control fiscal es definido en la Constitución Política como una función pública ejercida, a escala nacional, por la Contraloría General de la República, CGR, y en el orden territorial por Contralorías Territoriales, CT (departamentales, distritales y municipales). Sin embargo, no establece con precisión las relaciones entre estas entidades, con excepción del mandato a la CGR de *“dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas de orden nacional y territorial”*.

Habida consideración de la aplicación del principio general de la colaboración armónica entre los poderes, máxime en tratándose de entidades con similares funciones, era de esperar que hubiesen programas de cooperación y de apoyo mutuo.

Al inicio de la administración Ossa Escobar se advirtió que había desarticulación entre la CGR y las contralorías territoriales, no existía liderazgo técnico de la Contraloría General, faltaba armonización de las metodologías y no había claridad sobre las competencias respectivas.

Al contrario, existían relaciones tensas, como consecuencia de la aplicación del control excepcional, establecido por la Constitución, que consiste en la facultad otorgada a la CGR para ejercer control fiscal sobre cualquier organismo del nivel territorial, cuya vigilancia recae en una contraloría territorial, relevando a ésta. A estas relaciones tirantes también contribuía la existencia de los controles concurrente y prevalente que ocasionaba fricciones y malentendidos, porque se trata, de una parte, de la posibilidad de que la CGR concorra con los niveles regional y local en la vigilancia de los recursos que provienen de los presupuestos de la Nación y, de otra parte, de la facultad asignada a la CGR de que su vigilancia y control prevalezcan, cuando se trata de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieren a cualquier título a las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones legales.

1. Además, en ese momento se identificaron dos razones adicionales para articular a las distintas entidades que ejercen el control fiscal en el país: La búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del control fiscal, como fruto del trabajo armónico; y
2. La sentencia C- 403 de 1.999 de la Corte Constitucional, por la cual era forzoso compartir el control sobre los recursos del Sistema General de Participaciones.

Como consecuencia de estas circunstancias, la CGR estableció, dentro de sus objetivos corporativos, el de fortalecer el control fiscal en el orden territorial, para lo cual se creó la figura del Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF.

En el Plan Estratégico adoptado al comienzo de la administración mencionada se estableció como uno de los objetivos principales liderar el proceso de diseño, implantación y operación de ese Sistema que permita el trabajo coordinado y armónico entre las diversas entidades de control, es decir, que busque mejorar la calidad y la cobertura del control sobre los recursos públicos mediante la armonización de las actividades de las entidades del orden nacional y territorial y el fortalecimiento institucional de las contralorías territoriales u otros agentes de vigilancia de la gestión fiscal.

En desarrollo de este propósito, en el año 2000 se firmó el Contrato de Préstamo entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para la ejecución del Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la CGR y de la Auditoría General de la República, siendo estos dos últimos los órganos ejecutores, cuyo Componente III estableció el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal y el subcomponente Consolidación de las Contralorías Territoriales, destinado a resolver la problemática que existía en las entidades de control fiscal que fue descrito de la siguiente manera:

“...El sistema nacional de control fiscal en Colombia es una responsabilidad compartida. Existen múltiples órganos, entidades e instancias, cuyos sistemas de inspección, control, vigilancia y evaluación, tienen funciones muchas veces superpuestas y descoordinadas....

Aunque la Constitución establece que la CGR es la responsable de “dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas de orden nacional y territorial”, ésta ha carecido de los recursos y de los acuerdos políticos esenciales para realizar dicha tarea.

Los diferentes órganos de control que intervienen en las actividades de control fiscal, requieren una definición clara de sus funciones; así como, para lograr una eficiente situación de control sobre la gestión fiscal a nivel nacional...”

Para resolver esta problemática se partió de la necesidad de coordinar, integrar la normatividad y fortalecer los entes de control fiscal. Para ello se formularon los siguientes objetivos:

- Lograr un sistema nacional de control fiscal instalado y funcionando con la participación de las Contralorías Territoriales.
- Crear los mecanismos e instancias de coordinación necesarias para la operación del sistema, mediante la creación del Sistema de Información Territorial (SIT).
- Armonizar y actualizar la normatividad del sistema nacional de control fiscal.
- Fortalecer la capacidad institucional de las Contralorías Territoriales.

Así mismo, se definieron las siguientes actividades orientadas a concretar los anteriores objetivos:

1. Diseño de un Sistema de Información Territorial, SIT, que conecte a las Contralorías Territoriales y a las entidades controladas con la CGR;
2. Formulación de una estrategia para establecer mecanismos de coordinación entre la CGR y las contralorías territoriales;
3. Modificación de la normatividad que permita armonizar el Sistema;
4. Implantación de una estrategia de fortalecimiento institucional de las contralorías territoriales mediante un programa piloto y, posteriormente, replicarlo en otras contralorías a través de convenios de gestión y
5. Establecimiento de mecanismos de cooperación interinstitucional entre la CGR y las contralorías territoriales.

Para cumplir con estos propósitos se firmaron convenios de cooperación interadministrativa con las contralorías territoriales. Así mismo, se realizaron cursos de capacitación en las contralorías territoriales en temas de control micro, rendición y revisión de cuentas y auditoría del balance. Del mismo modo, se adelantaron encuentros entre las Contralorías Territoriales y la CGR; se practicó control concurrente en varios departamentos sobre manejo de régimen subsidiado en salud y se realizaron seminarios sobre auditoría del balance, estadística fiscal, ejecución presupuestal y deuda pública, entre otros.

Un factor que incidió, de manera sustancial, en las contralorías territoriales fue la expedición de la Ley 617 de 2000, mediante la cual se buscó reducir el déficit fiscal territorial y

garantizar la viabilidad fiscal de los departamentos y municipios del país. Como resultado de la aplicación de esta ley, sólo quedaron 62 contralorías territoriales (32 departamentales, 26 municipales y cuatro distritales), hecho que implicó una disminución del 58% de las contralorías territoriales, frente a las existentes en 1999.

En la administración Hernández Gamarra estos esfuerzos y la construcción de estos espacios de armonización se vieron afectados por la decisión del Gobierno Nacional de promover la eliminación de las contralorías territoriales a través de un referendo. Frente a este ambiente de incertidumbre, el modelo del Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF, se vio inmerso en una condición de enfoques alternativos que dependían del resultado de la votación del referendo.

Sin embargo, en este período se diseñó y puso en marcha un Plan Piloto de Certificación, a partir de un manual que contiene los elementos mínimos que una contraloría debe cumplir para garantizar un desempeño adecuado. Las contralorías se inscriben voluntariamente al proceso de certificación, que supone que se tienen los elementos necesarios para un desempeño favorable y garantiza la armonización del control fiscal.

Durante el desarrollo de este plan piloto, ocho contralorías se inscribieron en el proceso de certificación y se firmaron las respectivas actas de compromiso para la cooperación, que corresponden a planes de acción para lograr la certificación. Se realizaron las visitas programadas durante el segundo semestre de 2002 a las ocho contralorías seleccionadas: cuatro departamentales, Bolívar, Huila, Meta y Santander; y cuatro municipales, Bucaramanga, Cartagena, Neiva y Villavicencio.

Sin embargo, en previsión de la mencionada supresión, se definió una ruta de trabajo que vinculó a las diversas dependencias de la Contraloría y a asesores externos con el fin de evaluar las implicaciones de dicha supresión y proponer una Ley de Transición que le permitiera a la entidad asumir con la mayor eficiencia y austeridad las nuevas funciones de control territorial.

Con base en lo anterior, la consultoría se proponía entregar una propuesta de modelo de control fiscal, dentro de una concepción sistémica del control y la gestión fiscal pública, así como una evaluación del impacto esperado.

Pasado el referendo, en el cual no se aprobó la supresión de las CT, en noviembre de 2003 se elaboró una propuesta de reactivación del SINACOF, cuyos objetivos estratégicos fueron: mejorar la calidad, la eficiencia y la cobertura de los sistemas de control fiscal

territorial, a través de la capacitación técnica de las contralorías y contribuir a mejorar su organización y fortalecer su recurso humano.

Para ello se diseñaron unas líneas de acción que correspondían a un plan integral que busca el fortalecimiento del control fiscal territorial. Contempló tres grupos de actividades fundamentales:

- Capacitación para el fortalecimiento en temas técnicos y misionales del recurso humano de las contralorías territoriales.
- Desarrollo del Sistema de Información Territorial, SIT, al cual puedan concurrir la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la ciudadanía; este sistema permitiría suministrar y obtener información útil, por su oportunidad y credibilidad, sobre la economía y finanzas de las entidades territoriales y los resultados del control fiscal que se ejerce sobre ellas.
- Programa de Asesoría y Asistencia Técnica para el fortalecimiento del control fiscal territorial, a través de la armonización normativa y procedimental de los sistemas del orden nacional y territorial, así como contribuir al arreglo institucional interno de las contralorías territoriales, mediante la identificación de procesos y oportunidades de mejoramiento para lograr una gestión de calidad.

A partir de la aprobación de las nuevas líneas de acción, durante 2004 se suscribieron 22 actas de compromisos con las Contralorías Territoriales.

En lo relacionado con el control fiscal al Sistema General de Participaciones, SGP, se propuso la metodología para el control fiscal a estos recursos del orden nacional en armonía con las Contralorías Territoriales. Para tal efecto, se expidió la Resolución Orgánica 5505 de 2003.

Durante 2005 se llevó a cabo una reunión con la Asociación de Contralores para presentar el plan de acción del año; se entregaron 620 juegos de herramientas de responsabilidad fiscal, que contenían la *Guía de Responsabilidad Fiscal*, la *Hoja de Ruta*, el *Manual de Jurisdicción Coactiva*, el *Manual de Secretaría Común* y el *Proyecto Enlace*) a las 62 contralorías territoriales; se efectuó la entrega de juegos de herramientas metodológicas para el control fiscal participativo a todas las contralorías territoriales; se elaboró la metodología para el control fiscal al Sistema General de Participaciones; se realizó el proceso licitatorio y se firmó el contrato respectivo para proveer equipos de computo a las CT.

En la administración Turbay Quintero se propuso, en su plan estratégico, “desarrollar y fortalecer el SINACOF, armonizando la cooperación y la coordinación del ejercicio del control fiscal con las contralorías territoriales.”

En lo relacionado con la Asesoría y Asistencia Técnica, se continuó con la instalación del aplicativo Sistema de Recepción de Denuncias (SIREN), en nueve de las diez contralorías programadas y se continuaron realizando intensas jornadas de capacitación sobre diversos aspectos.

Otra de las acciones emprendidas, de manera conjunta, fue la conformación de comités departamentales de vigilancia y seguimiento a la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones y con el ánimo de mejorar la cobertura y el manejo más eficiente de los recursos públicos, en el mes de noviembre de 2006, se suscribió un convenio de cooperación y apoyo entre la Contraloría General y cada una de las Contralorías Territoriales para la implementación del Plan Nacional de Auditorías como la herramienta misional del SINACOF, una de las principales innovaciones en el Sistema, dentro del propósito de armonizar y articular la labor de control.

El Plan Nacional de Auditorías, PNA, es la programación anual armonizada y articulada entre la CGR y los organismos de control fiscal del orden territorial, concebida y desarrollada para el ejercicio del control fiscal micro en todo el país, respetando la independencia y autonomía de las contralorías territoriales. Es una herramienta tecnológica, que permite una mejor planificación y racionalización del proceso auditor en todos los niveles del Estado y busca no duplicar esfuerzos y optimizar el alcance del control de los sujetos auditados en las respectivas jurisdicciones; permite agrupar los planes generales de auditoría de las contralorías departamentales, distritales y municipales y de la propia CGR, en forma unificada y estandarizada, respetando la autonomía e independencia de los diferentes organismos de control.

La otra herramienta que la administración Turbay Quintero le aporta al fortalecimiento del SINACOF es la realización de auditorías conjuntas entre un gran número de contralorías territoriales y la CGR, que han dejado enseñanzas y experiencias que permitirán perfeccionar este mecanismo en el futuro. Al respecto, resulta interesante mencionar que, además de lo que tiene que ver con la fiscalización de los recursos del Sistema General de Participaciones, en el marco del Plan Nacional de Auditorías, se propuso a las contralorías territoriales por primera vez, a manera de plan piloto, la evaluación integral y coordinada de los siguientes temas de impacto:

1. Los recursos hídricos
2. El desplazamiento humano forzado
3. Las demandas contra el Estado

4. Las concesiones

5. Evaluación de la implantación del Modelo Estándar de Control Interno, MECI

En este último caso, la CGR brindó apoyo y asistencia técnica a las Contralorías Territoriales con el fin de compartir conocimientos y experiencias en la operación y evaluación del Modelo, dar la debida claridad conceptual y ofrecer una perspectiva para su evaluación. Se presentó y se puso a disposición de las Contralorías Territoriales, el software que la CGR diseñó, desarrolló e implementó para medir el avance y cumplimiento en la implementación del MECI en sus Sujetos de Control. Como resultado de este esfuerzo de armonización, la mayoría de las Contralorías Territoriales recibió la instalación, capacitación, y asistencia técnica necesaria para la utilización de esta herramienta como apoyo al proceso de evaluación en la implementación del MECI en sus respectivos Sujetos de Control.

Importa registrar que, por primera vez en la historia, en el Informe de Gestión de la Contraloría General de la República, en 2009 se presentan resultados de la gestión global de las contralorías departamentales, distritales y municipales en el ámbito del Plan Nacional de Auditoría, PNA.

Institucionalización del SINACOF

En uso de las atribuciones conferidas al Contralor General en el artículo 268, numeral 12 de la Constitución Política de 1991, en orden a dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, y lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 42 de 1993, sobre la prevalencia de las disposiciones que, en materia de control fiscal, dicte el Contralor General de la República, frente a las que puedan dictar otras autoridades, se expidió la Resolución Orgánica 6193 de 2010, mediante la cual se define y formaliza el Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF, los organismos que lo conforman y sus objetivos generales y específicos. Igualmente, esta Resolución define, reglamenta y adopta el Plan Nacional de Auditoría, PNA, como herramienta para programar, de manera armonizada y articulada en un solo instrumento, las auditorías de todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Cabe anotar que esta disposición, primera expedida en uso de la citada facultad constitucional, abre el camino para la adopción de otras herramientas de armonización que apuntan hacia la unificación y estandarización de los procedimientos de control fiscal de las 63 contralorías.

De todas maneras, es claro que aún no se evidencian reglas contundentes de coordinación, aunque el PNA es un avance importante que debe ser mejorado y ampliado en su alcance.

Propuestas de reforma de la misión de expertos

La AGR en su Plan Estratégico Institucional 2009-2011 *“Fortaleza del Control Fiscal”*, se comprometió con siete Objetivos Institucionales entre los que se destacan “1. Fortalecer la labor de vigilancia sobre la gestión fiscal” y “2. Coadyuvar al fortalecimiento del sistema de control fiscal colombiano” y entre sus Objetivos Estratégicos “1.1 Mejorar los resultados del control fiscal”, 1.4. “Generar y consolidar sistemas de control innovadores” y “2.3 “Promover modelos y herramientas tecnológicas y de gestión para el fortalecimiento del control fiscal”, objetivos estos que permiten el fortalecimiento de las contralorías, en especial las territoriales, con modelos, reformas, metodologías y conceptos, de tal forma que contribuyan al mejoramiento de la gestión organizacional y misional.

Los diagnósticos han indicado que se hace necesario reformar el modelo de control fiscal territorial para fortalecerlo, modernizarlo y para concebir nuevos instrumentos que permitan resultados de impacto de la labor de auditoría en los vigilados.

Dentro de las estrategias para lograr los propósitos enunciados, la entidad conformó una misión de expertos nacionales e internacionales en temas relacionados con el control fiscal, con la tarea de realizar los estudios y análisis necesarios para proponer reformas legales y organizacionales dirigidas a fortalecer y modernizar el control fiscal en Colombia, con énfasis en el nivel territorial, de manera que se generen los resultados que el país requiere en el control al uso adecuado de los recursos públicos y en el combate a la corrupción.

Al respecto, se solicitó al Banco Mundial su cooperación con la financiación de un experto internacional en temas de control fiscal que permitieran iniciar el proceso de reforma del Sistema de Control Territorial de Colombia. El consultor participaría en un foro en el que se discutirían los elementos fundamentales de un nuevo modelo de control territorial. Luego, con base en lo discutido en el foro, debería desarrollar los temas que se incorporarán en la construcción del nuevo modelo como parte de la reforma.

Trabajos de la Misión

Tanto el experto del Banco Mundial como los demás miembros de la misión participaron como panelistas en el Foro celebrado el 12 de Mayo de 2010. El experto internacional participó como ponente en el panel: “Alternativas para un Control Fiscal Técnico, Oportuno y de Beneficios Cuantificables”.

En este escenario se analizaron cuatro grandes temas del Control Fiscal Territorial: en el primer panel, temas relacionados con la necesidad de optimizar las finanzas territoriales y el papel del control; el segundo panel se ocupó de las alternativas para que el Control Fiscal sea más técnico, oportuno y de beneficios cuantificables; el tercero examinó el sistema de elección de los contralores, así como sus calidades; y en el cuarto se analizaron los modelos de Contraloría Tipo que ya se están implementando en algunas Contralorías.

El foro sirvió de referente para elaborar un estado del arte del control fiscal a nivel nacional y territorial y concluyó con algunas propuestas generales para ser desarrolladas por las autoridades de control fiscal. Como parte de esta primera actividad, el experto internacional también participó en una agenda de reuniones con la Auditoría General de la República y con los contralores territoriales, para informarse sobre el sistema actual de control fiscal en Colombia y el desarrollo de las funciones de las Contralorías.

La Misión realizó varias reuniones de trabajo y dos teleconferencias Washington-Lima Bogotá, en las que se examinaron los documentos preliminares preparados por el experto internacional y las iniciativas de los demás participantes en el trabajo. Así mismo, el experto internacional dirigió la realización de una encuesta que respondieron 91 personas involucradas en la gestión pública y realizó, de manera directa, cerca de 20 entrevistas con distintas autoridades colombianas de las tres ramas del poder público y de los organismos de control, que contribuyeron a madurar la propuesta final.

Propuesta

Finalmente, en el mes de noviembre de 2010, en un nuevo foro convocado por la AGR y con la participación de la Contralora General de la República y otras autoridades de control fiscal, así como la academia y organismos públicos de distinto orden, se presentaron por parte de los representantes del Banco Mundial los elementos básicos de la propuesta, que consisten en:

1. Reformular el Sistema Nacional de Control Fiscal, como modelo estratégico organizacional. En efecto, el actual SINACOF es apenas una parte de lo que debe ser un verdadero Sistema Nacional y Territorial del Control Fiscal, integrado por toda la institucionalidad del control fiscal, sin exclusiones, con sus roles y competencias claramente definidos, orientado por unas políticas comunes y cohesionadoras, una estructura organizacional con cuerpos de dirección y coordinación nacional y por regiones, unos planes, programas y proyectos concensuados y que obedezca a unas líneas de acción igualmente concertadas y unos protocolos o procedimientos para las

labores misionales debidamente armonizados. Que genere economías de escala en el manejo racional de los recursos que se destinan al control fiscal; con proyectos de capacitación y formación comunes –una escuela nacional y regional permanente; y unos usos de tecnologías igualmente compartidos, entre otras necesidades. De manera que, una vez conformado como Sistema, sean los mismos componentes institucionales quienes trabajen de manera participativa las reformas normativas y constitucionales que resultan urgentes e imprescindibles en la configuración de un nuevo modelo de control fiscal en el país.

2. Conformar una Comisión Transitoria, con el propósito de preparar la conformación del Sistema, proponer acciones conjuntas para la armonización de normas y procedimientos para la realización del control fiscal; proponer actividades de control entre contralorías territoriales y con la Contraloría General.
3. Examinar y proponer alianzas para los temas de asistencia técnica, de capacitación; articular un gran proyecto de escuelas permanentes de formación en gestión pública y control a la misma.
4. Preparar proyectos de planes conjuntos para el uso definitivo tecnologías para el efectivo ejercicio del control fiscal. Lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software con los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, con el apoyo y orientación técnica del Sistema Nacional de Control Fiscal
5. Generar propuestas para el fortalecimiento del sistema de control interno y su articulación con el control externo que realizan las contralorías, en municipios y departamentos, que coordine acciones de mejora, preventivas y correctivas en la gestión de los recursos públicos.
6. Generar propuestas y pautas para ejercer control preventivo y posterior oportuno o inmediato.
7. Estudiar y proponer la utilización para el control fiscal micro y macro de las entidades territoriales, de las herramientas en desarrollo en la CGR, así como los estudios, cifras, metodologías de evaluación y los resultados que emite esa Contraloría y además el DNP, por ejemplo, sobre el desempeño fiscal e integral de los municipios, entre otras. Unificar criterios con unos mínimos conceptuales, en torno al marco legal y operativo del control fiscal.
8. Preparar las condiciones para la colaboración eficaz con la Contaduría General de la Nación en el examen de la información contable territorial y en la sanción a los que omiten

reportes de ley. Participar con los entes nacionales y territoriales correspondientes en la consolidación de un sistema único de captura de la información para todos los usuarios gubernamentales, de control y ciudadanos, como el denominado SCHIP que administra la CGR.

Estos y otros temas están siendo objeto de examen por parte de la Comisión Transitoria que está integrada por la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, esta última en su papel de coadyuvancia al control fiscal.

Avances en la implementación de la propuesta

Son importantes los avances que se han venido dando, con las siguientes iniciativas de la AGR:

- La Comisión Transitoria ha definido una hoja de ruta clara frente a las distintas obligaciones que han asumido los representantes de las entidades de control allí participantes, entre otras un calendario con temáticas definidas para la preparación de los PGA articulados que se desarrollarán a partir del segundo semestre de la actual vigencia, así como las respectivas capacitaciones para los propósitos comunes y/o concurrentes.
- Como producto de las recomendaciones de la Misión y de la propia esencia de la labor de la AGR, se han presentado importantes iniciativas para ser incorporadas en el Estatuto Anticorrupción, que tienen relación con el mejoramiento sustancial del Proceso de Responsabilidad Fiscal, tema del que se ocupa otro capítulo de este informe, así como una serie de propuestas relativas a las calidades de los candidatos a contralor territorial, medición de los beneficios del control fiscal, medidas preventivas, articulación con el control interno y con el control político, auditorías concurrentes y planes de auditoría, sistemas de información, fortalecimiento del control preventivo, entre otras importantes iniciativas.
- La actual administración de la AGR ha dado impulso a las alianzas estratégicas con la Academia y la cooperación internacional en temas comunes como las iniciativas y propuestas que ha adelantado la Universidad del Rosario, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ, para el fortalecimiento del control fiscal territorial.

8. APLICACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS

Las diferentes administraciones utilizaron, de manera sistemática, los planes estratégicos como la carta de navegación de sus respectivas gestiones y se preocuparon por evaluar su cumplimiento en el decurso de las labores.

Para efectos de programación futura resulta interesante conocer, así sea en forma esquemática, cómo las diferentes administraciones enfrentaron el reto de darle cumplimiento a las finalidades misionales de la organización. De allí que se presenten a continuación las principales características de los respectivos planes estratégicos.

Administración Ossa Escobar

Los objetivos corporativos y sus principales características son:

1. Mejorar la calidad y cobertura del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

En este objetivo se concentra la mayor cantidad de actividades relacionadas con la realización de los productos de la Contraloría: auditoría, informes macroeconómicos, fallos de responsabilidad fiscal y cobros coactivos.

