

# Sindéresis

Revista institucional de la Auditoría General de la República | 17



# Innovación

y modernización en la gerencia  
**del control fiscal**

Esta publicación ha sido editada en Bogotá D.C., Colombia.  
 Av. La Esperanza entre cras. 62 y 64, Ed. Gran Estación II costado esfera,  
 Piso 10. E-mail: [sinderesis@auditoria.gov.co](mailto:sinderesis@auditoria.gov.co)

# Sindéresis

Revista de la Auditoría General de la República No. 17. Enero de 2015 — ISSN 0124 - 471X

Directora	<a href="#">Laura Emilse Marulanda Tobón</a>
Comité Editorial	<a href="#">David Alejandro Díaz Guerrero</a> <a href="#">José Luis Franco Laverde</a> <a href="#">Juan Diego Doncel Ramírez</a> <a href="#">Uriel Alberto Amaya Olaya</a>
Coordinación académica	<a href="#">Nina Blanco Arias</a> <a href="#">Pablo César Guevara Gómez</a>
Coordinación editorial	<a href="#">Juan de Dios Cano Londoño</a>
Diseño y composición	<a href="#">Jorge Andrés Arboleda Gómez</a>
Colaboradores	<a href="#">Jhon Alexander Agudelo Córdoba</a> <a href="#">Ericka Noack Oliveros</a>
Impresión	<a href="#">Imprenta Nacional de Colombia</a>

## CONTENIDO

Laura Emilse Marulanda Tobón	Presentación	4
<b>Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal</b>		
Sandra Bessudo, Álvaro Cruz, Fabio Amín	Foro internacional 'Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal'. Palabras de instalación	8
Eduardo Guerrero Forero	Consideraciones para avanzar hacia un control fiscal más integral de la gestión ambiental en Colombia	15
Alfredo Cruz Polanco	La modernización de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y su contribución a la política de recaudación fiscal	22
Marco Antonio Lopes Peixoto	La transparencia y los retos de la gestión democrática	28
Daniel Reposo	Gestión de políticas públicas	32
Oscar Aldo Salvatierra	Sistema de control de la hacienda pública en la provincia de Salta, República Argentina	40
Laura Emilse Marulanda Tobón	Identificación, documentación y difusión de las buenas prácticas en el control fiscal colombiano	46
Enedelys del Carmen Taylor Guerra	El control fiscal y la jurisdicción de cuentas en Panamá	53
Uriel Alberto Amaya Olaya	La sostenibilidad del control fiscal	59
<b>Constitucionalización del control fiscal</b>		
Marco Antonio Velilla Moreno	El control fiscal frente a los fines esenciales del estado y su característico ámbito de responsabilidad	69
Néstor Leonardo Rico Rico	El factor constitucional en el proceso de responsabilidad fiscal	76
<b>Constitucionalización del control fiscal</b>		
Roberto Arrázola Merlano	Controversias judiciales contra los órganos de control fiscal del país	84

Las afirmaciones y opiniones expresadas en los artículos firmados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen el pensamiento institucional de la Auditoría General de la República.

# Presentación

Laura Emilse Marulanda Tobón

**Auditora General de la República**

Como es bien sabido por todos el constituyente de 1991 introdujo además de la amplia actualización técnica y jurídica de control fiscal y de la Contraloría de todos conocida, una visión de dicho control apegada al modelo de gerencia pública que se configuró en un plano normativo principalista, a partir del cual la función pública estatal no solo debe alcanzar finalidades esenciales de carácter social, sino además lograr esas metas bajo un proceso de efectividad global de la propia gestión fiscal. Es decir, cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, ello por supuesto atado al cumplimiento de un principio de legalidad que privilegia el derecho sustancial y la garantía y prevalencia de los derechos fundamentales. Además la Asamblea Nacional Constituyente creó el modelo de control fiscal con un criterio independiente, orgánico y funcional y con novedosos ingredientes de tipo económico y administrativo conservando aquel vínculo primigenio con la sociedad, su razón de ser. En forma indirecta a través de la articulación con un órgano político del Estado y directa mediante el ejercicio del control social, naturalmente enlazado a aquel.

La autonomía e independencia son criterios de tanta relevancia constitucional que el propio constituyente diseñó una cuarta estructura de poder donde ubicó a la Contraloría General de la República precisamente para que a partir de aquellos conceptos se configurara un sistema de control fiscal emancipado en todo sentido de los entes sometidos a su vigilancia. Aquella reforma constitucional, hay que recordarlo, se produjo en medio de un clima social e institucional de alta desconfianza y deterioro de la credibilidad en la Contraloría, producto del asfixiante modelo de control previo que conllevó a un extremo de burocratización del ente de control en medio de una indebida politización y que produjo una especie de coadministración que no solo esterilizó el germen de la gerencia pública, sino que incluso decayó en corrupción y dejadez pública.

Pues bien, el control fiscal se ha venido consolidando en el marco de desarrollos legales, con unos contornos sustantivos definidos básicamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en menor medida, por obvias razones, de eficiencia judicial del Consejo de Estado, así como por una muy escasa dogmática institucional de la misma Contraloría.

Infortunadamente el control fiscal ha sido más lo que subjetivamente ha querido cada uno de los contralores que han ocupado ese cargo, que una línea objetiva, sólida y estable de conocimiento y sindéresis en sus ámbitos técnicos y jurídicos. La anterior situación ha implicado continuas modificaciones no siempre afortunadas a los enfoques de auditoría, a los sistemas de control fiscal y a la rendición de cuentas, a la visión

sustantiva y procesal de la responsabilidad fiscal, por mencionar algunos aspectos, con todo lo cual se afecta la pretensión de uniformidad, consolidación y seguridad jurídica que debería a estas alturas ser una meta alcanzada. Para verificar lo anterior basta revisar los conceptos emitidos por la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, los cuales dependiendo del periodo reflejan criterios que incluso se contradicen o modifican las posiciones en otro espectro en muchas ocasiones, que la mera aplicación subjetiva de quien lo asume. A la anterior reflexión simplemente esquemática para el breve planteamiento que propongo, se atan otras circunstancias quizás coyunturales que provocan nuevas preocupaciones que enunciaré en forma precisa para acortarlas: primero, la extralimitación del ejercicio del control fiscal; segundo: las reformas que eventualmente requiere el control fiscal; tercero: la efectividad del control fiscal en el ámbito territorial; cuarto: el rol de la Auditoría General de la República.

En primer lugar, es un hecho notorio que han acaecido excesos en el ejercicio del control fiscal que han llevado a que se expresen serias afirmaciones académicas como la de la Asociación Nacional de Industriales –ANIF–, según la cual *“actividades similares al control previo que paralizan la ejecución de la inversión pública pero a cambio no son eficientes en recuperar recursos”*. En todo caso lo que causa asombro en muchos de aquellos eventos es que se trataba simplemente de aplicar la sencilla y escueta formulación del principio de legalidad que rige el ejercicio de dicha función pública de control, ni más ni menos. El riesgo evidente en tales desvíos es, entre otros, el de costosas demandas que a futuro pueden afectar patrimonialmente a la entidad y de paso llevar a la pérdida de credibilidad y confianza no solo social, sino también incluso institucional. Pero la pregunta que surge, como siempre es la de si tales hechos justifican por si solos la propuesta de suprimir normativamente tales funciones desviadas con el fin de corregir puntualmente conductas que excedieran ese límite de la legalidad.

Es decir, si el problema es la función como tal o más bien es el funcionario que tomó la decisión. En este contexto la respuesta precisamente la encontramos en el propio control y de manera más específica en la función del control al control, entendido como uno de los pilares básicos o estructurales de la Constitución, por supuesto, sin dejar de lado las responsabilidades que se derivan de esas conductas propiamente antijurídicas. De otra parte mi opinión es que los ajustes que requiere el control fiscal deben ser pensados en un ámbito de reflexión, más que normativo, en uno de carácter institucional y en relación con los parámetros de su aplicación que privilegien una mayor especialización de dicho control enfocado en la gestión y los resultados disminuyendo las visiones formalistas y mecánicas que se proyectan, sobretudo, en la rendición de cuentas, la racionalidad financiera y los aspectos administrativos que no son relevantes frente a la gestión fiscal, todo ello con particular énfasis en las auditorías especiales como un enfoque de riesgo en el caso del proceso de responsabilidad fiscal.

A mi juicio es necesario repensar el enfoque procesalista excesivamente formalizado y ajeno a la institucionalidad sustantiva y garantista que debe preceder dicha actuación, orientada a la técnica de la oralidad. Cuando se cumplan los requisitos para su configuración con base en informes de auditoría sólidos en la estructura probatoria y en el enfoque jurídico del daño y la gestión fiscal. En lo que respecta al ámbito territorial por su parte, soy una abanderada por convicción personal y profesional de las contralorías territoriales.

Los defectos que se le achacan no son estructurales y su solución tiene origen básicamente en la instauración de distintos mecanismos de selección y elección de los contralores que garanticen una mayor probidad e independencia de quienes resulten seleccionados y elegidos. Del mismo modo, frente al otorgamiento de recursos suficientes y a la debida articulación de los controles concurrentes, con la Contraloría General de la República así como un

redimensionamiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, Sinacof, que vaya más allá de capacitaciones, edición de cartillas, que no entienden en muchos casos las realidades locales.

Ahí está nuestra invitación, señor contralor Edgardo Maya Villazón, para que juntos repensemos el control fiscal y le demos una nueva vida que necesita articular nuevamente el Sinacof y el cual está bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la República. De igual manera es necesario establecer parámetros estables y uniformes que permitan determinar la intensidad y la calidad de la sinergia social con el control fiscal y el modo de hacerla efectiva. Igualmente, debe medirse, a través de estándares que la propia Auditoría viene implementando, de qué manera el control fiscal aporta al mejoramiento del proceso gerencial del Estado como un paso necesario para afianzar un modelo integrado de desarrollo de la administración pública, que no solo establezca la medida eficaz del control fiscal calculada exclusivamente a partir de su capacidad para recuperar recursos públicos.

En este sentido, el foro *‘Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal’* (que da origen a esta publicación) es un espacio de discusión y reflexión que busca convertir a los órganos de control fiscal del país, en organizaciones modelo de clase mundial, referentes para liderar la transformación de la gerencia pública. La Auditoría General de la República desarrolló un modelo de excelencia para el control fiscal colombiano denominado *‘Identificación, documentación y difusión de buenas prácticas de control fiscal’*, el cual presentaremos en este espacio académico incluyendo la presentación de esas mejores prácticas implementadas por las contralorías territoriales. En este contexto, también

soy una convencida de que la Auditoría General de la República tiene un rol básico que refleja el propósito del constituyente cuando la creó, cual es el de ser una institución garante para la credibilidad y la confianza pública en el control fiscal y ayudar a moldear con integridad y experiencia técnica, su perfil institucional.

En este sentido las visiones que ayudan a enriquecer tal perspectiva, no son las propias, sino también las decantadas por experiencias de organizaciones hermanas de los países que hoy nos acompañan en este escenario de reflexión, cuyas voces expertas nos ayudarán a identificar esos aspectos necesarios para mejorar la misión de las contralorías del país. Señor Contralor General de la República, doctor Edgardo Maya Villazón, le extiendo una gentil invitación: conocedora de su talante personal y profesional y de su incuestionada experiencia en el sector público, a que revisemos en escenarios amplios, con las visiones de expertos, de la academia, de las organizaciones públicas que deseen involucrarse, de las agencias de cooperación, de la sociedad civil y por supuesto, de ustedes señoras y señores contralores territoriales, como actores de primer orden, cuáles deberían ser esos ajustes, para reformar, que garanticen un mejor control fiscal en beneficio del país y de la institucional pública.

Finalmente, quiero agradecer a los asistentes al foro su participación que sin ninguna duda será fructífera para los propósitos enunciados; nuevamente, al señor Contralor General de la República y a los contralores territoriales, a quienes invito a que aunemos esfuerzos en la búsqueda de la excelencia y la innovación en el control fiscal, garantizando de esta forma un verdadero equilibrio de poderes para garantía de todos los ciudadanos.

# INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA GERENCIA DEL CONTROL FISCAL



Foro internacional  
**Innovación**  
y modernización en la gerencia  
**del control fiscal**



# Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal

[Palabras de instalación del foro Innovación y modernización en la Gerencia del Control Fiscal]

Sandra Bessudo

**Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC–**

**T**engo el honor de expresarles una muy cordial bienvenida en nombre de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC, a este foro internacional *‘Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal’*, de gran importancia para el país en la medida que contribuye de manera muy oportuna al fortalecimiento del control fiscal colombiano. Me alegra particularmente este importante encuentro internacional que apoya el fortalecimiento del plan estratégico de la Auditoría General de la República y el ejercicio de su misión constitucional, de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, de las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Sin duda alguna aportará valiosos elementos para la modernización en la gerencia pública del control fiscal colombiano y de reflexión para fijar políticas, reescribir los métodos, la forma de rendir cuentas y determinar los criterios para evaluar la financiación, la gestión y el resultado de los entes controlados. También contribuirá al control fiscal en su conjunto, trazando grandes retos en beneficio de la institucionalidad pública de la Contraloría General de la República y de la comunidad.

Este foro internacional es un espacio significativo de discusión, conocimiento e intercambio de buenas prácticas. Compartiremos la experiencia y aprendizaje alcanzado por entidades homólogas de otros países



y podremos también afianzar e iniciar alianzas en esta materia con países amigos, generando espacios para la cooperación y el intercambio de experiencias exitosas en el contexto de la constitucionalización y globalización, lo cual motiva la presencia y el apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC– a esta importante iniciativa.

Tengo la plena certeza que este evento a la vez de resaltar la labor de la Auditoría General de la República y los avances de control fiscal en el país, le permitirá a esta entidad y a los estudiosos y operadores de esta importante función, conocer, analizar y acoger los avances que evidencia el derecho comparado y sus buenas prácticas, expresión de la cooperación

Sur-Sur que promueve la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC–.

Así las cosas, esperamos que la participación de estos destacados servidores públicos, académicos y expertos de España, República Dominicana, Guatemala, Argentina, Brasil y Panamá contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad en materia del control fiscal y a enriquecer el conocimiento técnico de quienes tienen la responsabilidad del ejercicio de esta importante misión constitucional y se encuentran en este recinto.

Bienvenida esta importante iniciativa, muy oportuna y eficientemente preparada por la Auditoría General de la República.





# Modernizar la Gerencia Pública

[Palabras de instalación del foro Innovación y modernización en la Gerencia del Control Fiscal]

Álvaro Cruz Vargas

**Gobernador de Cundinamarca**

**E**n la época contemporánea los nuevos modelos de funcionamiento administrativo y de técnicas de gestión, la eficacia, la productividad y la competitividad son elementos esenciales para que las entidades públicas obtengan buenos resultados. Por ello, es para mí un honor asistir al acto de instalación del foro de Innovación y Modernización en la Gerencia de Control Fiscal, organizado por la Auditoría General de la República, que tiene como propósito fundamental promover la modernización en la gerencia pública en Colombia y aportar elementos que contribuyan a fortalecer las capacidades institucionales.

En este sentido, quiero compartir con ustedes en el marco de este importante foro internacional, que en su plan de desarrollo '*Cundinamarca, Calidad de Vida*', el fortalecimiento institucional y la transparencia son concebidas como una estrategia para garantizar las condiciones y procesos necesarios para la generación de valor público. Es decir, para la provisión de servicios de calidad, la obtención de resultados, la construcción de confianza, credibilidad y legitimidad. Por consiguiente, uno de nuestros principales objetivos es realizar una administración pública moderna mediante la aplicación de criterios de racionalidad y uso de las herramientas de dirección, planificación estratégica y financiera, organización administrativa, focalización, formulación y ejecución de proyectos, control ejecución y seguimiento y rendición de cuentas a la ciudadanía y a los órganos de control.

En aras de aplicar esta política pública, la administración departamental se propuso implementar programas y estrategias encaminados a garantizar la transparencia, la participación ciudadana, los esquemas efectivos de rendición de cuentas y el buen uso de los recursos públicos. Una de ellas es la estrategia de Gobierno en Línea mediante la cual hemos implementado proyectos como la red social de datos, las comunicaciones unificadas, la implementación de sistemas de información para los municipios, la línea de trámites y servicios y la escuela de formación, que contribuyen a fortalecer nuestro liderazgo, tanto misional como productivo y tecnológico en los municipios del departamento.

En particular en el uso racional de los recursos propendiendo por la efectividad y la eficiencia en la asignación de los mismos. De igual forma, nos hemos propuesto racionalizar trámites internos y gestión documental mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones. En el marco de programas estratégicos para el Buen Gobierno orientamos nuestros esfuerzos a mejorar la gestión contractual pública mediante la utilización de herramientas como los acuerdos marco de precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios establecidos en la Ley 1150 de 2007. Casualmente con las subastas inversas en la compra de bienes y servicios hemos tenido ahorros de 15, el 20 y el 22 por ciento y obtenido los mejores productos. Así mismo, estamos participando con la

contratación con juntas de acción comunal a través de presupuestos participativos que han permitido un cubrimiento en los 116 municipios del departamento, en lo que denominamos *La Cundinamarca Profunda*, es decir, en los sectores rurales.

Sectores rurales en los que precisamente se requiere la inversión social que permitirá construir la paz a través de los tres pilares que presentó el señor Presidente de la República en su posesión: la equidad, la calidad de la educación y lógicamente la paz. En el marco de programas estratégicos, para nosotros son fundamentales esos proyectos. De esta manera estamos trabajando para lograr el mejoramiento continuo de la administración departamental como eje fundamental y estratégico para construir el buen gobierno. Nuestra primera prioridad es el buen



uso de los recursos e incrementar la capacidad del departamento para producir resultados en pro de la satisfacción y los intereses de la comunidad. Participamos en el año 2012 en la organización del Foro Mundial de Calidad, nos comprometimos a certificar en calidad al departamento, y este año fue certificado el departamento del sector central y la mayoría de las entidades descentralizadas.

Lógicamente tenemos un gran reto para poder continuar con ese objetivo de certificación. Hemos implementado las veedurías ciudadanas lo cual es bien importante para que podamos vincular a las comunidades en el seguimiento de las obras y de los servicios que debe prestar el sector público, en este caso el departamento y los municipios. De igual manera debo compartir con ustedes una iniciativa del señor Contralor General del departamento, Néstor Leonardo Rico, que ha venido adelantando el control fiscal en línea. Ha sido muy interesante también para los alcaldes para estar en contacto, para su capacitación y conjuntamente hemos impulsado también la vinculación de los niños y de los jóvenes a estos aspectos. Por eso los personeros estudiantiles juegan un papel importante en todas las instituciones y también se designó ya a los contralores infantiles a quienes dimos posesión hace dos meses.

Estos aspectos de personeros y contralores estudiantiles nos permiten inculcar en los niños y en los jóvenes toda una política y estrategia del respeto por lo público y además por las actividades que deben adelantar ellos no solamente con sus compañeros en sus instituciones educativas sino también más adelante en su ejercicio personal y profesional. De igual manera quiero proponer en este foro, que para que se haga una gestión transparente y para que podamos tener la información oportuna y en línea es fundamental (ya lo hice el año pasado pero no hemos avanzado mayor cosa en esto) que unifiquemos los

formatos de presentación de informes.

Cundinamarca de los 116 alcaldes tiene tres de categoría quinta y 99 de categoría sexta y han sido descertificados muchas veces porque no presentan un documento, porque no presentan un formato. Pero no se ha revisado y es que cada entidad de control disciplinario fiscal y administrativo está exigiendo formatos diferentes. Entonces yo propongo y ese sería un gran avance de este foro, que ojala de acá salga una comisión que pueda unificar todos los formatos en donde esté la información y eso nos permitirá entonces capturar la información en tiempo real, tener un gobierno en línea y realmente ser mucho más eficientes y eficaces en el control fiscal. Por ello es gratificante para las entidades del Estado que la Auditora General de la República lidere este tipo de escenarios académicos que son esenciales para capacitar, divulgar e intercambiar experiencias sobre la evolución del sistema de control fiscal colombiano. De igual forma, para conocer sus fortalezas y aspectos por mejorar frente a sistemas de control fiscal de otros países, para conocer conceptos y experiencias de los expertos internacionales en temas de trascendencia como la transparencia y los retos de la gestión democrática.

Voy a compartir con ustedes que el año pasado el Gobierno Nacional reconoció al departamento de Cundinamarca como el departamento más transparente del país precisamente, por estas acciones que hemos venido adelantando. Por ello los retos que tenemos son muy grandes en innovación en la gestión pública en control fiscal, en sostenibilidad de un modelo de control fiscal y en el reconocimiento de buenas prácticas a las contralorías territoriales. Tengo la seguridad que los dos días de sesiones de este importante foro van a contribuir de manera efectiva a fortalecer las capacidades institucionales para modernizar la gerencia pública en Colombia.