2. Mejorar la calidad y cobertura del control fiscal en el orden territorial.

La Contraloría General estableció como uno de sus objetivos corporativos mejorar la capacidad del control en el orden territorial. Esto implica apoyar las contralorías territoriales, fortalecer su presencia en la vigilancia de los recursos del orden nacional transferidos a los departamentos y municipios del país.

3. Construir y mantener unas excelentes relaciones con el Congreso de la República, apoyándolo técnicamente en un mejor ejercicio legislativo y promoviendo el control político.

Tema comentado en capítulo especial.

4. Lograr la participación efectiva de la sociedad en el ejercicio del control ciudadano para apoyar la labor de vigilancia fiscal que ejerce la Contraloría General de la República.

Con el fin de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y la Contraloría se prevé el desarrollo de audiencias públicas, la atención de las denuncias y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso auditor de la CGR.

5. Fortalecer el sistema de control interno de las entidades públicas para asegurar una gestión pública efectiva.

Se trata del proceso de articulación y estandarización de métodos con el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad responsable del tema.

6. *Construir una cultura de mejoramiento continuo en la CGR.*

Este objetivo busca la certificación ISO 9001 versión 2000, con lo cual se reconocen los conceptos de independencia y autonomía, que se requieren para el ejercicio del control y se fortalece la imagen de objetividad, técnica y calidad que debe mostrar la CGR ante la ciudadanía, el Congreso de la República, las entidades vigiladas y el Gobierno.

7. *Hacer de la Contraloría General de la República una entidad más eficiente y eficaz por medio del fortalecimiento institucional que conduzca a prácticas administrativas y misionales enfocadas a resultados.*

Mediante la adopción del proceso de reestructuración y modernización.

Administración Hernández Gamarra

Objetivo Corporativo: Mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal

El control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República por mandato constitucional, que se constituye en instrumento para procurar el buen uso de los recursos públicos, sobre todo en momentos de precariedad fiscal y con ello combatir todo tipo de corrupción que lastima el tejido social, demerita sus valores y mina los recursos públicos esenciales para solucionar los problemas de la sociedad colombiana. En la calidad y cobertura del control fiscal ejercido por la CGR reside la mayor parte del cumplimiento de su misión institucional.

El control fiscal estará orientado a consolidar una gestión pública moderna, eficiente y equitativa, exigiendo a los servidores públicos la rendición oportuna y periódica de los

resultados de su gestión. Los objetivos estratégicos en materia de vigilancia fiscal apuntan al cumplimiento de los lineamientos trazados para el buen uso de los recursos públicos; el desarrollo de acciones preventivas en la gestión pública y la defensa del patrimonio público.⁴²⁴³⁴⁴

Objetivo Corporativo: Fortalecer el control fiscal en el orden territorial

La propuesta de supresión de las Contralorías Territoriales contenida en el Referendo generó expectativas que sólo se aclararon una vez se conoció el resultado del Referendo. No obstante, la Contraloría General de la República ha definido dos líneas de acción: 1) evaluar las implicaciones de la supresión de las Contralorías Territoriales y 2) continuar fortaleciendo el control fiscal a nivel territorial.

Objetivo corporativo: Apoyar técnicamente al Congreso de la República para fortalecer el ejercicio del control político

El Congreso de la República es el órgano de representación de la ciudadanía, encargado de hacer las leyes, e instancia básica en las decisiones y orientaciones de la política general del Estado. Sobre esta base, es claro que el control político y la evaluación de la gestión de la política global del Estado debe estar en manos del Congreso, y por tanto la labor de la Contraloría General de la República se debe enfocar a prestar el concurso técnico y el apoyo analítico que requiere el Congreso para cumplir las funciones asignadas en la Constitución.

42 No sobra recordar que, desde el punto de vista del control fiscal, la evaluación de la gestión pública tiene el propósito de determinar si contribuye al correcto uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El producto de las actividades de vigilancia y control, por consiguiente, debe aportar al mejoramiento de dicha gestión, buscar el resarcimiento del daño patrimonial que se haya podido causar al Estado y denunciar a los infractores de las normas penales o disciplinarias. Esta evaluación se realiza en dos ámbitos principales: por un lado, con el control denominado “macro” que examina las políticas públicas y las situaciones de orden sectorial y general relacionadas con la gestión estatal; y, de otro lado, con el control “micro” que estudia y evalúa el comportamiento de cada una de las entidades que componen el Estado, tanto en sus políticas como en lo relacionado con la administración de los recursos. Este segundo campo del control es el que se denomina “el proceso auditor”.

43 Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieran pruebas fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fencimiento.

44 Younes, Diego. Régimen del Control Fiscal y del Control Interno, sexta edición, 2000, Legis, Bogotá.

Objetivo Corporativo: Afianzar la participación ciudadana en el control y vigilancia fiscal

La Constitución Política señala que los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la vigilancia de la gestión administrativa y de los intereses públicos, y su participación debe ser apoyada por las instituciones del Estado. En este sentido, el eje para lograr este objetivo es la promoción y consolidación del sistema de control fiscal participativo, que busca la vinculación de los ciudadanos, por medio de sus organizaciones a las actividades de control y vigilancia de los recursos y bienes de la nación.

Objetivo corporativo: Consolidar el proceso de mejoramiento continuo de la CGR

Este objetivo corporativo concentra las estrategias de mejoramiento continuo, para enfrentar los retos que implica ejercer su función de control y vigilancia fiscal acorde con el nuevo milenio. Sus estrategias se relacionan con el fortalecimiento del control interno, la consolidación de la cultura de calidad, la capacitación, la disponibilidad de herramientas de informática que permitan desarrollar los objetivos misionales, y la interiorización de la cultura enfocada a resultados.

Objetivo corporativo: Perfeccionar los procesos de apoyo para atender de manera eficiente y eficaz los objetivos misionales

Para el eficiente desarrollo de las labores misionales de la entidad se requiere consolidar: los procesos de gestión de talento humano, la asignación de los recursos físicos y financieros, los sistemas de comunicación interna y externa, y el desarrollo de instrumentos para la seguridad jurídica de la entidad.

Administración Turbay Quintero

Objetivo corporativo 1. Calidad y cobertura del control fiscal.

Comprende seis objetivos estratégicos: 1) mejorar la calidad y ampliar la cobertura del proceso auditor; 2) realizar el seguimiento y la evaluación de los planes de mejoramiento suscritos por los sujetos de control; 3) evaluar los sistemas de control interno de las entidades y organismos del Estado y conceptuar sobre su calidad y eficiencia; 4) ampliar la cobertura de la fiscalización de los recursos transferidos a los entes territoriales y mejorar la eficacia de las competencias prevalente y concurrente en los entes territoriales; 5) priorizar líneas de auditoría para que el proceso auditor tenga mayor efectividad, y 6) solicitar a las entidades vigiladas el establecimiento de normas y políticas públicas de contratación.

Objetivo corporativo 2. Defensa del Patrimonio Público.

Comprende cuatro objetivos estratégicos: 1) optimizar los resultados de los procesos de responsabilidad fiscal, 2) optimizar los procedimientos de jurisdicción coactiva para mejorar el recaudo; 3) ampliar la cobertura y mejorar la calidad del “Proyecto Enlace” con las Contralorías Delegadas y Gerencias Departamentales; y 4) atender de manera las solicitudes de control excepcional.

Objetivo corporativo 3. Interrelación técnica con el Congreso de la República y calidad de las políticas a nivel macro y sectorial.

Comprende tres objetivos estratégicos: 1) evaluar, mediante estudios y análisis sectoriales y macroeconómicos, la calidad de las políticas públicas y los temas de impacto nacional; 2) afianzar las relaciones técnicas con el Congreso para fortalecer su función legislativa y el ejercicio del control político atendiendo sus requerimientos constitucionales y legales y 3) fortalecer la función de advertencia y buscar otros sistemas o mecanismos de control fiscal

Objetivo corporativo 4. Control Fiscal participativo para una ética de lo público.

Comprende cuatro objetivos estratégicos: 1) formular y desarrollar la política pública de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión fiscal; 2) adelantar programas de formación de ciudadanos y organizaciones civiles en valores ciudadanos y mecanismos de participación para hacer más efectiva su contribución al control y vigilancia de la gestión fiscal; 3) optimizar el sistema de denuncias sobre el manejo inadecuado de los recursos públicos para que la participación ciudadana sea efectiva y aporte valor agregado al ejercicio del control fiscal; 4) vincular las organizaciones ciudadanas al control y vigilancia de la gestión fiscal.

Objetivo corporativo 5. Modernización y mejora continúa.

Comprende cuatro objetivos estratégicos: 1) ajustar y poner en marcha el Programa de Modernización; 2) revisar y ajustar el Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE, 3) fortalecer el Sistema de Control Interno; y 4) fortalecer el Sistema de Gestión de Calidad.

Objetivo corporativo 6. Relaciones Interinstitucionales y calidad de la gerencia pública.

Comprende seis objetivos estratégicos: 1) desarrollar y fortalecer el SINACOF, armonizando la cooperación y la coordinación del ejercicio del control fiscal con las contralorías territoriales; 2) apoyar y promover convenios de cooperación con entidades

públicas y privadas, nacionales e internacionales; 3) suscribir y desarrollar convenios interinstitucionales de información, cooperación y utilización de base de datos para fortalecer la investigación y sanción en los procesos de responsabilidad fiscal; 4) apoyar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), en las entidades del Estado; 5) apoyar la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en las entidades del Estado; y 6) implementar la Cátedra de Ética Pública.

Objetivo corporativo 7. Gestión organizacional de apoyo a los procesos misionales.

Comprende siete objetivos estratégicos: 1) capacitar al talento humano y fortalecer sus capacidades y conocimientos con el fin de lograr un excelente desempeño en los roles asignados; 2) fortalecer la gestión integral del talento humano para que contribuya al eficiente y eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales; 3) desarrollar planes de motivación a funcionarios; 4) prevenir conductas disciplinarias que afecten el normal desempeño de los funcionarios de la CGR en cumplimiento de su función institucional; 5) gestionar, eficaz y eficientemente los recursos físicos, financieros y de información que soportan el adecuado desarrollo de las actividades de la CGR; 6) consolidar la posición jurídica de la CGR en torno a sus objetivos misionales y procesos de apoyo; y 7) mejorar los sistemas de comunicación con los clientes internos y externos.

9. INFORME DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La administración Hernández promovió el “Programa para el Buen Uso de los Recursos Públicos”, mediante el cual se buscaba que los altos dirigentes del sector público ejercieran su poder de tutela sobre las diversas agencias a su cargo para que se cumplan debidamente los planes de mejoramiento que éstas han adoptado, en respuesta a las observaciones de auditoría sobre la gestión y la situación contable y financiera.

Para tal finalidad, se realizaron reuniones con los Ministros del Despacho y los demás altos dignatarios de las ramas y órganos del poder público, en las cuales se les invitó a participar en este programa. Para concretar este compromiso la CGR remitió un documento, con el resumen de las observaciones de las comisiones de auditoría, en donde se expusieron los hallazgos relacionados con el examen de la gestión y los resultados, el manejo contable y financiero, el estado del sistema de control interno y los planes de mejoramiento.

Este documento, publicado en forma de libro, dio a conocer los principales aspectos de los diagnósticos elaborados por la CGR y los planes de mejoramiento a que se han comprometido las diferentes entidades, con lo cual se busca que la ciudadanía disponga de mayores elementos de juicio para su concurso en la vigilancia de su cumplimiento.

Un efecto adicional de esta publicación era ilustrar a los dirigentes del Congreso, el poder ejecutivo y la rama jurisdiccional, para que puedan prestar, cada uno en su ámbito de competencia, su mejor contribución a la reforma del Estado que se propuso llevar a cabo el Gobierno Nacional.

La CGR adoptó este informe con periodicidad anual y se introdujeron en los sucesivos informes innovaciones metodológicas que se reseñan a continuación.

El segundo se refirió a los resultados del proceso auditor a la gestión de las entidades de la rama ejecutiva del poder público en la vigencia 2003. Es una relación detallada de las evaluaciones hechas por las comisiones de auditoría, mediante las cuales se examina el comportamiento de la administración en cuanto al manejo presupuestal, financiero y

contable y el cumplimiento de sus labores misionales y se determinan las organizaciones y las áreas críticas que deben ser motivo de especial atención por parte de los responsables del Estado.

Incorpora una nueva metodología que permite, a partir de los dictámenes de auditoría, calificar la actuación de los directores de las entidades, tomando en consideración sus actividades respecto a la razonabilidad de los estados financieros y la favorabilidad de la gestión propiamente dicha para la administración de los recursos y el cumplimiento de sus labores misionales.

Mediante esta nueva forma de presentación de los resultados de la auditoría se esperaba que las opiniones y conceptos de los auditores de la entidad sean más inteligibles, contribuyendo así a tener una mejor comprensión y conocimiento de la “performance” de los administradores públicos. Es decir, se aprovecharon mejor sus resultados al estructurarse la calificación de la gestión pública que luego se perfeccionó en el tercer informe, en el cual se presentó la metodología de evaluación ya consolidada, cuyas principales características se sintetizan a continuación.

La nueva metodología

La nueva metodología resume los resultados del control micro.⁴² Se examinan sus dos aspectos principales: la *razonabilidad* de los estados contables, que comprende el manejo financiero y contable, y la *favorabilidad* de la gestión, que evalúa el sistema de control interno, el cumplimiento de las normas que rigen las actuaciones públicas y la gestión, que comprende las operaciones internas (llamadas “la administración”) y el cumplimiento de las funciones misionales. Además, se precisan y aclaran los principales elementos conceptuales relativos al dictamen de las comisiones de auditoría.

Dictamen y fenecimiento: significado e importancia.

Sobre el dictamen hay dos expresiones complementarias, la legal y la administrativa:

a. Expresión legal

Es la manifestación oficial tradicional de la CGR sobre la apreciación que le merece la gestión de la entidad y permite determinar los criterios para el fenecimiento de la cuenta fiscal. Este último es el acto por el cual se pone fin a la revisión de la cuenta rendida a la CGR por los sujetos de control. Si los resultados obtenidos en el proceso de revisión sobre la gestión fiscal, le permiten expresar una opinión razonable sobre los estados

contables y un concepto favorable sobre la gestión, el pronunciamiento tendrá la connotación de fenecimiento. En caso contrario, si como resultado de la auditoría no son satisfactorios la opinión sobre la razonabilidad de la información financiera o el concepto sobre la administración, el manejo de los fondos, bienes y recursos públicos asignados y el cumplimiento de metas e impactos de sus resultados, se apreciará como no fenecida.

Se trata, al decir de Younes, del acto administrativo por medio del cual se aprueba la cuenta presentada por el responsable de rendirla, es decir, se considera o no que la cuenta está correcta y que sus operaciones y actos son adecuados desde el punto de vista fiscal.

El dictamen se estructura con el concepto sobre la gestión y la opinión sobre los estados contables y surge de la aplicación de una matriz (Cuadro 1) en la cual se contemplan las combinaciones entre estos dos elementos, que permiten determinar, con mayor seguridad y transparencia, si se fenecen o no las cuentas de las entidades auditadas.

El concepto sobre la gestión puede ser de tres modalidades: favorable, favorable con observaciones o desfavorable. En él se expresa si la administración ha sido económica, eficiente y eficaz. Asimismo, si la entidad cumplió con las normas legales y administrativas, si cuenta con un sistema de control interno y si realiza sus actividades acatando las disposiciones de carácter ambiental que le obligan.

Las características de los tres probables conceptos se definen de la siguiente manera:

Favorable. Se emite cuando se demuestra que la entidad auditada, apoyada en un efectivo sistema de control interno, logró adquirir y asignar económicamente los recursos, hizo una utilización eficiente de ellos y cumplió en forma eficaz sus objetivos y metas, con una distribución equitativa de costos y beneficios.

Favorable con observaciones. Se emite cuando los resultados de la auditoría evidencian deficiencias que no afectan en forma material y significativa el manejo de los recursos y los resultados de la gestión, que no impiden conceptuar sobre los criterios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

Desfavorable. Se emite cuando se evidencia que la administración no cuenta con un efectivo sistema de control interno, le falta eficacia o no tiene la eficiencia requerida, todo lo cual genera fallas que afectan en forma material y significativa el manejo de los recursos y los resultados de la gestión.

A su vez, sobre los estados contables se emite una *opinión* que puede ser de cuatro clases:

limpia, con salvedades, negativa o de abstención, y expresa si los estados contables presentan, de manera adecuada, la información financiera de la entidad.

Estas cuatro modalidades principales se definen así:

Limpia. Indica que la información sobre la situación financiera y estados conexos carecen de salvedades, de acuerdo con lo analizado por el auditor. Por consiguiente, permite opinar que los estados contables están “razonablemente presentados”.

Con salvedades. Se emite cuando el equipo auditor, en el transcurso de su trabajo, ha encontrado errores e inconsistencias, en un porcentaje de materialidad menor al 50% del total del activo o del pasivo más patrimonio, que permite opinar que los estados contables, excepto por dichas salvedades, “presentan razonablemente la situación financiera.”

Negativa. Se emite cuando se han encontrado errores e inconsistencias en los estados contables que, en su conjunto, inciden en el resultado de las operaciones, con una materialidad mayor al 50% del total del activo o del pasivo más patrimonio. En este caso, el auditor opina que los estados contables “no presentan razonablemente la situación financiera de la entidad”.

Abstención. Ocurre cuando el auditor tiene limitaciones en la información, cuando ésta no se ha suministrado a tiempo o cuando la información suministrada es incompleta, lo cual no permite al auditor formarse una idea sobre la calidad y cantidad de las cifras sujetas a examen. Bajo esta última condición la entidad estaría obstaculizando la labor de la Contraloría General de la República y se sometería a las posibles sanciones previstas por la Ley.

En la práctica, sólo existen dos modalidades de fenecimiento: sí o no. En el primer caso, el ente de control, aunque puede tener observaciones sobre la gestión o salvedades sobre los estados contables, manifiesta que no hay impedimento para fenecer la cuenta; y, en el segundo caso, que son insatisfactorios y, en consecuencia, no se da por fenecida la cuenta respectiva.

El no fenecimiento no sólo implica la obligación para la entidad de proceder a corregir las situaciones que dieron origen a este pronunciamiento, sino a que se preste una mayor atención a la entidad respectiva, para lo cual se introduce una innovación a la interpretación de este acto, que se explica enseguida.

En la matriz que se presenta a continuación se observan las doce combinaciones que llevan al “dictamen”, es decir, a la conclusión de si la entidad merece que le sea declarado el fenecimiento o no.

Cuadro 1. Matriz de fenecimiento

Opinión* / Concepto**	Limpia	Con salvedades	Negación	Abstención
Favorable	Sí	Sí	No	No
Con Observaciones	Sí	Sí	No	No
Desfavorable	No	No	No	No

En consideración a lo anterior, para declarar el fenecimiento o no de la cuenta fiscal, se deberá tener en cuenta la interrelación de los conceptos emitidos sobre la gestión y la opinión sobre la razonabilidad de los estados contables. En el caso de combinaciones de opinión y concepto que se sitúen en la zona sombreada conducirán a fenecimiento. En los demás casos, no es posible.

b. Escala de calidad de la gestión

Como se aprecia en el anterior cuadro, el examen binario (fenecimiento o no de la cuenta) oculta la diversidad y la riqueza de los resultados de las auditorías en el examen de la gestión de las entidades públicas y limita las potencialidades de análisis que de los mismos se derivan.

Cada combinación tiene su propia significación, además de que conduzca o no al fenecimiento. Para decirlo en otras palabras, los diferentes “sí” y “no” del anterior cuadro pueden significar cosas bien distintas desde el punto de vista de la gestión de las entidades y de la razonabilidad de sus estados contables. Por ejemplo, son evidentes las diferencias entre el dictamen compuesto por una opinión limpia y un concepto favorable, que aquel conformado por una opinión con salvedades y un concepto favorable con observaciones, aunque, en ambos casos, se haya fenecido la cuenta.

Es decir, cada uno de los doce potenciales dictámenes que surgen de la combinación entre la opinión y el concepto tiene su significado intrínseco, de tal manera que es posible tener doce “resultados” o evaluaciones distintas sobre la gestión general de la entidad auditada.

Con el fin de aprovechar el potencial de significación de los dictámenes, se establece una escala de calidad de la gestión global de las entidades, para lo cual los elementos de la anterior matriz se separan en dos subconjuntos.

El primero de ellos está conformado por los elementos a_{11} , a_{12} , a_{21} , a_{22} , donde están contenidas las entidades que reciben fenecimiento. Sin embargo, el subíndice de cada elemento denota una calificación distinta de la gestión global de la entidad y entre menor sea, mejor es esa calificación.

Cuadro 2A. Matriz de escala de calidad de la gestión

Opinion / Concepto	Limpia	Con salvedades	Negación	Abstención
Favorable	a_{11}	a_{12}	a_{13}	a_{14}
Con Observaciones	a_{21}	a_{22}	a_{23}	a_{24}
Desfavorable	a_{31}	a_{32}	a_{33}	a_{34}

* La opinión se da sobre los estados contables

** El concepto se da sobre la gestión

El segundo subconjunto comprende el resto de los elementos de la matriz y en él se sitúan las entidades que no reciben fenecimiento. También en este caso, entre menor sea el subíndice la calificación es menos mala, de tal manera que el grado 11 indica la mejor calidad y el grado 34 la peor de ellas.

Esta innovación tiene como objetivo adicional, pero muy importante, hacer más comprensibles para los ciudadanos y aún para las propias entidades, los pronunciamientos de la CGR en esta materia y perfilar los riesgos, así como la línea de acción que se debería seguir en cada caso si se quieren eliminar éstos.

Posteriormente, con el fin de aprovechar este potencial de significado de los dictámenes, se establecieron dos metodologías complementarias: puntaje de calificación y semáforo.

a) Puntaje de calificación

Se estableció una escala de puntajes que expresa la calidad de la gestión global de las entidades. Cada cuadrante tiene un valor distinto, que corresponde a la calidad de la opinión y el concepto, es decir, la calidad de la gestión.

La asignación de los valores tiene cuatro supuestos importantes:

- La calificación de menor valor es la más insatisfactoria. En consecuencia, cuando una entidad aumenta su calificación ha mejorado su gestión y a la inversa.
- Disminuyen de izquierda a derecha y de arriba abajo siguiendo la lógica de las combinaciones en los dictámenes.
- La abstención de opinión se considera más grave que la negación de opinión.
- Existen celdas con valores iguales, aunque la combinación de concepto y opinión es distinta porque se considera que lo ganado en uno se pierde en el otro, dado que el concepto tiene un valor equivalente a la opinión.

Cuadro 2B. Matriz de escala de calidad de la gestión

Concepto \ Opinión	Limpia	Con salvedades	Negación	Abstención
Favorable	A ₁₁ : 100	A ₁₂ : 90	A ₁₃ : 70	A ₁₄ : 50
Con observaciones	A ₂₁ : 90	A ₂₂ : 80	A ₂₃ : 60	A ₂₄ : 40
Desfavorable	A ₃₁ : 70	A ₃₂ : 60	A ₃₃ : 40	A ₃₄ : 30

En estas condiciones resulta sencillo hacer comparaciones: entre entidades por su posición relativa (expresada en puntaje) y al interior de una misma entidad entre vigencias.

b) Semáforo

Tal como se aprecia en el cuadro, las entidades que se encuentran en los cuadrantes A₁₁, A₁₂, A₂₁ y A₂₂, han recibido el fenecimiento de sus cuentas y, por lo tanto, aunque existen algunas diferencias entre estos cuadrantes, tienen una situación satisfactoria. Hacen parte de **la franja verde** del semáforo. Las entidades que quedan en los cuadrantes A₁₃, A₂₃, A₃₁ y A₃₂, se sitúan en la **franja amarilla**, que indica precaución, vale decir, que su situación tiene la posibilidad, con un esfuerzo, de mejorar (pasar de no fenecimiento a fenecimiento) o empeorar en forma grave; y las entidades que se sitúan en los cuadrantes A₁₄, A₂₄, A₃₃ y A₃₄, o sea la **franja roja**, se encuentran en situación insatisfactoria.

Cuadro 3. Calificación de la gestión

Opinión / Concepto	Limpia	Con salvedades	Negación	Abstención
Favorable				
Con Observaciones				
Desfavorable				

En la administración Turbay Quintero, no obstante los resultados con la metodología descrita, dentro del proceso de mejoramiento continuo se vio la necesidad de considerar otros factores que influyen en la evaluación de las entidades, y que van más allá de la razonabilidad de los estados contables y la favorabilidad de la gestión, componentes del tradicional dictamen de auditoría.

Luego de un trabajo de varios meses se diseñó un nuevo modelo de evaluación que se aplicó a partir del año 2009, y cuya línea base se estableció con los datos de la vigencia 2007.

Dicho modelo se materializó en el Sistema de Información Integral de la Gestión Pública, SIIGEP, orientado a generar estadísticas de información de la gestión de los sujetos de control y a consolidar en un único portal de datos, además del dictamen de auditoría, los indicadores de riesgo institucional, SIRI, la evaluación del sistema de control interno, los hallazgos, los procesos administrativos sancionatorios y el Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

Los factores adicionales al dictamen antes mencionados operan en forma independiente e influyen, de acuerdo con una estimación ponderada, en el *ranking general de las entidades*, sin ningún efecto legal sobre el dictamen en la metodología del Audite actual.

Si bien los datos son distintos a los obtenidos con la metodología tradicional, dado que reflejan más detalladamente una realidad compleja, la comparación de la línea base de 2007 con las cifras tradicionales, muestra que no se presentan cambios fundamentales, pero sí se enriquece el análisis de una manera importante.

Para su mejor conocimiento, a continuación se explican, de manera breve, los componentes considerados en esta ampliación de la metodología:

1. Peso de los Componentes:

Componente	Puntos
Dictamen	80
Hallazgos	10
Procesos Administrativos Sancionatorios –PAS-	5
Sistema de Riesgo Institucional –SIRI-	5
Total	100

2. Calificación por componentes:

a). Dictamen: se obtiene llevando a base 80, el puntaje obtenido en la matriz de fenecimiento de acuerdo con el cuadrante en el que queda ubicada la entidad. De esta manera una entidad ubicada en el cuadrante A_{11} , al cual se le asigna 100 puntos, en esta metodología tendrá un peso de 80 puntos.

b). Hallazgos: este aspecto tiene asignado un peso de 10 puntos y los obtendrá la entidad que alcance 100 puntos en la evaluación del componente de hallazgos, de acuerdo con la siguiente ponderación realizada con base en los tipos de hallazgos:

Tipo	%
A = Administrativo	15
F = Fiscal	70
P = Penal	5
D = Disciplinario	10
Total	100

Una vez capturados los hallazgos en sus diferentes connotaciones, en cada una de las entidades evaluadas, se procede a determinar la ocurrencia en cada tipo de hallazgo (fiscal, penal, disciplinario, administrativo) y con base en ésta se define una escala de puntuación. Cuando la dispersión es amplia, la escala es continua; de lo contrario, la escala es discreta. El límite inferior de las escalas establecidas en las cuatro clasificaciones de hallazgos es cero, al cual le corresponde la máxima puntuación, es decir, 100 puntos; por su parte la mínima puntuación (cero puntos) se asignará al mayor número de hallazgos identificados. Una vez establecida la escala, se procede a aplicarla a cada una de las entidades, en cada uno de los tipos de hallazgos. La puntuación final se obtiene multiplicando los puntos obtenidos en cada tipo de hallazgo por el factor ponderador y sumando estos resultados. Este valor se lleva a base 10 que es el máximo puntaje que tiene el componente de hallazgos y esta es la calificación definitiva.

c). Procesos Administrativos Sancionatorios, PAS: se califica con base en una escala discreta de valores en la que el mayor puntaje, 10 puntos, está asignado a la entidad que no tiene procesos administrativos sancionatorios.

d). Sistema de Riesgo Institucional, SIRI: se basa en la evaluación del Sistema de Riesgo Institucional realizado en desarrollo del proceso auditor. La entidad con la menor nota de Riesgo institucional tendrá asignados 5 puntos.

Los Hallazgos de Auditoría. Son hechos relevantes que se constituyen en un resultado definitivo en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada que, al aplicar pruebas de auditoría, se complementará estableciendo sus causas y efectos. Lo anterior hace que los hallazgos deban ser considerados como un componente complementario y explícito en la evaluación de la gestión pública de los sujetos de control de la CGR.

Los Procesos Administrativos Sancionatorios. La potestad sancionatoria de la CGR se deriva del numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política, desarrollada por el legislador en los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993.

El ámbito de este proceso está condicionado a que el destinatario del mismo, sea un servidor público, o un particular vigilado cuando maneja o administra fondos o bienes del Estado. En este orden, los servidores de las entidades públicas sujetos de control de la CGR pueden verse abocados a procesos sancionatorios fiscales, en ejercicio de sus funciones relacionadas con la gestión pública y responsabilidad con la Contraloría General de la República.

Esta situación amerita su inclusión como uno de los componentes a la hora de evaluar la gestión pública, en razón a que las decisiones de los servidores públicos tienen un impacto directo sobre la misma.

El Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional, SIRI. Es un sistema de información que permite identificar y evaluar el nivel de riesgo, entendido como la posibilidad latente de que ocurra un evento negativo inesperado, al cual está expuesta una entidad pública en el manejo y administración de los recursos públicos.

Este componente comprende un conjunto de indicadores que relacionan diferentes variables, mediante las cuales se pueden evaluar los niveles de riesgo a que están expuestas las organizaciones estatales. Para obtener estos resultados, en el proceso auditor se aplica el procedimiento respectivo, el cual incluye la evaluación de 75 indicadores, agrupados en áreas como: contratación, administración de recursos, trámites y procedimientos, entre otras.

El riesgo se puede ubicar en tres niveles, a saber: bajo, medio o alto, siendo el nivel bajo la situación más segura y alto la ubicación de mayor vulnerabilidad. Por lo anterior, este componente, al igual que todos los demás, es significativo en la evaluación de la gestión.

Con esta nueva metodología se espera una evaluación más realista del comportamiento de los sujetos de control. Ya para el año 2009, esta metodología se desarrolló mediante *Sistema de Información Integral de la Gestión Pública, SIIGEP*, ya mencionado.

Ranking de entidades

Una vez obtenidos y consolidados los datos de la evaluación de la gestión de las entidades, se procede a establecer el *ranking general de las entidades* y el *ranking de las entidades estratégicas y de relación directa con el gobierno nacional*, con base en la integración de las calificaciones de los cuatro componentes: dictamen, hallazgos, procesos administrativos sancionatorios - PAS y sistema de indicadores de riesgo institucional – SIRI, en un orden descendente, entre 100 y 24 puntos, iniciando con la entidad que obtuvo la mayor calificación y, por ende, una mejor gestión y terminando con la de menor valoración.

Para tal efecto, se establece la siguiente escala:

Cuadro 5. Escala de Gestión

Rangos	Cualificación
100 – 85	Óptima
75 - 84,9	Buena
60 – 74,9	Regular
24 – 59,9	Crítica

El mínimo puntaje que puede obtener una entidad evaluada es de 24 puntos, considerando que se haya ubicada en el cuadrante A34 de la matriz de fenecimiento [30 puntos de 100 llevados a base 80] y no tenga puntos en los otros componentes de hallazgos, PAS y SIRI.

Finalmente, se realizan análisis individuales y generales por entidad, sectores, entidades estratégicas, ministerios, entidades con mayores presupuestos, entidades estratégicas y de relación directa con el gobierno nacional y comparaciones de la evolución histórica de la gestión pública de las entidades en los últimos años considerando los componentes que la integran.

Este análisis se presenta a los representantes legales de las entidades auditadas y, de manera agregada, al Presidente de la República, al Congreso y a la ciudadanía en general, en un documento titulado *Evaluación de la Gestión Pública*.

En este documento, que se publica en la página web de la entidad, los ciudadanos pueden encontrar una escala que mide la calidad de la gestión de las entidades, desde aquellas que se encuentran en una situación óptima por el manejo que dan a su gestión y a sus estados contables, hasta las que presentan una situación preocupante.⁴⁵

45 Cabe indicar que los resultados obtenidos en 2009 contrastan con la realidad conocida en 2010 sobre la gestión de ciertas entidades, donde se han encontrado anomalías, razón por la cual esta metodología debe ser revisada bien en su estructura o en su aplicación para evitar que se presenten estas inconsistencias.

10. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL

Para responder a las frecuentes críticas sobre la relación costo beneficio de las actuaciones de la CGR, desde la administración Ossa Escobar se inició el cálculo de los beneficios financieros obtenidos como consecuencia de la labor de la entidad, gracias al nuevo enfoque del control y los desarrollos conceptuales que permitieron construir una metodología objetiva para medir el impacto de esta labor.

Dicha aproximación conceptual no es aún una metodología. Las primeras ideas en torno a este ítem contemplan dos conceptos de medición: beneficios por recuperaciones y beneficios por ahorros. Se entiende por recuperación el reintegro de un dinero girado por la entidad pública auditada, ante la observación formulada por el órgano de control, sobre la inconveniencia o ilegalidad de ese determinado pago hecho por el sujeto auditado. Ahorro, por su parte, significa el hecho mediante el cual, producto de una observación de la Contraloría y aceptada por la institución auditada, se genera la terminación consensual de una obligación contraída con recursos públicos, lo cual evita que el compromiso asumido por la entidad culmine en un detrimento al erario.

A estas recuperaciones y ahorros del proceso auditor se agregan los recaudos por concepto de los procesos de responsabilidad fiscal, bien por pago voluntario de los implicados o como fruto de los procesos de jurisdicción coactiva.

Dicho de otra manera, las recuperaciones, se originan cuando existe un aumento patrimonial sin erogación de fondos, producto de un incremento de los activos o una disminución de los pasivos con ocasión de las observaciones de la CGR; ahorro, se origina cuando las entidades vigiladas evitan la erogación de recursos. A ello se agrega el monto recuperado en los procesos de responsabilidad fiscal, bien porque los presuntos responsables hayan decidido reintegrar determinados valores de manera voluntaria o bien porque se hayan rescatado mediante la aplicación del cobro coactivo, al haberse fallado el mencionado proceso.

Cuando se determinan los beneficios tomando en cuenta estos hechos, se aprecia que su monto es mucho mayor que el obtenido por los procesos de responsabilidad fiscal,

el único percibido por la ciudadanía y los comentaristas. En efecto, el monto de estos beneficios se ha comparado con los presupuestos asignados a la CGR, obteniéndose una relación muy favorable, en contravía de la opinión de los críticos.

De todas maneras, los beneficios estimados no incluyen los culturales y sociales y de índole organizativa obtenidos por la Nación, como resultado de la fiscalización que ejerce la CGR y que obliga a corregir actuaciones administrativas que podrían conducir a posibles detrimentos patrimoniales con consecuencias sociales no cuantificables. Tampoco incluye el incremento de la cultura de la probidad, resultado de la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gerencia pública.

Esta nueva concepción ha sido de aceptación internacional. Las Contralorías Generales de Panamá, Nicaragua y Cuba, han participado en talleres en los cuales se explican y socializan; las mismas actividades fueron solicitadas por la Contralorías de Costa Rica y Chile.

En las administraciones Hernández Gamarra y Turbay Quintero se continuó aplicando este criterio e informando a la ciudadanía sobre los resultados de este ejercicio. Sin embargo, carece de rigor técnico, de ahí que sea punto central de la propuesta de la AGR en el camino hacia la transformación del control fiscal.

11. CONTROL FISCAL AMBIENTAL

En la Constitución de 1991 y luego, en las leyes 99 de 1993 (relacionada con el medio ambiente) y 42 del mismo año (sobre el control fiscal), se introdujeron tres cambios trascendentales en el tratamiento de la cuestión ambiental por parte del órgano de control:

1. Se incorporaron numerosos artículos relacionados con el medio ambiente, a tal punto que la Corte Constitucional, ha hablado de una “Constitución Verde”. Entre estos cambios, existen dos fundamentales: el derecho a un ambiente sano y el compromiso del Estado de promover un desarrollo sostenible.
2. La nueva Constitución dio un vuelco a la función de fiscalización. Indicó que debía determinar el cumplimiento por parte de los entes públicos, no sólo de las normas legales y contables de general aceptación, sino que debía evaluar la gestión y los resultados, a partir de cinco principios esenciales: economía, eficacia, eficiencia, equidad y la valoración de los costos ambientales.⁴⁶

Estableció también la obligación al ente fiscalizador de producir anualmente, con destino al Congreso de la República, para el ejercicio del control político que le es propio, “un informe sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales”.

De tal manera que la incorporación del tema ambiental en la labor fiscalizadora fue un cambio revolucionario, acorde con las preocupaciones actuales de la sociedad contemporánea. El cuidado de los bienes públicos reunidos bajo el concepto de “medio ambiente y recursos

46 Cabe anotar que la Constituyente cometió un error técnico al denominar este principio como “valoración de costos ambientales” cuando debió hablar de sostenibilidad ambiental, toda vez que la valoración es un método y no es la finalidad. El espíritu del Constituyente era que las entidades tuviesen plena conciencia de sus impactos ambientales y, en consecuencia, los minimizara. Véase al respecto el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente, 1990, CGR, en el cual se hace una amplia explicación de este tema.

naturales” enriquece y hace más compleja la labor de los entes de control. Además, vincula dicha labor con la preocupación universal, expresada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, sobre la necesidad de que las actividades humanas garanticen la sostenibilidad ambiental. Preocupación que se concretó en el nuevo principio del desarrollo sostenible.

La labor de control ambiental por parte de las entidades de fiscalización reconoce y reivindica que los bienes naturales son parte del patrimonio público y que, por razones éticas y prácticas, la búsqueda del desarrollo sostenible debe ser una directriz esencial de la gestión pública, con idéntico valor al cumplimiento de los principios legales y a un manejo eficiente, económico, equitativo y eficaz de los recursos.

A partir de 2000 se definió el rumbo en materia de control fiscal ambiental, en una correcta interpretación de las normas referidas, delimitado en cinco campos, así:

- a). El control a las entidades nacionales que tienen el carácter de reguladoras ambientales o cuya función esencial está ligada a los asuntos ambientales. Tal es el caso del Ministerio del Medio Ambiente, 33 Corporaciones Autónomas Regionales - que son las autoridades regionales - y 4 institutos de investigación ambiental. Asimismo, se audita la gestión pertinente de aquellas entidades que hayan recibido recursos con este destino.
- b). El control del comportamiento ambiental de todas las entidades del Estado, pues debe ser parte de las auditorías integrales que se realizan periódicamente, además de aquellas auditorías específicas, cuando quiera que se estén ocasionando daños graves.
- c). La incorporación de la dimensión ambiental en el control macro que ejerce sobre las políticas, planes y programas del gobierno a fin de verificar su correspondencia con los criterios del desarrollo sostenible. Particular atención en esta materia se concede a los impactos de los proyectos de inversión y a las medidas de orden macroeconómico;
- d). Preparación y presentación anual del informe sobre el estado del medio ambiente en Colombia, que está orientado a informar sobre la evaluación de la gestión del Estado y
- e). La incorporación sistemática de este tema en los procesos de participación ciudadana.

Aunque las tres administraciones desarrollaron una labor fructífera en este campo, cabe señalar que en la administración Turbay Quintero se hizo un esfuerzo respecto a ciertos temas de especial interés como los problemas ambientales del río Bogotá y el transporte de carbón en Santa Marta. Además, como se señala en el capítulo sobre SINACOF, se

logró por primera vez la realización de auditorías articuladas entre la CGR y las Contralorías Territoriales, como en el caso del recurso hídrico y los residuos hospitalarios.

De todas maneras, en la cuantificación del daño ambiental y en una evaluación integral del Sistema Nacional Ambiental, SINA (las CAR, las Unidades Ambientales urbanas, los municipios y departamentos, etc.) aún falta mucho.

El Informe ambiental

Mención especial debe hacerse del informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente que, en cumplimiento de la obligación constitucional, ha presentado anualmente la CGR al Congreso de la República y a la ciudadanía, sobre todo porque en sus diferentes versiones se han hecho aportes interesantes, entre los cuales cabe mencionar la metodología para evaluar la relación entre recursos financieros y desafíos ambientales regionales, publicada en el informe de 1999, y la sistemática manera de evaluar el gasto ambiental del Gobierno Nacional. Tema que ha sido motivo de permanente controversia toda vez que este último siempre ha pretendido que se acepten erogaciones que no son de índole ambiental.

12 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

EL CONTROL DEL CONTROL

En el informe de gestión⁴⁷ relativo al período 1999 – 2000 se dice que

“En Colombia se tuvo que instituir un órgano especializado para que saliera al saneamiento de todos los órganos de control fiscal y propendiera por su inmediata transformación.”

Como resultado de amplias deliberaciones, la Asamblea Nacional Constituyente, a instancias del constituyente Alfonso Palacio Rudas (q.e.p.d.), instituyó la figura del auditor como único órgano de control fiscal al control fiscal. En efecto, el artículo 274 de la Constitución Política de 1991 estableció que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercería por un Auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia, precisando que correspondería a la ley determinar la manera de ejercer tal vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. De esta manera, “se revivió la institución de la Auditoría que había tenido en la Ley 20 de 1975, su primer antecedente legislativo.”

Posteriormente, la Ley 106 de 1993 la organizó bajo la denominación “Auditoría de la Contraloría General de la República” como una dependencia de carácter técnico adscrita al despacho del Contralor General, con autonomía administrativa y presupuesto descentralizado, cuya función consistía en ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la CGR y del Fondo de Bienestar Social de la misma entidad. La Ley 330 de 1996 amplió el ámbito de competencias de la Auditoría Externa haciéndola responsable de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales.

En uso de las facultades extraordinarias de la Ley 573 de 2000 y previo concepto favorable del Contralor Ossa Escobar, lo cual destacamos como un acto de grandeza frente al control, mediante los Decretos Leyes 272 y 273 de 2000, se definen la naturaleza, alcances,

47 De la AGR.

estructura y demás elementos que configuran la Auditoría General de la República como se conoce hoy.

Las principales modificaciones adoptadas en los decretos mencionados son:

1. La denominación de Auditoría General de la República dada su vocación de vigilar a todos los órganos de control fiscal del país.
2. Su capacidad para determinar sus sistemas de vigilancia y control
3. La posibilidad de contar con empresas privadas colombianas en las labores de vigilancia de la gestión fiscal
4. La plena autonomía presupuestal
5. La desconcentración de las funciones en gerencias seccionales
6. La conformación y existencia de un patrimonio propio
7. La profesionalización de la entidad
8. La posibilidad de certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia;

Las funciones básicas que le fueron asignadas por el Decreto Ley 272 de 2000 se resumen de la siguiente manera:

Artículo 1. Denominación y naturaleza. 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.

Artículo 2. Ámbito de competencia. 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.⁴⁸

⁴⁸ Sin embargo, al hablar de las funciones del Auditor, señala: “12. 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.” Texto según Sentencia C-1339 -00 de la Corte Constitucional, del 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Artículo 3. Misión. 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.

Artículo 4. Objetivo. 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.

Artículo 5. 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 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.

Con este marco de referencia, a continuación se presenta una visión general sobre las principales innovaciones metodológicas y organizacionales que las distintas administraciones de la entidad introdujeron durante sus mandatos, la mayoría de las cuales han tenido continuidad y han perdurado en el tiempo, en lo que los dos últimos dos Auditores llaman un solo período de diez años con cinco auditores. Todos ellos han mostrado un esfuerzo permanente por mejorar la actuación de la entidad en el cumplimiento de sus labores misionales.

Desde la creación de la entidad los siguientes son los nombres y los períodos de los Auditores

N.	Nombre	Período
1	Alberto Yepes Mora	1993-1995
2	Alcira Hernández Maldonado	1995-1997
3	Hernán Alonso Mazo Giraldo	1997-1999
4	Álvaro Guillermo Rendón López	1999-2001
5	César Augusto López Botero	2001-2003
6	Clara Eugenia López Obregón	2003-2005
7	Piedad Amparo Zúñiga Quintero	2005-2007
8	Ana Cristina Sierra de Lombana	2007-2009
9	Iván Darío Gómez Lee	2009 - 2011

Proceso de modernización

Dentro del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, para el proceso de modernización de la CGR, se incorporaron recursos para un esfuerzo similar en la Auditoría General.

El 12 de septiembre de 2000 se celebró entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– el Contrato de Préstamo No. 1243/OC-CO, el cual tuvo como objetivo general apoyar el mejoramiento de la gobernabilidad del Estado colombiano mediante el fortalecimiento del sistema nacional de control fiscal con énfasis en la Auditoría General de la República, a través de su modernización institucional y tecnológica, contrato que tuvo como fecha de terminación el 30 de marzo de 2007.

Durante su ejecución se abocaron tres áreas: la misional, mediante el diseño de programas que permitieran el manejo de la información en materia presupuestal, contable, de contratación, de gestión y resultados y demás datos básicos de los entes vigilados. La segunda área es la dotación y adecuación tecnológica que permite enlazar, de manera interactiva, las distintas áreas y seccionales de la entidad para lograr unidad en el desarrollo de las actividades y contundencia en el cumplimiento de las funciones y procesos. Y la tercera, la administrativa, referida al presupuesto, contabilidad, pagos y nómina. Este contrato tuvo un valor de 1.6 millones de dólares.

La AGR, como organismo ejecutor de este proyecto, contrató a la firma auditora Amézquita y Cía. S.A. para realizar el informe de evaluación ex post a los resultados del proyecto. Dicho informe refleja el posicionamiento alcanzado por la Entidad en lo relacionado con la efectividad de la gestión y administración de estos recursos como también el fortalecimiento de sus actividades y la influencia positiva de la Entidad en el sistema de control fiscal colombiano, a través del desarrollo y puesta en marcha de un modelo de gestión fiscal independiente, transparente, eficiente y eficaz y que incluye el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas –SIREL–.

Ranking de las contralorías

Aunque no han sido continuados sino esporádicos, deben destacarse los esfuerzos hechos por las diferentes administraciones de la AGR por establecer, con base en diferentes factores de calificación, un ranking de las contralorías bajo su vigilancia.