# Apropiármolos de la eficiencia, de la modernización y de la innovación

[Palabras de instalación del foro Innovación y modernización en la Gerencia del Control Fiscal]

Fabio Raúl Amín Saleme.

**Presidente de la Cámara de Representantes**

**N**uestras sociedades crecen y se transforman constantemente por lo que se hace necesario hacer frente a los nuevos cambios que se presentan con el fin de mantener una relación dinámica entre el ciudadano y la administración pública. Esta modernización en la gestión pública implica por supuesto actuar bajo los principios de la eficiencia y de la eficacia, dando la respuesta por supuesto, en tiempo real a las demandas de los ciudadanos, mejorando los servicios e incentivando sobre todo la participación ciudadana. El centro de nuestro Estado es el ciudadano y como tal debe transformarse en todo momento para lograr garantizar los verdaderos mecanismos de participación y decisión. Hoy en día la tecnología nos ayuda a cumplir con estos fines, la apropiación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el país ha ido en aumento y ha servido sobre todo para querer conectar al ciudadano con el Estado haciendo siempre más eficiente, más transparente y permitiéndole al ciudadano construir y tomar decisiones para que en todo caso reciba mejores servicios.

El control fiscal en el país reviste gran importancia pues como su mandato constitucional lo indica es el encargado de vigilar y controlar la gestión fiscal de los servidores públicos y de aquellos particulares que manejan la administración de fondos o bienes de la nación. Una modernización e innovación de la gestión del control fiscal es de gran importancia. Supone la aplicación de estos métodos que ayudan a realizar el control de manera más eficiente y oportuna. Apropiándose de las tecnologías, el funcionamiento en las entidades resulta de gran ayuda puesto que permite que la sistematización, articulación, publicidad e información generen

niveles suficientes de confianza y sobre todo, niveles suficientes de la participación ciudadana. Buscar hacer más eficiente la función, apuntando a una adecuada administración y disposición de los bienes públicos. La realización de estos foros se convierte entonces en la gran oportunidad tangente de abrir un debate y de limitar puntos esenciales que nos sirvan para mejorar cada día nuestro sistema actual, buscando fortalecer cada vez más el control fiscal colombiano.

Una reflexión para terminar: ¿Cuánto de nuestro conflicto ha sido responsabilidad de las malas prácticas en lo público? ¿Cuánto es realidad hoy del conflicto por culpa de la corrupción, que fue incluso, el motivo de algunos para levantarse en armas? Hoy cuando estamos más cerca de lograr el final de este

conflicto, hoy cuando estamos cerca de lograr esa tan anhelada paz, qué tan oportuno es discutir cómo nos apropiamos de la eficiencia, de la modernización y de la innovación para que sea el compromiso de todos defender el post conflicto. Que bueno también cuidar lo que es de todos y defender la que verdaderamente puede ser la paz, la paz de la inversión social, la paz del buen uso de los recursos públicos.

Reitero el compromiso del Congreso de la República, el compromiso incluso a la fecha de estudiar con buen juicio la tan mencionada propuesta de acto legislativo de equilibrio de poderes. Nuestro reto es ser un Congreso como lo decía Bolívar: un Congreso que sea lleno de glorias, que sea grande y que sea útil, ojala con la mano de todos ustedes. Yo quiero que la gente quiera su Congreso.





# Consideraciones para avanzar hacia un control fiscal integral para la gestión ambiental en Colombia

Eduardo Guerrero Forero\*

## Un control fiscal ambiental basado en una concepción integral del desarrollo nacional

**M**e complace sobremanera dirigirme a ustedes para compartir algunas ideas referentes a la gestión ambiental y al desarrollo sostenible en Colombia en este momento crucial de nuestro desarrollo como país. Y, por supuesto, aprovecharé la oportunidad para referirme al tema del control fiscal ambiental que representa sin duda una herramienta esencial en la labor del Estado por un ambiente sano y un desarrollo sostenible.

Sabemos que la Auditoría General de la República ha venido desarrollando durante los últimos años un juicioso trabajo de reflexión y análisis sobre el control fiscal ambiental y en especial sobre la valoración de costos ambientales, y sabemos también que este trabajo se hace de la mano con las contralorías y otras entidades competentes.

Para empezar quisiera ofrecer a ustedes algunas consideraciones generales respecto al contexto y dinámica actual de la gestión ambiental en Colombia. Es un momento muy especial el que vive el tema ambiental

\* Asesor Alta Consejería para la Gestión Ambientas, Biodiversidad, Agua y Cambio Climático (2010-2012) y asesor de cooperación ambiental - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2012 – 2015).

y el desarrollo sostenible en el país. Debemos partir del hecho que lo ambiental constituye una de las dimensiones fundamentales del desarrollo de cualquier país, junto a las dimensiones social y económica. La agenda ambiental no puede ni debe ir por una ruta ajena a las agendas social y económica y, de manera recíproca, las políticas públicas de orden económico y social deben necesariamente articularse con las políticas públicas ambientales. Estos planteamientos servirán de base para unas reflexiones que haré más adelante sobre cómo debería entonces, pensarse o repensarse, para mejorar, el control fiscal en materia ambiental.

La interdependencia entre las diferentes dimensiones del desarrollo no siempre se ha traducido en Colombia en políticas públicas integrales, pues tenemos la

tendencia a trabajar las agendas de desarrollo como si fueran compartimentos separados. Pero la realidad es tozuda y nos recuerda permanentemente que no se pueden ignorar tales interdependencias entre lo social, lo económico y lo ambiental.

En el ámbito de la competitividad del país, por ejemplo, podemos hacer una intervención importante en infraestructura, como en efecto es la apuesta del Gobierno nacional para el cuatrienio 2014 - 2018, pero si los diseños y trazados no respetan las variables geológicas y ecológicas tendremos pérdidas en doble sentido: no solo daños ambientales sino además pérdidas en la misma infraestructura, como ocurrió dolorosamente en Colombia en la ola invernal de los años 2010 y 2011. La lección que ojalá hayamos aprendido es que en los procesos de asentamiento





humano, en las actividades agropecuarias y en el diseño de infraestructura se deben respetar los humedales y los sistemas naturales de regulación hídrica. Y a ello se suma un riesgo que permanece latente, pues debemos recordar que vivimos en un mundo afectado por el cambio climático y por las variaciones climáticas extremas.

No son eventualidades, son fenómenos con los cuales debemos aprender a convivir y por lo tanto las entidades que tienen responsabilidad fiscal ambiental, deben estar debidamente contextualizadas frente a estos fenómenos.

De forma equivalente, existe una estrecha interacción entre la gestión ambiental y la agenda social. Podemos reducir, por ejemplo, los índices de pobreza, que es otra de nuestras grandes metas como Gobierno en Colombia, pero si el esfuerzo no va de la mano de la protección de ecosistemas estratégicos, especialmente los páramos y bosques naturales que proveen bienes y servicios esenciales (como el agua y su regulación), se corre el riesgo de volver hacia atrás en los indicadores.

En efecto, durante los últimos años, hemos avanzado de manera muy positiva en la reducción de la pobreza, pero necesitamos que ese positivo resultado se consolide y se haga sostenible, para lo cual una de las variables fundamentales que ha de mantener este gran logro será sin duda la variable ambiental. El acceso equitativo e incluyente de comunidades locales a los servicios ecosistémicos es un gran antídoto contra la pobreza.

Podemos también realizar una inversión sustancial en la transformación del campo y en el fortalecimiento de cadenas productivas agropecuarias, otro de nuestros grandes propósitos de gobierno, consignado en el Plan de Desarrollo 2014 - 2018; no obstante, sin una adecuada gestión de los suelos, del agua y de otros servicios ecosistémicos no podemos garantizar ni un desarrollo rural integral ni avances sostenidos en la competitividad del campo.

## **La continuidad de políticas y lineamientos ambientales en los períodos de gobierno 2010-2014 y 2014 – 2018**

Por fortuna existe un hilo conductor en los grandes lineamientos ambientales durante los dos últimos periodos de gobierno. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, establece una relación de continuidad con el anterior Plan 2010-2014. Permítanme recordar que en el anterior Plan la sostenibilidad ambiental fue definida como uno de los cuatro ejes transversales. En ese periodo, para fortalecer la institucionalidad ambiental, el presidente Juan Manuel Santos decidió que reorganizáramos el Ministerio de Ambiente a través de una escisión del tema de vivienda, el cual quedó como sabemos en otro ministerio. Así generamos un nuevo o, más bien, un reorganizado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con una estructura que esperamos sea más acorde con los desafíos del presente y del futuro. En ese momento, en 2011, la oficina de la Alta Consejera Presidencial para temas ambientales, Sandra Bessudo, tuvo la tarea precisamente encomendada por el señor Presidente de coordinar esa reorganización del Ministerio. Por haber acompañado esa etapa en mi condición de asesor puedo destacar algunos de los elementos, en ese diseño institucional, que creo son relevantes y deberían tenerse en cuenta para el control fiscal en materia ambiental y de desarrollo sostenible.

En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se creó una nueva dirección de cambio climático. Colombia y buena parte de nuestros vecinos en la región, somos muy vulnerables frente al cambio climático. Por eso el tema requería estar fortalecido en la estructura del Ministerio. Además, teniendo en cuenta el carácter intersectorial y territorial del tema, este ajuste institucional coincidió con el CONPES 3700 de 2011 que estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático, como espacio interinstitucional de coordinación.

También se creó en el Ministerio, una Dirección de Recursos Hídricos que no existía en la estructura institucional anterior, la cual tiene la enorme responsabilidad de orientar la implementación de una política de gestión integral del agua.

Seguimos siendo una de las potencias hídricas del mundo, pero muy malos administradores del recurso, lo cual implica afectaciones serias en términos de la disponibilidad y el acceso al mismo.

Por otro lado, en el nuevo Ministerio fue creada también una Dirección de Mares y Costas. No era posible que en un país donde la mitad del territorio es mar, no tuviésemos una capacidad institucional adecuada para trabajar por el ambiente marino-costero. Naturalmente, el tema marino es por supuesto una responsabilidad de todo el Estado, que se coordina en el marco de la Comisión Colombiana del Océano.

Aprovecho, en este punto, para destacar un avance en términos de la gestión ambiental marino-costera con enfoque territorial: la nueva jurisdicción sobre los ambientes marino costeros, tanto en el Pacífico como en el Caribe, que ahora tienen las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR. No era comprensible que una CAR ubicada en una región con costa no tuviese competencia sobre el ambiente marino costero. Ahora sí la tiene.

Y finalmente, en este repaso de la nueva estructura institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conviene destacar también otro hito que apunta a mejorar esa indispensable articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial en el marco del SINA, nuestro Sistema Nacional Ambiental. Se trata de la reorganización de una instancia de coordinación al más alto nivel en el despacho del Ministro: la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA. Sin duda servirá para generar un trabajo más coordinado y efectivo entre el Ministerio y las CAR.

Ahora, en el tránsito de un cuatrienio de un gobierno a otro, pasemos a revisar los desafíos que se plantean en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Como todos sabemos este plan se fundamenta en tres grandes pilares anunciados por el señor Presidente de la República en su discurso de posesión y que definen entonces, para los próximos cuatro años, las grandes apuestas del Gobierno nacional en materia de paz, educación y equidad.

Y en el nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018 se definieron también, como ocurrió en el anterior plan, unos ejes o estrategias transversales: competitividad e infraestructura, movilidad social, transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; y buen gobierno. Una novedad importante es el hecho que el crecimiento verde se plantea como un eje envolvente que debe permear todo el plan de desarrollo.

Esto tiene unas implicaciones enormes sobre el tema que estamos discutiendo aquí en este foro. La discusión no fue fácil en el Gobierno. Que el eje envolvente del Plan Nacional de Desarrollo sea el crecimiento verde no significa que haya un sesgo hacia la dimensión ambiental. Significa que le estamos apostando a un modelo de desarrollo integral: social, económica y ambientalmente sostenible. En este sentido, el crecimiento verde es responsabilidad de todos los sectores. Este novedoso enfoque está motivado por nuestro compromiso con un modelo de economía que apunte a la sostenibilidad, lo cual a su vez está en línea con el interés del país de ingresar a la organización de cooperación y desarrollo económico –OCDE–.

Es decir, el Gobierno plantea una apuesta ambiciosa en cuanto al modelo de desarrollo del país. Un modelo que responda a los desafíos globales y a las características de un país megadiverso y de gran riqueza natural con ventajas comparativas económicas y sociales, pero al mismo tiempo con una estructura económica y social poco incluyente. Precisamente, un modelo de crecimiento verde representa un espacio integrador en el cual la agenda ambiental se articula más estrechamente al desarrollo del país.

### **Un control fiscal que contribuya a armonizar la gestión ambiental y el desarrollo productivo**

En esencia, queremos tener un Estado basado en principios de buen gobierno y de buenas prácticas en todas las dimensiones del desarrollo y por supuesto, en la dimensión ambiental. Entonces la línea de gobierno que ya venía del cuatrienio anterior, pero se está enfatizando en el actual cuatrienio 2014 – 2018, consiste en impulsar los sectores estratégicos de la economía con responsabilidad ambiental.

En este sentido, se busca por ejemplo agilizar el licenciamiento ambiental y mantener al mismo tiempo el debido rigor técnico. El tema ha sido objeto de polémica y se han expresado preocupaciones sobre un posible debilitamiento de las exigencias técnicas. Por eso, necesitamos que los órganos que hacen control fiscal ambiental estén atentos para que garanticemos un licenciamiento técnico, objetivo y responsable con el país.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA–, continuará siendo fortalecida y en efecto lo que se busca en el Gobierno es mejorar los procedimientos incluyendo, como ya se ha anunciado en los últimos días, los procedimientos orales, que probablemente se van a aplicar no solo en este tema sino en otros en busca de esa mayor agilidad y eficiencia de procesos.

La lógica de este enfoque es la de un desarrollo sostenible que concilie el desarrollo productivo con la protección del patrimonio natural. No se trata de supeditar lo uno a lo otro. En el mundo entero existe este mismo desafío pero existen casos positivos, existen buenas experiencias que demuestran que esta conciliación es posible en la práctica y la razón de fondo es elemental: los bienes y servicios que proveen los ecosistemas naturales sustentan la economía y sustentan el desarrollo de la sociedad.

Por fortuna, ya se ha superado en la mayor parte de las escuelas económicas esa vieja concepción según la cual el ambiente y los recursos naturales

eran simplemente externalidades que estaban allí. El agua está allí. Cuando yo era niño cualquiera dejaba abierta la ducha y eso no era una actitud reprochable. Hoy eso puede asociarse a un tema de degradación ambiental, incluso de daño ambiental.

No podemos ser un país competitivo en el largo plazo si degradamos la base natural, nuestra actual buena racha de crecimiento económico no debe ser una disculpa para afectar el ambiente. Esa buena racha de crecimiento económico es muy frágil en la medida en que se sustenta en reservas de materias primas extinguidas como los hidrocarburos y la minería. Ojalá aprovechemos el cuarto de hora para diversificar nuestra base productiva, para innovar, para generar inclusión social y al mismo tiempo para proteger y restaurar el patrimonio natural.

Cuando se nos acaben las reservas de petróleo y de minas, ¿qué nos quedará?. Esto implica que debemos ejercer un estricto control sobre el cumplimiento de las obligaciones que conlleva una licencia ambiental, de las compensaciones ambientales y, por supuesto, de los pasivos ambientales.

### **Un control fiscal ambiental que contribuya a la equidad, la construcción de paz y la reconciliación**

Frente al gran desafío del país: la construcción de paz, es mucho lo que el control fiscal ambiental puede aportar.

En este sentido, permítanme retomar el argumento según el cual para superar estructuralmente la pobreza se requiere un patrimonio natural saludable que garantice la provisión de agua, de suelo fértil, de pesca, y de muchos otros servicios ecosistémicos. En efecto, muchas de nuestras comunidades en zonas donde los índices de pobreza son altos, subsisten de la pesca artesanal, y el patrimonio natural les ofrece oportunidades también en términos de turismo de naturaleza, artesanías y una gama de cadenas productivas naturales, con enorme potencial en un país biodiverso como Colombia.

Estos y otros bienes y servicios ambientales pueden sustentar y fortalecer la agenda social del país incluyendo el proceso de construcción de paz y el eventual post conflicto. Aquí también va una invitación a contextualizar, con criterio integrador, el control fiscal ambiental frente a las grandes metas del país.

### **El futuro del control fiscal ambiental**

A manera de síntesis, permítanme precisar algunas consideraciones un poco atrevidas, en términos del control fiscal ambiental.

A partir del contexto general que acabo de plantear sobre el momento actual que vive la dimensión ambiental y el desarrollo sostenible en la perspectiva no solo de los próximos cuatro años, sino de ahí en adelante, me atrevo a compartir con ustedes las siguientes ideas y sugerencias.

El control fiscal ambiental debe realizarse como bien lo señala la señora Auditora General, Laura Emilse Marulanda, bajo el principio de efectividad global y ello coincide perfectamente con nuestra visión de la responsabilidad y el control fiscal en materia ambiental. Como se ha expresado en esta disertación, este control debe basarse en un enfoque integral de la dimensión ambiental.

El control fiscal ambiental debe ser necesariamente un control sobre todo el Estado, sobre todas las instituciones que tienen responsabilidades en materia ambiental y no solamente sobre las instituciones que integran el llamado sector administrativo ambiental y el Sistema Nacional Ambiental. Y naturalmente deben incluirse los actores no gubernamentales que trabajan con recursos públicos en actividades relacionadas con la conservación y uso sostenible del patrimonio natural del país.

Como dimensión transversal del desarrollo, claramente señalada en nuestra Constitución Política a través del concepto del derecho a un ambiente sano, se derivan un sinnúmero de acciones y responsabilidades por

parte del Estado que idealmente deben estar todas articuladas y coordinadas. De la misma forma el control fiscal ambiental no debe ser un ejercicio aislado, sino parte de un seguimiento integral de la gestión pública ambiental, el cual amerita la debida articulación entre los órganos de control.

Es una tarea esencial de las contralorías, que para ser eficaz, debe realizarse en un trabajo conjunto con los demás órganos de control y con las instituciones competentes tanto en el nivel nacional como en el territorial y más aún este proceso de control debería vincular también a la sociedad civil en una perspectiva de control social proactivo y constructivo frente a la función estatal. La sociedad civil tiene un rol esencial acá, no simplemente de denuncia que de por sí es importante, pero también de acompañamiento y de propuesta frente a la acción del Estado.

De acuerdo con nuestra normatividad vigente la gestión fiscal del Estado en materia ambiental debe enfocarse en términos generales en dos grandes tipos de acciones: en primer lugar cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente. Traigo a colación una estimación del Banco Mundial a mediados de la década pasada, que no la hemos actualizado, la cual puso de manifiesto el grado de deterioro de nuestra base natural. Se estimó en ese estudio que la degradación ambiental en Colombia representaba pérdidas equivalentes casi al 4% del PIB, lo cual es escandaloso y seguramente el estudio se pudo haber quedado corto en costos asociados con la contaminación atmosférica urbana, con los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y temas asociados al impacto de un mal manejo eficiente del ambiente sobre la salud humana, entre otros.

En segundo lugar, el control fiscal en Colombia se enfoca en evaluar la gestión de conservación, uso y protección de los recursos naturales. Y aquí quisiera hacer un aporte conceptual en concordancia con mis reflexiones iniciales.

En este aspecto, me parece que debemos apuntar a un control fiscal constructivo que evalúe no solo los costos sino también los beneficios de la gestión ambiental. En mi opinión el control fiscal debe funcionar no solamente *a posteriori*, para sancionar a quienes degraden y contaminen el ambiente. Frente a este nuevo contexto nacional e internacional del que he venido hablando es necesario hacer un control fiscal que vaya más allá en lo preventivo y que incluso identifique buenas prácticas de gestión fiscal que se traduzcan en beneficios para el ambiente y el desarrollo sostenible del país.

Como lo señalé antes, el daño ambiental en una obra de infraestructura mal planificada, no solo afecta un ecosistema estratégico sino que puede afectar incluso la vida útil de la misma infraestructura. Entonces hay doble detrimento allí. Lo mismo acontece con el daño ambiental generado por una intervención minera mal planificada o incluso mal licenciada, que puede afectar de manera seria el sistema hídrico y los ecosistemas estratégicos de los cuales dependen a su vez la comunidad rural urbana, ubicada en la zona de influencia de un proyecto minero.