En el año 2000, para comparar las contralorías departamentales entre sí, se efectuó un análisis estadístico con información reportada por las propias contralorías

departamentales y la que se obtuvo de otras fuentes oficiales, como el DANE y el Ministerio del Interior, para valorar la calidad de la gestión que realizan cada una de ellas en función del tamaño relativo y absoluto del presupuesto que maneja cada una de estas agencias de control.

Utilizando procedimientos estadísticos se obtuvo un escalafón de contralorías departamentales que permite compararlas con varios criterios concurrentes de calidad administrativa, la cantidad de personal, el tamaño poblacional del departamento, la intensidad de la acción desplegada y los resultados obtenidos tanto en control fiscal como en el área de responsabilidad fiscal.

Posteriormente, en el año 2009 la evaluación realizada sobre la gestión cumplida por 59 de las 63 contralorías en la vigencia de 2008 obtuvo como resultado el documento “Hacia la transformación del control fiscal colombiano”, que estableció niveles de calificación (sobresaliente, satisfactorio, regular, deficiente) según su desempeño.

La actual administración estableció un modelo de evaluación mucho más riguroso y exigente, ampliando los criterios e indicadores de desempeño denominado “*ocho criterios de evaluación de las contralorías*”, como se verá en el capítulo XV.

Función de certificación

El Decreto Ley 272 de 2000 establece como una de las funciones del Auditor General de la República certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia. En el año 2001 se intentó establecer una metodología con este propósito y aunque no se hizo realidad, vale la pena tener en cuenta este esfuerzo de innovación metodológica.

En general, se diseñó con base en cuatro etapas: la primera, evaluación de la gestión y los resultados de las actividades y la aplicación de indicadores de gestión. Posteriormente, con base en los resultados, se suscribe un convenio de mejoramiento con las entidades vigiladas, que permite establecer los correctivos a aplicar y se establecen las metas de los indicadores a alcanzar durante el proceso de certificación. La tercera etapa es la evaluación de las desviaciones presentadas en desarrollo de la gestión frente al convenio de mejoramiento suscrito, lo cual se logra mediante el registro y monitoreo de todas las actividades auditadas. Finalmente, se desarrolla la aplicación de indicadores de certificación, donde se establece el cumplimiento de los correctivos y metas propuestos, para concluir con la certificación o la descertificación de la gestión adelantada por la entidad vigilada.

Cooperación técnica y alianzas estratégicas

Se trata de uno de los campos en los cuales la AGR ha hecho un esfuerzo sistemático y continuado, especialmente con organismos de las Naciones Unidas y con la Agencia Canadiense internacional para el Desarrollo. Además, la AGR ha propiciado y mantenido alianzas estratégicas con entidades estatales y privadas del ámbito nacional, mediante las cuales ha buscado fortalecer el control social y la disponibilidad de experticias para el cumplimiento de sus labores misionales.

Entre las entidades con las cuales se han suscrito acuerdos de cooperación se destacan la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación, la Dirección General de Impuestos y Aduanas y la Escuela Superior de Administración Pública.

Metodologías para el control

En el período 2001 – 2002 se hizo un particular esfuerzo en el campo de las metodologías para el control fiscal, que luego se ha continuado en cada una de las administraciones posteriores. Dicho esfuerzo se concretó, por ejemplo, en el diseño y expedición de 22 metodologías misionales, que abarcaron todas las áreas principales del proceso auditor, tales como el macroproceso de control fiscal, rendición, revisión y calificación de la cuenta, comunicación e instalación de auditorías, evaluación del sistema de control interno, área financiera, talento humano, recursos físicos, tecnología de información, contratación administrativa, mecanismos de participación ciudadana, gestión y resultados, gestión ambiental, procesos de responsabilidad, de jurisdicción coactiva, administrativos sancionatorios, informes de auditoría y evaluación y traslado de hallazgos.

En el período 2003 – 2004 se definieron varios sistemas y mecanismos de control, como los siguientes:

- Auditoría de revisión de la cuenta
- Auditoría integral
- Auditoría analítica
- Auditoría analítica de carácter horizontal
- Auditoría especial
- Circulares de advertencia

En la administración en curso se ha implantado un nuevo modelo de evaluación que se estructura en ocho criterios, resultado de un detenido proceso de análisis de la gestión de las contralorías que concluyó con la identificación de los principales frentes misionales y de vigilancia que deben ser fortalecidos.

Los aportes calificados de contralores y funcionarios de las contralorías en las mesas de trabajo realizadas por la Auditoría entre agosto y noviembre de 2009, permitió la elaboración del documento “Medición de la gestión de las actividades misionales y administrativas de las contralorías - Criterios e Indicadores”, que se está aplicando a partir de 2010.

Al mismo tiempo que se evalúa, a la luz de los nuevos criterios, también se realizan esfuerzos en el campo de la coadyuvancia, con el diseño de metodologías y su respectiva transferencia a las contralorías territoriales para su implementación en el ejercicio del control fiscal, tales como las siguientes:

- Metodología para la elaboración de los informes sobre finanzas, estado de la deuda, auditoría al balance y medio ambiente, que se ha acompañado de jornadas de capacitación a los funcionarios responsables.
- Metodología sobre los beneficios del control fiscal y la manera de reportarlos con base en el trabajo desarrollado por el convenio GTZ - Universidad del Rosario y un grupo de contralorías.
- Guía metodológica para la auditoría a la contratación que realizan las contralorías, como herramienta para ejercer el control fiscal, estandarizar criterios y realizar un proceso sistémico que mida y evalúe el ejercicio contractual en concordancia con la normatividad aplicable y vigente.
- Guía metodológica para el control de recursos al Sistema General de Participaciones en Educación, como instrumento de apoyo al control que ejercen las contralorías territoriales sobre estos recursos, propendiendo por su eficacia en esta labor de fiscalización.
- Instructivo teórico y práctico para la vinculación de las compañías aseguradoras en los procesos de responsabilidad fiscal, que responde al objetivo de definir estrategias, desarrollar instrumentos y ofrecer pautas que propendan por mejorar la calidad y la oportunidad del recaudo en los procesos de responsabilidad fiscal.

Mapas de riesgos

Acogiendo una de las más recurrentes recomendaciones de los expertos en el tema de corrupción y en la evaluación de las entidades públicas, la AGR, en el período 2001- 2002, hizo el esfuerzo de diseñar mapas de riesgo de sus sujetos de control. Estos mapas se construyeron con el fin de proporcionar una garantía razonable sobre los niveles de calidad de sus procesos y optimizar los recursos para la realización de los ejercicios de control fiscal, teniendo en cuenta los principios de economía y eficiencia.

Los criterios de evaluación comprendieron tres grandes áreas:

- Nivel de complejidad de las Contralorías;
- Seguimiento a la gestión y
- Otros factores.

Con base en la información relativa a estos campos se estructuró el Mapa General de Riesgos, publicado en el Informe de Gestión del período 2001-2002, páginas 36 y 37. En el período 2003-2004 se realizó un esfuerzo similar, a partir de 43 variables que involucraron las áreas misional y administrativa.

Reducción del universo de las contralorías

En el año 2000 existían en el país 178 contralorías territoriales, de las cuales 142 eran municipales, equivalentes al 80% del total, 4 distritales (2%) y 32 de carácter departamental.

Como consecuencia de la aplicación de la Ley 617 de 2001 se produjo una profunda transformación del sistema de control fiscal en el país al reducirse el número de contralorías territoriales a 68 entidades, de las cuales 32 son municipales, 4 distritales y 32 departamentales.⁴⁹

Esta reestructuración presentó el paradójico resultado de que mientras el país viene haciendo grandes esfuerzos por la descentralización, en este caso del control fiscal se produjo el fenómeno contrario.

Reforma del control fiscal

En la AGR ha existido una permanente preocupación por el perfeccionamiento del control fiscal tanto en su estructura general y sus funciones así como en su normatividad.

⁴⁹ Posteriormente se redujeron a 63 contralorías.

Son numerosos los esfuerzos que se han adelantado al respecto, de los cuales cabe mencionar dos de especial relieve: la conformación en el año 2003 de la Comisión para el Mejoramiento de la calidad del control fiscal y la Misión de Control Fiscal establecida por la presente administración.

Control recíproco

Dentro de “lo exótico”, en el mejor de los sentidos⁵⁰, de la estructura del Sistema Nacional de Control Fiscal, según la sentencia 1176 de la Corte Constitucional existe un control recíproco, con la misma intensidad, entre la Auditoría General y la Contraloría General, aquella tiene la vigilancia fiscal de la CGR, y la Contraloría, a su vez, ejerce la vigilancia fiscal sobre la Auditoría. No obstante, la Corte en dicha sentencia fija límites de no intromisión en el control recíproco, para que no se vulnere la independencia de la AGR.

En efecto, mediante Sentencia C-1176 de 24 de noviembre de 2004, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández, la Corte Constitucional, al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8 del artículo 4º del Decreto Ley 267 de 2000, precisó:

‘...En cuanto a los sujetos sobre los cuales se ejerce la vigilancia fiscal, cabe mencionar, que independientemente de la naturaleza pública o privada, o de sus funciones, o de su régimen ordinario o especial, los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, quedan sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por supuesto circunscrito a la gestión fiscal realizada. Por lo que es claro, que el artículo 267 de la Constitución, al disponer que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación, sin excepción alguna, consagra una cláusula general de competencia para esta entidad, a la cual se le encomendó, de manera exclusiva y excluyente, la función pública de control fiscal.

...En suma, según las normas constitucionales, la Contraloría General de la República es el máximo organismo de vigilancia y control fiscal en la organización estatal colombiana; y por lo tanto, en él radicó el constituyente una cláusula general de competencia para el cabal cumplimiento de los fines propios de nuestro Estado Social de Derecho.

50 En el sentido de extraño o singular.

...El artículo 274 de la Constitución, consagra que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor...

Esta disposición constitucional, concreta uno de los postulados del Estado Social de Derecho, en cuanto que la gestión fiscal que realiza el máximo órgano de vigilancia y control fiscal, respecto de los recursos públicos que le asigna el presupuesto general de la Nación, no queda por fuera de la vigilancia fiscal a que están sujetos todos los organismos y entidades del Estado, pues como lo ha considerado esta Corporación, en 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), implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. Ahora bien, atendería contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P. Artículo 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 ese motivo la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de tema enviada por la Corte Suprema.

...Es claro entonces, que por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución. También le corresponde a la Auditoría la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales; y, de manera excepcional, ejercer vigilancia sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías departamentales, en los términos que establezca el legislador. (Subrayado fuera de texto)

...Vigilancia y control fiscal de la Auditoría, que en el marco de la Constitución de 1991 le corresponde al máximo órgano de control fiscal, en cuya cabeza el constituyente radicó la cláusula general de competencia para ejercerlo. Es decir, es a la Contraloría General de la República, a la que le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría, dado que en Colombia únicamente ésta entidad,

de manera general, se encuentra autorizada por la Carta Política para ejercer vigilancia y control fiscal; y, solo de manera excepcional, la Constitución autorizó a la Auditoría para la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría. (Subrayado fuera de texto)

...Vigilancia y control fiscal que realiza la Auditoría General de la República que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la república bajo los mismos parámetros y condiciones que se aplican respecto de todos los sujetos de control fiscal, y que como tal, no puede considerarse interfiere la autonomía e independencia que le ha sido reconocida a aquella entidad para realizar la vigilancia de la gestión fiscal de ésta, pues tanto la Contraloría como la Auditoría tienen demarcada su competencia recíproca, única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que cada una realiza, sin que, ni la una ni la otra, puedan invadir o entrometerse en el ejercicio de la misión constitucional que a cada una de ellas le ha entregado la Constitución; por lo tanto cada una de ellas debe establecer criterios de control fiscal que no impliquen la determinación de las funciones del otro o la intromisión en ellas”.

Vigencias futuras

Este tema, hoy de actualidad, cuenta con un antecedente en el período 2003 – 2004. Como política institucional de la época se consideró que la labor de la entidad no se debía limitar a la verificación de qué manera se ha desarrollado una gestión ya concluida. Por ello se implementó la modalidad de *control fiscal prudencial* cuyo ejercicio permitía llamar la atención de los responsables del manejo de los recursos públicos para que se diera plena observancia al ordenamiento jurídico.

En desarrollo de esta política, la Auditoría emitió circulares con destino a los sujetos sometidos a su vigilancia y control, las autoridades que pueden adoptar decisiones en relación con ellos y a los funcionarios de la entidad, para advertir sobre la inminente ocurrencia de hechos que pueden incidir en la gestión encomendada y la necesidad de acatar la normatividad que rige para esos eventos.

Entre las circulares se destaca una relacionada con las vigencias futuras con cargo a regalías, sobre lo cual se dijo que:

“Constituía una práctica generalizada que los mandatarios locales antes del vencimiento de su período comprometieran recursos que deberían ser administrados por las nuevas autoridades. Lo anterior obligaba a aplazar la ejecución

de los programas y proyectos trazados por la nueva administración pues la falta de recursos hacía imposible llevarlos a cabo.

Con el objeto de corregir esta práctica, se indicó que era indispensable incluir, como criterio de evaluación dentro del proceso auditor, el análisis sobre el manejo dado a la figura de las vigencias futuras por parte de las autoridades locales.

Otros temas objeto de este tipo de advertencia fueron: convenios con organismos internacionales, elecciones de 2004, límites de gasto de las contralorías, cumplimiento de la Ley 716 de 2001 sobre saneamiento contable y culminación del período de los contralores.

Sistema de gestión de calidad

A partir de la Resolución 014 de 2005 se inició el proceso de implementación del sistema de gestión de calidad NTC GP 1000 2004, que cumple una función integradora de las actividades a partir de procesos, sus interacciones, su mejora continua y la participación de cada uno de los integrantes de la Auditoría para fortalecerlo.

Pensar y trabajar en procesos, tal como lo establece el Sistema, supone un cambio cultural pues la gestión se organiza a partir de actividades que interactúan para generar valor, que deben ser planificadas y controladas en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. La estructura jerárquica de la administración pública clásica se organiza en términos de satisfacción de los clientes, llámense contralores, ciudadanos y demás instituciones públicas.

En reunión del 26 de noviembre de 2008, el Consejo Directivo de ICONTEC autorizó el otorgamiento de los certificados de gestión de calidad a la Auditoría General de la República con los requisitos ISO 9001: 2000 y NTCGP 1000: 2004. La certificación de ICONTEC incluye también la certificación internacional IQNET.

La implementación del SGC le facilita a la AGR un desarrollo constante y la medición de la satisfacción social por la prestación de los servicios de control fiscal a las contralorías de Colombia, atención a la ciudadanía respecto al control fiscal y gestión del proceso fiscal para la reparación de daños al patrimonio público. Es, además, un requisito para interactuar con organismos de cooperación internacional. Lo mismo puede decirse de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno.

Desarrollos conceptuales

Es un área en la cual la AGR ha aportado trabajos y estudios y que la han habilitado para proponer numerosas reformas y perfeccionamientos normativos y técnicos para el control

fiscal del país y de la propia entidad. Al respecto, basta señalar los estudios publicados en su revista *Sindéresis* y en publicaciones especializadas auspiciadas por la misma entidad.

Capacitación

La AGR ha auspiciado y patrocinado diversidad de cursos, seminarios, talleres y foros destinados a dilucidar los diferentes aspectos involucrados en la actividad de vigilancia y control para garantizar el buen uso de los recursos públicos.

Basta señalar al respecto que, por ejemplo, durante 2007 se realizaron dos encuentros nacionales con los contralores territoriales. Estos encuentros permitieron el acercamiento de la AGR con las contralorías como también la socialización del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad del Proceso Auditor y la firma de convenios para la transferencia de tecnología y de conocimientos a las contralorías. Durante 2008 se realizó un nuevo encuentro en el cual se presentaron casos exitosos por parte de las contralorías.

Ya en la época presente se realizó un gran foro sobre *la grave sofisticación de la corrupción*. Como resultado de dicho evento, se creó una misión de expertos para fortalecer el control fiscal territorial, conformada por reconocidos especialistas nacionales y con el apoyo del Banco Mundial, a través del trabajo en la Misión de un experto internacional, ex Contralor General del Perú, con el objetivo de propender por la mejora misional y organizacional del control fiscal territorial.

La Misión de Expertos adelanta los estudios y análisis necesarios para proponer reformas legales y estructurales de tal manera que se avance en el control que se requiere frente a la inversión y el control de los recursos de carácter departamental, distrital o municipal para asegurar su adecuado uso y el combate efectivo a la corrupción. La Misión de Expertos propondrá reformas para el fortalecimiento y la modernización del sistema de control territorial en Colombia.

Participación ciudadana

Se han desarrollado dos tipos de actividades: audiencias públicas y el trámite de las quejas, denuncias y reclamos. Más recientemente, con el fin de incentivar la participación ciudadana y, por ende, el control social, se crearon diversos medios de recepción y seguimiento de denuncias, entre los cuales están el link “Contratación visible” dentro del sitio Web y una línea telefónica gratuita de atención al ciudadano, que se enlazan, en forma directa, con el Sistema de Información de Denuncias, SIQ, a través del cual la ciudadanía puede describir los hechos que consideren violatorios del régimen contractual.

Se han impulsado foros académicos y de participación ciudadana en los que se brinda la oportunidad de presentar denuncias que son atendidas y canalizadas por las gerencias seccionales.

A través de la creación de un índice para la búsqueda de noticias sobre casos relevantes en temas de contratación estatal, se ha realizado un monitoreo de prensa radial y escrita de forma permanente, con el fin de seleccionar las denuncias presentadas en los medios de comunicación sobre casos de corrupción en contratación.

Coadyuvancia con la CGR

La coadyuvancia⁵¹, es la misión que le impone a la Auditoría General de la República el artículo 3º del Decreto Ley 272 de 2000, al afirmar 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, 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”*.

Tal función le exige a la AGR desarrollar acciones dirigidas al mejoramiento y fortalecimiento de los procesos administrativos y misionales de las contralorías, orientada a la transformación⁵², la depuración⁵³ y la modernización⁵⁴, sin que de ninguna manera y en

51 Entendida como el conjunto de acciones dirigidas a contribuir, asistir, colaborar, acompañar, transferir conocimientos y recursos técnicos, científicos, académicos y prácticos, para el logro o consecución de algún propósito o meta o para cumplir con una misión, producto u objetivo igualmente previsto en la ley, radicado en cabeza de otro sujeto o persona objeto de aquella función.

52 Concebida como el empleo de uno o varios procesos y dinámicas administrativas, que conduzcan al establecimiento de cambios en la configuración de los órganos de control fiscal desde el punto de vista institucional, operativo, de gestión, etc, es decir, transferir y establecer los resultados de la experiencia de la AGR a las contralorías que vigila y a las que por misión debe coadyuvar.

53 Entendida como la supresión, eliminación o retiro de trámites operativos innecesarios, la terminación de actuaciones, la liquidación o la extinción de procedimientos, su acumulación, etc, mediante el empleo de procesos internos y de medidas administrativas de descongestión, que redunde en entidades cada vez más dinámicas, ágiles y eficientes.

54 Este cometido presupone el deber de promover la innovación, renovación y evolución en temas como metodologías, tecnologías, herramientas y procedimientos acompañados con los desarrollos de la disciplina administrativa contemporánea para alcanzar mejores

ningún caso implique asumir, desplazar o suplantar, tales procesos, en estricto respeto de las competencias que la ley y la constitución les asigna a éstas.

La función de coadyuvancia se manifiesta en el Plan Estratégico de la AGR “Fortaleza del Control fiscal” 2009 – 2011, en el objetivo institucional de “*Coadyuvar al fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal Colombiano*”. La estrategia para cumplir tal objetivo, es “*formular, transferir y cooperar con sistemas de control fiscal, guías metodológicas y otros medios para contribuir a la efectividad del control fiscal y al ejercicio de auditorías de impacto realizadas por las contralorías*”.

Si bien en administraciones anteriores se realizaron labores de coadyuvancia entre la AGR y la CGR, en desarrollo de la atribución legal en esta materia, debe resaltarse el convenio suscrito el pasado 11 de abril de 2011 entre las dos entidades y en el cual se concretan numerosas e importantes acciones de apoyo mutuo que, sin duda, contribuirán al proceso de fortalecimiento de la gestión de la CGR.

Como antecedente a este Acuerdo Específico la CGR y la AGR suscribieron el ocho (8) de septiembre de 2010 el denominado Convenio de Coadyuvar y Colaboración, en desarrollo de sus funciones misionales de: “...*vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos (...)*”, y “...*coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal (...)*” respectivamente.

Con fundamento en la colaboración armónica de las dos entidades para la realización de sus fines constitucionales y legales, en estricto respeto de las órbitas de competencia, tal convenio busca promover y desarrollar acciones de vigilancia a la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, para generar una cultura de control fiscal en beneficio del interés común, fortaleciendo una comunicación cada vez más fluida entre las dos entidades y estimulando la colaboración recíproca para avanzar hacia la modernización del Sistema Nacional de Control Fiscal Colombiano del cual ambas entidades hacen parte.

Motivación común fue la de desarrollar estrategias de lucha contra la corrupción, plantear reformas y promover una visión conjunta de política pública, aunar esfuerzos, recursos y aportes en aspectos técnicos, académicos, tecnológicos, investigativos e informáticos, para lograr mayor eficacia y oportunidad en el Control Fiscal Colombiano, y en el entendido que,

niveles de rendimiento, eficiencia, eficacia, de autocontrol y de resultados, que lleven a la satisfacción de los usuarios y a las contralorías como operadores del servicio.

tal como se afirma en el texto del Convenio: “(...)en ningún caso las acciones conjuntas implican renuncia o limitación de las competencias recíprocas de control, o intromisión en otras acciones de vigilancia como auditorías de control fiscal, responsabilidad fiscal y procesos sancionatorios. Por lo tanto. Los funcionarios competentes para decidir en esos temas, no harán parte de las acciones conjuntas de coadyuvancia derivadas de este convenio”.

Es de advertir que en el referido marco, el Acuerdo Específico no contradice, ni afecta el control recíproco obligatorio entre las dos entidades, que implica, como lo ha afirmado la Corte Constitucional, que las potestades de la AGR son las mismas que tiene la CGR respecto de sus sujetos de control, toda vez que ambos controles tienen la misma finalidad, cual es la salvaguarda de los recursos públicos. Lo anterior, cuando afirmó que: “*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.*”⁵⁵

Con amparo en la independencia de los diferentes componentes del Sistema de Control Fiscal Colombiano, y en la armonía atrás referida, las actividades que se desarrollen en cumplimiento de este Memorando de Entendimiento tendrán como referente la autonomía constitucional de la CGR y de la AGR para la ejecución y desarrollo de sus funciones, en el entendido que la función de coadyuvancia implica la evaluación de los resultados y del cumplimiento de los compromisos aquí asumidos por la CGR.

En desarrollo de la coadyuvancia y la colaboración recíproca, ni la Contraloría, ni la Auditoría pueden participar en los proceso para orientarlos ni condicionarlos en concreto, con carácter subjetivo e individual, ni desconocer la autonomía administrativa, presupuestal y jurídica que les caracteriza, ni participar, validar, refrendar o autorizar actuaciones subjetivas y específicas de las respectivas entidades, ni interferir la función misional, de manera tal que no pierdan su legitimidad y autoridad para controlar.

⁵⁵ Sentencia C-499 de 1998, referida en la sentencia C-1339 de 2000; y Sentencia C-1176 de 2004, además del concepto 1392 de 28-02-02 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En este sentido, es absolutamente diáfano que, con este Acuerdo Específico, la AGR no interfiere en las competencias propias de la CGR, ni la CGR ésta en las de aquella. No se desplaza la función constitucional de armonización de los sistemas del control fiscal que tiene la CGR; sino que cumple con su misión, de “*coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal*”.

Lo anterior, en concordancia con el hecho de que los vigilantes no pueden participar en la gestión de sus vigilados, tal como lo desarrolla la Corte Constitucional en sentencia C-113 de 1999, premisa esta aplicable a la AGR respecto de la CGR, y viceversa, en tratándose de casos concretos⁵⁶.

Por otro lado, la colaboración armónica referida, implica también para efecto de este Acuerdo Específico, el desarrollo de la función constitucional de la Contraloría General de la República⁵⁷, de extender su labor unificadora y uniformadora, de armonización normativa del sistema de control fiscal, en este caso con la AGR.

Es de aclarar que lo afirmado no es óbice para que ambas entidades vigilen y aseguren de manera recíproca el cumplimiento imperativo de las disposiciones legales, bien sea a través de la inclusión de acciones en planes de mejoramiento, bien a través de funciones de advertencia o bien a través de requerimientos específicos o conminaciones.

1. Acciones adelantadas

1.1. Coordinación y promoción de temas de interés común:

Ambas entidades conscientes de la existencia de situaciones y temas sensibles en el país, que actualmente implican riesgo para el patrimonio del Estado, como la fiducia pública,

56 (...) Si el ente que controla ayuda también a tomar la decisión de carácter administrativo, la sugiere, la propicia o la presiona, o induce modificaciones a los iniciales propósitos de la entidad vigilada, está impedido para cumplir adecuadamente su labor. No puede confundirse al operador administrativo con el ente que vigila y controla la integridad de lo actuado por aquél”. (resaltado fuera del texto) (...) La tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, (... De lo contrario, él [control] no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función”.

57 Numeral 12 del artículo 368 de la Constitución Política concordante con el artículo 6º de la Ley 42 de 1993

vigencias futuras, las medidas para contrarrestar la emergencia invernal, y que exigen medidas que garanticen el buen uso de los recursos públicos, coordinaron y promovieron las siguientes acciones conjuntas para contrarrestarlas:

1.1.1. Seguimiento a las vigencias futuras

Las vigencias futuras son un mecanismo presupuestal, que permite contraer obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores, previo el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

De acuerdo con la información reportada por las Contralorías, las entidades territoriales tienen vigencias futuras autorizadas por un monto de 31,05 billones de pesos, de los cuales 14,3 Billones (46%) corresponden a vigencias futuras excepcionales.

El uso de las vigencias futuras, se encuentra que el 42% tienen autorización para usos diferentes a Planes Departamentales de Agua; Agua potable y saneamiento básico; Régimen Subsidiado y vías e infraestructura, que comprenden 3247 usos diferentes.

El uso, y los demás requisitos legales deben ser evaluados por las Contralorías a fin de establecer su ajuste a los parámetros legales y de sostenibilidad fiscal.

En cuanto al uso efectivo de las vigencias futuras autorizadas en las entidades territoriales, las Contralorías reportaron que el 44% de las vigencias futuras no se encontraban comprometidas a la fecha de reporte de información, lo que representa una oportunidad para reconsiderar aquellas que vulnera la normatividad o ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

En el marco de lo anterior, se expidió la Circular Conjunta 006 entre la CGR y la Auditoría General de la República, de la cual se desprende que si para la operatividad de los proyectos referidos, al comprometer las autorizaciones de gasto con cargo a apropiaciones de vigencias futuras excepcionales, se establecen esquemas de financiamiento que constituyan operaciones de crédito y por ende deuda pública, en montos equivalentes al valor presente de la totalidad de flujos futuros que se movilizan, sobrepasando con ello los límites en la Ley 358 de 1997, estos deberán revertirse.

Con lo anterior, se afrontó la necesidad de controlar el riesgo expuesto, y evitar que se amarrara el presupuesto de los próximos mandatarios regionales y departamentales, y en términos generales de la gestión desplegada frente a las vigencias futuras.

1.1.2. Apoyo a estrategias de control con motivo de la emergencia invernal

En razón a las situaciones de emergencia invernal que afrontó el país desde mediados del mes de junio de 2010, el Gobierno Nacional adoptó, en el mes de diciembre 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, cuyo adecuado uso debe ser objeto de control fiscal por las contralorías territoriales.

En coherencia con lo anterior, la AGR, la CGR y el Presidente Nacional de Contralores suscribieron la Circular Conjunta de 1º de febrero de 2011, con el “Fin de adoptar medidas de control fiscal especial a urgencias manifiestas con ocasión de la emergencia social, económica y ecológica”.

Para ello se solicitó, entre otras cosas, que las Contralorías Territoriales reportaran a la Auditoría General de la República la información relacionada, con las urgencias manifiestas decretadas por sus sujetos vigilados, los contratos suscritos y el monto de los mismos para atender estas urgencias, y se informara de las acciones que las Contralorías adelantan sobre estas.

Frente a la necesidad de controlar la gestión desplegada con recursos públicos para contrarrestar los efectos de la ola invernal, y en especial los contratos suscritos con ocasión de las urgencias manifiestas, los presuntos hallazgos configurados como resultado de la evaluación efectuada a los mismos, las medidas adoptadas por las diferentes contralorías territoriales, y se elaboró un consolidado con los resultados de la información reportada durante los meses de febrero y marzo, por 26 Contralorías territoriales.

1.1.3. Planes Departamentales de Agua (PDA)

Se coordinó y llevó a cabo con la Contraloría General de la República el taller “*Hacia la Construcción de un Programa de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal Participativo a la Política de Planes Departamentales de Agua*”, los días 6, 13 y 20 de diciembre de 2010. Ese ejercicio conjunto permitió determinar problemas concretos, y la planeación de resultados en aspectos específicos como: 1) Deficiencias en calidad, oportunidad y acceso a la información pública sobre los PDA; 2) Escasa participación ciudadana y deficiente rendición de cuentas sobre la gestión de los PDA; 3) La contratación de los PDA se concibe como un proceso aislado de la planeación de las inversiones, lo que favorece prácticas corruptas; 4) Diagnósticos, estudios y diseños deficientes, que no responden a

los estándares normativos, ni a las buenas prácticas de ingeniería, ni cuentan con rigurosos análisis económicos; 5) La estructura institucional de los PDA es rígida y no reconoce las diferencias, características y particularidades de las regiones y de la prestación del servicio de AP y SB en las mismas; y 6) El control institucional sobre los PDA es desarticulado, inoportuno y poco propositivo.

1.1.4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF.

En el marco de las propuestas de reforma del modelo de control fiscal territorial, la Auditoría General de la República conformó una misión de expertos nacionales e internacionales⁵⁸ en temas relacionados con el control fiscal, con la tarea de realizar los estudios y análisis necesarios para proponer reformas legales y organizacionales dirigidas a fortalecer y modernizar el control fiscal en Colombia, con énfasis en el nivel territorial, orientada a generar los resultados que el país requiere en el control al uso adecuado de los recursos públicos y en el combate a la corrupción. Se llevó a cabo un foro el 12 de mayo de 2010 con el que se dio inicio a la Misión, escenario dentro del cual se analizaron cuatro grandes temas del Control Fiscal Territorial: En primer lugar, temas relacionados con la necesidad de optimizar las finanzas territoriales y el papel del control. En segundo lugar, las alternativas para que el Control Fiscal sea más técnico, oportuno y de beneficios cuantificables, el tercero examinó el sistema de elección de los contralores, así como sus calidades. Y, en cuarto lugar, se analizaron cuáles son los modelos de Contraloría Tipo que ya se están implementando en algunas Contralorías.

En el mes de noviembre de 2010, en otro foro convocado por la AGR y con la participación de la Contralora General de la República, otras autoridades de control fiscal, la academia y organismos públicos de distinto orden, se presentó, entre otras propuestas la de reformular el Sistema Nacional de Control Fiscal, como modelo estratégico organizacional.

Partiendo de la conclusión de que el actual SINACOF es apenas una parte de lo que debe ser un verdadero Sistema Nacional y Territorial del Control Fiscal, integrado por toda la institucionalidad del control fiscal, sin exclusiones, con sus roles y competencias claramente definidos, orientado por unas políticas comunes y cohesionadoras, una estructura organizacional con cuerpos de dirección y coordinación nacional y por regiones, unos planes, programas y proyectos consensuados y que obedezca a unas líneas de

⁵⁸ Se solicitó al Banco Mundial su cooperación con la financiación de un experto internacional en temas de control fiscal que permitieran iniciar el proceso de reforma del Sistema de Control Territorial de Colombia.

acción igualmente concertadas y unos protocolos o procedimientos para las labores misionales debidamente armonizados. Que genere economías de escala en el manejo racional de los recursos que se destinan al control fiscal; con proyectos de capacitación y formación comunes –una escuela nacional y regional permanente; y unos usos de tecnologías igualmente compartidos, entre otras necesidades. De manera que, una vez conformado como Sistema, sean los mismos componentes institucionales quienes trabajen de manera participativa las reformas normativas y constitucionales que resultan urgentes e imprescindibles en la configuración de un nuevo modelo de control fiscal en el país.

Se conformó una Comisión Transitoria, con el propósito de preparar la conformación del Sistema, proponer acciones conjuntas para la armonización de normas y procedimientos para la realización del control fiscal; proponer actividades de control entre contralorías territoriales y con la Contraloría General. Tal Comisión definió una hoja de ruta clara frente a las distintas obligaciones que han asumido los representantes de las entidades de control allí participantes, entre otras un calendario con temáticas definidas para la preparación de los PGAs articulados que se desarrollarán a partir del segundo semestre de la actual vigencia, así como las respectivas capacitaciones para los propósitos comunes y/o concurrentes.

2. Acciones en desarrollo

Como continuación del cumplimiento del Convenio referido entre AGR y Contraloría General de la República, en el marco de la coadyuvancia⁵⁹ y la colaboración recíproca, se acuerdan como próximas acciones de entendimiento las siguientes:

2.1. Coordinación y promoción de temas de interés común

2.1.1. Control a las fiducias – patrimonios autónomos.

Si bien la historia de la fiducia en Latinoamérica⁶⁰ y en Colombia permiten reconocer en países como el nuestro la necesidad de que los particulares ejerzan funciones públicas, esta circunstancia en el marco de la primacía del interés general, exige control fiscal al “conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas” que se realizan al manejar o administrar recursos o fondos públicos a través de fiducias, “en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía,

⁵⁹ Que le impone, como misión, a la Auditoría General de la República el artículo 3º del decreto 272 de 2000.

⁶⁰ RODRÍGUEZ AZUERO, Sergio. La Fiducia en América Latina: Una experiencia sorprendente. Ídem P.16 a 29.

*eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales*⁶¹

Sobre los organismos y medios de control de las fiducias públicas, el inciso 6º del numeral 5º, del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece que: *“Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia”*.

En desarrollo del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales, y de acuerdo con el concepto de gestión fiscal referido, en el entendido que el control fiscal debe estar presente donde quiera que haya recursos públicos⁶² independientemente en manos de quien se encuentren, los dineros públicos⁶³ administrados por fiducias son objeto de control fiscal, particulares o no, lo que obliga el ejercicio de la función constitucional de vigilancia y control fiscal orientada a verificar que los recursos públicos manejados a través de fiducia pública cumplan con los objetivos previstos.

Ante ese volumen de recursos es evidente la necesidad de control de la gestión y de la inversión social como quiera que se utiliza el instrumento fiduciario para administrar recursos públicos en esa cuantía tan significativa, con la complejidad y magnitud de la gestión fiscal que representa, por lo cual el ámbito del negocio fiduciario se convierte en un instrumento prioritario del control fiscal, oportuno para poder evaluar su desarrollo en términos de efectividad y eficiencia y analizar la óptica de la pertinencia, la necesidad y la prioridad.

De ahí, que en el marco de la misión de coadyuvancia referida, se debe fortalecer y promover el control fiscal a los dineros públicos colocados en fiducias, intensificando la preparación y actualización de competencias de los auditores y de los equipos interdisciplinarios

61 Tal como se desprende del artículo 3º de la Ley 610 de 2000.

62 Sentencias C-167 de 20-04-95; C-529 de 11-11-93, entre otras.

63 Según definiciones de la Circular externa 046 de 2008 de la Superintendencia Financiera de Colombia

que auditan las fiducias; dotarlos de la información y las herramientas metodológicas necesarias para el efecto.

2.1.1.1. Acciones conjuntas AGR-Contraloría General de la República

- Elaborar una Circular Conjunta, orientada a fortalecer el control fiscal territorial a los recursos públicos administrados a través de negocios fiduciarios.
- Participar en el diseño de un modelo de memorando de planeación para auditar fiducias públicas, que permita a las contralorías del país, efectuar un más adecuado control fiscal a tales recursos.

2.1.1.2. Acciones a cargo de la Contraloría General de la República:

- Adelantar las gestiones internas orientadas a fortalecer el control fiscal a los fideicomisos de su competencia, a los más grandes, a los relacionados con Ley 1386 de 2010 y fiducias en desarrollo de acuerdos de restructuración; Ley 617 de 2000 y Ley 550 de 1999. Articulación con la Dirección de Apoyo Fiscal –DAF- en lo que corresponda y consolidación de la información que sobre el control fiscal a fiducias públicas obtenga.
- Compartir con la Auditoría General de la República la información de la Superintendencia Financiera a la que acceda, relacionada con la actualidad de los negocios fiduciarios registrados como públicos, que sirva como insumo para el control al control que sobre ellos ejercen las contralorías territoriales.
- Dar alcance de la Circular Conjunta a la Superintendencia Financiera, invitándola a velar el que las fiduciarias cumplan con la obligación de facilitar las labores de control que la ley le atribuye a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, al igual que a las entidades fideicomitentes.
- Adicionalmente, solicitar a esa Superintendencia adoptar dentro del Marco Integral de Supervisión, las medidas necesarias que permitan incorporar el riesgo del manejo de los recursos públicos a través del negocio Fiduciario, de tal suerte que los entes de control de orden nacional y territorial, las entidades públicas o privadas administradores de recursos públicos fideicomitentes y la ciudadanía en general cuenten con la información y el ejercicio de las facultades de inspección control y vigilancia por parte de la entidad a su cargo, a fin de promover la gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Y, coordinando con el Delegado para Pensiones, Cesantías y Fiduciarias, de conformidad con el ofrecimiento planteado por usted hace algunas semanas, la capacitación de

los funcionarios designados para acceder directamente al módulo de registro con que cuenta la Superintendencia Financiera, sin perjuicio de obtener de parte de ese ente de control y vigilancia la colaboración e información que se requiera para adelantar de manera adecuada el control fiscal que la Constitución y la Ley le han asignado a la CGR y a las Contralorías Territoriales.

- Dar alcance de la Circular Conjunta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto, la Dirección de Apoyo Fiscal y la Dirección de Crédito Público, preste su colaboración en el seguimiento al debido cumplimiento de las directrices impartidas con el fin de articular el control a la gestión y resultados en el manejo de recursos administrados a través de fiducias.
- Organizar una capacitación vía videoconferencia dirigida a la AGR y a las contralorías territoriales, sobre aspectos teóricos y prácticos de las referidas pautas técnicas para la auditoría a fiducias públicas.

2.1.1.3. Acciones a cargo de la Auditoría General de la República.

- Articulación entre los parámetros de control fiscal que establezca la Contraloría General de la República a recursos de SGP, Regalías, Servicios Públicos, Ley 617 de 2000, Ley 550 de 1999 y Ley 1386 de 2010, y los parámetros que al respecto ofrezca la Auditoría General de la República a las contralorías territoriales.
- Recibida bimestralmente la rendición de cuentas de las contralorías territoriales sobre el control fiscal a las fiducias de su competencia, analizar la información y producir los informes que de tal se deriven sobre el control al control fiscal territorial.
- Divulgar a todas las contralorías territoriales la propuesta de memorando de planeación –*elaborada en conjunto con la CGR*– para auditar recursos públicos en negocios fiduciarios, que promueva el conocimiento y exigencia de los derechos y obligaciones de las entidades fideicomitentes, junto con el texto de la Circular 046 de 2008 de la Superintendencia Financiera sobre el tema.

2.1.2. Control al Control de la Contratación

Acciones a cargo de la Contraloría General de la República: Poner a disposición de la AGR la información periódica que, sobre la gestión contractual, reciba de sus vigilados en cumplimiento de la Resolución 6280 de 8 de marzo de 2011.

Acciones a cargo de la Auditoría General de la República: A partir de los análisis de información recibida bimestralmente, advertir a la CGR sobre la existencia de situaciones

de riesgo, que le permita a éste órgano de control fiscal focalizar acciones de control.

2.1.3. Facultades de Policía Judicial

La Contraloría General de la República elaborará un Manual de Policía Judicial, como laboratorio forense para investigar la parte probatoria de los casos de presunto daño patrimonial evidenciados, orientado a certificar como policía judicial, en desarrollo del artículo 10o de la Ley 610 de 2000.

Transmitirá a la Auditoría General de la República los avances y manuales que desarrolle y faciliten a los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, fungir como autoridades de policía judicial, con la aplicación práctica de las funciones a que alude el referido artículo, de manera que puedan ser replicados en la Auditoría General de la República y en sus sujetos vigilados.

2.1. Transferencia y adopción de guías metodológicas:

Acción a cargo de la Auditoría General de la República: Transferir a la CGR las guías metodológicas así denominadas:

- Control de las contralorías a los recursos de Regalías.
- Control a los recursos del SGP en Salud
- Control a los recursos del SGP en Educación
- Control a la contratación por las contralorías
- Control a los recursos de la Cultura.
- Identificación, evaluación y cuantificación de los beneficios del control fiscal

13. REFORMAS PROPUESTAS AL CONTROL FISCAL

Durante el período 1998 - 2010 hubo esfuerzos constantes por actualizar la normatividad del control fiscal, particularmente en cuanto al proceso de responsabilidad fiscal, cuyo trámite ha sido motivo de preocupación por sus deficiencias y motivo de severas críticas a los órganos de control por su ineficacia.

Podría decirse que ha habido tres intentos importantes: uno, aprobado pero con limitaciones; el segundo, fallido, y el tercero, anunciado pero no presentado. Sin embargo, estos dos últimos contienen iniciativas y propuestas de un gran valor que enriquecerán las futuras iniciativas legislativas orientadas a actualizar el régimen del control fiscal en el país.

Proyecto aprobado

El primero fue presentado y aprobado por el Congreso de la República, se convirtió en la Ley 610 de 2000, cuyos detalles se omiten por tener una amplia divulgación. Sin embargo, a pesar de sus ventajas, presentó ciertas deficiencias, lo que condujo a que en la administración Hernández Gamarra se presentara un nuevo proyecto.

Proyecto fallido

En marzo de 2004 el Contralor Hernández Gamarra presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley, identificado como 181-04 Senado, por la cual “se reglamentan los organismos de control fiscal, se organiza su función pública, se deroga la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones”, que surtió trámite en el Senado de la República, pero no fue aprobado en el último debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

La versión original tenía 195 artículos en 10 títulos y a consideración de la Cámara pasó con 198 artículos.

En la presentación que hizo el Vicecontralor Luis Bernardo Flórez de este proyecto en la audiencia pública organizada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y

celebrada el 2 de mayo de 2005, se hace una síntesis muy precisa de este proyecto, que se recoge en sus aspectos esenciales en los siguientes párrafos. A su vez, según palabras del Contralor Hernández Gamarra, la redacción del mismo estuvo en cabeza del entonces Jefe de la Oficina Jurídica, hoy Auditor General de la República.

Este proyecto desde su concepción experimentó un proceso de discusión pública y de concertación con los actores más importantes.

Se realizaron varios foros universitarios, se hicieron discusiones y consensos respecto a las relaciones entre la Contraloría General y la Auditoría, que había suscitado algunas inquietudes; con las contralorías territoriales se adelantaron detalladas discusiones sobre los temas que eran de su interés hasta llegar a lo que se denominó el Consenso de Cali y, especialmente por parte de los ponentes, se hizo una amplia discusión sobre el tema de los controles excepcionales. De la misma manera, se adelantaron conversaciones con el Ministerio de Hacienda y se llegó a acuerdos en los artículos concernientes a la Contraloría General.

Las debilidades actuales del control fiscal

La reforma del control fiscal introducida por el Constituyente del 91, que implicó la eliminación del control previo y el reforzamiento del control macro, se ha venido reglamentando en sus diversos procesos y procedimientos. Entre la normatividad a destacar se debe mencionar la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y los Decretos Ley 267 y 268 de 2001.

Sin embargo, “no estamos satisfechos con los resultados que estamos obteniendo en nuestros objetivos misionales, a saber: el proceso de responsabilidad fiscal, el control macroeconómico y el control micro. Y necesitamos fortalecerlos para que la labor de la CGR, y de las contralorías territoriales en su respectivo ámbito de competencia, le preste un mejor concurso al logro de tres objetivos esenciales: contribuir a un mejor control político por parte del Congreso; procurar una gestión pública más eficiente y eficaz y, en consecuencia, un mejor uso de los recursos públicos; y combatir la corrupción y buscar el resarcimiento de los daños que se le causen al patrimonio público.”

¿Cuáles son los aspectos principales de la normatividad actual que causan insatisfacción?

En el campo de la responsabilidad fiscal, lo engorroso de los trámites que conduce a que los recursos para adelantar los procesos cuesten, en un buen número de casos, más que la presunta recuperación de dineros públicos. En 2003, por ejemplo, el 55% de los

procesos era de una cuantía inferior a los 36 millones de pesos, mientras que el proceso demoraba hasta 15 meses. Salta a la vista que el costo promedio del proceso respectivo es mayor que el valor a recuperar.

En materia del control macro, es decir, en la evaluación de las políticas públicas, los vacíos legales en ciertos campos, limita la oportunidad de los análisis al respecto y, por lo tanto, la contribución de la Contraloría al control político del Congreso.

En esta situación se encuentran temas como la gestión social del Estado, que no tiene en la CGR un espacio como el que se asigna a las finanzas del Estado o a la deuda pública. Sobre la evaluación de la gestión del Banco de la República, no existe la manera de contrastar las informaciones y los análisis que presenta el Emisor, a pesar de que en su artículo 371 la Constitución ordena la coordinación de la política macroeconómica entre el gobierno y el Banco.

La CGR puede contribuir a evaluar esa coordinación si le presenta al Congreso informes sobre la política macroeconómica con la misma periodicidad que lo hace la Junta Directiva del Banco de la República o, para citar un ejemplo más, la evaluación de los resultados efectivos del Plan de Desarrollo, la cual no está definida entre las tareas de vigilancia y control que ejerce la Contraloría General de la República.

En cuanto al control micro, es decir, en lo relacionado con la gestión pública de cada una de las entidades del Estado y de aquellos particulares que manejan recursos públicos, las frecuentes controversias acerca de la capacidad y pertinencia de la CGR para vigilar determinadas entidades y por el incumplimiento de sus obligaciones de carácter fiscal.