Por lo anterior, creo que es esencial hacer un control fiscal integral que ubique las intervenciones en el contexto del ordenamiento territorial. Es necesario contextualizar el control fiscal ambiental frente a los planes de ordenamiento ambiental, los planes de ordenamiento de las cuencas hidrográficas, entre otros instrumentos, y en esa perspectiva el control fiscal ambiental bien se puede apoyar en herramientas técnicas como las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones ambientales sectoriales.

Además de la valoración de costos ambientales tendríamos que hacer también una valoración de los beneficios ambientales que se deriven de buenos planes, de buenos programas y de estrategias ambientales exitosas adelantadas por el Estado.

Por ejemplo deberíamos valorar los beneficios y el incremento en términos patrimoniales derivados de

la conservación de las áreas protegidas. Un caso concreto para ilustrar este punto es la conservación de los ecosistemas de páramo en el Parque Nacional Natural Chingaza, arriba de la ciudad-región de Bogotá. Es un estratégico parque natural gestionado directamente por nuestra autoridad de parques con la empresa de acueducto de la ciudad. Es un buen ejemplo de gestión integral que garantiza gracias a la acción conjunta de entidades públicas, un acceso sostenible al agua, y que le permite a Bogotá proyectarse como una ciudad sostenible, competitiva y mejorar sus indicadores sociales.

Finalmente, quisiera referirme a la perspectiva de la cooperación internacional como instrumento para fortalecer el control fiscal. Quisiera expresar a todos ustedes en este foro internacional que tenemos el enorme desafío de fortalecer la cooperación entre nuestros países para intercambiar buenas prácticas en materia de control fiscal ambiental. Si bien cada país tiene sus propias particularidades en materia normativa e institucional, también es cierto que, en temas técnicos como la valoración de costos ambientales, las metodologías pueden ser enriquecidas a partir de un intercambio de experiencias.

No olvidemos que la nueva hoja de ruta de la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas, será la agenda de desarrollo post 2015, la cual genera compromisos a Colombia y a los países de la región, con implicaciones no solo sobre la gestión fiscal ambiental sino sobre la gestión fiscal en todas sus dimensiones, bajo el paraguas de objetivos de desarrollo sostenible.

Los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda post 2015 han de servirnos para establecer una mejor articulación del Estado entre todos los sectores del desarrollo. Y, al mismo tiempo, representa un oportuno marco para que establezcamos provechosos intercambios de experiencias en materia de control fiscal ambiental con los países representados en este foro y otros países amigos.



# La modernización de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y su contribución a la política de recaudación fiscal

Alfredo Cruz Polanco \*

**Q**uiero iniciar mi participación con una breve introducción y es que el flagelo de la corrupción es un fenómeno global, que nos afecta a todos, a unos más que a otros, por lo que considero que todos tenemos que contribuir con el fortalecimiento de los organismos de control.

Todos los que estamos participando en este importante foro internacional, precisamente estamos en estos menesteres, es decir, apoyando y fortaleciendo a dichos organismos, porque de no ser así la lucha sería prácticamente imposible de librar.

Hoy la ciudadanía y la sociedad civil, responsable del control social, empoderada y convertida en veedora de los bienes del Estado, nos exigen una mayor transparencia, que rindamos cuentas, y así debe ser, porque existe la necesidad de saber cómo se están administrando los recursos provenientes de los impuestos que pagan los ciudadanos.

En la medida que dichos recursos se administren y se inviertan correctamente en las obras y servicios que requiere la ciudadanía, en esa misma medida ésta se sentirá más confiada y estimulada a pagar sus tributos, generando una mayor recaudación en las arcas del Estado.

Los gobiernos de los países en vía de desarrollo, como los nuestros, son los más llamados a contribuir, fortalecer y hacer que se cumpla la transparencia y el fortalecimiento institucional, otorgando todo el apoyo necesario a los organismos responsables de fiscalizar los recursos públicos.

\* Contador Público Autorizado, CPA y miembro del Pleno de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.  
Correo-e [alfredocruzpolanco@gmail.com](mailto:alfredocruzpolanco@gmail.com).

¿Por qué decimos esto? Porque en la medida que se logra fortalecer a estos organismos, se protegerán mejor los bienes del Estado y, por consiguiente, se contribuirá con una mejor gobernanza, pues cada dólar o peso que se distrae o evade del presupuesto, representa menos salud, educación, viviendas, carreteras, energía, agua potable, seguridad ciudadana, transporte, empleos, etc., para nuestros países.

Cada día que pasa, millones de dólares (pesos) son distraídos por falta de control y de seguimiento. De ahí que tenemos entre todos que enfrentar este flagelo que está corroyendo a la humanidad.

Para los dominicanos constituye un gran honor y un orgullo, y lo quiero expresar en este magno evento. Nuestro Padre de la Patria, Juan Pablo Duarte, en el año 1844, él dirigía el Ejército Dominicano y tomó

mil pesos de esa época como avance para una gestión militar; gastó una parte, compró los asuntos prioritarios y necesarios, cosas elementales para alimentar la tropa; hizo un informe detallado en qué gastó ese dinero y devolvió el resto a la Junta Governativa, que era el Gobierno de ese entonces.

A partir de ahí se conoce en nuestro país como la primera rendición de cuentas y por eso la Cámara de Cuentas lo reconoció como el primer dominicano en rendir cuentas, sin haber una ley ni nadie que se lo exigiera.

Él tomó por su cuenta esa iniciativa para dejar un mensaje a las presentes y futuras generaciones que la formación moral en el hogar es la clave para que actuemos apegados a la honestidad y a la transparencia. Y nos da pena y vergüenza, que existiendo hoy tantas



leyes y organismos que exigen rendición de cuentas, no exista una cultura para tales fines.

Por eso constituye un gran honor tener siempre presente su ejemplo y donde quiera que estemos lo llevamos siempre con nosotros porque él es nuestro guía moral y espiritual, pues su ejemplo fue lo que dio origen a la Cámara de Cuentas de la República en el año 1844.

Ahora paso a explicar a todos ustedes, cuáles son las funciones de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Es el órgano Superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría de los recursos públicos del país.

En nuestro país existen cuatro controles fundamentales: el **control externo**, que lo ejerce la Cámara de Cuentas de la República, el **control interno o de seguimiento**, la Contraloría General de la República, el **control político**, ejercido por el Congreso de la República y el **control social**, que al igual que ustedes, lo ejerce la sociedad civil, a través de la presión ejercida y de las denuncias, exigiendo transparencia y rendición de cuentas.

**El control interno** lo ejerce, repito la Contraloría General de la República la cual es electa por el Poder Ejecutivo. Es decir, depende directamente de este poder. Los miembros del Pleno de la Cámara de Cuentas de la República son electos por el Senado de la República, a través de unas ternas que le presenta la Cámara de Diputados. Está compuesta por cinco miembros y su vigencia es por cuatro años.

Pero en vista de que nuestra constitución fue modificada en el año 2010 y el Senado de la República, que es el que nos elige, fue electo por seis años, hasta el 2016, los miembros actuales de la Cámara de Cuentas también fueron electos por seis años. Es decir que nosotros concluimos en el 2016, conjuntamente con el Senado de la República.

Nuestro papel es el de fiscalizar a todas las instituciones públicas, autónomas, descentralizadas

y municipales del país y a todo aquel que reciba recursos del presupuesto de la nación.

La República Dominicana comparte con la República de Haití la isla de Santo Domingo, con apenas 48 mil kilómetros cuadrados y diez millones de habitantes, dividido en 31 provincias, el Distrito Nacional, 155 ayuntamientos y 232 distritos municipales, con más de 3,000 instituciones auditables. Es decir, es un país pequeño, pero un estado grande, tal como lo expresáramos en uno de nuestros artículos publicados recientemente, por la gran cantidad de instituciones existentes.

Como ustedes podrán observar, es muy difícil para la Cámara de Cuentas de la República poder auditar a tantas instituciones y ayuntamientos con un presupuesto anual pequeño. No obstante a ello, se prepara un plan anual de auditorías, flexible, de las instituciones a ser tomadas en consideración, basado en los recursos económicos y humanos disponibles, a la cantidad de recursos que éstas tienen asignados en el presupuesto de la nación, a las solicitudes recibidas, a los ruidos que algunas generan y aquellas que tienen mucho tiempo sin auditar.

En estos momentos esta institución fiscalizadora ha adquirido un gran auge, confianza y una gran imagen fruto precisamente de la cantidad y la calidad de los informes de auditorías realizadas. Esto queda comprobado por la gran cantidad de auditorías que se solicitan todas las semanas.

Una de las quejas que tiene la sociedad civil en estos momentos es que no se le está dando el apoyo suficiente a esta institución para que pueda realizar el trabajo requerido, para que puedan ser sancionados los funcionarios que violan las leyes y los que distraen los fondos públicos.

Ese es el gran papel que le corresponde a la sociedad civil, como encargada del Poder Social, el convertirse en veedora de los fondos públicos. Es decir, exigir que los funcionarios cumplan con la transparencia, que rindan cuentas y que sean sancionados aquellos que



no lo hacen. En este sentido, la Cámara de Cuentas está recibiendo un gran apoyo de la sociedad civil.

En los últimos años se han realizado importantes auditorías con las cuales se han hecho importantes aportes al país, ya que con ellas se ha contribuido a que otras instituciones públicas apliquen medidas correctivas.

En nuestro país, casi todas las instituciones públicas actúan como agentes de retención de impuestos por compras, construcciones, contrataciones, servicios, etc. Pero estos impuestos, en la mayoría de las veces, no van a parar a las arcas de Estado, a través de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que es el organismo recaudador de todos los impuestos internos del país.

Por considerarlo de sumo interés, la Cámara de Cuentas envía a esta dirección un informe de cada auditoría que realiza y le señala el valor de los impuestos retenidos y que no se pagaron. Es por ello que dicha dirección emitió la Resolución No. 341-14, la cual obliga a todas las instituciones públicas a declarar y a pagar dichos impuestos, so pena de ser sometidas a la justicia.

Este es un gran logro que la Cámara de Cuentas ha obtenido y una gran contribución a la transparencia, por lo que la sociedad civil está observando que estamos cumpliendo con nuestro papel, pero se requiere de que otros organismos también cumplan con su rol.

Yo considero que si todos los organismos de control cumplieran con su rol, el papel de fiscalización de la Cámara de Cuentas de la República no sería tan difícil, pues reitero, la lucha contra el flagelo de la corrupción, no es de una institución en particular, no es de la Cámara de Cuentas de la República, de la Contraloría General de la República, es de todos y entre todos tenemos que enfrentarlo.

Otra gran contribución que ha hecho la Cámara de Cuentas de nuestro país a la lucha por la **transparencia** y a la creación de una cultura de **rendición de cuentas** ha sido la coordinación de la llamada **Mesa de Control**,

la cual está constituida por todos los directores de las instituciones públicas, con el auspicio de organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

Dicha mesa está conformada por: Cámara de Cuentas de la República (Coordinadora), el Ministro de Hacienda, el Contralor General de la República, el Tesorero Nacional, el Director General de Presupuesto, el Director General de Impuestos Internos, el Director General de Contabilidad Gubernamental, Compra y Contrataciones Públicas, Crédito Público, la Dirección General de Ética Pública, entre otros.

En ella se coordinan las labores y las responsabilidades de cada una de las instituciones que la componen, pues la función del control es responsabilidad de todos. En la misma participan también representantes del PNUD.

Es importante que estos organismos de control se fortalezcan, participando en eventos internacionales importantes como este, organizado por la Auditoría General de la República de Colombia, y que estas experiencias que ustedes tienen, las de cada uno de los exponentes, la asimilemos y la apliquemos en nuestros países. Aunque cada país tiene su propia realidad y sus leyes, se busca la forma de cómo aplicarse.

Un asunto importante: en estos momentos nuestro país tiene una gran deuda externa, una deuda social acumulada y un déficit fiscal también acumulado. Las instituciones públicas son las más llamadas a contribuir con una buena gobernanza.

Se conocía sobre las evasiones del sector privado, pero no sobre las del sector público. A través de las auditorías que se realizan a las instituciones públicas, pudimos comprobar la existencia de las mismas, cuando se retienen impuestos por diversas razones pero no son entregados al fisco, lo que constituye un crimen de lesa patria.

Los medios de comunicación se hacen eco de las auditorías que la Cámara de Cuentas realiza a las instituciones públicas del país y con sus denuncias

apoyan a esta institución fiscalizadora de los recursos públicos. Ese es el papel que tiene la sociedad civil a través del Control Social.

Otro aporte importante también, lo constituye la fiscalización al sector eléctrico, el cual es un barril sin fondo, pues es el sector que más recursos demanda del presupuesto nacional y el principal causante del déficit fiscal, fruto de la crisis energética que viene arrastrando el país desde hace muchos años.

A través de estas auditorías se pudo comprobar que desde hace varias décadas sus finanzas no se han estado manejado correctamente, pudiéndose observar grandes distorsiones, pérdidas y diferencias en sus cuentas.

En nuestro país se está llevando a cabo en estos momentos un pacto eléctrico con el sector privado con la finalidad de buscarle una solución a la crisis energética que nos afecta desde décadas, por lo que hemos recomendado que es el momento apropiado para que las finanzas de dicho sector sean saneadas. Este también es otro aporte de la Cámara de Cuentas de la República a la transparencia.

Otros aportes importantes lo constituyen las Auditorías realizadas a todos los partidos y agrupaciones políticas, a los cuales nunca se les habían hecho; a la Junta Central Electoral, organismo que controla el financiamiento público a todos los partidos políticos; a los principales ayuntamientos y a los distritos municipales, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

También, la exigencia al cumplimiento de la utilización de la Cuenta Única del Tesoro a las instituciones públicas (más de seis mil cuentas están siendo eliminadas); el informe anual de la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional, el cual es de mejor calidad y más oportuno.

Hay que destacar también que a la Cámara de Cuentas de la República se le han asignado nuevas responsabilidades, como es la fiscalización y evaluación de las declaraciones juradas sobre

patrimonio de los funcionarios públicos, mediante la Ley No. 311-14, aprobada recientemente por el Congreso Nacional, tanto para los que ingresan, como para los que salen del tren administrativo.

En procura de que todos los sectores sociales conozcan las funciones de la Cámara de Cuentas de la República, se imparten conferencias en todas las universidades del país, dirigidas a estudiantes de contabilidad, auditoría y de derecho y se les invita a visitar la institución con la idea de orientarlos y motivarlos para que en el futuro formen parte de la misma.

También se viene trabajando con los organismos que aglutinan a los profesionales de la contabilidad del país: el Instituto de Contadores Públicos Autorizados y el Colegio Dominicano de Contadores; con los funcionarios públicos, con los aspirantes a cargos electivos, con los ayuntamientos, con las asociaciones, con los jóvenes, con las escuelas y colegios, con los clubes deportivos y con los niños, para los cuales hemos elaborado un cómic, porque ellos también necesitan saber cómo se invierten los recursos públicos.

Además, se preparan “informes amigables”, que son de fácil interpretación, para que la gente llana lo entienda, ya que los informes que se elaboran son muy técnicos y la sociedad civil no los comprende.

Para difundir y dar a conocer los logros alcanzados y los asuntos de interés para la ciudadanía, la Cámara de Cuentas hace uso de la tecnología. Para tales fines utiliza su página web, donde son colgadas todas las auditorías aprobadas por el pleno de miembros; distribuye el boletín bimensual “Cuentas”, una revista mensual, un blog institucional y en las redes sociales de Facebook y Twitter,

La institución ha desarrollado una serie de herramientas de gestión tecnológica que han contribuido a eficientizar las labores de los auditores, tales como: el ACL (Audit Command Lenguaje), el TEAM Mate y el TRE (Trámite Regular Estructurado) de Auditoría.

Ha puesto en circulación la Guía del Sujeto de Fiscalización, la Guía de Auditoría y la Guía del Análisis Presupuestario.

Con miras a contribuir con la creación de una cultura de rendición de cuentas, se reconoció al Padre de la Patria, Juan Pablo Duarte y Díez, como el primer dominicano en rendir cuentas al país; se están celebrando charlas y encuentros a los grupos organizados de la sociedad civil, a través del departamento de Control Social.

Además, se distribuyen materiales alusivos a la necesidad de rendir cuentas en las instituciones públicas, escuelas, colegios y clubes deportivos y sociales; distribución de un cómic; conferencias en todas las universidades del país sobre las funciones de la Cámara de Cuentas de la República; apertura de una Oficina de Libre Acceso a la Información Pública (OAI), donde las personas solicitan informaciones y hacen sus denuncias porque la institución se ha abierto a la sociedad.

En conclusión, en estos momentos considero que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, necesita fortalecer las herramientas de auditoría,

mejorar las condiciones laborales de sus auditores y técnicos, continuar fomentando el programa de Jóvenes Auditores para que nuestras auditorías sean cada vez más oportunas y de mayor calidad, porque siendo sincero, son muy lentas y son de las cosas por la que la ciudadanía se nos queja, por lo que tenemos que mejorar en ese sentido.

Además, se deben aumentar las acciones del control social, los vínculos con la sociedad civil y trabajar en procura de ganar cada vez más la confianza de la ciudadanía. En fin, se están asumiendo todos los aspectos modernos y tecnológicos para que esta institución ejerza un papel fiscalizador como lo espera la ciudadanía.

La experiencia que he obtenido en el foro *Innovación y modernización en la gerencia del control fiscal*, me la llevo para la República Dominicana y la aplicaré al pie de la letra porque todas las ponencias fueron excelentes. Felicito y agradezco a la Auditora General de la República de Colombia, doctora Laura Marulanda Tobón, por invitarme a este magno evento, tan necesario e importante para fortalecer los órganos de fiscalización de los países participantes.



# La transparencia y los retos de la gestión democrática

Marco Antonio Lopes Peixoto\*

**C**ada país tiene un sistema de control diferente, cada país tiene una forma de actuar que llega directamente a los gestores e influye en la elaboración de las leyes lo que posibilita la adecuación de su sistema y perfeccionamiento de aplicación del poder público. Y para eso contamos en Brasil con 33 tribunales de cuentas estatales. Esos 33 tribunales, todos ellos independientes, son formados por siete miembros designados por los diputados estatales, por el gobernador y por las entidades del ministerio público y auditores públicos de cuentas. Entonces, tenemos organizados en Brasil 33 y en algunas capitales, las más importantes, tenemos tribunales de cuentas municipales. Es el caso de Minas Gerais, Sao Paulo, Ceará, Goiás, Bahía y Rio Grande do Sul –tribunal de cuentas del del cual yo hago parte–. Todos ellos son estados importantes en el escenario político y económico.

Recibí la pregunta de cuál es la situación hoy de Brasil. Brasil está en una fase de hacer una elección el día 5 de octubre donde irán todos los brasileros: de unos 200 millones de habitantes, cerca de 120 o 130 millones de electores irán a escoger el nuevo Presidente de la República. La actual Presidenta aspira a la reelección además de la presencia de algunos candidatos y también serán trocados algunos estados en la elección del gobernador, de diputados estatales y senadores a la Cámara del Congreso Nacional.

Entonces tenemos una elección de Presidente de la República, Senado Federal, Cámara de Diputados, gobernador de estado y diputados estatales, y eso sucede cada cuatro años. Por esa razón es que el Brasil hoy está llegando a elecciones con muchas confusiones y ustedes sabrán entender que cuando el proceso electoral está llegando a su fin los partidos se encuentran totalmente movilizados. Esa es la situación en la que se encuentra Brasil en este periodo electoral.

\* Presidente de ASUR –Asociación de Entidades Oficiales de Control Público de Mercosur–.

El organismo federal encargado del ejercicio del control externo es el Tribunal de Cuentas de la Unión –por lo que sé en Colombia no hay este tipo de tribunal sino que está la Auditoría General de la República—. Este tribunal está compuesto por 11 ministros designados por la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y las áreas técnicas que indican la composición de ese cuadro de ministros.

Este es un panorama básico y general de la aplicación del poder público. Y quiero contarles a ustedes que el control social que nosotros ejercemos en los estados brasileros contempla varios factores. El control interno es ejercido por las contralorías y las contadurías de unión de los estados con el monitoreo de los programas y evaluación previa de la aplicación de los recursos públicos. El control externo es realizado por los tribunales de cuentas, por los legislativos y esos

legislativos son nacional o estadual que realizan una auditoría, un juzgamiento de cuentas, evaluación, en fin todo proceso de fiscalización y juzgamiento se da a través de los tribunales de cuentas siendo ellos estaduais o nacionales. El control judicial, es lógico, lo ejerce el poder judicial que tiene que ver con el ministerio público y las instancias de aseguramiento y esas acciones son todas juzgadas y denunciadas tanto por el Ministerio Público como por los tribunales de justicia, sean estos tribunales de justicia estadual o de justicia federal.

El control fiscal económico se da a nivel central por la *receita* [secretaría de rentas] federal, por la *receita* estadual y también por otros organismos como el Instituto Nacional de Providencia y las juntas comerciales que ejecutan ese tipo de control fiscal y económico.



El control social es hecho por las sociedades y es cada ciudadano, cada partido político, sindicatos asociación, son las propias empresas y organismos no gubernamentales, son todos ellos quienes tienen derecho a acompañar todo aquello que se hace, que se construye, que se aplica y que se gasta dentro del erario, sea éste nacional o estadual de acuerdo con el tipo de inversión: la del gobierno federal, que es fiscalizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión, o la hecha con recursos de los estados, que es fiscalizada por los tribunales de cuentas de estatales. Por esa razón existe un control riguroso por parte de los ciudadanos, la sociedad organizada y las organizaciones no gubernamentales, que conforman el pilar de control social.

La ley de responsabilidad fiscal que nosotros tenemos, es un instrumento de transparencia de la gestión pública, son los planos, los alzamientos, las directrices fundamentales, las prestaciones de cuentas, los pareceres previos y *relatorios* [informes] de alzamiento y de gestión fiscal. Esa es la ley de responsabilidad fiscal. La transparencia queda asegurada a través de la disponibilización de cubiertos (sic) y puede ocuparse de cualquier orden sea éste estadual o nacional. Y esos documentos, mediante esa nueva ley de transparencia que ya entró a regir, son derechos y deberes de los individuos y de todo ciudadano brasileiro. Eso está consagrado dentro de la Constitución Federal.

En la Constitución hay una frase que dice *“todos tienen derecho a recibir de los entes públicos informaciones de interés particular o colectivo que serán presentadas en el plazo de la ley sobre la pena de responsabilidad, reservadas a aquellas cuyo sigilo imprescindible aseguranza de la sociedad y del estado”*. ¿Qué quiere decir eso? Que cualquier ciudadano tiene derecho a información a través de auditoría y esa auditoría es un canal de comunicación de la sociedad. En nuestro estado, así como en la mayoría de los estados brasileiros, ya fue implantado algún tiempo atrás y eso aseguraría que es una

forma en la que cualquier ciudadano brasileiro que quiera recibir información sobre el juzgamiento de un proceso, sea de la aplicación de recursos, de cuánto se debe o cuánto se tiene que pagar, hace todo eso a través de la auditoría de tribunales como mecanismo de información. Con ello se explica la creación por parte del gobierno federal, de la Ley de Acceso a la Información. Esta es la ley más importante que tenemos en los últimos tiempos, implantada allí el 18 de noviembre de 2011 y sancionada por la Presidencia de la República para que todos los brasileiros tuvieran conocimiento de lo que estaba aconteciendo en el escenario público, principalmente en lo concerniente a las cuentas públicas.

Y esa ley federal fue transferida a los estados sobre la denominada Ley de Transparencia, la cual ha sido organizada para que cualquier persona que mora en un municipio, cualquier persona que mora en un estado tenga acceso al tribunal de cuentas estadual a verificar cómo van los procesos, el salario de los servidores, cómo fue el juzgamiento de la cuenta del gasto público, de un *prefeito* [alcalde, gobernador], o de los diputados estatales. Los tribunales de cuentas tienen competencias constitucionales para juzgar la emisión de pareceres previos. O sea, el gobernador del estado y los *prefeitos* tienen un parecer previo que después se sujeta a juzgamiento.

El juzgamiento de cuentas son las tomadas de cuentas de los administradores a través de auditorías sean ellas contables, financieras, testamentarias, patrimoniales u operacionales, para fines de registro de admisiones de personal. Cuando se admite un funcionario público, cuando ese funcionario se posesiona tiene que pasar la aprobación de los tribunales de cuentas estatales y también, lógicamente, los tribunales de cuentas federales. La actuación del tribunal de cuentas de mi estado para que ustedes se hagan una idea, suma hoy unos 1.655 procesos auditados, con casi quinientos municipios. Aquí estoy hablando de mi estado, Rio Grande do Sul, y todos los estados son similares a ese, lo que cambia es el número de municipios, el

número de empresas mixtas, en fin, más en el fondo cada estado o cada tribunal de cuentas tiene un total de 1.250 universos de actuación de gestores públicos auditados por nosotros.

Dentro de los estados se tienen varias regionales. En Rio Grande do Sul tenemos un control en que los auditores ejercen su función dentro de la propia prefectura. Pero como era numeroso en términos de prefecturas, fue realizada una regionalización del servicio de auditoría. En todo Brasil los estados están regionalizados y dentro de cada estado están las diversas regiones y los municipios. Más o menos esas son las prácticas que estamos implementado dentro de Brasil.

En Brasil cada día que pasa se está luchando de frente con la corrupción. Y es así que en el país a cada cierto periodo aparece un escándalo de corrupción que es nociva para la economía y las finanzas.

¿Y quién tiene que combatir la corrupción? Todas las instituciones organizadas: los tribunales de cuentas, las auditorías, la Contraloría General de la Unión, la Contraloría General de los Estados. Por ejemplo, ¿qué significó para Brasil la realización de la copa del mundo de fútbol? ¿Cuántas obras fueron realizadas por los estados? Muchas obras, estadios enteros. Creo que fueron doce estadios a un precio que no podemos calcular en dólares o en pesos colombianos. Fueron recursos importantes, los que se destinaron para construir estructuras, pues no solamente era el estadio de fútbol, sino también el aeropuerto, el sistema viario, el sistema de telecomunicaciones, en fin, había una malla de recursos federales siendo dirigidos a los estados.

¿Y qué fue lo que los estados brasileiros hicieron? ¿Y qué la Unión? ¿Y qué realizó el Tribunal de Cuentas?

Acompañamos ese proceso constructivo desde la primera etapa, o sea todo el lanzamiento y todo el cronograma físico y financiero de esas obras —y hablo así porque acompañé el proceso—. Lo hicimos con ingenieros, con técnicos desde el inicio mismo de la construcción. ¿Por qué? Ustedes se imaginan una obra que sumaría millones de dólares y después de llegar al fin ir a auditar ¿Qué quiere auditar? Si, hay que acompañar. Y si alguna etapa no estaba siendo cumplida de acuerdo con el cronograma físico y financiero, era embargada o interrumpida, era modificada. Allí había una fiscalización permanente de las obras y, gracias a eso, cuando llegó el día de apertura de la copa de mundo creo que el 100% de las obras que fueron proyectadas, se habían concluido.

Y ahí no vimos ningún relato de que hubo algún desvío de recursos públicos o sobrefacturación, todo ello gracias a los auditores, a los ministros del Tribunal de Cuentas y a los consejeros de los estados. Entonces estábamos preocupados porque cada estado brasileiro recibió un aporte de recursos muy grandes y como nosotros somos los representantes de la sociedad, tenemos que ser muy rigurosos en la fiscalización. Por eso fue acompañada con celo por la comisión conformada dentro el Congreso Nacional, que es bicameral así como en Colombia. Se hacía seguimiento al estado de las obras y, felizmente, gracias a ese acompañamiento, nos evitó problemas. El único problema que tuvo Brasil infelizmente fue la pérdida del título y la pérdida del título.

Los organismos de control trabajamos para el pueblo, para la sociedad, con la confianza de ellos. Por esa razón nos tenemos que cualificar en nuestro trabajo, hoy vi lo que Colombia está haciendo, lo que Argentina está realizando, lo que Brasil hoy viene a mostrar para otros países,



## Gestión de políticas públicas

Daniel Reposo\*

La idea es hablar un poco de gestión, de políticas públicas y como buen argentino creo que es una osadía porque Colombia en materia de gestión de políticas públicas es uno de los países más avanzados a nivel mundial, así que la idea es poder esbozar algunos conceptos y poder mostrar lo que realizamos desde Argentina. Hoy no se concibe en las democracias actuales no poder hablar de esta temática porque la gestión de políticas públicas tiene que ser la principal afinidad, la principal muestra de un político, de un dirigente en democracia, desde el mismo punto que tiene que mostrar a la ciudadanía cuál es su programa, cuál es su plataforma pero llevarla una vez que ingresa al trabajo como servidor público o demostrar a la ciudadanía cuál es su tarea y que pueda ser medida, que pueda ser monitoreada, que pueda ser trabajada. En esto mucho se habla y se ha hablado cada persona que llega como dirigente, de tratar de cambiar los modelos, de cambiar los formatos, pero lo que creo fundamentalmente, nosotros que hemos sufrido desde la Argentina oportunamente el cambio de modelo en un sistema de control, hoy a nivel nacional hay dos organizaciones: una dependiente del Congreso que es la Auditoría General de la Nación, que hace control externo, mientras que la Sindicatura General de la Nación, hace y se dedica sustancialmente al control interno y depende de la Presidenta de la nación. Este modelo, como cualquier modelo cuando se cambia a nivel de control, tarda aproximadamente entre quince y veinte años en instaurarse, así que creo que he escuchado por ahí en el día de hoy personas que les gustaría cambiar el modelo y lo mejor que podemos hacer es fortalecer el modelo actual y no pasar a uno nuevo porque pasar a uno nuevo importa mucha capacitación, mucha discusión, empezar de nuevo, como les digo tarda de quince a veinte años en implementarse y esto es lo peor que le puede pasar a un estado porque hoy el modelo en Colombia, el modelo en América Latina que han instaurado en materia de control, el modelo en Brasil, están suficientemente ya instaurados y creo que los resultados están a la vista.

\* Síndico General de la Nación Argentina



El índice Gini es el principal indicador que tienen las Naciones Unidas, que miden esta cuestión nada más y nada menos, que la distribución del ingreso en el mundo, en América Latina, Colombia, Argentina, Brasil, Uruguay, han crecido notablemente en materia de distribución del ingreso, eso significa que este índice que es incuestionable en el mundo ha producido que los sectores más desprotegidos a los que el estado debe dedicarle especial atención en América Latina han sido los principales beneficiarios por que la distribución social del ingreso es muy importante en América Latina, en África. En estos lugares nos caracterizábamos por distintos gobiernos que lo que hacían era privilegiar más aquellos sectores que eran los que más tenían y crecían aún más, mientras el actual modelo que rige hoy en América ha ido decreciendo: que los que más tienen tengan aún más. Muy por el contrario: los que menos tienen hoy tienen más posibilidad de acceso a los derechos fundamentales que tiene un ciudadano, que es a la vivienda, a la educación, un buen salario y en esto el control es fundamental.

Escuchaba también en materia de transparencia, en Argentina tenemos implementado ya un sistema como el de la persona políticamente expuesta, hoy cualquier servidor público, en el fuero que sea tiene sus rendiciones, su balance, su cuestión que tiene que presentar año a año y es mostrada en el mismo momento que se está realizando y se termina de confeccionar dentro de cualquier página web. Yo el mismo día que terminé de confeccionarla la mandé a la oficina anticorrupción ya tuve que mandársela a un montón de organizaciones no gubernamentales para hacer un seguimiento. Creo que es bueno hacer un seguimiento del funcionario público o el servidor público porque hace a la transparencia, pero en democracia hay algo que es fundamental: los servidores públicos van rotando continuamente, un funcionario, un titular de un organismo, un titular de una legislatura, un titular del poder ejecutivo, por la propia democracia hace que los ciudadanos elijan y van rotando, los únicos que no rotan son los

grandes empresarios, entonces lo que tenemos que trabajar mucho es el trabajo en la compliance, [cumplimiento, conformidad]. En este trabajo en el que todos tengamos que demostrar cuánto vamos creciendo económicamente, tanto los servidores públicos como aquellos que están en el sector privado.

Hace dos años atrás me tomé el atrevimiento, después de generar varios proyectos, de demostrar que las cuarenta principales empresas que continuamente estaban trabajando, proveyendo bienes y servicios al Estado nacional, mostrar sus salarios, el nivel de enriquecimiento de cada uno de estos. Obviamente me llovieron denuncias penales rápidamente porque afectaba su derecho a la propiedad, sus principales derechos, entonces lo que planteé ante la justicia fue algo muy sencillo: por qué el servidor público que está rotando continuamente en este esquema, tiene que estar y obviamente estamos de acuerdo en que debe estar expuesto políticamente y mostrar a la ciudadanía cuáles son sus niveles de ingreso, cómo va a lo largo de su carrera, va evolucionando patrimonialmente, pero también lo tienen que demostrar aquellos que son los principales, las principales empresas, las principales personas que están continuamente a lo largo de tantos años negociando y trabajando con servidores públicos.

Porque si atacamos el problema de la corrupción tenemos que atacar integralmente, desde el punto de vista del servidor público, pero de aquel que pone el dinero que recibe del Estado. Entonces ahí sacamos un proyecto que actualmente está en discusión de que los principales contratistas del Estado también tengan el mismo régimen que los servidores públicos, porque son personas, desde que yo era aún más chico, que uno siempre conoce, que estas empresas son las que continuamente están trabajando para el Estado y hace dos semanas exactamente, la justicia determinó que no había delito en lo que las denuncias que me habían hecho por demostrar su sueldo, porque en cada una de estas corporaciones estas personas habían tenido un enriquecimiento muy superior a cualquier funcionario público.

Eran los que continuamente están negociando en cada uno de los lugares en donde está el Estado, porque los que hacemos control sabemos que muchas veces, mirando un expediente, podemos detectar muchas cosas, pero las grandes cosas se negocian en los bares, en las confiterías, en los hoteles donde muchas veces el Estado se siente totalmente marginado. Nos ha pasado hace muy poco tiempo con un programa que lo denominamos 'Procrear' que integro por parte del control y comité ejecutivo, que es un fondo fiduciario donde intervienen varios sectores, donde se les otorga un préstamo a aquellos ciudadanos que no tienen todavía una propiedad.

Desde el mismo momento en que el Estado salió a poner dinero para cumplir los derechos fundamentales de estas personas, a lo largo y ancho

de todo el país, inmediatamente los precios de los terrenos aumentaron muchísimo, y esto es porque se han cartelizado las inmobiliarias y también aquellos constructores, que son los que van a construir los barrios de cada uno de los sectores. Entonces me parece totalmente lógico que para medir a un ciudadano, se mida de la misma manera, la igualdad de derechos entre el servidor público y también aquel que está continuamente recibiendo del Estado contratos sobre todo de obra pública para realizar. Que tengan la misma vara. Esto obviamente hoy en Argentina está en plena discusión, pero también lo más importante es tener cuerpos especializados y por eso felicito el trabajo que hacen desde la Auditoría General de la República, las contralorías que están continuamente generando esfuerzos en



materia de formación profesional, de capacitación y encontrar nuevas herramientas en materia de control. Creo que eso es sustancial y en esto la gestión de políticas públicas hace que tenga un valor totalmente superador en cuanto a materia de control. En primer término porque para generar una política pública lo primero que hay que hacer es generar los mecanismos a través de mediciones, de poder realizar el trabajo, de poder analizar los impactos que estos pueden producir y sobre todo, en primer término, que cada una de las organizaciones del Estado, desde la propia Presidencia de la nación tengan su plan estratégico.

Hoy no se concibe una ciudadanía, una dirigencia política y sobre todo lo que se le va a otorgar a los ciudadanos sin un plan estratégico, es decir lo que voy a hacer y cuál es el plan paso a paso detallado de todo un modelo de gestión y en esta gestión tiene que haber por parte de las políticas públicas un esquema donde pueda ser absolutamente todo medible. Colombia tiene la particularidad y la cuestión a favor de tener una constitución donde si mal no recuerdo el artículo 343 de la Constitución de Colombia exige este requisito para toda la dirigencia, para toda la ciudadanía y tienen un sistema que se llama sinergia que realmente hay que seguir explotándolo. En Argentina es muy similar el modelo por parte de la jefatura del gabinete de ministros quien tiene la administración general del país. Tiene la obligación de que cada una de las organizaciones pueda medir su política a través de un esquema de gestión de políticas públicas y ahí ¿cómo juega el control? Ustedes saben que en materia de control de políticas públicas hay dos tipos de mediciones: una, la propia gestión que se realiza a través de la medición con la realización de cada uno de los indicadores que debe tener una política pública, pero sobre todo también, la realización de un monitoreo.

Este monitoreo es fundamental que nos dediquemos a realizarlo desde los organismos de control. En Argentina las unidades de auditoría interna, es decir, aquellas que dependen de cada una de los organismos porque

el control está en manos de la máxima autoridad y los organismos de control interno lo que generan sustancialmente es la verificación de todos los procesos y muestran a la máxima autoridad cuáles son las falencias actuales del modelo para que inmediatamente se las pueda revertir y ahí interviene la sindicatura como órgano rector no solo regulando la actividad de cada una de las unidades de auditoría interna, sino conjuga y trabaja en forma concomitante con quien gestiona para fortalecer en definitiva la gestión.

Ante cada observación que se realiza a través de distintos sistemas de control del cual el más importante es la Auditoría General, las auditorías internas hicieron una gran base de datos donde las informaciones se miden en alto impacto, mediano impacto y bajo impacto, razón por la cual en el mismo momento en que se realiza un informe que puede ser posterior, pero en gran parte son concomitantes, es decir, mientras se van realizando y ejecutando las políticas, estas falencias que se miden en alto impacto y mediano impacto en forma inmediata son tratados en comités de control entre las autoridades de un organismo y la Sindicatura General de la Nación. Nosotros instamos a generar procesos en los cuales ante una observación haya una acción correctiva de forma inmediata asumida por la autoridad, un tiempo de discusión y un responsable, cosa de poder hacer un seguimiento y poder fortalecer el esquema de control interno y que la gestión pueda ser llevada a cabo con absolutamente transparencia, con absoluta eficacia ya que es lo que tenemos que generar los organismos de control.

Para nosotros lo ideal es que en primer término se logre la eficacia, es decir, se cumpla con los objetivos, que la política además sea eficiente en cuanto a materia de gastos, a materia de los recursos que se utilizan y que por sobre todas las cosas sea transparente y en esto cada una de las políticas en la medida que tengan una evaluación en materia de políticas públicas por parte de jefatura y gabinete, pero el monitoreo permanente de los organismos

de control va a generar un trabajo que comporta un *flashback* continuo que hace que cada una de las observaciones, cada una de las falencias sean corregidas en forma inmediata. Así hemos hecho en distintas metodologías y emitimos un informe de impacto de las políticas públicas, es decir, si el objetivo trazado por parte de la autoridad de una organización se está cumpliendo, de la manera que se está cumpliendo y de la forma que se puede corregir.

Así, en el monitoreo de un organismo de control importa ir mucho más allá de la evaluación propia de la gestión pública, también hay que medir los impactos directos e indirectos. Para darles un ejemplo, en los informes de impacto de las políticas públicas que estamos emitiendo actualmente en materia de agua, hay algunas provincias, en especial las del norte, y zonas del cono urbano alrededor de la Capital Federal que no tenían agua potable. Es decir, el agua que se consumía era de pozos y esto no tenía las mediciones y las garantías de que el ciudadano tuviera acceso al agua potable que es un derecho sustancial de toda persona, eso hace referencia al cuidado que debemos tener todos del impacto que se produce en materia ambiental.

En esto se ha armado por parte del Gobierno nacional un programa que se llama *Agua más Trabajo*. Es decir a través de cooperativas en vez de estar contratando a través de licitaciones a grandes empresas que se encarguen de realizar esta tarea, se genera a través de cooperativas de trabajo, es decir, se enseña a las personas que no tienen trabajo, ni oficio. Se le pone una dirección de obra y se los va formando y son ellos mismos que se encargan de hacer la realización de darle a cada ciudadano, a través de una planificación y una red de agua potable. Qué hemos descubierto a través de los informes: al tener evaluación de políticas públicas, al tener un programa estratégico y tener medición que es sustancial para un organismo de control, nos permitió conocer que en niños, en lugares donde se implementaron estos programas

el nivel de diarrea infantil bajo de un 36% a un 2% porque el agua trae 16 enfermedades, la falta de consumo de agua potable.

Entonces este tipo de mediciones permitió conocer cuáles eran los principales problemas que tenían afectada a la población porque no había utilización de indicadores por parte de los gobiernos anteriores, sino que con la evaluación de control de políticas públicas permitió generar este mecanismo, pero también permitió conocer, al tener indicadores, cuáles eran las falencias que tenían o que tienen estos programas y lo que debían hacer y fortalecer. Gran parte de la población una vez que le instauraban las redes tanto cloacales como de agua potable, no la consumían y no la consumían porque tenían otro gusto, porque tenían gusto a lavandina o a cloro. Entonces lo que permitió a los órganos de control es observar que haya una adecuada difusión a la ciudadanía para que la ciudadanía pueda conocer las ventajas que le da tener algo tan substancial como el agua.