Además, dos de los actos del proceso auditor, como son el dictamen y el plan de mejoramiento, no tienen la fuerza coercitiva deseable para que contribuyan, de mejor manera, al mejoramiento de la gestión pública. Hoy las sanciones para aquellos administradores públicos a los cuales no se les fenezca la cuenta o que incumplan los planes de mejoramiento a los cuales se comprometen, son muy débiles o inexistentes en la práctica.

Así mismo, en general la insatisfactoria calidad del control que adelantan algunas contralorías territoriales, por la baja capacitación y por la carencia de técnicas y sistemas modernos. De la misma manera, no es adecuada la forma como se solicitan y tramitan los llamados controles excepcionales, tanto por la falta de consistencia de dichas solicitudes como por el elevado número que llegan a la Contraloría General, muchas de ellas sin las justificaciones suficientes.

Síntesis de las reformas propuestas

Las reformas consignadas en el Proyecto de Ley se orientan a superar las debilidades que se han anotado brevemente, de manera que la labor de vigilancia y control fiscal sea más eficiente, más eficaz y más económica en el logro de los grandes objetivos de mejorar el control político por parte del Congreso; procurar una mejor gestión pública; combatir la corrupción; y buscar el resarcimiento eficaz y oportuno de los daños que se le causen al patrimonio público.

En una visión panorámica y a manera de decálogo, las reformas sustanciales, sus elementos centrales y sus efectos principales son:

1. *Universalizar la vigilancia de los recursos públicos.* Ello significa que las personas, sin excepción alguna, que manejen recursos públicos, son sujetos del control fiscal. Naturalmente, dicho control no podrá entorpecer la marcha de las entidades, particularmente en el caso de aquellas que tienen una fuerte participación de inversionistas privados. Asimismo, es inadmisibles que los recursos públicos administrados por organismos internacionales no sean sujetos de control fiscal. Igualmente, en los casos de las cajas de compensación la legislación es confusa y en cuanto a las cámaras de comercio, si bien no existe duda de la competencia de la CGR para vigilarlas, el proyecto de ley hace específica esta circunstancia.
2. *Elevar a norma legal los planes de mejoramiento.* Con esta norma se le da toda la fuerza requerida a dichos planes, como instrumentos válidos para la mejor gestión pública, y se establece un régimen sancionatorio para quien no los cumpla.
3. *Introducir dos nuevos informes de carácter macro.* Se dispone que la CGR le presente al Congreso de la República informes sobre la evaluación del gasto y la política social y sobre el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el primero se pretenden evaluar las políticas de asignación de recursos a la nutrición de la población con necesidades básicas insatisfechas, a la salud, a la educación y a la vivienda de interés social. En efecto, la Constitución dispone, en su artículo 350, que año tras año el gasto social conserve su participación dentro del gasto total, un hecho que hoy no se verifica, como tampoco si la política social atiende las necesidades básicas de la población más vulnerable. Esas deficiencias se empezarán a subsanar si el Congreso debate cada año un informe técnico sobre el gasto y la política social preparado por la Contraloría.

En relación con el segundo, al inicio de cada gobierno el Congreso de la República gasta una gran cantidad de tiempo y energía en los debates sobre el Plan Nacional de Desarrollo y sobre el Plan de Inversiones. No obstante, después de ello el Congreso no tiene elementos de juicio para saber si las políticas del Plan, sus metas y asignaciones presupuestales se cumplen. Para superar estas limitaciones se propone que la CGR presente al Congreso una evaluación anual del plan de inversiones y de la marcha y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

4. *Recoger la figura de la función de advertencia.* En este aspecto se establece la facultad exclusiva e indelegable, en cabeza del Contralor General y de los Contralores Territoriales, de emitir conceptos para advertir a los servidores públicos –de todos los órdenes y niveles territoriales– sobre actuaciones que pudieran significar grave riesgo al patrimonio público. Concebida de esta manera, la función de advertencia va en la dirección esperada del control fiscal del futuro, pues mediante ella, sin interferir con la administración propia de las entidades públicas, se logrará un control en tiempo real, dejando atrás la discusión sobre la primacía del control previo o del control posterior.
5. *Establecer varias modalidades en el proceso de responsabilidad fiscal.* Este es uno de los temas neurálgicos de la reforma, por cuanto se relaciona con el resarcimiento de los bienes del Estado y, en el fondo, con la lucha anticorrupción. A este respecto las innovaciones centrales se refieren a establecer varias modalidades de dicho proceso, con el objeto de reducir el tiempo y los recursos que se les dedica a los de menor cuantía, pero con las garantías requeridas para la salvaguarda del debido proceso. Se proponen los siguientes ajustes para las modalidades de los procesos:
 - a. *Un Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal de Doble Instancia,* cuando la cuantía del posible detrimento que da origen al proceso sea igual o superior a la suma de trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.
 - b. *Un Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal de Única Instancia,* cuando la cuantía del posible detrimento esté entre cincuenta y menos de trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.
 - c. *Un Proceso Abreviado de Responsabilidad Fiscal,* cuando la cuantía del posible detrimento sea inferior la suma de cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes.

De ser aprobadas estas iniciativas, no cabe duda que se agilizarán los procesos, garantizando pronta y debida justicia. Esto constituirá una excelente noticia porque la

ciudadanía ve con preocupación que el resarcimiento del daño al patrimonio público es poco y tardío. Los procesos de responsabilidad fiscal son, en la actualidad, muy demorados y complejos en términos procesales y cuando terminan condenando a los responsables, muchos de ellos se declaran insolventes y, por lo tanto, no hay como cobrarles. Se busca entonces un trámite fiscal más preventivo y expedito.

Más aún, se busca que los interventores y los contratistas, bajo ciertas circunstancias, puedan ser declarados gestores fiscales y, por lo tanto, responsables cuando le hagan daño al patrimonio público.

Una innovación en esta materia es la consagración de la responsabilidad fiscal solidaria, además de la responsabilidad individual, cuando quiera que un daño patrimonial se genera por la acción u omisión de una o varias personas o con ocasión de esta. Esta nueva figura facilitará, por ejemplo, encausar a miembros de cuerpos colegiados cuando sus decisiones lesionen el patrimonio público.

6. *Hacer realidad legal el Sistema Nacional de Control Fiscal.* Se busca, en este tema, que, mediante SINACOF, se armonicen y trabajen todos los órganos de control fiscal en tareas conjuntas de capacitación, información y asesoría técnica para perseverar en el buen uso de los recursos públicos. Ello, sin duda, facilitará las acciones de lucha contra la corrupción.
7. *Autorizar medidas cautelares desde el inicio del proceso de responsabilidad fiscal.* Con esta propuesta se evita que ciertas personas comprometidas en los hechos se insolventen, haciendo nugatorios los esfuerzos de los órganos de control para recuperar los recursos públicos.
8. *Precisar la inhabilidad de las personas que aparecen en el Boletín de Responsables Fiscales.* Con esta norma quedarán inhabilitadas para inscribirse en cargos de elección popular, ejercer cargos públicos, inscribirse en procesos licitatorios y celebrar cualquier tipo de contratos con el Estado.
9. *Establecer un catálogo de sanciones* para aquellas personas que incumplan las obligaciones con el órgano de control. Entre ellas cabe destacar la multa por incumplir los planes de mejoramiento o por el no fenecimiento de la cuenta. Aunque el régimen sancionatorio es el último recurso al cual se debe apelar, dentro de una concepción moderna de la gestión pública es evidente que existen actividades en las que, por su importancia, es inadmisibles que los sujetos de control no las cumplan en debida forma.

10. *Darle fuerza de ley a la participación ciudadana en el proceso auditor.* Se pretende, a este respecto, que los representantes de las organizaciones ciudadanas puedan intervenir activamente en las deliberaciones de las comisiones de auditoría.

Respecto a los aspectos globales más relevantes del proyecto de ley, la presentación que venimos reseñando los enumera de la siguiente manera.

Primero, su concepción general se orienta a pasar del esquema actual de control–sanción a uno de control–prevención–mejoramiento–sanción.

Segundo, su aprobación implicará más armonización y coherencia normativa; en efecto, hoy se cuenta con más de 16 leyes expedidas después de la Constitución del 91 que están relacionadas con el control fiscal. Por ello, el proyecto busca unificar en una sola norma los principios, mecanismos y procedimientos que lo rigen.

Tercero, se incorporan los pronunciamientos jurisprudenciales, que suman más de un centenar desde la Constitución del 91, así como las lecciones surgidas de la experiencia institucional sobre el ejercicio del control fiscal para superar los vacíos que hoy limitan su aplicación.

En fin, y no menos importante, el proyecto se inscribe en el proceso de modernización, desburocratización y mejoramiento continuo de todas las entidades del Estado. En ese sentido, la nueva ley constituirá otro aporte para propugnar, desde el control fiscal, por una óptima gestión pública.

Proyecto anunciado

El Contralor Turbay Quintero, en su informe de gestión 2006 – 2007, comentó que, en marzo de 2004, se presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley en virtud del cual se derogaba la Ley 610 de 2000 y se reglamentaba el ejercicio de la función de control fiscal.

El proyecto en mención buscaba, en lo fundamental, la prevención del daño al patrimonio público, la universalización de la vigilancia a los recursos públicos, la tecnificación y profesionalización de la función del control fiscal y el fortalecimiento del control político ejercido por el Congreso. Dicho proyecto de ley recibió modificaciones en su paso por Cámara y Senado, pero terminó siendo archivado.

En el informe de gestión de 2007 - 2008 indicó Turbay Quintero que la Contraloría General de la República presentará en el período legislativo que se inicia el 20 de julio de 2008, un

proyecto de ley, trabajado bajo el liderazgo del despacho del Vicecontralor General y con participación de todos los estamentos de la CGR, que busca fortalecer la función de control fiscal, teniendo en cuenta que, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la entrada en vigencia de las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, transcurrió un tiempo que permitió evaluar la realidad del control fiscal a la luz de los cambios generados, siendo evidente la necesidad de plantear una reforma a las leyes mencionadas.

El proyecto estará orientado, en lo fundamental, a la prevención del daño, la implementación de un procedimiento ágil para la investigación así como la fijación de mecanismos más efectivos de reparación, la universalización de la vigilancia a los recursos públicos, la tecnificación y profesionalización de la función del control fiscal, y el fortalecimiento del control político ejercido por el Congreso.

El objetivo innovador y correctivo de la reforma a la ley pretende consolidar en un documento definitivo, una completa, autónoma y única reglamentación evitando remisiones a otros ordenamientos, la concreción de conceptos, la determinación de elementos para la evaluación y sanción del daño ambiental, el impulso al uso de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de la participación ciudadana para un eficiente y eficaz ejercicio a la vigilancia y control fiscal atribuido a la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y a las contralorías territoriales.

Finalmente, en el informe de gestión del cuatrienio 2006 – 2010 se anuncia que se construyó el proyecto de ley de control fiscal, con fundamento en los estudios de la academia, los contralores territoriales, los funcionarios de la entidad, así como la memoria institucional, las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y el estado del arte sobre la materia en el derecho nacional y comparado.

En virtud de lo anterior, se consolida un proyecto técnico, que otorga herramientas para el ejercicio eficiente del control fiscal, y resalta como modalidades de responsabilidad fiscal la ordinaria y la responsabilidad por indebida gestión fiscal.

Esta última, va más allá del simple control al detrimento de los recursos públicos en el sentido desarrollado al día de hoy, y se concreta como el área nuclear del proyecto de ley al atender la obligación establecida por el constituyente de 1991, de vigilar en forma integral la gestión fiscal de la administración, y de los particulares o entidades que a cualquier título manejen los fondos o bienes públicos⁶⁴, permitiendo así, establecer la responsabilidad fiscal reglada

64 Corte Constitucional, Sentencia C-557/2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Silva, con remisión a las Sentencias C-716 de 2002, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-832 de

que se deriva de la inapropiada gestión de los recursos públicos, sea por su destinación indebida o por la puesta en riesgo del bien jurídico constitucionalmente protegido⁶⁵.

Destaca que la responsabilidad fiscal ordinaria se produce por la lesión al patrimonio público y la responsabilidad fiscal por indebida gestión fiscal, se basa en la puesta en riesgo del patrimonio público, en la vulneración del fin para el que está determinado, en la puesta en riesgo o en la vulneración de los intereses patrimoniales del Estado y del bien público protegido por dicho patrimonio, o en la vulneración de los principios fundamentales de la gestión fiscal, o en la aplicación diferente de aquella a la que está destinado el patrimonio público, o en comprometer sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o en invertirlas o utilizarlas en la forma no prevista en éste.

Asimismo, plantea la armonización normativa y la realización de la labor misional de la Contraloría, a través de un procedimiento ágil, unificado y en tiempo real, que permite la implementación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación -TIC- así como una función preventiva que no implica coadministración, de naturaleza posterior y selectiva, superando la simple actuación cuando el daño patrimonial ya se ha causado, en beneficio de la protección efectiva de los recursos públicos.

Dentro de éstos se incluyen el medio ambiente, el espectro electromagnético y el patrimonio cultural e histórico de la Nación, resaltando el aseguramiento de la transparencia, la moralidad, la participación ciudadana, la equidad y la ética. Todo ello encaminado a que la Contraloría ejerza su labor donde quiera que existan recursos públicos, o se presente un riesgo al patrimonio público o a sus fines constitucionales (v. gr. Art. 2 de la Constitución Política), aún en el caso de que éstos sean administrados a cualquier título por particulares o a través de cualquier modalidad por quienes ejecuten funciones públicas.

Por fin se logró

No obstante que en este documento no hay referencias a la gestión 2011, se hace una excepción como quiera que, en el primer semestre de 2011, en un esfuerzo conjunto del

2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil., C-619 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y C-340 de 2007 Rodrigo Escobar Gil, 623 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-648 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño.

65 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, M.P. Mariana Pulido de Barón, Casación 25465 Duhamel González León, 2006-10-12, en línea, <http://190.24.134.121/webcsj/Contenido/Penal/listado-Descriptor-D.html>, 09.07.2009.

Gobierno Nacional, la CGR y la AGR, en el nuevo Estatuto Anticorrupción, se adoptó una importante reforma legislativa al control fiscal colombiano.

La Auditoría General de la República, en cumplimiento de su misión de coadyuvar al fortalecimiento del control fiscal, tuvo una importante participación en la formulación del Proyecto de Ley 142 de 2010 *“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 el cual se regulan aspectos relacionados con los regímenes penal disciplinario y fiscal para garantizar la oportunidad y mejora de las investigaciones por que se originan en hechos relacionados con la corrupción.

En relación con el control fiscal se avocaron tres ejes temáticos: a) El proceso verbal de responsabilidad fiscal, b) Fortalecer las facultades de investigación para las contralorías, c) Establecer un marco legal para la cooperación entre las contralorías.

El proceso verbal: Se reguló esta modalidad verbal con el fin de garantizar que las investigaciones se adelanten en un tiempo promedio de un (1) año, con dos (2) audiencias públicas, una de descargos en la cual se decretan y practican pruebas y se ejerce el derecho de contradicción y una audiencia de decisión en la cual se profiere el fallo con o sin responsabilidad fiscal.

El proceso verbal está regulado en el Capítulo Octavo del Estatuto Anticorrupción, comprende 50 artículos en los cuales se incorporaron, entre otros, los siguientes aspectos:

- El proceso será de única instancia cuando su valor no supere la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere dicha suma.
- El estudio de bienes de los presuntos responsables fiscales y el decreto de medidas cautelares se hace imperativo y no queda a la libre decisión de los funcionarios que adelantan el proceso.
- El término probatorio no puede exceder de un (1) año para los procesos verbales y de dos (2) años para los ordinarios regulados en la Ley 610 de 2000.

Las pólizas que amparan los daños de los gestores fiscales prescribirán en el mismo término previsto para la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal.

Se establecen presunciones de dolo y culpa grave.

Las notificaciones y otras actuaciones procesales se pueden realizar utilizando medios electrónicos.

El proceso verbal se aplicará, desde el momento de la sanción de la ley, a la Contraloría General y la misma Auditoría General. Las contralorías territoriales adelantarán procesos verbales desde el primero de enero del año 2011.

En relación con las *facultades de investigación* de las contralorías, se estableció:

- El deber de las entidades públicas y de los particulares de rendir informes técnicos sobre asuntos que interesen a los procesos.
- La facultad de las contralorías de citar o requerir a servidores públicos, contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, coadyuvado o colaborado en los hechos objeto de investigación.
- La obligación de los particulares que hayan intervenido en los hechos objeto de investigación, de presentar ante las contralorías los libros y soportes de contabilidad respecto de las operaciones que se hayan realizado para la ejecución de los recursos investigados.

Frente a la *consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal*, se señaló:

- A través de este esquema de trabajo articulado entre las contralorías, se levantará un inventario de sistemas de información y se propondrá una plataforma unificada de manejo de información sistematizada.
- Se elaborará una metodología para el proceso auditor a nivel territorial.

14. EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO, MECI

A bordar el tema del control fiscal interno es situarse en la génesis de la reforma de 1991 en materia de control fiscal, relacionada con la crisis del control y las soluciones que ofreció la Asamblea Nacional Constituyente, dada la nociva coadministración de las contralorías al ejercer el control fiscal previo y externo, razón por la cual fue abolido y remplazado por un control interno previo, dirigido a fomentar la cultura del auto control. La Constitución es una trilogía de disposiciones que se ocupan expresamente del tema, sentando no sólo las bases normativas, sino creando y articulando todo un sistema de control fiscal.

En el inciso 2°, artículo 209 de la Constitución Política, relacionado con los principios orientadores de la función administrativa, se establece la obligatoria existencia del control interno para la administración pública en todos sus órdenes. Luego el artículo 269, que se ubica en el título X de la Carta, relativo a los organismos de control, le da desarrollo específico a ese primer mandato expuesto, señalando:

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 los que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Por otra parte, el numeral 6 del artículo 268 que determina las competencias del Contralor General de la República, introduce una específica para la evaluación del control interno, en los siguientes términos: "Corresponde al Contralor [...] 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia de control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado". Subrayamos la expresión fiscal, dado que no consideramos que sea casual, como tampoco es una coincidencia la ubicación del tema en el artículo 269 que, como se vio, hace parte del Título X de la Constitución, que trata sobre los organismos de control y, además, del capítulo I referido específicamente a la Contraloría General de la República.

La vocación en la Constitución de 1991, fue la de articular un Sistema Nacional de Control Fiscal de cual hace parte el control interno. se aprecia la creación de un conjunto de instrumentos armónicos y complementarios como son: la supresión del control previo y externo del control de las contralorías y, como respuesta, la creación del control interno en cada entidad bajo la cultura de la autorregulación, madura y responsable. Así mismo, la tecnificación del control fiscal posterior que se traduce en la aplicación científica articulada de diversos sistemas, uno de ellos, el sistema de control interno y, por último, la determinación expresa de una competencia del Contralor General de la República para valorar la pertinencia del mismo. De ahí que lo apropiado, con el texto y espíritu constitucional, sea utilizar la expresión Control Fiscal Interno.⁶⁶

Durante la administración Hernández, la CGR, en calidad de órgano rector de control fiscal, le planteó al Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, la necesidad de trabajar por el fortalecimiento del control interno de las entidades del Estado, como esencia primaria del control. En este sentido, la CGR como miembro activo del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en la materia, participó en la formulación de la propuesta que tomó como referencia el modelo de control trabajado por la agencia norteamericana USAID/Casals en el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Eficiencia y la Transparencia en el Estado Colombiano.

Este proceso se consolidó con la expedición del Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI). Cabe anotar que este nuevo modelo tiene carácter de política de Estado en la medida en que el Presidente de la República ordenó su definición y adopción explícita en todos los niveles de la administración como uno de los instrumentos de mayor relevancia para lograr un mejor desempeño de la gestión pública a través de una buena administración de los recursos del Estado.

Adicionalmente, y para dar continuidad a las acciones tendientes a fortalecer el control interno, se elaboró el Plan Nacional de Capacitación, cuyo objetivo fue sensibilizar y concientizar a los servidores públicos de las entidades vigiladas sobre la importancia del control interno.

Ya en la administración Turbay Quintero, en cumplimiento del decreto antes mencionado que otorgó un plazo de 24 meses contados a partir de su vigencia para la adopción del

66 Gómez Lee, Iván, Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental, Universidad Externado de Colombia, 2006.

MECI, la CGR estableció líneas de acción para su implementación tanto a nivel institucional, así como en su apoyo a los sujetos de control.

Apoyo a la implementación en las entidades del Estado

La CGR ofreció apoyo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, para la implementación del MECI a varios sectores, por medio de procesos de sensibilización y capacitación, con la suscripción de actas de compromiso con sectores y entidades sujetos de control.

En febrero de 2008 la CGR adelantó las actividades necesarias para realizar una evaluación preliminar sobre el nivel de implementación del MECI en las entidades sujetas de control en donde se adelantó una auditoría en modalidad regular sobre la vigencia fiscal 2007. Para tal efecto, se desarrolló una aplicación WEB en la que se estructuraron los sistemas, componentes y elementos que conforman el MECI, que fueron evaluados por el auditor con base en su percepción a través del desarrollo del proceso auditor.

Adicionalmente, se brindó capacitación o sensibilización sobre el tema a cerca de 3.000 servidores públicos de diferentes entidades públicas, conjuntamente con el DAFP y las entidades rectoras de los correspondientes sectores.

Dentro del apoyo a los sujetos de control en la implementación del MECI y con ocasión de la expedición por parte de la Contaduría General de la Nación de la Resolución 393 de 2007 que establecía la implementación del Modelo Estándar de Control Interno Contable en las entidades públicas, la CGR planteó a la Contaduría General de la Nación la necesidad de revisar el Manual para la Implementación del Modelo de Control Interno Contable, MCICO, al considerar que sobredimensionaba el proceso contable, al no considerarlo como un proceso de apoyo en la entidad, rompía el enfoque sistémico, modificaba aspectos conceptuales y metodológicos del MECI e impactaba el ejercicio del control fiscal. Este hecho condujo a la derogatoria de la Resolución 393 de 2007, mediante la Resolución 34 del 31 de enero de 2008.

Esta última resolución establece los procedimientos para reportar el informe anual de evaluación del control interno contable a la Contaduría General, que estará a cargo del representante legal y del jefe de la Oficina de Control Interno.

En el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF, la entidad brindó asesoría, capacitación y apoyo en la implementación del MECI a las contralorías territoriales. El

trabajo conjunto entre la CGR y el DAFP para compartir y unificar metodologías en materia de control interno, les ha permitido fortalecerse mutuamente, y ha brindado unidad de criterio y mayor claridad a todas las entidades.

Dado el nivel de desarrollo de la CGR en materia de control interno y gestión de calidad, las entidades de fiscalización superior de varios países de la región visitaron la entidad para conocer la experiencia y recibir apoyo.

Teniendo en cuenta que a la CGR y a los demás entes de control les corresponde “conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno” de las entidades sujetos de control, la CGR desarrolló y ajustó la metodología para la evaluación de la implementación y construyó la aplicación tecnológica que permite apoyarla.

Con el fin de armonizar los procesos y procedimientos en las Contralorías del país, se presentó y se puso a su disposición, el software que la CGR diseñó, desarrolló e implementó para medir el avance y cumplimiento en la implementación del MECI en sus sujetos de control.

Como resultado de este esfuerzo de armonización, buena parte de las Contralorías Territoriales recibió la instalación, capacitación y asistencia técnica necesaria para la utilización de esta herramienta como apoyo al proceso de evaluación en la implementación del MECI en sus respectivos sujetos de control.