Digo, me fui a un ejemplo extremo para que vean cuál es la realidad y que vean además cómo debe actuar un organismo de control. Obviamente en esto también se hace un monitoreo en tiempo y en forma de cada uno de los ítems que componen las obras y las ejecuciones y se está comprando bien, con lo cual implementamos un sistema de precios testigos que está *online*, donde en todos los sectores nosotros generamos un precio de referencia que lo que hace es que nadie pueda comprar los insumos por encima de esos precios, pero a su vez también lo que generan este tipo de políticas es tener una presencia activa, no solo con quienes conducen las políticas, sino también con la ciudadanía de ver que las personas que están trabajando realmente, que cumplen con las condiciones para generar un programa de trabajo, que tengan un sistema de presentismo acorde, que tengan un sistema de capacitación, que cumplan con las tareas y el horario asignado y sobre todo generar un proceso en el cual lo que se está planificando con tiempos, con un cronograma de Gantt, se esté cumpliendo.

Esto es fundamental en el trabajo que debemos hacer las organizaciones de control y en esto también tiene que ver mucho la decisión política porque podemos estar hablando en muchos seminarios, podemos estar trabajando en nuevas metodologías, pero si no hay decisión política por parte de quien gobierna en materia de control, no va a haber control. Esto es una situación primordial porque quienes estamos hace muchos años en control, con solo bajarnos el presupuesto en materia de control no podemos realizar ni capacitación ni formación profesional, ni sacar nuevos programas, ni tener un régimen de respeto hacia la gestión del capital humano, es decir, todos aquellos que conforman los órganos de control. Es mentira en esto que si nos juntamos y realizamos las tareas, en la medida en que no hay decisión política, nos sacan del presupuesto, es muy difícil que podamos realizar cosas y en esto es muy importante ver en lo que está pasando en los procesos latinoamericanos y es muy importante también que el trabajo que está haciendo Laura Emilse Marulanda en su inserción a organizaciones como UNASUR. Donde nos juntamos entre todos los organismos de control y con humildad, con trabajo poder mostrar qué es lo que estamos haciendo cada uno de los países que integramos esta gran América Latina para poder receptor lo que sirve dentro de cada país y poder enriquecernos unos a otros.

Esto es sustancial, nosotros obviamente copiamos muchísimas cosas del modelo colombiano, no me canso de decir, el modelo de teletrabajo, el modelo de sinergia, de cómo se está trabajando desde la función pública, desde el Departamento de Administrativo de la Función Pública, de cómo han encargado estos niveles de proceso, porque permite a quienes estamos en control ver la macro. Es decir, los organismos de control no nos podemos detener en ver el árbol, sino lo que tenemos que ver es el bosque, ir a la función macro, muchas veces con nuestras personas que están en control, en las unidades de auditoría interna se detienen en el simple proceso, en el simple expediente si está mal caratulado. Digo tenemos que

ver absolutamente la macro para poder ver que si hay una gestión eficiente, la eficiencia se marca en toda autoridad que tenga un plan estratégico, un esquema de evaluación de políticas públicas y absolutamente mostrar a la sociedad que está todo pautado y cuál es la política.

De esta manera también la política se nutre hacia la ciudadanía. Ustedes saben que cuando el índice GINI sube significa que hay más gente que no tiene los derechos fundamentales y por otra parte aquellos que generan políticas inclusivas donde el sector privado tiene un rol distinto no acaparador. En Argentina las grandes empresas en su momento no solo después de ser contratistas del Estado se quedaron con las empresas de correo que eran del Estado, con las empresas, de luz eléctrica, con las empresas de teléfonos y ¿qué pasó? En los lugares donde estos sectores y está la empresa privada no van a aquellos sectores que no les generan ganancias.

Y en esto los organismos de control teniendo un programa de control de políticas públicas, se puede medir fácilmente y se puede mostrar a la sociedad lo que está haciendo cada uno y para esto es fundamental acompañar a quien gestiona, pero con la suficiente independencia para poder generar los mecanismos necesarios donde el rol que ocupa quien dirige la gestión pública y quien controla estén netamente diferenciados y pueda haber por parte de ambos una sinergia de trabajo que permita mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de una buena gestión en materia de derechos públicos y sobre todo cada uno de los involucrados. En esto tenemos que seguir trabajando en tener organismos de control fuertes. Ustedes saben que para tener organismos de control fuertes no solo hay que seguir haciendo lo mismo sino que hay que ir yendo a un sector de mejora continua como está trabajando la Auditoría General junto con cada una de las contralorías, de poder mostrar que contribuimos a la gestión a través del control.

En esto la formación de cada uno de los agentes a través de la planificación de un buen trabajo en

materia de control, porque control no es solo auditoría, sino también tener mecanismos correctivos que importen. Que esa fotografía que uno saca a través de un proceso de auditoría, cuando vaya a la máxima autoridad, nosotros también le podamos ofrecer herramientas a quién genera las políticas y a quién está a cargo de una gestión para que las modifique. Y en esto digo: este círculo virtuoso parte mucho del trabajo que tenemos que hacer desde los organismos de control. La transparencia es nuestro horizonte, pero también la eficacia es nuestro horizonte. A nosotros nos ha pasado durante otros gobiernos donde desde el punto de vista presupuestario, contable, financiero, eran organismos perfectos, pero no ejecutaban políticas públicas porque todo lo llamaban a la hora de iniciar los procesos de control que por ser demasiado burócratas a la hora de ejecutar el presupuesto cuando llegaba fin de año, tenían un grado de ejecución del 60% del presupuesto.

Y esto lo que importa también: el mecanismo de interacción por parte del organismo de control de ir monitoreando a través de las políticas públicas la evaluación y el impacto presupuestario que producen porque un funcionario que tiene a su cargo una organización que tiene que brindar a la ciudadanía los derechos y un proceso inclusivo. Si ejecutó un 60% del presupuesto, por más que todo lo que haya hecho dentro de ese 60% hayan sido licitaciones públicas transparentes etc., es para la ciudadanía en realidad un verdadero desastre.

Lo que tiene que ejecutar un funcionario público es llegar a fin de año con un presupuesto anual ejecutado en su totalidad o lo más cercano al 100% y obviamente con todos los mecanismos correctivos, con todos los mecanismos de transparencia que tienen que realizar. La gestión pública hace a todos a generar no solo programas transparentes sino generar procesos que tengan la suficiente efectividad a la hora de llegar a la ciudadanía y esto es lo que hay que mostrar, lo que hay que mostrar no solo a los medios de comunicación de cómo un funcionario

ha hecho su labor y en esto hemos generado un avance con el dictado por parte de una resolución que la Presidenta de la nación lo ha receptado, que es lo que recomienda Naciones Unidas, lo que recomienda, lo que tiene implementado España, lo que tiene implementado Dinamarca, lo que tiene implementado ahora México que son los libros blancos. Es decir, cada funcionario tiene que entregar a él que lo suceda en los procesos democráticos esta bitácora, este libro blanco y decir: “bueno cuál ha sido mi plan estratégico, cuál ha sido la gestión pública a través de la medición de indicadores que se ha desarrollado, qué es lo que se ha hecho, qué es lo que está en ejecución y qué es lo que resta por hacer con absolutamente todos los presupuestos y cómo ha ido variando y cómo ha ido ejecutando cada uno de los presupuestos y también tiene que tener un capítulo incluido que lleve a conocer de cómo está el ambiente de control por parte de esa organización. La opinión propia dentro de esta bitácora, de este libro blanco de cómo lo ve el organismo de control interno y también cómo lo ve el organismo de control externo a través de las observaciones y a través del proceso de medición que realiza. Esto está recomendado a nivel internacional y lo hemos implementado en los últimos doce años de gobierno. Ya estamos preparando el otro y genera también que el funcionario que llegue a reemplazar a otro funcionario tenga este libro blanco y sepa qué es lo que ha hecho el anterior y qué es lo que resta por hacer porque la única forma de generar un mejor derecho a la ciudadanía es que haya una continuidad en materia de política pública y para esto tiene que haber planes quinquenales y que no se agoten solamente en la gestión y que quien viene a ocupar el cargo pueda continuar con estas políticas públicas.

Esto obviamente desde el trabajo hecho en Argentina, en Colombia sé que el avance ha sido significativo y trabajan muy bien con el programa SINERGIA. Pero creo que nos tenemos que convencer que el control no es aquel control de hace cien años atrás, sino el control es la forma que tenemos de contribuir

nosotros con la ciudadanía y para esto la única forma es ir receptando conceptos de los distintos países y poder implementarlos porque para esto están las grandes organizaciones a nivel internacional que nuclean a todos los órganos de control y a través de The International Organisation of Supreme Audit Institution –Intosai–.

Han traído al anterior congreso a la gente de Intosai y que marca las normas en materia de control, pero también la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–. También Naciones

Unidas, en la medida en que nosotros vayamos receptando mejores prácticas y tengamos un proceso de mejora continua no va a haber absolutamente ningún ciudadano que nos pueda refutar que estamos haciendo las cosas mal o que ponga en duda nuestro trabajo, porque esto es una lucha que hay que dar también y mostrar, poder tener la inteligencia y mostrar a la ciudadanía cómo lo hacemos y de qué manera hacemos nuestra gestión como órganos de control de la manera más efectiva y práctica que tiene que tener una organización de control y sobre todo dar esta lucha con esos medios.



# Sistema de control de la hacienda pública en la provincia de Salta, República Argentina

Oscar Aldo Salvatierra\*

**E**n primer término, quiero agradecer a la Auditora General de la República, por haberme invitado a participar de este foro de manera tal que podamos nutrirnos de las experiencias de los demás y también de poder contarles cuáles son las experiencias nuevas. Así en el conversar entendido en estos días, creo que la primera diferencia que tenemos –y que es importante recalcar para poder entender el porqué del sistema de control de la Provincia de Salta–, es que la República Argentina es una país federal y, como tal, cada una de las provincias establece su propio sistema de control.

Dicho esto, paso a comentarles algunas cosas, porque para hacer el control es necesario conocer lo que respecta a la idiosincrasia de lo que se controla y también a los distintos entes públicos que se controlan.

Así puedo decirles que Salta es una tierra con muchos poetas, buenos músicos, mejor vino de altura y una buena gastronomía y, como dijera un poeta de Salta: *‘Salta es tan linda que enamora’*. También debo contarles que Salta en su universidad tuvo gente que dedicó su tiempo a la contaduría pública y a los sistemas de control y hay una frase de uno de ellos –ya desaparecido– que dice: *“El Control es la comparación entre el deber ser de las cosas conforme con las normas morales que nacen de la ley natural, la revelación y las establecidas por los hombres, con lo que en realidad es.”*

\* Presidente Auditoría General de la Provincia de Salta (Argentina).



Para hacer esa comparación es necesaria la existencia de un ser con la capacidad nacida de la libertad para ejércela a conciencia, esto para nosotros es muy importante y les voy a pedir que lo dejemos en un espacio porque vamos a analizarlo al final cuando yo termine de contarles nuestro sistema de control.

La provincia de Salta está ubicada en el noroeste de la República Argentina y limita con Chile, Bolivia, Paraguay y seis provincias argentinas. Está dividida en 23 departamentos con 59 municipios y, de acuerdo con el último censo de 2010, tiene una población de 1.215.000 habitantes, de los cuales el 68.45% se encuentra en el departamento capital de San Martín y Orán. Es una provincia de organización federal que se rige por una constitución provincial modificada en los años 1998 y 2003. Cuenta con un poder ejecutivo, un poder legislativo –Cámara de Senadores y Cámara de Diputados–, y un poder judicial.

Los recursos de Salta surgen de la explotación de una variada gama de actividades, tales como el gas, el petróleo, la agricultura, la minería, la industria azucarera, la ganadería y el turismo. Salta cuenta con todos los climas distribuidos en su territorio, lo que le permite un mejor desarrollo económico de cada una de sus regiones y, a su vez, un bienestar y un incentivo para que la gente se quede en su lugar de origen.

Esto es Salta. En cuanto a los sistemas de control, en la República Argentina en el año 94 se hizo la reforma de la constitución nacional, con lo cual se creó la Auditoría General de la Nación con la finalidad de reformar la administración superando debilidades estructurales de la gestión cuando el marco internacional mostraba cambios significativos, en el modo de gestionar, orientados a implementar técnicas de administración por objetivo o dirección por resultados y la aplicación de criterios de eficacia y eficiencia.

El tema presupuestario y la cultura de control de la administración pública habían desaparecido. Por ejemplo, el presupuesto de 1990 no existió, se lo convalidó después pero nunca se aprobó. Por supuesto que esto debe ser la primera pregunta de ustedes:

¿cómo podemos funcionar sin un presupuesto? Bueno, si ustedes buscan las cifras económicas de Argentina, se van a dar cuenta que ese año nosotros teníamos un índice de inflación de aproximadamente el 1.000%, lo cual hacía prácticamente imposible realmente tener un presupuesto porque la actualización debería ser diaria.

En la provincia de Salta se siguió el mismo criterio nacional. A partir de la reforma constitucional del 98, se establece el sistema de control que sostiene un modelo de control integral e integrado. Es decir, en Salta el sistema de control tiene rasgos constitucionales y esto no es de menor cuantía porque para poder modificar la constitución en la provincia se necesitan las dos terceras partes de los votos de ambas cámaras, lo cual hace que no sea sencillo modificar el sistema de control.

Este sistema de control es integral porque corresponde o comprende a los sistemas presupuestarios, financieros, patrimoniales, lo operativo y lo económico. Y es integrado porque abarca todos los sistemas del organismo auditado, estadístico, contable, informático y de control interno. Todo esto bajo la observancia de cumplimiento de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, con lo que algunos autores proponen incorporar los de excelencia, equidad y efectividad, en el desempeño de sus actividades, que signifiquen la utilización de los recursos públicos.

El control externo nosotros entendemos que debe ser satisfactorio para el ente auditado, porque no solamente el control es una cuestión de vigilancia sino también una cuestión de aporte para el mejoramiento de la organización. Entonces hay que corregir dos cosas: lo que estaba mal hecho y se puede corregir, y el sistema de organización que nos va a permitir cumplir acabadamente en mejores condiciones, lo que nosotros debemos realizar.

Debe ser importante para la Legislatura, que es la que hace el control político de los actos del poder ejecutivo, pero fundamentalmente debe ser satisfactorio para el ciudadano común, para el hombre de a pie en la calle,

destinatario final de las políticas públicas, que tiene derecho a preguntar y el órgano de control tiene la obligación de responder.

Si ustedes recuerdan lo que les dije hace unos minutos, que una de las razones por las cuales se cambió el sistema de control a nivel nacional y después en la provincia de Salta, fue porque cambió también el modo de gestionar y porque aparece toda una corriente de políticas públicas que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes, entonces entenderán sin duda, que ellos son el objetivo de la política, ellos son el objetivo de que el control sea correcto, porque realmente eso que se desvía es algo menos que llega a la gente.

La Auditoría General de la Provincia, actúa e informa en el ámbito de la Legislatura provincial pero

mantiene independencia funcional, administrativa y financiera. Efectúa el control externo posterior a los actos de gobierno, teniendo como objeto la hacienda pública provincial y también la hacienda pública municipal. Extiende su competencia a los organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de los servicios públicos, entes privados adjudicatarios de los servicios públicos. Esto para nosotros es muy importante porque hay algunos servicios que están privatizados como son, por ejemplo, los casos del agua y la luz. La privatización que se hizo en Salta no fue una privatización por canon, sino que fue por mejoramiento de los servicios. Por lo tanto el cumplimiento del contrato significa como si se estuviera pagando lo que se tiene que pagar y cumpliría permanentemente con el objetivo de la licitación, entonces para nosotros ese control



es muy importante, en cuanto a las organizaciones emergentes de los contratos, que era lo que se recomendaba.

Hay diferentes opiniones sobre el papel que deben jugar los organismos de control, en temas específicos de política pública. Existe una marcada tendencia a favor del control de calidad de la información que alimenta las decisiones políticas y la ejecución de las mismas en un marco de control de gestión. La evaluación debe irse alejando de un enfoque de vigilancia exclusivamente y debe también entender qué aporta al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de la organización pasando a un mayor diálogo, tratando de impulsar cambios en la organización de las distintas jurisdicciones a través del intercambio de la información y difusión de mejores prácticas atento a que el control, por más perfecto que sea, no sirve si no procura la transparencia a la gestión incentivando el control interno y de organización, cumpliendo con la función para lo cual fueron creados y, de esta manera, contribuir con un mejor uso de los recursos del Estado que nos lleve a ejecutar eficientemente las políticas públicas, las que contribuirán a mejorar calidad de vida de la gente.

En cuanto al marco legal, la creación de este sistema de control, está previsto en el artículo 69 de la Constitución Provincial y tiene dos órganos de control: la Sindicatura General de la Provincia, que realiza el control interno, y la Auditoría General de la Provincia, que realiza el control externo.

La competencia de la Sindicatura es el control interno presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial y legal de la hacienda pública provincial centralizada y descentralizada, cualquiera fuese su modalidad de organización, y evalúa las actividades y programas a ser ejecutados en las provincias con caudales públicos. Su titular, el Síndico General de la Provincia, es designado y removido por el gobernador. Los restantes poderes y municipios fijan sus procedimientos de control interno. Hago mención a la Sindicatura, en el sentido de que un sistema de

control no es por partes, un sistema de control es, en este caso, el que comprende a la Sindicatura y a la Auditoría, o sea los dos son elementos componentes del sistema de control de la provincia de Salta.

El artículo 169 de la Constitución Provincial fue reglamentada por la Ley 7103 que define las competencias de la Auditoría, esas competencias, son las que verdaderamente lo caracterizan y distinguen de otros, es el deber ser de cada uno de ellos, comprendiendo el complejo de funciones atribuidas a un órgano administrativo y a la medida de la potestad que se la ha confiado.

La Auditoría General es el órgano con independencia funcional, administrativa y financiera competente para el control externo posterior y la auditoría de gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa.

Atendiendo a criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la hacienda pública, provincial y municipal, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, así como los entes privados adjudicatarios de servicios privatizados en cuanto a las obligaciones emergentes de los contratos.

A su vez, examina e informa a la Legislatura, aconsejando la aprobación o desaprobación sobre la cuenta general del ejercicio, la cuenta de percepción e inversión de fondos públicos y de cualquier estado contable que labore la administración pública, provincial y municipal. Las autoridades provinciales y los agentes y funcionarios del sector público provincial y municipal están obligados a proveerles, la información que se les requiera.

Sobre las características del control externo, lo primero es el de ser externo o sea que corresponde al que realiza un órgano no ubicado en relación jerárquica con los órganos o con los organismos controlados; el segundo rasgo característico es el de ser posterior, entendiéndose como tal, en el sentido de que el control se realiza de manera tal que no

interfiera con la función del administrador ni con la decisión, ni con su gestión.

La Ley 7103 puso énfasis en el respeto de la independencia funcional, administrativa y financiera del organismo del control externo, asegurando así el mejor cumplimiento de sus objetivos y evitando algunos inconvenientes que la Ley nacional 24156 de creación de la Auditoría General de la Nación presentó.

Por otro lado, con este sistema quedará garantizado el respeto por la división de poderes, las funciones jurisdiccionales con los consabidos juicios de cuentas administrativos de responsabilidad, que estaban a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia, son ejercidas por el poder responsable de juzgar o sea por el Poder Judicial.

En la detección de irregularidades en caso de que se detectaran como consecuencia del accionar de la Auditoría General de la Provincia, esta instruirá el pertinente sumario administrativo que con sus conclusiones y, previo informe legal y técnico y, de considerarse pertinente, constituirá el antecedente administrativo básico, pendiente a acreditar probables juicios fiscales e iniciar las acciones judiciales de recuperación.

La Auditoría procura con su accionar en forma amplia y continua, tener al alcance no sólo los aspectos legales y contables sino también en cuestiones que hacen la eficiencia de economía y la efectividad en la aplicación de los fondos públicos.

Dentro del control y evaluación de la gestión estamos comenzando a desarrollar y a utilizar indicadores que permitan medir la gestión de gobierno. Era necesario comenzar la elaboración y el empleo de indicadores cuya calidad irá mejorando a medida que se adquiera mayor experiencia.

En síntesis, el accionar de la Auditoría General de la Provincia se refiere a la hacienda pública provincial y a la hacienda pública municipal. A la hacienda pública provincial con todos sus poderes, todos sus organismos descentralizados y empresas del Estado

y en la hacienda pública municipal con los municipios con y sin carta orgánica.

Hay una cuestión que para nosotros también es importante y es que los informes finales de las auditorías efectuadas son publicadas en la página institucional de la Auditoría y están a disposición del periodismo y de los ciudadanos que lo requieran como forma de hacer conocer al pueblo el trabajo realizado y contribuir a la transparencia de los actos de la administración pública.

La organización de la Auditoría es bastante simple. Está dirigida por un Colegio de Auditores conformado por cinco auditores generales, los cuales son designados por el Poder Legislativo provincial a propuesta de la Cámara de Diputados y con la aprobación del Senado. Tienen un periodo de cinco años en sus funciones y entre ellos eligen un presidente que dura dos años y medio en el cargo pudiendo ser reelegido.

En cuanto a la votación de las decisiones, normalmente se adoptan en forma consensuada teniendo como proa el criterio técnico del que debe estar impregnada nuestra actividad. Están previstos los casos en que se deben tomar decisiones por simple mayoría, salvo en el caso en el que hay un daño patrimonial importante al fisco en el cual se considera esa situación y antes de acudir al poder judicial se requiere el voto de los dos tercios del colegio de auditores.

La Coordinación de la Presidencia tiene tres gerentes generales que tienen competencia en el análisis de la Cuenta General del Ejercicio, las rendiciones de cuentas de cooperadoras asistenciales y la Red Federal de Control.

Las áreas de control son cuatro y están una a cargo de cada uno de los auditores generales. Tienen un gerente y, a su vez, tiene auditores sénior que son los jefes de equipo y auditores júnior que son los que realizan la tarea de campo inherente a las auditorías en ejecución.

La Auditoría Interna depende de la Presidencia y tiene a su cargo el aseguramiento y control de la calidad de

todas las actuaciones que se realicen. La Secretaría Legal y Técnica reporta al Colegio de Auditores, y tiene a su cargo las cuestiones legales, técnicas e institucionales, ejecutivas y administrativas. Es asistida por la Gerencia Jurídica y de Investigaciones Sumarias.

La Gerencia General de Planificación y Administración dependen directamente de la Presidencia y pertenecen al área de apoyo de la labor de control.

**La capacitación:** para nosotros la capacitación juega un rol muy importante, hay una capacitación interna porque se considera que el personal de la auditoría debe recibir capacitación permanente sobre el conocimiento interno para una labor de excelencia. Está la capacitación externa que tiende a mejorar la interacción con el auditado, a fin de mejorar el desempeño del gobierno y el desarrollo de políticas públicas con mayor transparencia.

**Las metas y los objetivos en relación a la cuestión operativa:** finalmente se busca la estandarización de los programas de trabajo, la planificación anual, su ejecución y control *online* como herramientas de gestión, adecuación de la capacidad informática y control informático de gestión, equipamiento informático de última generación y norma de seguridad informática para preservar los riesgos potenciales. Desde el año 2013, el informe semestral se publica como herramienta técnica de la auditoría en la cual participan destacados profesionales locales, nacionales e internacionales, quienes aportan doctrina en materia de control público.

**Metas y objetivos en relación a los recursos humanos:** la cobertura de cargos se realiza mediante concursos públicos, la capacitación técnica administrativa del personal profesional y no profesional y la actualización del material bibliográfico impreso y digital, en cuanto a la cuestión presupuestaria, se busca la aplicación de los recursos presupuestarios al cumplimiento de los objetivos y competencias institucionales.

**Metas y objetivos en relación a la sociedad:** transparencia en el accionar del organismo mediante acceso ciudadano a la información pública permanente de los informes de auditoría.

Finalmente, debo decirles que para nosotros el control del manejo de la hacienda pública hace a la esencia democrática de la Nación, de la provincia y de los municipios, surgiendo de allí su importancia porque permite conocer acabadamente el uso de los recursos del Estado y el empleo de los mismos en las políticas públicas que tienden a mejorar la calidad de vida de los gobernados.

Por último, deseo terminar con la misma frase con la que empecé: *“el control es la comparación entre el deber ser de las cosas conforme con las normas morales que nacen de la Ley natural, la revelación y las establecidas por los hombres, con lo que en realidad es”*, y para hacer esa comparación es necesario la existencia de un ser con la capacidad nacida de la libertad para ejercerla a conciencia. Es decir, para nosotros el control es sentido común y libertad.



# Identificación, documentación y difusión de las buenas prácticas en el control fiscal colombiano

Laura Emilse Marulanda Tobón\*

Les quiero contar sobre un modelo que hemos implementado en la Auditoría General de la República y que hemos denominado *la identificación, documentación y difusión de las buenas prácticas en el control fiscal colombiano*. La Auditoría General de la República parte de la premisa que hacer lo que nos corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley no es ser bueno, no es ser excelente, es simplemente el cumplimiento de una función legal y pues para eso nos pagan, para cumplir la Constitución, para cumplir la ley y para actuar con todos los principios de la gerencia pública. Para ser excelentes, para actuar con calidad, pues hay que innovar, hay que hacer cosas diferentes para que los procesos avancen y se perfeccionen.

El control fiscal en Colombia está sufriendo una gran crisis. De tiempo atrás se viene pensando que el control fiscal no es útil y que hay que cambiarlo, suprimirlo o modificarlo, pero muchos de los que hemos estado participando en el control fiscal por siempre, estamos convencidos que es una institución que tenemos que fortalecer y que tenemos que rescatar. Los que estuvieron en un foro con nosotros en Medellín, que yo les hablaba de la cuarta etapa del control fiscal. Esto es como una continuación de esa cuarta etapa de control fiscal, es lo que debemos hacer nosotros, los nuevos actores del control fiscal colombiano que son los contralores territoriales y le digo a los contralores territoriales y a los mismos funcionarios de la Auditoría General de la República: si no cambiamos, nos cambian, entonces tenemos que cambiar paradigmas, no esperemos que una ley nos suprima porque no fuimos capaces de dar resultados. Entonces para la Auditoría

\* Auditora General de la República de Colombia.

General de la República hemos tenido como dos cosas diferentes: uno es lo que hacemos desde el punto de vista misional, que ya les dije, el tema misional es la obligación constitucional y legal, y lo segundo es desde el punto de vista gerencial, es cómo nos gerenciamos nosotros, cómo nos administramos y cómo somos excelentes y competitivos.

Nosotros como órganos de control fiscal hacemos parte de una cuarta que hemos llamado nosotros rama del poder público al lado de la Procuraduría, la Contraloría General de la República, la Auditoría y los contralores territoriales y ¿qué es lo que nosotros hacemos en la Auditoría General de la República? Vigilar a quienes controlan, o sea, nosotros somos el control del control y en esa tarea, pues nosotros realizamos el control a la Contraloría General de la República, al Fondo de Bienestar Social de la

Contraloría que administra más de seis mil millones de pesos, a las 32 contralorías departamentales, cuatro contralorías distritales y 26 contralorías municipales. Nosotros contamos con una estructura dentro de la Auditoría, tenemos un nivel desconcentrado, con diez gerencias en diez departamentos que agrupan las contralorías de esas regiones y unas dependencias en el nivel central contando con 222 servidores públicos para el ejercicio de nuestra función, de los cuales tenemos 192 funcionarios de carrera administrativa, entonces la Auditoría General de la República no solo fue creada para controlar, sino para coadyuvar a la transformación depuración y modernización de los órganos de control fiscal. A nosotros nos corresponde liderar esa transformación y esa profesionalización y esa armonización del control fiscal en Colombia, además de promover la participación ciudadana y nos



dice la Constitución también, que somos unos aliados estratégicos en la lucha para erradicar la corrupción. Como toda entidad, tenemos una visión hasta el 2015 –porque nuestro periodo va hasta ese año– que dice que tenemos una entidad reconocida por su excelencia e innovación, con un talento humano íntegro y competente que trabaja por un control fiscal efectivo, oportuno y transparente. Tenemos un plan estratégico, que contiene entre otros, un objetivo institucional que es el de promover la calidad de la gerencia pública en las contralorías y eso es lo que vamos a desarrollar.

¿Cómo estamos promoviendo la calidad de la gerencia pública en las contralorías? Nosotros siempre hemos dicho: la Auditoría General de la República cumple como un efecto espejo a nivel de lo que hace. Lo que nosotros hacemos tiende a repetirse en las contralorías y lo que los contralores hacen tiende a repetirse en las alcaldías, en las gobernaciones y en todos los servidores públicos.

El concepto de modelo de excelencia se puede definir como *“referentes prácticos que ayudan a las organizaciones midiendo en qué punto se encuentran en el cambio hacia la excelencia, analizando brechas que pueden existir para alcanzarla”*. Entonces, el modelo de excelencia para la Auditoría General de la República ¿qué permite? Permite realizar un proceso de autoevaluación frente a unos criterios de alto nivel de exigencia, nos estamos evaluando permanentemente para ir mejorando nuestros procesos. También permite realizar un ejercicio de reflexión y discusión generando una evaluación crítica en todos los aspectos relevantes de la organización: la autocrítica, el autocontrol. Nosotros permanentemente nos tenemos que estar preguntando si lo que estamos haciendo lo estamos haciendo bien, cuáles son las brechas que tenemos, debemos identificar cuáles son esas prácticas que es necesario aprender y mejorar y aquellas que se constituyen y se identifican como fortalezas. Siempre debemos estar haciendo esa

especie de matriz DOFA para estar identificando nuestras debilidades, nuestras oportunidades, nuestras amenazas para estar mejorando y evaluando nuestros planes en busca a la excelencia y el mejoramiento continuo.

Esta es la estructura del *Premio colombiano a la calidad de la gestión*, creado por el decreto 1653 de 1975 como un reconocimiento del Gobierno nacional a las organizaciones del sector público y privado que se distinguen con prácticas de clase mundial. Desde ahí es que nosotros partimos, de esta definición del Premio Colombiano a la Calidad de la Gestión que presenta un modelo para que las organizaciones, todas, nos organicemos y seamos unas entidades de clase mundial, competitivas e innovadoras. También hay otro premio que es el *Premio nacional a la excelencia y la innovación en la gestión*, el modelo que nosotros le vamos a presentar es con base en este premio. La Auditoría General de la República siempre ha dicho que controlamos con el ejemplo, antes de nosotros ir a realizar una auditoría a cualquiera de los contralores del país, el tema que nosotros les vamos a auditar, primero nos auditamos nosotros al interior para saber que es lo estamos haciendo bien, para nosotros cerrar primero nuestras brechas, nuestras debilidades y poder entonces mirar a los ojos a los contralores y decirles que efectivamente lo están haciendo bien. Es como decir, para tener autoridad moral, para poder poner a los contralores a que presenten sus planes de mejoramiento. Entonces la auditoría diseña su propio modelo y antes de implementar el modelo que yo les voy a contar para los contralores, lo implemento al interior de la Auditoría. ¿Y esto qué le permite a la auditoría? Autoevaluarse. ¿Y qué más le permite? Que un organismo externo como es la Corporación Calidad, venga y nos evalúe y nos diga si lo estamos haciendo bien o lo estamos haciendo mal y qué debemos mejorar. Entonces, de acuerdo con el modelo anterior nosotros diseñamos un modelo propio para la Auditoría General de la República.



El modelo lo hemos denominado Modelo de Sistema y Gestión Integral. Este es un modelo propio pero también es un modelo apropiado. Propio porque lo diseñamos nosotros y apropiado porque todos lo conocemos, en la Auditoría General de la República todos trabajamos sobre el modelo y lo hacemos también con el ciclo básico de la administración que es planear, hacer, verificar y actuar.

Entonces, no les voy a contar todo el ciclo de la Auditoría porque me volvería muy larga, pero nosotros en la Auditoría trabajamos con diez pilares fundamentales, centrados en el plan estratégico corporativo nuestro y después vamos desarrollando cada una de las estrategias o de los ítems que tenemos ahí y cada uno pues, en el sitio que les acabo de decir. Entonces nosotros somos conscientes de que este modelo no aplicaría para todas las contralorías del país por las características particulares de cada una, su estructura, su dimensión, su tamaño. Entonces nos dimos a la tarea de proponerles a los contralores del país que adoptáramos un modelo que nosotros desarrollamos con apoyo de la Corporación Calidad y voluntariamente los contralores que quisieran, pero fueron todos muy queridos, porque todos lo hicieron, se autoevaluaron de acuerdo al modelo que les vamos a presentar. Ellos se autoevaluaron, después tuvieron el acompañamiento de la Corporación Calidad, presentaron unos informes y de acuerdo a esos informes nosotros sacamos un ranking, pero estamos hablando del tema gerencial porque el otro ranking que los contralores conocen es del tema misional.

Entonces el enfoque general del modelo de excelencia que proponemos para las contralorías del país, tiene unos referentes:

Primero, se basa en el sistema de gestión integral, pero es diferente de los sistemas de calidad. Recuerden que las normas ISO que ayudan a las *organizaciones a organizarse*, y que consisten simplemente en documentar lo que se repite para que todos en la organización lo hagamos de una misma manera y de una misma forma organizada. Entonces ese sistema de

gestión integral es solamente un punto dentro de todo nuestro sistema de gestión. O sea, es un insumo para el elemento, va más allá porque lo que nos interesa aquí es la calidad en todo el tema organizacional.

Ese sistema está alineado en el marco constitucional y legal del control fiscal porque todos los servidores públicos en Colombia solamente podemos hacer lo que la Constitución y la ley nos ordena y el modelo está centrado en la excelencia en los procesos del control fiscal. Repito, no solo haciendo lo que nos corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley, sino yendo más allá de lo que nos toca y también con la innovación, con un pensamiento sistémico y una responsabilidad para ese desarrollo. O sea, nosotros no podemos pensar por procesos, un proceso independiente de otro, sino que nuestro pensamiento organizacional tiene que ser un pensamiento sistémico.

También propusimos varios objetivos: el primer objetivo es identificar, evaluar, documentar y difundir las mejores prácticas. ¿Qué fue lo que hicieron los contralores? Ellos le presentaron a la Auditoría General de la República la mejor práctica diferente a su función normal. Qué es lo que sería digno de imitar por otras contralorías. Por eso sacamos un *ranking* de tres mejores prácticas con unos parámetros de evaluación, no lo hicimos nosotros, la evaluación la hizo un jurado. Se presentaron los contralores que quisieron, algunos no presentaron su mejor práctica. ¿Para qué se hace esto? Para que todos los contralores lo conozcan y se puedan compartir esas experiencias y aplicar lo que bueno se hace en una contraloría en otra contraloría. Promover al interior el conocimiento profundo de las contralorías porque muchas veces en la contraloría, como pasa en todas las organizaciones, una dependencia no sabe lo que está haciendo la otra dependencia y no sabe cómo mi proceso participa en el proceso del otro, si yo lo hago mal cómo afecta al otro proceso entonces este modelo hace que todos estemos interactuando. Fomentar la utilización de los criterios de evaluación del modelo como herramienta de autoevaluación, recuerden contralores que lo

primero que ustedes hicieron fue autoevaluarse. Cuando yo llegué a la Auditoría General de la República lo primero que hicimos fue implementar el modelo y autoevaluarnos y estábamos muy mal yo me acuerdo que muchos de los del consejo directivo me dijeron: “no nos metamos con eso que apenas estamos a cuarenta puntos”. Entonces yo les decía: “precisamente ya sabemos cuáles son las brechas que tenemos y qué debemos mejorar. Y nos vamos a ir a soñar más allá, vamos a mejorar el modelo y postulamos nuestra entidad al Premio Colombiano a la Calidad de la Gestión, que reconoce públicamente a las organizaciones que tengan altos niveles de desempeño”. Entonces así como tantas veces he salido en los medios a decir: esta contraloría lo está haciendo mal y a denunciar los hechos que hemos considerado que están mal, pues mañana también lo vamos a hacer, cuáles lo están haciendo bien, cuáles son dignas de imitar y entonces tenemos un marco general para la evaluación, identificación del nivel de gestión de la organización, examinando su capacidad para proyectarse en el tiempo y alcanzar los resultados que se ha propuesto y en torno a los objetivos. Aquí tenemos la construcción y desarrollo del sistema de gestión integral y su enfoque hacia la excelencia el nivel de incorporación de criterios estándares del modelo, la consistencia entre el enfoque, la implementación y los resultados y el ejercicio sistémico de la aplicación del ciclo THDA.

Este fue el modelo que propusimos para las contralorías. Es un poquito más reducido por la dimensión, por lo que hacemos, por las características de cada organización. Previa capacitación con las contralorías, les presentamos este modelo para que ellos hicieran el ejercicio, se documentaran y pudieran presentarnos un informe, para de ese informe luego calificarlo y poderles dar los resultados a ustedes. Obsérvese que es un enfoque sistémico, todos participan, todos los componentes se nutren de los otros.

Ahora, lo primero es el marco constitucional y legal. El modelo tiene que tener una relación directa con lo que

nos está ordenando a nosotros la Constitución y la ley y ahí es donde salto a la Ley 489 porque en Colombia muchísimas entidades que son de naturaleza pública pero que se rigen por el derecho privado, creen que no tienen que cumplir los principios de la función pública y la Ley 489 aplica a todas las organizaciones, y en esa ley están todos los mismos principios que tenemos para el control fiscal.

El segundo, es el perfil de la organización, en el que cada contraloría tiene que conocer cuál es su naturaleza y su historia, cómo nació, cuál es su régimen legal aplicable, el propósito de la contraloría, cuál es su pensamiento organizacional, el entorno, los retos y las relaciones con el entorno. Entonces, en cuanto a la naturaleza a cada contraloría le tocó ponerse a pensar y a describir cómo es su organización, el perfil organizacional, responde a la intención y al propósito de lo que se quiere hacer en esa organización, a dónde quiere ir, qué es lo que quiere cumplir, que debe ser muy distante que el mero cumplimiento de sus obligaciones legales.

El pensamiento organizacional, que se enfoca en la filosofía, en para dónde vamos, qué es lo que queremos, cuáles son los criterios que los rigen, es lo consignado en esa carta de principios y valores que tiene que regir en toda organización así se prioricen de manera diferente.

El entorno: ahí la contraloría tiene que saber cuál es su papel dentro del entorno, cómo estamos aportando a la lucha contra la corrupción, cómo nos interrelacionamos unas entidades con otras –como lo estamos haciendo hoy nosotros con los otros países, con los contralores y con los servidores públicos–, y los retos que cada uno de nosotros tenemos y que nos hacen diferentes unos a otros y, por último, las relaciones, que son las conexiones que nosotros tenemos. Aquí podemos hablar de las relaciones Auditoría–Contraloría, las relaciones que tenemos con UNASUR, con la Sindicatura Argentina, con los tribunales de cuentas del Brasil. Esta relación es la que nos permite a todos avanzar porque siempre

estamos conociendo las mejores prácticas que podemos aplicar de un lugar a otro.

El otro ítem se refiere los fundamentos de la excelencia, como los hemos definido. Los fundamentos de excelencia constituyen el referente filosófico e ideológico de la gestión y expresa conceptos reconocidos internacionalmente que se traducen en prácticas o factores de desempeño concentrados en una organización de clase mundial. Miren que yo les estoy hablando mucho de una organización de clase mundial porque nosotros no nos podemos seguir mirando aquí solitos. Estamos en un mundo globalizado y para poder existir tenemos que tener esos parámetros de organización de clase mundial y, en nuestro concepto esos parámetros serían la innovación, el pensamiento sistémico y la responsabilidad frente al desarrollo. Cada contraloría estos puntos los tuvo que desarrollar y a cada criterio de estos le dimos una calificación y luego la analizábamos con el jurado. Le damos un mayor valor a los resultados, porque tampoco podemos pensar que mucha filosofía, mucho reconocimiento con el entorno pero pocos resultados. Entonces empezamos a calificar la estrategia. ¿Qué es la estrategia? Simplemente la formulación de su plan estratégico. Cada contralor cuando llega en cumplimiento de un marco constitucional y legal, tiene su propia estrategia –y ahí les puse la de la Auditoría General de la República, la cual es: *“Hacia la excelencia y la innovación en el control fiscal”*–. Este es un ejercicio de excelencia y un ejercicio de innovación.

El otro tema es el liderazgo ¿quién lo debe tener? Los seres humanos, las personas. Entonces el liderazgo simplemente tiene que ser, digámoslo redundantemente el líder de la organización, cada uno de sus funcionarios, todo el talento humano. En la Auditoría General de la República el liderazgo es participativo, casi todos los funcionarios participan en las decisiones trascendentales de nuestra entidad como fue por ejemplo en la formulación del plan estratégico. Gestión de procesos, entonces nosotros tenemos una estructura de gestionar procesos,

una vigilancia en la gestión fiscal y la gestión del mejoramiento y la innovación que también cada contraloría tenía que identificar cómo estaba gestionando la innovación. Nosotros en la auditoría, les pongo el ejemplo, repito, para no decirles ustedes lo tienen que hacer y nosotros no lo hemos hecho, nosotros lo hemos implementado a través de nuestros mapas de procesos.