Preocupa que en Colombia se abolieron, en las últimas décadas, dos instrumentos de control fiscal previo externo para asuntos centrales de la gestión de los recursos públicos: el fiscal y el presupuestal. Esas funciones básicas que ahora hacen parte del control interno, cuentan con una concepción constitucional de un sistema nacional de control fiscal, visión que no es suficiente puesto que se requiere, además del desarrollo legal, la apropiación efectiva de una cultura responsable del autocontrol, que, por supuesto, demanda reconocerle a esta disciplina su especialidad, los recursos y, sobre todo, dotarla de independencia, para que no se frustre en un control irrisorio o de bolsillo. En todo caso, llenar los vacíos que dejó el drástico cambio en materia de control fiscal y presupuestal, es uno de los principales desafíos de los instrumentos del control fiscal interno. No se puede concebir al control interno únicamente en una perspectiva de control posterior y selectivo idéntico al de las contralorías, es fundamental no dejar de lado que siempre serán necesario puntos de control, previo y perceptivo, lo contrario sería abrir paso a la anarquía o inexistencia del control o a la falacia que este es un país libre de corrupción y

de excelentes prácticas gubernamentales.⁶⁷

Esta es otra reforma legislativa pendiente en aras de estructurar sistemas de orden y sanciones fiscales que el Auditor General de la República presentará al Congreso y a la CGR en breve.

⁶⁷ Gómez Lee, Op. Cit., página 243.

15. EL CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL COLOMBIANO

1. Preámbulo en memoria de la honradez como presupuesto de la gerencia pública

Quiero hacer unas primeras consideraciones sobre la honradez de miles de servidores de Estado, un principio de la ética pública Colombiana y que, a pesar de la crisis de corrupción por la que atraviesa el país, es un principio que tiene plena vigencia en la ética. Precisamente, a lo largo de 20 años de servicio al Estado me ha acompañado la firme convicción de que la corrupción no admite ningún nivel de tolerancia; la actitud ética de las organizaciones debe ser la misma que la de los humanos, una persona es honrada o no lo es, no se puede ser medio honrado en la vida, se es ciudadano de bien o un bandido. Considero que por desafortunados márgenes de tolerancia en las organizaciones públicas y privadas, con ciertos sectores y grupos en nuestra sociedad, es que se han robado al Estado Colombiano, una y muchas veces más. Como dice el Señor Procurador General de la Nación, tan mal estamos hoy que añoramos la corrupción del pasado.

Como Colombiano y como funcionario público tengo claro que los honrados somos más en este país tan complejo y que por eso tenemos el deber, con nuestra sociedad, de marcar una diferencia, trazar una raya con los corruptos y hacernos sentir; también hay que tomar distancia respecto de algunos indolentes y mediocres que trabajan con el Estado, muchos de ellos avivatos y parásitos de esa corrupción.

Destaco conceptos de dos Presidentes de Colombia que para mí son ejemplo de vida y que además forjaron las bases de una sana institucionalidad, Carlos E. Restrepo, único Presidente republicano que hemos tenido, decía: “... *las contribuciones del pueblo son sagradas; que al pueblo deben volver convertidas en servicios provechosos; que no deben malgastarse en prodigalidades inútiles, y que no pueden servir para crear prebendas, cubrir canonjías innecesarias ni pagar adhesiones e influencias de partido.*”⁶⁸. Su vida

68 Restrepo, Carlos E. Orientación Republicana Tomo II. Imprenta Banco Popular 1972. P193

de funcionario público fue ejemplar, mereció en la época importantes calificativos: “*Su franqueza imperturbable era compañera de un decoro sin limitaciones. Su laboriosidad infatigable era la consecuencia de un sentido del deber que no tuvo nunca un eclipse; su honradez no tenía matices ni distingos. Ni los tuvo la dignidad de su vida privada.*”⁶⁹.

Y del Presidente Alberto Lleras Camargo calificado como el mejor Presidente de Colombia en toda la historia⁷⁰, ser humano de un decoro excepcional con los bienes públicos, anticipó en 1979 en una columna titulada “*El Avivato*” lo que yo llamo, una rampante clase social emergente de arribistas corruptos, decía: “... *el Avivato se mueve por todos esos canales, fluidos para él, hasta que de pronto aparece rico o funcionario, sin saber cómo. La cosa es no tomar las leyes muy en serio. ... Aún los hoscos esmeralderos y mafiosos requieren sus servicios y él se hace cargo de ciertas sutilezas que no se resuelvan a tiros. El Avivato es uno de los resortes más notables de la mafia, y pasa inadvertido en la función. Pero está permeado toda la estructura social, como los pícaros de la literatura del siglo XVI. Su estructura moral no es muy diferente, pero su apariencia es inofensiva. Su prosperidad, por otra parte, es notable. Es un apasionado de la sociedad de consumo, y el primero que obtiene todo lo que ella produce... entre nosotros son una inmensa, populosa institución que, curiosamente no parece molestar a nadie. ¡País de avivatos!*”⁷¹

Fue sobre esta premisa de la decencia y la honradez y en contra de muchos avivatos, que me postulé a las altas cortes. Y me eligieron Auditor General de la República. Sobre esa base les propuse como eje central de mi programa, dar pasos firmes, hacia la transformación del control fiscal. *Ad portas* de cumplir los dos años del periodo constitucional en el cargo de Auditor General de la República, rendí cuentas de mi gestión⁷²: En este documento reproduzco parte de lo expuesto en esa rendición, oportunidad en la que comencé por expresar mis tres convicciones más profundas en materia de transformación del control fiscal colombiano:

69 Ídem. P.14

70 Según el ranking de los Presidentes de Colombia, publicado el 20 de noviembre de 2010 por la Revista Semana y la Fundación Liderazgo y Democracia.

71 Transcrita por la Revista Cambio en la edición del 9 de abril de 2001.

72 Audiencia Pública “Informe de Gestión y Resultados, Presentación de las principales acciones de gestión adelantadas, los logros, resultados de la AGR periodo 2009-2011 Fortaleza del Control Fiscal”. Centro de Convenciones Compensar. Martes 3 de mayo de 2011.

1. Para que Colombia sea viable, para que se materialice una democracia verdaderamente social de derecho, gobernable y de verdad colectiva e incluyente, se requiere de mejores controles, más técnicos y rigurosos.
2. Pero, el sistema nacional de control fiscal es poco eficiente en la recuperación de recursos o en la prevención del daño; y en cambio, es eficaz para el clientelismo, con todos los vicios que ese fenómeno trae. Estos 2 años nos llenaron de razones, con denuncias, informes y análisis para reafirmar lo anterior.
3. Por lo tanto, los organismos de control fiscal en la modalidad y tipos hoy existentes se justifican, si y solo sí, se transforman con un sentido gerencial y ético, como ya lo he dicho en varias oportunidades desde que llegué al cargo, e incluso desde mucho antes.

En el marco de lo expuesto, creo con firmeza que la transformación en los organismos de control fiscal comienza con el ejemplo, los de la pulcritud y de la innovación en la gerencia pública, y a la vez, con una postura radical contra la corrupción, y reitero también una irreverencia total contra la indolencia omisiva y contra la mediocridad de los funcionarios públicos. Como decía Alfonso Palacio Rudas⁷³, quien fuera el padre de la Auditoría en la Asamblea Nacional de Constituyente de 1991, ¡No tragar entero!

2. Justificación del control fiscal, sí y sólo sí, se transforma

El control fiscal colombiano afronta una crisis en la cual se ha planteado la supresión de las contralorías y un cambio total de modelo, especialmente en el ámbito territorial. Yo soy de los que creo que el modelo todavía es viable, con una condición: que se transforme especialmente en prácticas y cultura y opere como lo diseñó el Constituyente de 1991. Para sustentar lo anterior es preciso comenzar por los referentes históricos que justifican la existencia de un control fiscal técnico y riguroso en países como el nuestro.

La existencia del control fiscal en la humanidad se sustentó en lo que podríamos denominar una primera revolución en la cultura occidental, en la Grecia de Pericles con la “*Boulé*”, asamblea encargada de examinar las cuentas de quienes dejaban sus cargos, o en la república romana en el propio Senado. En la época de las monarquías, aparece una segunda etapa con las Cortes de Cuentas, especialmente en las áreas coloniales y en América. Sin

⁷³ In memoriam de Alfonso Palacio Rudas. Auditorio de la Auditoría General de la República que lleva su nombre.

embargo, en estas nuevas formas de control, más que velar por el uso de los recursos públicos, como un bien colectivo, se trataba de velar por los intereses monárquicos. Ese sigue siendo uno de los grandes riesgos de los controles actuales, estar al servicio de sistemas despóticos y corruptos.

Luego de la independencia de Norteamérica y la Revolución Francesa surgió la tercera etapa que introdujo un concepto noble y altruista del control, hacia el interés público, que permitió en el marco de la teoría de los tres poderes, la consolidación del principio de la tributación y la presupuestación con representación popular, momento en el cual aparecen los órganos especializados en el control de los recursos públicos, a nombre de los parlamentos, como representantes de toda la sociedad. Esta versión del control tiene una concepción limitada, ligada más a la vigilancia del recaudo y del gasto, y menos al examen de la gestión y los resultados como un todo.

En medio de la revolución republicana en los años veinte empieza a perfilarse en Colombia, con la misión Kemmerer (1923), esa tercera revolución conceptual en nuestro control fiscal. Las últimas concepciones de control se consolidaron con el modelo de Estado en 1991, que quiso perfilar prácticamente una cuarta rama del poder público representada, en diversos organismos autónomos e independientes, las hoy llamadas coloquialmente “IAS”.

Si bien tales cambios correspondieron a las grandes transformaciones del Estado contemporáneo, como la consolidación del Estado Social de Derecho y las alianzas entre los esfuerzos públicos y privados, para la efectividad y la eficiencia en la justicia social, también generaron fenómenos negativos como la aparición de nuevas formas de corrupción conocidas como la captura del Estado, y su grave sofisticación, temas estos que merecieron serios análisis en los eventos de connotación nacional que ha realizado la Auditoría General de la República en los últimos dos años.

Es de referir que hoy por hoy no se han cumplido los principales íconos del cambio que buscó hace veinte años la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, como: la erradicación de la corrupción de los organismos de control; la evaluación de la gestión por políticas públicas; la vigilancia con igual rigor tanto de los funcionarios públicos, como de los particulares asociados a nuevas formas de gestión estatal como los contratistas, los concesionarios y las empresas prestadoras de servicios, entre otros. Tampoco se está cumpliendo el postulado de un control técnico e independiente sin coadministración, transparente, desprovisto de la politización y del clientelismo; ni de un control con criterios de gerencia pública, orientado a examinar los resultados; y por

último, son inoperantes en medida preocupante, los mecanismos directos de coerción como la responsabilidad fiscal, las sanciones y suspensiones a funcionarios y particulares por sus acciones u omisiones.

Lo afirmado lo demuestro de manera categórica con los informes y análisis de estos dos años. Pero también evidencio algo que es más importante, todavía es posible transformar el control fiscal colombiano, con un gran esfuerzo orientado al cambio de prácticas y cultura como prioridad, con un marco de ética y honradez, no sólo de gerencia pública, de manera que en la realidad opere como lo diseñó el Constituyente de 1991.

Mi rendición de cuentas con los informes de gestión correspondientes, tienen como finalidad demostrar qué las acciones de la Auditoría General de la República contribuyeron a forjar ***Un Camino Hacia la Transformación del Control Fiscal***, propósito esencial para el que fui elegido, frase que resume nuestra gestión.

3. Un nuevo modelo de evaluación

Como quiera que el principal derrotero de esta administración ha sido la formulación de 8 nuevos criterios en materia de control fiscal, para pasar de una evaluación formal y de poco rigor, de la cual yo también me sentía inconforme durante mi anterior experiencia en varios organismos de control; emprendimos entonces la senda de un nuevo modelo de evaluación que tuviera un impacto directo en todos los instrumentos del control externo del Sistema Nacional de Control Fiscal Colombiano, que desarrolla ocho nuevos criterios de evaluación:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad de los análisis económicos, fiscales y de ambiente, - EFA- 2. Beneficios del control fiscal 3. Evaluación de costos, calidad y resultados de la contratación 4. Capacidad y fortalecimiento de la gerencia pública 5. Respeto, promoción y atención oportuna de la participación ciudadana 6. Plan general de auditorías 7. Efectividad en procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva 8. Innovación en la gestión de las contralorías |
|---|

Los nuevos ocho criterios que orientan el control fiscal colombiano y el comparativo de cómo, en este poco tiempo de haberse empezado a aplicar a las contralorías territoriales –3 meses después de iniciar mi gestión– y hoy también a la Contraloría General de la República, muestran que ha habido mejoría, circunstancia que empieza a ser un síntoma

de mejoramiento y de transformación en el control fiscal colombiano. Destacamos de esos criterios sus principales componentes:

i. Certificación de la calidad de la gestión de las contralorías territoriales.

Fundamental, como lo señalé antes, es que el nuevo modelo de control esté enmarcado en el rigor técnico⁷⁴. Por eso, el punto de llegada de este nuevo modelo es aplicar una competencia legal que tiene la Auditoría General en virtud del numeral 7º, del artículo 17, del Decreto Ley 272 de 2000, y que no había sido aplicada anteriormente: competencia para certificar las contralorías de todo el país.. El objetivo de un Sistema de Certificación para las Contralorías es llevar a estos entes de control fiscal a cada vez mayores niveles de rendimiento en el cumplimiento de su misión, acompañado de un riguroso estándar ético y de autonomía en el cumplimiento del ejercicio auditor. Esta certificación de cumplimiento de los ocho criterios, bajo parámetros de calidad de la gestión y de mejoramiento continuo, será a partir de ahora, y con base en el nuevo modelo de control fiscal, el eje principal de las competencias de la Auditoría General de la República.

Los principales hitos de estos criterios se describen de manera general como sigue:

ii. Beneficios del Control Fiscal

El primer criterio tiene que ver con algo del modelo anglosajón que olvidamos en alguna medida; nos lo trajo la Misión Kemmerer en 1923, y es lo que llaman los norteamericanos “los beneficios del control”. La GAO75 – *Government Accountability Office*- es en Estados Unidos el órgano superior del control fiscal, equivalente en Colombia a la Contraloría General.

La GAO reportó, en el año fiscal 2010⁷⁶ beneficios por 49.900 millones de dólares. Lo anterior implica un retorno para la sociedad norteamericana de 87 dólares por cada dólar invertido en la entidad, teniendo en cuenta que el presupuesto de la GAO para ese año fue de 571.1 millones de dólares.

74 El punto esencial de partida de este cambio, es el modelo de contraloría tipo que fue promovido por la GTZ y la Universidad del Rosario y que fue acogido por la AGR es uno de los nuevos 8 criterios de evaluación que utilizamos y quizá es de los más importantes.

75 Esta organización mide beneficios de acuerdo a un modelo anglosajón que fue el referente para el sistema de control fiscal colombiano en los años 20 y que desde esa época hasta estos días, se olvidó utilizar este instrumento como un verdadero referente, para evaluar la efectividad del control.

76 www.gao.gov

Los beneficios en Colombia

Haciendo uso de esta lógica de evaluación, y esa concepción, tenemos algunos beneficios. El porcentaje de recuperación en el caso de la Auditoría General de la República correspondería a 3,4 pesos por cada peso invertido en ella, y el de las contralorías territoriales es de 3,2 pesos. En la redición de cuenta que realizaron las contralorías de todo el país en el pasado mes de marzo, se reportaron beneficios de 1.9 billones de pesos. Las contralorías le cuestan al país 660 mil millones. Creo que empezamos a mostrar resultados pero todavía en un modelo que podemos llamar empírico. La referida certificación se va a implementar a partir de este año, este es el primer paso. Estos 1.9 billones de son un referente empírico y va a ser validada con una rigurosa metodología, la cual se está perfeccionando y se dejará aprobada por esta administración, de manera que sea un importante salto cualitativo el que la actividad de los órganos de control se logre dimensionar, desde esta perspectiva de beneficios de control fiscal.

En el caso concreto de la Auditoría General de la República son de destacar algunos de los beneficios del control fiscal en los últimos seis meses. Desde el mes de septiembre de 2010 por políticas de austeridad promovidas por las funciones de advertencia que le hicimos a la Contraloría General de la República y los planes de mejoramiento, se hizo un ahorro de 46.166 millones de pesos, así:

Ahorros en gastos de funcionamiento	6.578
Ahorro en aplazamiento funcionamiento	4.746
Ahorro en gastos de inversión	6.532
Ahorro aplazamiento inversión	8.310
Contratos de prestación de servicios dejados de suscribir	20.000
Total	46.166

Otras acciones de control cuyos resultados pueden considerarse como aproximación a los beneficios: En un caso puntual, un convenio que suscribió la Contraloría General de la República con la Empresa de Telefonía de Bogotá encontramos 8000 millones que estaban inoficiosos en el marco del convenio y solicitamos a la ETB que esos recursos fueran depositados en la Tesorería General de la Nación para lograr el retorno de los mismos.

En el mismo sentido, advertimos a las contralorías departamentales y promovimos solicitud de concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre

la prohibición de celebración de contratos de prestación de servicios profesionales para el desempeño de funcionales misionales de control fiscal en dichos entes de control.

En las acciones conjuntas de control que hemos adelantado con la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales también es de resaltar la Circular Conjunta sobre vigencias futuras, en la que se alertó a las autoridades regionales y locales y a la ciudadanía en general sobre 14 billones de pesos en riesgo, y se abordó esa temática como un objeto de control fiscal prioritario, y evitando con eso que se continuara comprometiendo los recursos de los entes territoriales no convenidos en los planes de desarrollo.

De la misma manera, es de mencionar nuestro último y más reciente logro, la Circular Conjunta suscrita con la Contraloría General de la República el pasado mes de abril, relacionada con una línea de auditoría general a todos los recursos registrados como públicos⁷⁷ invertidos o administrados a través de negocios fiduciarios, que ascienden⁷⁸ a un saldo de inversiones de más de 63 billones de pesos y de activos de más de 86 billones de pesos. Otros más por establecer, como la austeridad en inversiones tecnológicas y en contratos de prestación de servicios.

iii. Control al Control de la Contratación

El segundo criterio del nuevo modelo del control fiscal es el Control al Control de la Contratación. Consideramos que el principal recurso que maneja la Nación y las entidades territoriales está relacionado con la contratación. A través de este medio se ejecutan recursos públicos directos e indirectos de las entidades del Estado por más de 60 billones de pesos. Este proyecto se abordó como proyecto bandera, como proyecto insignia y en desarrollo del mismo hicimos un gran foro sobre contratación estatal y control. Llegamos a la gran conclusión, con las autoridades que participaron en este foro y con la academia, la necesidad de ir hacia una nueva política de Estado en materia de contratación, que exige un cambio de concepción en la relación contractual con los particulares, donde el interés público sea ganador, para lo cual los mecanismos de control deben ser mucho más contundentes.

Precisamente en el marco de ese proyecto adoptamos a lo largo de estos dos años no solo guías y manuales, sino especialmente una metodología. Las contralorías territoriales,

77 Según definición de Circular Externa 046 de 2008- Superintendencia Financiera de Colombia.

78 Según información de la Superintendencia Financiera de Colombia a 31 de marzo de 2011.

y hoy la Contraloría General de la República, comenzaron a suministrar información bimensual de las acciones de control que están realizando. Dentro de esas acciones hay un primer grupo de resultados del control al control de la contratación que seguramente harán que el control fiscal: primero, llegue de una manera más oportuna a los recursos que vigila; segundo, que el control fiscal en materia de contratación esté orientado a verificar resultados, costos y oportunidad.

Confirma la relevancia de nuestra política insignia, *-control al control fiscal de la contratación-* la necesidad de impulsar buenas prácticas, el cambiar creencias y costumbres con altos niveles de profesionalización. En el mencionado Foro, la señora Contralora General de la República se refirió a cómo el Estado es cada día perdedor en sus relaciones con los contratistas; el señor Procurador General llamó la atención sobre un régimen que se entregó a los particulares desde la creación de sus normas hasta en sus decisiones más cotidianas, en un fenómeno de “cooptación” y afirmó el actual Ministro de Transporte en materia contractual, que no habrá en esa cartera un proyecto más, sin que se haya agotado, con rigor, la etapa de diseño.

iv. Control Fiscal Territorial

El tercer criterio de evaluación de este modelo de control, tiene que ver con el control fiscal territorial. La constitución del 91 estableció un modelo descentralizado que incluye el manejo de las finanzas territoriales. ¿Está fracasando ese modelo?. Efectivamente es un modelo en crisis por el mal manejo y hechos de corrupción en las finanzas territoriales, unido a un ineficiente control, y a un problema muy complejo de violencia y bandas criminales. Ante esta crisis se está generando una discutible tendencia de recentralización.

Para contribuir con el saneamiento de las finanzas territoriales hemos diseñado no solamente un nuevo modelo de evaluación, sino además emprendimos unas formas de auditoría innovadoras: las llamadas auditorías especiales de intervención, muy contundentes en casos especiales de intervención muy contundentes en caso de corrupción, desidia o indolencia o de corrupción demostrada contralorías Bogotá en donde hubo una destitución e inhabilidad por 20 años por concusión e incremento injustificado del patrimonio.

Durante ese proceso de investigación la auditoría siempre estuvo ejerciendo control y presentando informes y ha promovido acciones sancionatorias. De la misma manera, en los casos de captura en flagrancia de los contralores extorsionando a los vigilados -San Andrés y Barrancabermeja- que generaron hallazgos disciplinarios y penales.

Por otro lado, en punto de la labor de control fiscal a las contralorías del país, la Auditoría General de la República realizó sus auditorías regulares, incrementando en un 50% el número de las auditorías regulares, con la misma planta de personal y los mismos recursos. En un mismo año la Auditoría General de la República no estaba auditando los 94 puntos de control, solo 63 contralorías territoriales, faltaban 32 gerencias departamentales de la Contraloría General de la República. Nosotros logramos extender nuestros recursos al máximo para obtener una cobertura de auditoría del 100% de los sujetos vigilados del 100%.

La transformación que en materia de control venimos impulsando además ha sido complementada con acciones dirigidas a la creación de una nueva cultura de control y de mejoramiento de la gestión de las contralorías. Dentro de estas acciones de liderazgo transformador, es de resaltar el impulso que le imprimimos a la carrera administrativa de las 63 contralorías territoriales. Hay 1000 cargos en concurso especializado, gracias a una tarea conjunta que emprendimos con la CNSC y al apoyo que hoy están dando las contralorías territoriales y las organizaciones sindicales.

Otra de esas acciones adelantadas se relaciona con la transferencia de conocimiento para el ejercicio del control con metodologías y capacitación, como la innovadora academia virtual dirigida a la ciudadanía, las contralorías y los auditores universitarios, como se explicará adelante.

En materia de control fiscal territorial es renovador el relacionado con la Misión de expertos. Con el apoyo del Banco Mundial, la Misión presentó los lineamientos conceptuales y las recomendaciones para poner en marcha el Sistema Nacional de Control Fiscal, y con participación efectiva de todos los actores, han concretado su compromiso de trabajo en cuatro componentes: Incremento de coberturas y articulación de PGA; Capacitación; Desarrollo tecnológico y Control Social pero efectivo. Varias conclusiones, varios aportes y sobre todo varias acciones deja esta Misión de expertos, en un documento publicado⁷⁹.