La gestión integral de las personas, esto es el cumplimiento de las normas de carrera administrativa. No nos podemos quedar en el cumplimiento de las normas de carrera administrativa, sino que tenemos que tener instrumentos que permitan un verdadero desarrollo en talento humano que permita profesionalizarse, capacitarse y que exista movilidad del talento humano de acuerdo a las competencias de cada uno de nosotros. Nosotros ahí hemos acuñado dos cosas muy importantes: la primera lo que yo llamaba “el salario emocional” lo que yo no puedo medir. A mí me pagan cada mes y todos estamos muy felices haciendo cuentas y para eso trabajamos, pero también debemos darle a los servidores públicos, a nuestros funcionarios, un salario emocional, es cómo se sienten trabajando en la organización, cómo nos sentimos de orgullosos, cómo podemos salir con la frente en alto a las calles y decir: “trabajo en la Auditoría General de la República y me siento bien en mi entorno laboral con los demás compañeros. Otra política que tenemos en la Auditoría es retornar la gente a sus familias promoviendo que la gente no se quede después del horario laboral, que se vayan a caminar con sus hijos, llevarlos a la piscina, cualquier cosa. Y lo segundo es que las personas que trabajaban en la Auditoría que eran de una ciudad diferente se buscó trasladarlas a su ciudad de origen. Por ejemplo, nosotros teníamos unas personas en Barranquilla, que sus hijos, esposos y todo vivían en esa ciudad, pero la funcionaria trabajaba en Neiva, absolutamente lejos, entonces la trasladamos a nuestra gerencia en Barranquilla.

El otro tema es gestión de la información. Aquí lo que tenemos que promover es que tengamos sistemas de

información, que esos sistemas de información sirvan realmente para los análisis y que sirvan también para una gestión del conocimiento. Nosotros ahí, que me gustaría enseñárselos a ustedes con tiempo, tenemos una herramienta que se llama el SIA, que es simplemente un sistema integrado que ha desarrollado la Auditoría general de la República que no lo he desarrollado en mi administración, que es un *software* que se viene desarrollando desde hace más de diez años, pero que cada auditor que llega lo va perfeccionando, lo va ampliando en módulos y nosotros lo tenemos patentado. Es un sistema propio que nos permite tener la rendición de cuentas en línea, que nos permite hacer la revisión en línea, que nos permite recibir las quejas, tramitarlas y avisarle al usuario en línea y bueno, una cantidad de bondades muy importantes y que se han implementado en más de 57 contralorías. El *software* es nuestro, pero nosotros se lo damos a las contralorías que lo soliciten.

El otro ítem es creación de valor a los grupos líderes y a los grupos de interés. Aquí crear valor es cómo ayudo yo al otro, lo que yo estoy haciendo para qué le sirve al otro. Entonces tenemos la creación del valor público donde nosotros le entregamos también a las contralorías metodologías –muchas contralorías no pueden contratar quién les haga una metodología, cómo hacer una auditoría–, por ejemplo la metodología de valoración de costos ambientales, y estamos apoyando permanentemente. Otra forma de dar valor es cómo somos aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción y el otro ítem que también implanta el modelo es la transparencia y la legalidad. ¿Para eso qué hacemos? Pues la rendición de cuentas, un comportamiento ético, hay que tener coherencia, lo que se está diciendo se tiene que hacer pues no se compadece que estemos todo el

tiempo hablando de ser aliados contra la corrupción y de repente se aparezca involucrado en hechos de corrupción. Siendo transparentes y legales, principio de legalidad, es algo que simplemente está en nuestra vida y que lo hacemos con convicción. La Auditoría General de la República en este tema ocupa el primer puesto como organismo de control en el Índice de transparencia que realiza la Corporación de Transparencia por Colombia.

Entonces, ahí está todo el modelo. Nosotros lo entregamos, lo documentamos, capacitamos a los contralores, los contralores lo desarrollaron, se autoevaluaron, posteriormente los evaluamos nosotros, dimos una calificación. Dentro de las funciones que tiene la Auditoría General de la República está certificar a las contralorías del país, a través de la historia la certificación se ha hecho solamente desde el punto de vista misional, cuántos procesos ha adelantado, qué ha hecho, pero nunca habíamos unido la certificación con la parte misional y la parte gerencial de la organización. Entonces la certificación nuestra va a ir más allá de ese mero aspecto misional para poder estar preparados para todos estos debates legales que se nos avecinan donde se quiere de pronto mostrar que las contralorías del país no son útiles para el sistema de pesos y contrapesos colombiano, sino que por el contrario nosotros podamos con resultados. Yo le digo a los contralores cada vez que me reúno con ellos, el tema no es teórico, no es de capacitación, no es simplemente hablar. Por eso, antes de venir a pararme aquí a decirles implementen este modelo, pues lo implementé, me inscribí en la Corporación Calidad, me hice evaluar para poder tener coherencia en lo que queremos implementar en las contralorías con lo que nosotros estamos haciendo.



# El control fiscal y la Jurisdicción de Cuentas en Panamá

Enedelys del Carmen Taylor Guerra\*

**E**n Panamá el control fiscal –entendido éste como esa actividad de carácter público ejercida por organismos de derecho público encaminados a establecer una regulación aplicable al manejo del patrimonio público, para asegurar que se realice con corrección, a la revisión de cuentas y a la fiscalización de los actos de manejo mediante el control previo, posterior y finalmente el examen de cuentas–, por mandato constitucional corresponde a la Contraloría General de la República.

A través de nuestra evolución histórica este control fiscal se dio de diferentes formas. En la Constitución de 1903 se estableció dentro de las funciones de la Asamblea Nacional, la de nombrar los miembros de los jueces del Tribunal de Cuentas. No se creó como tal la figura del tribunal pero dentro de las funciones de la Asamblea Nacional se estableció que debía nombrar los jueces de cuentas. Así pues la Ley 56 del 25 de mayo de 1904 crea y organiza un Tribunal de Cuentas. Posteriormente, la Ley 84 del 29 de diciembre de 1930, crea la Contraloría General de la República y, en 1941 con la Constitución que se adoptó en ese momento, se estableció este organismo como un departamento adscrito al poder ejecutivo y se eliminó la figura del Tribunal de Cuentas. Posteriormente, con la Constitución de 1946, la Contraloría General de la República se fortalece pasando a ser un departamento independiente del órgano ejecutivo, encargado de fiscalizar y controlar el manejo de los fondos y bienes públicos.

Con la Constitución de 1972, se mantuvo la Contraloría General de la República con las mismas funciones que establecía la Constitución de 1946. Sólo se le agregó la función de buscar las cuentas de los empleados y

\* Secretaria de Investigación y Afectación Patrimonial de la Fiscalía General de Cuentas de Panamá

agentes de manejo cuando surgiera una irregularidad en las mismas. Así pues, surge el desarrollo de esta norma constitucional, la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República, que estableció también una Jurisdicción de Cuentas a través de los juzgados de cuentas, los cuales lamentablemente nunca llegaron a funcionar.

En 1990, cuando inicia un periodo democrático después de 21 años de dictadura militar, se estableció dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial encargada de juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo en desarrollo de esa función constitucional que se le atribuía a la Contraloría General de la República. Esta dirección se crea a través del Decreto 36 del 10 de febrero de 1990, con la finalidad de entrar a

conocer las causas relacionadas a la responsabilidad patrimonial. Como entenderán, producto de esos 21 años de dictadura por lo que habíamos pasado, existía una sed de justicia en materia patrimonial y de toda índole en la sociedad panameña y esta Dirección de Responsabilidad Patrimonial tuvo un papel muy importante en la recuperación del patrimonio público que había sido sustraído, pero fue objeto también de muchas críticas producto de la concentración de poderes en esta materia dentro de un solo ente que era la Contraloría General de la República, que se encargaba de hacer las auditorías. Igualmente, les correspondía juzgar esos mismos procesos y se convertía en juez y parte lo que en algún momento dio lugar a algunas arbitrariedades que fueron muy cuestionadas.



En la reforma constitucional del 2004, a través del Acto Legislativo No.1 de ese año, se suprime de las funciones de la Contraloría General de la República, el juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo en razón de las irregularidades que se encontrasen y se estableció en esta reforma la Jurisdicción de Cuentas, estableciendo un Tribunal de Cuentas conformado por tres magistrados con jurisdicción a nivel nacional, al cual le correspondería juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, pero a partir de los reparos que formulara la Contraloría General de la República. Así que se eliminó la función juzgadora de la Contraloría General de la República, pero se restableció la función de que debía presentar los reparos al Tribunal de Cuentas para iniciar el proceso de cuentas.

En desarrollo de esta norma constitucional recogida en el artículo 280 –donde están las funciones de la Contraloría General de la República–, y en el 281 –donde se establece como tal la Jurisdicción de Cuentas–, surge la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, a través de la cual se desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y se crea la Fiscalía General de Cuentas.

La Fiscalía surge en virtud de la ley y el Tribunal de Cuentas en virtud de una norma del ramo constitucional. Este proceso patrimonial que se surte en el centro de esta jurisdicción tiene tres etapas: la de investigación, que es llevada a cabo por la Fiscalía General de Cuentas; una fase intermedia que se da posterior a la visita fiscal patrimonial que emite el Fiscal General de Cuentas, y luego una fase plenaria que es ya el juzgamiento como tal. Es importante destacar que el proceso patrimonial que se surte en la Jurisdicción de Cuentas se inicia a partir de los reparos que formula la Contraloría General de la República como consecuencia de las investigaciones que realiza producto de denuncias o del examen que realiza a las cuentas que presentan los agentes o empleados de manejo, en virtud también de los hallazgos que realice dentro de su Plan Anual de Auditorías y si encuentra algún hecho irregular que se determine que

ha causado un perjuicio económico al patrimonio del Estado, se formulan los reparos correspondientes y se remite al Tribunal de Cuentas para iniciar el proceso patrimonial. Una vez el Tribunal recibe los reparos que están dentro de un informe de auditoría especial, lo remite a la Fiscalía General de Cuentas, la que tiene a su cargo el inicio de la investigación patrimonial, primera fase del proceso de cuentas.

Dentro de las funciones de la Fiscalía General de Cuentas está la de instruir la investigación patrimonial reuniendo todos los elementos que permitan al juzgador determinar la responsabilidad patrimonial que corresponda a las personas relacionadas al hecho irregular que ha causado el perjuicio económico en contra del Estado. Dentro de esta función toca practicar todas las pruebas y diligencias que sean necesarias para comprobar y esclarecer los hechos que se presentan en el reparo. También puede solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen o del informe de auditoría con fundamentos a los reparos cuando existan circunstancias que no estén claras y deban ser ampliadas.

Igualmente una vez concluida la investigación patrimonial remite al Tribunal de Cuentas una lista fiscal que recoge todo el detalle de todas las vigencias practicadas durante la investigación y una opinión no vinculante y como una solicitud ya sea de llamamiento a juicio de cierre del proceso. Durante la fase plenaria corresponde a la Fiscalía General de Cuentas ejercer la acusación pública en representación de los intereses del Estado, debe también la Fiscalía asegurar que la investigación se realice cumpliendo con la garantía del debido proceso permitiendo a los vinculados que ejerzan el derecho a la defensa. Si bien la Fiscalía de Cuentas practica todas las diligencias necesarias para acreditar los hechos contenidos en los reparos, se le permite a los vinculados practicar todas las pruebas que requieran para demostrar su posición frente a los hechos que se le están atribuyendo.

Así mismo también promover las acciones cautelares para asegurar los resultados del proceso ante el Tribunal de Cuentas. La Fiscalía General de Cuentas no tiene la posibilidad de dictar directamente medidas cautelares sobre los bienes de las personas relacionadas con estos hechos irregulares, debe solicitarlo al Tribunal de Cuentas, quien autorizara, quien ordenara la captación de dichos bienes, o propiedades, cuentas. Igualmente puede la Fiscalía promover recursos o acciones en contra de las resoluciones que dicta el Tribunal de Cuentas.

Dentro de la investigación patrimonial la Fiscalía advierte que se ha cometido algún hecho que pudiera constituirse en delito está en la obligación de ponerlo en conocimiento de la autoridad competente en este caso el Ministerio Público.

La Ley 67 de 2008 establece que la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley, es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria. Así que cuando los reparos que surgen de la Contraloría se pueden por esos hechos, se pueden dar tres procesos diferentes: el proceso penal, el proceso disciplinario que se ve dentro de la institución para sancionar a los funcionarios que han actuado incorrectamente y el proceso de cuentas. Por el mismo hecho que eso signifique que existe doble juzgamiento. La naturaleza de los procesos es totalmente diferente en el proceso de cuentas: es el resarcimiento por parte del Estado de la adición patrimonial.

Una vez se reciben los reparos en la Fiscalía se inicia la investigación con una resolución que dicta o que dispone iniciar la práctica de todas las diligencias propias de investigación. La finalidad de esta instrucción de investigación patrimonial tiene como objetivo comprobar la comisión de hechos irregulares que están contenidos en el informe de auditoría especial, que se ha cometido una afectación en contra de fondos o bienes públicos, la cuantificación de esa afectación y la participación o vinculación de las personas relacionadas a ese hecho irregular determinado en el informe de auditoría.

La investigación de acuerdo a la Ley 67 está reservada a las partes. No es posible que se dé información en esta fase de investigación a persona o entes que no tengan que ver con los hechos que se están investigando salvo a los funcionarios de la Contraloría General de la República, al Ministerio Público en razón a sus cargos; así que haya una reserva de la investigación. Salvaguardando 'el principio de la presunción de inocencia', aunque esto no es penal pero se entiende que quien al final dictará la responsabilidad o se pronunciará sobre la responsabilidad patrimonial es el Tribunal de Cuentas y en esta fase estamos reuniendo los elementos para llegar a aquella fase, de acuerdo con la Ley 67. También es posible que las personas vinculadas al hecho irregular determinado en lo reparos que ha realizado la Contraloría General de la República, celebre un acuerdo de pago como una especie de transacción con el Fiscal General de Cuentas en el cual retribuyan el monto total de la cuantía que se les está señalando y previo concepto favorable o autorización de Tribunal de Cuentas se cierra el proceso.

Esta fórmula ha permitido que se cierre de proceso por la restricción de los fondos que han sido sustraídos antes con anticipación logrando un ahorro en horas hombre, el gasto que realiza la Fiscalía General de Cuentas o la Jurisdicción de Cuentas en llegar al final del proceso y es una recuperación anticipada.

Los términos de la investigación que están establecidos en la Ley 67 son de cuatro meses cuando hay una persona vinculada y de seis meses cuando son de dos en adelante, términos que a veces resultan un poco restrictivos porque hemos tenido casos de 227 personas relacionadas con transacciones de diferente naturaleza que deben ser examinadas, lo cual hacen que estos 6 meses resulten muy poco tiempo para culminar satisfactoriamente la investigación pero también existen la posibilidad de solicitar una prórroga al Tribunal de Cuentas por un término adicional de dos meses.

La ley establece también los parámetros que debe cumplir la misma Fiscalía estableciendo que debe



tener una instrucción clara y precisa de los hechos y circunstancias que dieron lugar a la investigación las diligencias probatorias que se han practicado durante la investigación para determinar la veracidad de esos hechos contenidos en los reparos, la identificación concreta de las personas naturales o jurídicas, que resulten vinculadas, el tipo de responsabilidad patrimonial que pudiese corresponder a ellos y el fundamento de derecho en el que se sustenta la solicitud que eleva al Tribunal de Cuentas el fiscal General de Cuentas.

La Fiscalía General de Cuentas participa en la fase intermedia, ejerciendo la acusación pública en representación de los intereses del Estado. En esta fase la Fiscalía también está en la posibilidad de presentar recursos cuando las decisiones del Tribunal de Cuentas se consideren que son contrarias a los intereses del Estado.

Como parte de este proceso, la Fiscalía General de Cuentas es notificada por el Tribunal de Cuentas de todas las restituciones aunque únicamente la bonificación es personal cuando se trate de resoluciones que deciden la causa y la resolución de reparos que es la resolución donde se dicta el llamamiento a juicio.

El Tribunal de Cuentas está integrado, como les dije inicialmente, por tres magistrados que son designados, uno por el órgano judicial, en este caso que son los primeros magistrados que comenzaron el Tribunal de Cuentas que apenas tienen cinco años de funcionamiento, fueron elegidos por periodos escalonados si bien se establece que el periodo es por 10 años pero los primeros fueron para garantizar una ternabilidad, se designaron por periodos distintos. El designado por el órgano judicial, se nombró por un periodo de 6 años, el que nombró el órgano ejecutivo por un periodo de 8 y el del órgano legislativo por un periodo de 10 años.

El Tribunal de Cuentas es un tribunal de instancia. No existe allí una doble instancia aunque la ley permite que en la medida de la necesidad se establezcan juzgados

de cuentas, eso todavía no ha ocurrido pero puede darse. Tiene jurisdicción como les había dicho en toda el territorio de la República de Panamá y competencia para juzgar como establece la norma constitucional las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de las supuestas irregularidades. En la fase intermedia el Tribunal de Cuentas puede o hace un examen de la investigación y califica el mérito de lo que está allí y puede ordenar la corrección, ampliación o complementación de la investigación para perfeccionarla. Puede igualmente optar por llamar a juicio a las personas que se encuentran, que han sido investigadas encontrando que existan razones infundadas para ello. Puede también dictar el cierre y archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas el tribunal las considere infundadas, o el cese del procedimiento en cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca que tenga responsabilidad patrimonial alguna.

Y en la fase plenaria ya inicia una fase probatoria que se abre el proceso de pruebas y nuevamente la Fiscalía y los vinculados tienen la oportunidad de presentar o aducir pruebas. Hay un periodo para hacer eso, hay un periodo para admitirlas presentar otras contra pruebas y otro periodo de 30 días para practicarlas. Igualmente en esta fase existe la posibilidad de que las personas procesadas opten por acogerse a un proceso oral, que resulta más rápido y con mayor inmediación por parte de los magistrados que van a conocer la causa.

Una vez agotadas todas estas fases, el Tribunal de Cuentas puede dictar una resolución de cargos que así se le llama a la resolución que dicta o declara la responsabilidad patrimonial de las personas que han sido relacionadas al hecho irregular que se ha investigado o puede dictar una resolución de descargos, liberando de responsabilidad a las personas procesadas.

Contra estas resoluciones cabe el recurso de reconsideración únicamente. No hay doble instancia. Y luego existe la posibilidad de recurrir ante la sala

tercera de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia con una acción contencioso administrativa.

Esto resulta extraño por la naturaleza misma del Tribunal de Cuentas que se estableció a nivel constitucional con un rango que pareciese asimilarse a una sala de la Corte Suprema de Justicia. De hecho los magistrados deben cumplir con los mismos requisitos y tienen las mismas prerrogativas que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, producto tal vez del hecho de que era solo una instancia, se estableció esa posibilidad de que fuese a la sala tercera con estas acciones contencioso administrativas. Sin embargo, no es el mismo sistema de revisión de los que hace la sala tercera de los actos administrativos, sino más bien es como un recurso extraordinario. En la actualidad, es una figura que es objeto de revisión y hay un proyecto de reforma para modificar esa instancia porque le resta fortaleza a las decisiones del Tribunal de Cuentas.

Es importante también señalar que una vez dictada la responsabilidad patrimonial por el Tribunal de Cuentas, la ejecución de la sentencia corresponde a otra entidad: a la Dirección General de Ingresos, que está adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas. A través de un juzgado ejecutor, ejecuta la sentencia que dicta el Tribunal de Cuentas y que, en la práctica, se ha probado que este mecanismo no es muy eficiente porque el grueso de las ejecuciones que realiza la Dirección General de Ingresos a través de su juez ejecutor tienen que ver con procesos de otra naturaleza, de otro tipo, de mayor envergadura, así que son dejados allí rezagados y no hay una acción efectiva. Esto también es objeto de análisis y de, tal vez, reforma en este sentido para que exista un mecanismo mucho más eficaz para que el Estado

se resarza efectivamente luego de haber declarado ya el Tribunal de Cuentas la responsabilidad patrimonial.

Esto es un explicación muy rápida de lo que es la Jurisdicción de Cuentas en Panamá y de cómo la Contraloría fue evolucionando y pasó de llevar a cabo esta función juzgadora y de un Tribunal de Cuentas para evitar esa concentración de funciones a un solo ente que se encargaba de levantar la auditoría y juzgar las irregularidades que encontraban dándose, como la situación de que se constituía en juez y parte, lo cual fue objeto de muchas críticas. Hoy consideramos que ha sido una evolución muy favorable. Es un sistema que todavía está probándose y que está sujeto a mejoramiento. Mucho tenemos que hacer y mucho tenemos que avanzar, pero somos conscientes de la importancia de las entidades de control en un Estado de derecho son pilares fundamentales para afianzar la democracia.