⁷⁹ Dr. Iván Darío Gómez Lee, Auditor General de la República, Dr. Genaro Matute, Consultor del Banco Mundial y Ex Contralor del Perú, Dra. Xiomara Morel, Especialista en Gestión Financiera, encargada del proyecto dentro del Banco Mundial, Dr. Antonio Hernández Gamarra, Ex Contralor General de la República, Dr. Hernando Sierra Porto, Ex Presidente del Consejo Nacional de Contralores y Contralor de Cartagena, Dr. Gustavo Adolfo Castañeda, Contralor Municipal de Manizales, Dr. Freddy Camacho, Contralor del Tolima, Dra. Ana María Echeverry, Auditora Auxiliar de la AGR, Dr. Ernesto Tuta Alarcón, Secretario Técnico de la Misión de Expertos, Dr. Fredy Céspedes, Auditor Delegado de la Auditoría General de la República, bajo la dirección de la Dra. Isabel Martínez, Directora de la Oficina de Estudios Especiales de la Auditoría General.

Del trabajo realizado en el ámbito territorial, se encuentra actualmente en imprenta el documento denominado de Balance Territorial del Control Fiscal, del que se extractan algunos elementos relevantes en términos de cobertura:

Ampliación cobertura en municipios. La consigna es que en Colombia no puede pasar un cuatrienio sin que se auditen todos sus municipios. Al llegar a esta entidad encontré 403 municipios sin auditar por parte de las contralorías territoriales. Como consecuencia del trabajo conjunto, y ese afán de impulso de ampliación de cobertura, ese número de municipios sin auditar se redujo hoy solo a 6, que esperamos sean auditados este año.

Ahora bien, la extensión cuantitativa del control no lo es todo. Resulta que una tercera parte de los municipios auditados no fueron objeto de análisis en temas tan sensibles como sus ingresos tributarios, los ingresos corrientes de libre destinación, el nivel de endeudamiento del municipio, los indicadores de solvencia y solidez, la inversión física y social realizada y la calidad del gasto. Un tema por mejorar.

En el nivel territorial, de todos los sujetos de control que tienen estos municipios, y que presentan estados contables -que en total son 2.668-, hemos identificado una grave situación en el país. El 32.9% pasa el examen contable y financiero, y el resto de entidades del orden territorial tienen: contabilidades con salvedades 784; contabilidades no razonables 555; y contabilidades con abstención 269. Una situación muy preocupante que pudimos detectar gracias a la consolidación de todo este trabajo.

Razonables	Con salvedades	No razonables	Con abstención	Total dictámenes
787	784	555	269	2.668
32.9%	32.7%	23.2%	11.2%	100.0 %

Por parte de las contralorías territoriales encontramos que de las entidades que ellos auditan para emitir el concepto del fenecimiento, de 3.258, 1.677 entidades el 51.5% tienen pronunciamiento de no fenecimiento de la cuenta, esa es una situación muy grave, y sólo han sido fenecidas el 48.5% de las entidades.

Total cuentas examinadas	Fenecidas	No fenecidas
3.258	1.581	1.677
100.0%	48.5%	51.5%

Lo anterior significa que más de la mitad de las entidades territoriales no pasan la prueba del manejo de sus finanzas. Esto nunca se le había informado al país, no hay conciencia del control fiscal territorial y del pésimo estado contable de sus cuentas.

Adicionalmente, hemos observado algunas prácticas de ocultamiento de pasivos pensionales, y en materia de vigencias futuras, la mayoría de estas operaciones, de 14 billones de pesos, no cumplieron las normas de endeudamiento público, lo que obliga a una revisión de fondo de la Ley 617 con toma de posesión fiscal y contractual por autoridades calificadas, y de mecanismos drásticos de intervención fiscal y económica a los gobiernos territoriales descuidados en sus finanzas.

En este criterio tan significativo, es importante recordar el planteamiento inicial de la nueva metodología: uno es que las contralorías tengan mayor calidad en los informes macrofiscales, presupuestales, financieros y del medio ambiente.

En esta aplicación del modelo, en su primera versión, las contralorías territoriales mejoraron su calificación pasando de 21 a 28%, gracias entre otras, al apoyo dado por la Auditoría General de la República con metodologías y capacitación y con la voluntad de las mismas contralorías territoriales.

v. Contraloría General de la República

Punto esencial de este nuevo modelo, y de las acciones de control de la Auditoría General de la República, es la Contraloría General de la República, entidad de cuya evaluación de gestión del año 2009, la Auditoría General de la República concluyó:

No se feneció la cuenta, luego de seis años de fenecimiento. Luego que 22 auditores participaron en el proceso de evaluación a la gestión de la anterior administración, se evidenciaron 85 hallazgos en materia administrativa, 8 fiscales, 21 disciplinarios y uno penal, por lo tanto, se iniciaron y promovieron los respectivos traslados y procesos. La evolución en punto del fenecimiento de la cuenta de la Contraloría General de la República ha sido la siguiente:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
No fenecida	No fenecida	No fenecida	No fenecida	Fenecida	Fenecida	Fenecida	Fenecida	Fenecida	No fenecida

El riesgo de prescripción observado fue altísimo, se presentó en 1.150 procesos por valor de \$585.378 millones que representan el 35,99% del total de los procesos reportados por la Contraloría.

De otra parte, se encontró que aquella administración ejecutó más de 108 mil millones de pesos en contratación directa en los cuatro años de gestión, de un total de 127.415 millones de pesos en contratación, es decir, el 85% del monto contratado, reitero, se hizo de manera directa.

Formulamos varias advertencias sobre el riesgo de nóminas paralelas, evidenciadas desde el mes de junio de 2009 en un informe de auditoría, y posteriormente en varias comunicaciones escritas. Respecto de la cobertura en Sistema General de Participaciones y Regalías, se estableció que en el 2009 tan solo alcanzó una cobertura del 35.7%. Nuestros procesos de control, es de resaltar, estuvieron enmarcados por garantías a la anterior administración de la Contraloría General de la República, que tuvo además el derecho a intervenir en la etapa de contradicción de los informes de auditoría.

Lo evidenciado por la Auditoría General en su reciente informe de auditoría, me llevó a pedir a la Señora Contralora General, acciones urgentes e inmediatas, para el mejoramiento administrativo y la calidad del control; estimé en su momento problemas estructurales y de fondo en esa entidad, que se comienzan a resolver en alguna medida.

Como respuesta, la señora Contralora asume, en plan de mejoramiento, las siguientes acciones preventivas y correctivas:

1. No renovación de los contratos y limitación de la contratación para apoyo técnico especializado.
2. Plan General de Auditoría articulado con contralorías territoriales, para potenciar el talento humano.
3. Replantear el esquema de auditoría vigente.
4. Equilibrar las cargas laborales entre los funcionarios.
5. Reducción en gastos de funcionamiento, publicidad, viáticos y otros.
6. Auditorías por proyectos y riesgos.
7. Fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF-.
8. Contrarrestar posibles riesgos en convenios celebrados en vigencias anteriores (casos ETB y Colvotel).

Así, se han establecido 260 acciones de mejoramiento, hoy en curso. Destaco que, el plan de mejoramiento con esta nueva administración y las relaciones institucionales de los dos organismos de control han tenido connotaciones profesionales especiales, en el marco de una transformación y un nuevo paradigma al que me referí al comienzo.

El equipo directivo de la Contraloría General, con el liderazgo de la Contralora Sandra Morelli Rico, efectuó análisis a profundidad de este informe de auditoría, de las causas y los riesgos que generaban dificultades para el cumplimiento de su función; producto de lo cual incorporaron a su Plan Estratégico como política institucional, los lineamientos y acciones de mejoramiento aquí enunciados.

Adicionalmente, como un instrumento de fortalecimiento del control fiscal las dos entidades elaboraron un documento conceptual que permitirá a la Auditoría General de la República, cumplir a partir de ahora, frente a la Contraloría General de la República, uno de sus mandatos legales esenciales: la coadyuvancia, mandato que en el pasado ningún contralor había permitido realizar.

Esta competencia legal será ejercida dentro de estrictos parámetros técnicos y con respeto de la independencia funcional de los dos órganos de control, en el marco del control recíproco, según instructivo elaborado de manera conjunta.

Las principales acciones de coadyuvancia se concretan en:

1. Promover acciones para el fortalecimiento y modernización del control fiscal colombiano.
2. Apoyar a la Contraloría General de la República en su función de armonización de los sistemas de control fiscal.
3. Desarrollar directrices conjuntas, y con otros órganos de control, para la adecuada vigilancia de los recursos públicos y estrategias de lucha contra la corrupción, como las circulares conjuntas a que atrás se hizo referencia.
4. Transferir y adoptar guías metodológicas en temas de interés común, como contratación y policía judicial, entre otros.
5. Fomentar la capacitación y cualificación del talento humano.
6. Hacer presencia conjunta en temas de interés nacional: seguimiento a las vigencias futuras, estrategias de control a la emergencia invernal, control a las fiducias, control a la contratación, entre otros.

Después de diez años de tensiones y de choques institucionales entre las dos entidades, empezamos a pagar la deuda que nuestras entidades tienen con el control fiscal y la sociedad colombiana, al haber asumido estos compromisos de cambio.

vi. Responsabilidad Fiscal

En materia de responsabilidad fiscal, mientras exista el mandato constitucional y legal de que en Colombia los procesos de responsabilidad fiscal los adelantan los contralores y no los jueces, este es un punto obligado de nuestros análisis.

Señalaba al comienzo que el Sistema de Control Fiscal es poco eficiente en la recuperación de los recursos, y a continuación presento algunas cifras que demuestran esta afirmación, pero que a la vez ponen de presente una mejora en medio de esa escasez e ineficiencia.

El porcentaje de recaudo de recaudo más alto lo tienen seis contralorías municipales, y hay 20 contralorías que están por debajo de cero en materia de recaudo. De estas 20, 10 recaudan entre el 0,9 y el 0,1%, lo que permite entender que 10 contralorías reportaron un recaudo de 0.0% en el año 2010.

Esta gran ineficiencia se explica por dos razones de fondo ya abordadas; la primera, que en muchas contralorías no hay compromiso de los profesionales que adelantan los procesos de responsabilidad fiscal; en otras ocasiones no son los profesionales sino los directivos. La inactividad procesal es uno de los grandes flagelos que tiene el control fiscal colombiano. Por eso, tomamos como hito una de las más grandes contralorías del país para impulsar el primer proceso sancionatorio fiscal por incumplimiento de términos, acción que tampoco tenía precedentes.

Debo señalar que la Auditoría General de la República en relación con el recaudo, frente a una cartera de \$1.340 millones, la cual como toda cartera viene de años anteriores, haciendo un gran esfuerzo ha recaudado la suma de \$210.622.603, lo cual corresponde a un 15.71% , porcentaje que esperamos en lo que resta del año se pueda aumentar significativamente.

En la actualidad, la Auditoría General de la República, tiene 66 procesos de responsabilidad fiscal vigentes, cuya cuantía es de \$1.714 millones, que frente a la recuperación corresponde a un 12.29%.

De otra parte, tengo que reconocer en un acto de rendición de cuentas, que los hallazgos disciplinarios que nuestra entidad ha trasladado ante la Procuraduría General de la Nación por vencimiento de términos, no tienen la calidad esperada para llegar a sanciones de

esa naturaleza, por debilidades en su formulación. Por lo tanto, los hallazgos los estamos formulando con un nuevo formato, en el que se fortalecen sus elementos para efectuar un traslado más técnico. El primer grupo de traslados a la Procuraduría, por vencimiento de términos en procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares, corresponderá a diez gerencias departamentales y a la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de la República y luego a algunas contralorías territoriales. A cumplir términos procesales.

En los planes de mejoramiento, los respectivos contralores deberán asignar la responsabilidad a los abogados sustanciadores del cumplimiento de los términos procesales; de no hacerlo así serán los contralores los que respondan por esa cuestionable indolencia en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal que se adelanta en las contralorías.

La segunda razón, de la ineficiencia referida, toca con las reglas del proceso de responsabilidad fiscal adoptadas con la Ley 610 de 2000, las cuales no permiten adelantar un proceso ágil y eficiente.

De manera conjunta, los equipos de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General de la República redactamos las reglas de un nuevo proceso de responsabilidad fiscal. Este era un anhelo que teníamos desde el año 2004, que en su momento fue frustrado, pero que hoy gracias al apoyo del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, del Congreso y de la Cámara de Representantes, estamos llegando a feliz término en esta reforma legislativa del proceso de responsabilidad fiscal.

Quien me suceda en el cargo tiene el reto de seguir siendo inflexible en la vigilancia de los términos procesales, y más riguroso al condenar su incumplimiento. De hacer un acompañamiento a las contralorías para que, a partir del nuevo ordenamiento, adelanten procesos de responsabilidad más ágiles, con pleno cumplimiento de los términos y que, a su vez, sean cumplidos por la misma Auditoría General de la República.

En materia de procesos sancionatorios, y para terminar con esta parte que es la dura, la parte coercitiva, adelantamos 40, abiertos en su mayoría por no rendir o remitir la información solicitada, irregularidades en la rendición de cuenta, e incumplimiento del plan de mejoramiento. La mitad de esos procesos, es decir 20, ya han sido fallados en segunda instancia y el resto sigue su trámite procesal normal.

vii. Innovación, Gerencia, Control Social, Sinergia y Visibilidad

El último ítem, que agrupa varios criterios del nuevo modelo que aún falta referir, tiene que ver con la innovación, con la gerencia del control social, con lo que hemos llamado sinergia y visibilidad.

Retomo algunas de mis ideas sobre la necesidad de hacer visibles y transparentes las entidades y los asuntos públicos, expresadas entre otros escenarios, en la ciudad de Medellín, en el mes de septiembre de 2009, en un foro más de filosofía sobre el pensamiento complejo de Edgar Morin. Sobre este filósofo contemporáneo dije: *“Direcciones de la ética, basada en la transparencia y en la responsabilidad, en la que todo se ve, nada se oculta, en la que todo se informa nada se engaveta, en la que no existen los patrimonios cuantiosos que no son posibles de justificar, en la que se elevan las capacidades de denuncia y sanción a las distorsiones de la conducta ética, en la que la ciudadanía es participe real y con conocimiento de los asuntos públicos por lo que les es posible desarrollar todo su poder de controlar a las instituciones, en la que los funcionarios del estado están al servicio de los intereses colectivos y no al servicio de intereses egoístas. Si somos capaces de generarlo, estaremos contribuyendo a la construcción de la nueva ética social con la que sueña Morín, que es con la que todos nosotros soñamos. Es este nuestro gran desafío”*.

Soñando con una nueva ética, y en el marco de la innovación, y la transformación, por supuesto que el componente pedagógico y académico estuvo en nuestra agenda. Creamos la primera Academia Virtual del control fiscal, que está en funcionamiento. Tienen centenares de estudiantes que han tomado o están tomando un curso de control fiscal, con siete cursos aprobados en funcionamiento y otros cuatro que están en proceso, para trabajar en sentido de esa ética.

Otra de nuestras principales contribuciones a la gerencia fue darle sostenibilidad al proceso de modernización que emprendió la Auditoría General de la República en el año 2004, en la administración de Piedad Zúñiga Quintero. En este periodo, la entidad registró los derechos de propiedad intelectual del SIREL y del SIA que permiten la rendición de cuentas en línea a través de la WEB, y que nos permiten hacer los análisis que hoy hemos presentado. Se actualizaron nuestras plataformas, nuestros mecanismos de seguridad, y logramos que nuevas Contralorías utilizaran esos sistemas para un total de 58 contralorías de las 63 que tiene el país que hoy actúan en plena conectividad.

Le dimos prioridad al control social como era de esperarse, por contar en nuestro equipo con personas tan especializadas y con tanta experiencia en control y participación. Así, realizamos siete audiencias públicas con participación de 1.410 personas debidamente registradas, y 27 foros con asistencia de 4.260 personas, hicimos la vuelta a Colombia varias veces, los viáticos los gastamos en las regiones y no en el exterior.

En el control social le dimos prioridad a un programa innovador, Auditores Universitarios, estamos sembrando ética en las nuevas generaciones.

Gracias a una actitud generosa, alejada de cualquier mezquindad, participamos con la Señora Contralora General de la República en la redacción de más de cuarenta artículos del Estatuto Anticorrupción, que coincidentalmente termina, en forma positiva, su trámite en el Congreso. A modo de anécdota, sobre esa participación nos dijo jocosamente el Ministro del Interior: “ustedes me metieron fue un código de control fiscal”.

De otra parte, por primera vez el Gobierno Nacional se acercó a la Auditoría General de la República para que contribuyera a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para *Todos*”. Fue así como diseñamos para el Banco Nacional de Proyectos e Inversiones, un proyecto líder “*Proyecto Desarrollo del Nuevo Sistema de Control Fiscal Integral*”, que contará con recursos para la Auditoría General de la República por \$4.258 millones.

De nuestros logros, los cuatro que voy a enunciar son los más valiosos, son los reconocimientos externos, que hablan por sí mismos.

1. Por parte de gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los esfuerzos tecnológicos y de visibilidad se vieron representados en la calificación *sobresaliente* que sobre manejo de TIC'S nos otorgó. Somos el organismo de control líder a nivel nacional en materia de conectividad.
2. Nuestra cuenta fue fenecida por la Contraloría General de la República; sin ningún hallazgo penal, disciplinario ni fiscal, en la máxima calificación A11, contabilidad limpia. En nuestros procesos contractuales además de adoptar un manual de buenas prácticas, dejamos de contratar de manera directa mediante convenios administrativos los procesos contractuales más representativos, este año se contratan por licitación pública los servicios de conectividad, de suministro de pasajes, y las capacitaciones misionales, por selección abreviada. Reitero que nuestra gestión se realizó sin grandes adiciones al presupuesto.
3. La Auditoría General de la República fue considerada por la Contaduría General de la Nación en 2010, como la primera entidad del orden nacional tras haber obtenido los mejores resultados en la calificación del Control Interno Contable de la vigencia 2009. Renovamos la certificación de calidad de todos los procesos administrativos y misionales de acuerdo con los últimos estándares de calidad del ICONTEC.

4. La Auditoría General de la República fue objeto de reconocimiento de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, en plenaria de 4 de mayo pasado, por su presencia en el nivel territorial y su transparencia, y le solicitó, en calidad de entidad experta en control fiscal, la preparación de un proyecto de ley sobre Orden Fiscal y Sanciones, que la adopción en Colombia de un régimen que estructure e imponga mecanismos de autoridad en las finanzas territoriales.
5. La Auditoría General de la República fue calificada por la Corporación Transparencia por Colombia como la quinta mejor entidad pública nacional, subimos en el último año 42 puestos y nos ubicamos en el primer lugar dentro de los organismos de control a nivel nacional.

5. Consideraciones Finales hacia el futuro

Para terminar, una recapitulación a manera de consideraciones finales y mirando al futuro:

1. Punto central de una gestión exitosa es la acción conjunta y estratégica con diversas organizaciones y personas representativas del Estado, del nivel territorial, de los organismos internacionales, de la sociedad civil y de actores de la academia, muchos profesores y cientos de estudiantes universitarios. Por supuesto, el acompañamiento de los funcionarios de la Auditoría General de la República, con su ética y ejemplo permitieron ejercer liderazgo y cumplir la misión. De lograrse esta transformación hacia un control fiscal técnico y riguroso, no olviden que son los miembros de estas organizaciones los grandes protagonistas del futuro.
2. Esta es una excelente oportunidad para compartir con el destacado grupo de dirigentes que nos acompañan, luego de estos dos años de estar inmerso en el ejercicio del control fiscal, la íntima convicción de que esta función pública tan necesaria, y criticada a la vez, no obstante las debilidades que tuve el deber de resaltar, es una organización que creo, aún puede liderar una profunda revolución conceptual y operativa, un cambio paradigmático, que debe contemplar los tres cambios sustanciales atrás referidos:
 - a. Un nuevo modelo de control que incorpore la evaluación de las políticas públicas y apunte de verdad a la evaluación de la gestión y resultados de la gestión pública en respuesta a las tendencias del Estado moderno.
 - b. Una normatividad que le de contenido y personalidad propia al sistema nacional de control fiscal, que permita la recuperación real en los procesos de responsabilidad fiscal.

c. Una reforma legal y técnica que garantice la independencia y autonomía de las contralorías territoriales.

3. Esta revolución conceptual y operativa se debe acompañar de urgentes decisiones relacionadas con la gestión de los entes territoriales, dentro de las cuales ocupa un lugar preferencial, el evitar la recentralización y el expedir una nueva ley de ordenamiento fiscal y contable, cuya situación es muy grave, máxime frente a la crítica situación que se está afrontando como consecuencia del desastre invernal. Igualmente con una política de Estado para la contratación, no solo para el control, más bien enmarcada por buenas prácticas y que evite el daño que se le ocasiona al Estado con las condenas en su contra.
4. A los que hoy son los dirigentes del control fiscal, encabezados por la Señora Contralora, al nuevo Auditor General que escoja el Honorable Consejo de Estado y los contralores territoriales, incluidos por supuesto los actuales, creo que les corresponde continuar por este camino de transformación que emprendimos hacia la consolidación de organismos de control fiscal que se desempeñen con rigor e independencia. Contralores: la majestad del control fiscal es un título que se ganará en el futuro, si hay resultados.
5. Los procesos y auditorías que la CGR ha iniciado con tanta determinación y a la vez, haciendo un uso muy preciso y adecuado de sus competencias constitucionales y legales de investigación; la ciudadanía, la auditoría y la comunidad académica, a la cual regreso en unas semanas, la respaldamos en ese patriótico propósito fundamental.

En síntesis, las transformaciones llevadas a cabo, las que están en curso, las que se puedan realizar y los resultados que se expusieron y sustentaron durante mi gestión como Auditor General de la República demuestran que vale la pena hacer un gran esfuerzo para emprender un verdadero cambio de paradigma, que involucre no solo el cambio de normas sino de la cultura, de la ética y de las prácticas del control fiscal colombiano, para evitar ese gran riesgo de organismos de control, no al servicio de la sociedad, sino al servicio de autoritarismos y corrupción. *¡Con liderazgo técnico y transparencia sembramos para esa transformación!*

BIBLIOGRAFÍA

- **GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO.** Control Fiscal y seguridad jurídica gubernamental. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006.
- **GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO.** Contratación Visible. Manual para un buen control de Recursos en la contratación pública. Editado por la AGR. 2011
- **MISAS, GABRIEL** y otros. La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias. Editado por la CGR.
- **NARANJO GALVES, RODRIGO.** Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2007.
- **YOUNES, DIEGO.** Régimen del Control Fiscal y del Control Interno, sexta edición, 2000, Legis, Bogotá.
- AA.VV. Informes de gestión de la Contraloría General de la República.
- AA.VV. Informes de gestión de la Auditoría General de la República.
- AA.VV. Informes de auditoría sobre la Contraloría General de la República. Auditoría General de la República.
- AA.VV. Revista Economía Colombiana. Contraloría General de la República.
- AA.VV. Cambio, Fortalecimiento Institucional y Modernización Tecnológica: e-control. Editado por la CGR.
- AA.VV. SICE, Respuesta Institucional contra la Corrupción. Editado por la CGR.
- AA.VV. El control del futuro. CGR.