El día de ayer escuché un expositor decir que muchos de los conflictos que vivió en su país tuvieron origen en la corrupción entonces al existir estas entidades de control se garantiza que quienes representan el ciudadano estén sujetos a controles y que le garanticen también al ciudadano de que el manejo de los fondos y bienes públicos se va a hacer de manera transparente, que va a haber un uso racional de esos fondos y bienes para el desarrollo de la sociedad y para lograr el bien común. Entonces, más que estar cambiando las instituciones, tenemos que fortalecer las que ya tenemos y, la verdad, es que Colombia tiene un modelo fabuloso. Ojalá algún día Panamá tenga ese control como lo tienen ustedes porque lo considero fundamental. Ustedes lo han puesto a prueba y han demostrado que funciona, entonces es un modelo digno de imitar.



# La sostenibilidad del control fiscal

Uriel Alberto Amaya Olaya\*

**P**ermítanme presentar los aspectos que a mi juicio son relevantes con el fin de plantear algunas ideas que me parecen relevantes para las discusiones que se han querido promover a lo largo del foro. Lo primero es que evidentemente cualquier reflexión en relación con el tema del control fiscal necesariamente tiene que estar atada al concepto de sostenibilidad. Es decir, un modelo sostenible del control fiscal que no solamente identifique las necesidades de la modernización de la gerencia pública, las necesidades políticas que se puedan dar en los gobiernos determinados para efectos de su desarrollo, sino que fundamentalmente se apegue a un punto que a mi juicio es necesario o es un elemento referente para efectos de conformar cualquier idea que tenga aspiración a tener una consolidación que es la visión de control fiscal dentro de un esquema de gerencia pública.

A mi juicio no es posible pensar en crear sistemas de controles técnicos especializados si los mismos no son pensados a partir de los modelos de gerencia en los cuales se van a implementar, o dicho de otra manera, no es posible caracterizar un modelo de control fiscal si previamente no tenemos caracterizado un modelo de gerencia pública. El modelo de control fiscal es necesariamente una consecuencia de un modelo específico de gerencia pública. Si tenemos un modelo de gerencia pública X evidentemente se requiere un control que responda a esa dinámica y que a partir del mismo permita estructurar esas aspiraciones básicas que el ordenamiento jurídico le hace al control no solamente desde el punto de vista de la vigilancia, las evaluaciones, sino sobre todo, desde el punto de vista de darle una credibilidad y confianza a la sociedad en el ejercicio de esa función pública.

El otro punto que me parece relevante y que puede ser fruto necesario de identidad en estas reflexiones y sobre el cual desafortunadamente poco se reflexiona es que históricamente se ha demostrado que el control fiscal ha nacido, ha tenido orígenes en coyunturas históricas. Todos nosotros sabemos que en nuestros primeros tiempos republicanos el ejercicio del control fiscal fue una copia de la influencia del derecho

\* Especialista en control fiscal

español estructurado a partir de cortes y tribunales de cuentas los cuales tuvieron una plena vigencia en nuestra historia reciente hasta cuando en el año de 1923, en el gobierno de Pedro Nel Ospina, Estados Unidos decidió indemnizar a Colombia por el zarpazo de Panamá con la cuantiosa cifra de los 25 millones de dólares que le iban a entregar en ese momento a ese gobierno. Pero evidentemente como había una absoluta desconfianza del gobierno americano en la administración pública de nuestro país el condicionamiento que hizo Estados Unidos fue que previo a que se entregaran esos recursos tenían que aceptar unas recomendaciones de la famosa Misión Kemmerer que no solo actuó en Colombia sino en distintos países para efectos de que se hicieran ajustes institucionales que garantizaran que esa plata que se iba a entregar no se fuera despilfarrar.

Eso dio origen, entre tantas recomendaciones que se convirtieron automáticamente en normas de nuestro derecho interno, a que se recomendará la creación de la Contraloría General de la República (distinta al modelo europeo de tribunales de cuentas) como un sistema unipersonal de control fiscal que es una copia del modelo americano, del modelo anglosajón, que respondiera a esa virtualidad de un control externo, control contable, numérico legal y controles previos que garantizaran la adecuada administración de esos recursos públicos. Esa coyuntura supuso la creación de la Contraloría General de la República y en aprovechamiento de esa coyuntura histórica fruto de una necesidad histórica se empezó a construir un modelo de control fiscal atado a la pretendida modernidad de la administración pública que se quiso implementar y a lo largo de la historia



reciente el control fiscal se estructuró en un modelo constitucional en 1945.

En el año de 1975 se vio la necesidad para la administración pública de crear sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales en una dinámica distinta de las entidades públicas que eran conocidas, lo cual implicó adaptar un nuevo modelo de control fiscal experimentando por primera vez controles posteriores, selectivos que respondieran a una dinámica empresarial de estado. En el año 1991 aparece otra gran coyuntura histórica: la Asamblea Nacional Constituyente que implicó no solamente modelar un Estado a partir de un proceso absolutamente constitucionalizado y público, siguiendo muy de cerca las tendencias europeas, sino además la pretendida modernización de la administración pública para lo cual se introdujo no solamente que el Estado tenía que estar caracterizado por un principio de legalidad como usualmente se venía asumiendo a partir de la influencia francesa, sino que esencialmente el Estado caracterizado por ese rol social que se le estaba otorgando, tenía que responder a un criterio gerencial.

El Estado cumple un principio, o las agencias públicas cumplen un principio, de estricta legalidad. Las agencias públicas a su vez tienen que hacer sus fines a través de procesos planificados de acción pública y tienen que alcanzar esos fines a través de procesos gerenciales de gestión pública, eficiencia, eficacia, economía, etc. Ese modelo de gerencia pública requirió un modelo de control fiscal distinto: acabar el control previo, crear un control posterior y selectivo, un control con ingredientes económicos, un control macro, un control micro con una visión estructural distinta que respondiera a esa dinámica de la nueva gerencia pública que se implementó con las tendencias con que venía el Banco Mundial, entre otras agencias internacionales patrocinando para los países latinoamericanos. Esas tendencias de modernización que se han denominado de segundo orden.

El control fiscal a partir de 1991 ha sufrido una consolidación lenta en la norma jurídica y sus

desarrollos conceptuales, básicamente a partir de la jurisprudencia, sobre todo de la Corte Constitucional. Uno diría: la Contraloría General de la República es la responsable como el órgano superior de control fiscal en el país de consolidar una dogmática en el control fiscal, de consolidar una visión técnica para su ejercicio, etc. Pero infortunadamente tal pretensión no se ha logrado construir a la fecha a diferencia de otras instancias. Pero además ese control fiscal que se implementó en la Constitución de 1991 fue un control que se acompañó de múltiples sistemas de control, controles de naturaleza social por vías de ese ingrediente articulado en relación con el actor social que estaba antes ajeno a lo público, por vía de controles externos de naturaleza política, controles disciplinarios, controles penales, controles técnicos, control fiscal por supuesto, más controles internos que complementaban ese esquema gerencial que allí se pretendió.

A la fecha ese gran escenario del control fiscal asume un nuevo reto histórico, una nueva coyuntura histórica de las tantas que han definido la caracterización de nuestro Estado colombiano desde sus orígenes y esa reflexión histórica impone la coyuntura que estoy planteando. Varios análisis que a mi juicio son relevantes y que solamente mencionare para efectos de plantearlos como concepto. El primero de ellos es que si uno hace un inventario de lo que ha sido el control a la fecha, encuentra deficiencias que necesitan ajustes pero la mayoría de esas deficiencias infortunadamente han sido fruto de malos planteamientos metodológicos en el ejercicio de esas normas que adscriben las competencias de una mala puesta en escena por parte de los actores que en momentos determinados ejercieron esos cargos. Si la función se cumple mal el problema no es de la función sino del funcionario que la cumple mal, el problema es corregir al funcionario y no acabar la función. En ese estatus se han encontrado deterioros de ese orden y la primera reflexión, como siempre lo hacemos, es buscar que se reformen las normas, que se acaben las instituciones, pretendiendo como siempre de manera equivocada que con las

soluciones normativas se van a solucionar a su vez los problemas que atañen a lo público.

Pero además de eso a mi juicio el más fuerte problema que se ha presentado es que en esa múltiple creación de sistemas de controles alrededor de lo público, el más grave defecto que se ha presentado es que estos controles han actuado desarticuladamente entre sí. Tenemos ejemplos claros que se ponen como roles académicos y se ponen como ejemplos en todas las experiencias de administración pública, en los cuales se ha demostrado hasta la saciedad que por ejemplo un alcalde tienen que rendirle cuentas a más de catorce organismos externos de control, la misma información y esa información tiene que suministrarla en tiempos distintos a través de métodos de rendición de cuentas distintos y lo más grave no es el deterioro de la administración vigilada en esas condiciones, sino que lo más grave es que esos catorce entes de control ni se conocen, no comparten la información, estructuran bases de datos distintas y muchas de ellas con informaciones que no corresponden a la realidad.

Ustedes se encuentran, o es común encontrar todos los días, informaciones donde el Departamento Nacional de Planeación -DNP- da una información sobre lo público que es distinta de la que da un ministerio o el Banco de la República o la Contraloría General de la República. ¿A quién creerle? Ese defecto a mi juicio indica que se debe empezar a reflexionar en el control fiscal en un contexto de administración pública y en un contexto de sistemas de controles en una visión macro que busque identificar cómo se articulan los sistemas de controles, cómo se crea una base única de información de lo público depurada por algún organismo responsable. Cómo se aprovechan al máximo las herramientas tecnológicas que hoy en día se utilizan para todos los efectos y cómo se articula de una manera uniforme y adecuada la sinergia social con el control fiscal. A eso le agrego otros componentes ya menos macro y más técnicos en relación con el control fiscal: el control fiscal debe superar esa visión formalista, detallista, de revisar

el expediente, para tener una visión mucho más panorámica, macro y sustancial en relación con lo público, el control y gestión de resultados.

El control de cuentas se ha vuelto un formato que no está comunicando absolutamente ninguna información relevante, que agota las administraciones públicas, que no lleva bases de datos adecuadas. Las informaciones financieras donde la Contraloría se dedica a auditar el balance y a emitir opiniones sobre los estados financieros de las entidades vigiladas, que es una información que no tiene ninguna relevancia para el control fiscal; los controles que tienen que ver con la contabilidad de la ejecución presupuestal como uno de los componentes del control fiscal que son herramientas que nada inciden y nada mejoran el control fiscal para esos efectos. El control fiscal debe dedicarse sustancialmente a la gestión y los resultados con una focalización macro y micro dependiendo en qué se proyecte: si es a nivel nacional en políticas públicas, incluyendo las entidades públicas. En ese nivel por parte de la Contraloría General de la República. De un lado y de otro lado parece que en ese estatus complementariamente debe hacerse una reflexión que a mi juicio requiere que se le coja dobladillo en el sentido de que también se dice que hay una inoperancia o un claro defecto en el control fiscal a nivel territorial y yo vería ahí que esa discusión hay que afrontarla desde varios puntos de vista.

Lo primero: se dice que hay que acabar las contralorías territoriales porque históricamente no han demostrado un grado de eficiencia y se requiere la centralización del control fiscal en la Contraloría General de la República. Pero que hay que admitir, para ser absolutamente leal, que la discusión es que los defectos del control fiscal, de los contralores, de la institucionalidad de la Contraloría que se la achacan a las contralorías territoriales son los mismos defectos de la Contraloría General de la República, absolutamente igual. Lo segundo: que si eso es así pues evidentemente las soluciones estructurales que se planteen en un nivel, que se planteen en el otro y no solamente, que por decirlo de un modo, si

los malos del paseo son las auditorías territoriales, entonces, vamos a decir que la mejor contraloría que existe es la Contraloría General de la República y sabemos que eso no ha sido así infortunadamente. A mi juicio es imposible hacer una reflexión sobre el tema del control fiscal a nivel territorial sin tener la perspectiva de lo que nosotros pensamos sobre el proceso de descentralización territorial del país. Si nosotros tenemos una visión ideológica, una visión académica, una visión dogmática en la cual creemos en la descentralización pues necesariamente tenemos que creer en el control fiscal territorial. Si nosotros no creemos en la descentralización pues tenemos que decir que evidentemente el control fiscal no nos sirve y lo tercero y eso es un tema de coyuntura que tampoco se reflexiona, se ha pensado en que se deben modernizar las instituciones públicas del nivel nacional, se ha pensado que se debe fortalecer el nivel territorial dependiendo de la visión que se tenga, de la descentralización pero se ha pensado muy poco de cuál es la institucionalidad pública sobre todo de nivel territorial que se va a necesitar, incluyendo por supuesto al control fiscal en un futuro escenario de paz.

Estamos en un proceso de paz y por primera vez vemos una luz al final del túnel: la tan anhelada paz parece y Dios quiera que sea así, que va a ser por fin una fructífera meta alcanzada. Pero las preguntas son: ¿Qué estado necesitamos para recoger lo que surja de la paz? ¿Qué administración pública sobre todo a nivel territorial necesitamos construir para reconstruir un tejido social, en los graves conflictos sociales que necesariamente se reflejan en la territorialidad del Estado colombiano? Me parece que va a ser muy difícil pensar que las soluciones nacionales centralizadas analizadas desde los últimos pisos del edificio de Planeación Nacional de Bogotá en donde se mira el horizonte nacional con una visión distinta, no deban corresponder a articularse a las realidades en cada territorio en los cuales se ha sufrido durante años históricos, las gravísimas consecuencias de la violencia de los actores armados ilegales. Si eso es así la pregunta es: ¿no será que necesitamos incorporar una administración pública distinta para

recoger ese escenario de paz que responda a esas necesidades localizadas que históricamente no han sido solucionadas por el Estado central? La solución no tiene que ser necesariamente regional o ¿será que el Estado central lo va a solucionar desde aquí para efectos de garantizar esa dinámica que se va a derivar del proceso de paz?

Y si eso es así, viene la reflexión que a mi juicio debe acompañarse bajo esa perspectiva: ¿Cuál es el rol del control en un escenario post conflicto donde los entes territoriales son los que van a asumir claramente desde el punto de vista de la institucionalidad del Estado ese instrumento de desarrollo para efectos de fortalecer o no ese proceso de paz? Uno de los elementos centrales es que el control fiscal necesariamente debe tener un origen y un nexo, una imbricación total con el contexto social. La sociedad va a tener una de las herramientas más importantes y es que si se va a generar unos desarrollos distintos a nivel territorial en ese escenario que estoy planteando, la sociedad necesariamente a su vez tiene que tener las herramientas que le permitan activamente participar en ese proceso de control, de vigilancia, de integración a esa dinámica de administración pública que debe diseñarse para esos efectos y el control fiscal por supuesto es la herramienta para hacerlo. Y los defectos que se le achacan al control fiscal, decía, no solamente son de las contralorías territoriales sino de la Contraloría General de la República. Claro, hay que darle solución. El problema de la elección de los contralores, el problema de garantizar que lleguen funcionarios idóneos, el problema de desligar ese enorme compromiso, lo digo en el mal sentido de la palabra, de esa mala política que está afectando de alguna manera el desempeño y la objetividad de esos cargos, la posibilidad de tener los recursos suficientes para poder aportar e instrumentalizar un adecuado proceso de gestión en ese ámbito de las contralorías.

La modernización que se ha venido planteando y la Auditoría la ha venido desarrollando con programas muy exitosos en los cuales se está demostrando

que el problema del control fiscal no es solamente un problema técnico sino también un problema de gerencia de lo público porque hace parte del modelo de gerencia pública: la manera cómo se van a cuantificar los efectos positivos que el control aporta a la administración pública. Porque el control hace parte del proceso de desarrollo de lo público, no está ajeno a él y no puede ser una herramienta independiente. Esos componentes a mi juicio se les debe dar una solución pero en un escenario que no parta del supuesto de que las fallas y los defectos son estructurales y que la solución es acabar instituciones para recoger esa tendencia grave que se ha venido adelantando en los últimos años de que sea el estado central el que administre, dirija y maneje las organizaciones territoriales con todas las consecuencias negativas que ello implica.

Vale la pena hacer otras reflexiones muy puntuales sobre lo técnico, si además de esos aspectos institucionales que deben ser objeto de reflexión, se busca cómo se articulan los sistemas de control, cómo se comunican entre sí, cómo se maneja una adecuada relación entre el control nacional y el control territorial, cómo los controles concurrentes asumen un rol distinto del que se ha querido plantear hoy en día por vía de la Contraloría General de la República y de otro lado la absoluta necesidad de superar ese modo de ver el control externo en relación con el control interno. Los dos son sistemas de controles y los dos buscan los mismos propósitos. Si el control interno no se logra articular con el control fiscal interno a través de las auditorías de segundo orden va a haber una ineficiente actividad de los órganos externos de control, si el sistema de control interno en una organización pública funciona bien pues el control fiscal ya necesariamente va a tener un papel y un rol distinto frente a la actividad de la entidad que va a vigilar y esa relación estrecha entre los dos sistemas de control va a ser definitiva para efectos de dar una mayor efectividad, una mayor eficacia al control visto como un sistema y con el carácter sistémico que tiene.

El control no es un sistema solamente de la Procuraduría, de la Contraloría, de los órganos técnicos, sino es un problema integral y es un problema integral frente a la administración pública que tiene una caracterización integral en ese punto. Agregaría dos reflexiones adicionales: ¿Supone eso cambiar el sistema como se ha venido proponiendo o como se está escuchando en algunas voces importantes en los escenarios nacionales? A mi juicio no. Y vuelvo al punto original: las coyunturas históricas nos han permitido establecer las instituciones, pero el fortalecimiento de las instituciones necesariamente requiere una sostenibilidad, no puede haber un control sostenible si apenas lo estamos desarrollando desde 1991 y entonces ya lo queremos transformar achacando que hay problemas estructurales y que la manera de superarlos es acabar con la Contraloría General de la República, con las contralorías territoriales o pasar a un esquema de tribunales de cuentas o cortes de cuentas que a mi juicio no son la solución. Consolidar una experiencia en el control fiscal no es una cosa de diez años, la sostenibilidad supone que el control fiscal debe ser visto dentro de la visión sostenible de la modernización de la administración pública no ajena a ella y en la medida que evolucione la administración pública y se modernice, evoluciona el control fiscal y se moderniza. Necesariamente debe estar imbricado. Y el otro punto para terminar esta breve reflexión en aspectos que a mi juicio deben ser tenidos en cuenta en perspectiva para analizar el problema, corresponde a un aspecto técnico complementario y es el problema de la responsabilidad fiscal. Digo el problema porque se está mirando como un tema importante. El contexto es el siguiente: la visión que siempre se tuvo en los tribunales, en un órgano unipersonal de control fiscal copiado del modelo anglosajón es que era un órgano especializado como ocurre allí, contable, económico, etc. Pero la diferencia con esos órganos es que a nosotros nos adscribieron competencias para determinar responsabilidades de carácter patrimonial frente a los gestores fiscales que malversaran o produjeran una afectación al recurso público en ejercicio de esa gestión fiscal.



Pero esa actividad de un lado se la adscribió a la Contraloría, una consecuencia de la auditoría y eventualmente del proceso de responsabilidad fiscal. Y se le dio una clara naturaleza históricamente administrativa. Es decir, una actuación administrativa lo cual suponía que agotábamos esos procesos, las personas afectadas pueden recurrir a la jurisdicción contenciosa para que se le haga un control de legalidad a esa actuación: diez años después se pronuncia para saber si eso estuvo bien o estuvo mal, etc. Con ese gravísimo desgaste judicial, institucional y por supuesto frente a las personas afectadas. La pregunta es ¿qué se debe hacer con el proceso de responsabilidad fiscal? A mi juicio hay varios escenarios en los cuales debe debatirse el tema. Uno de ellos es crear un mecanismo que garantice al interior de las contralorías un debido proceso y una clara independencia de las áreas que van a adelantar ese proceso. Es un espectáculo absurdo para quienes somos unos convencidos de la legitimidad del Estado de Derecho, ver como en una contraloría un auditor produce un informe de auditoría y genera hallazgos fiscales. Pero después se va al área de responsabilidad fiscal y se adelanta él mismo el proceso de responsabilidad fiscal con el hallazgo que se configuró unos días atrás y se produce un fallo en contra del que estaba anunciado hacia ya muchísimo tiempo contra la persona; la misma persona que tramitó el informe de auditoría y el proceso de responsabilidad fiscal.

Eso es vergonzoso. Si no se logra al interior de las contralorías crear un mecanismo que garantice una plena independencia de las áreas que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal, esa actuación, el debido proceso, el principio de legalidad, la seguridad jurídica van a seguir en un altísimo grado de deterioro y después la jurisdicción a adelantar procesos, a generar a través de cuantiosas demandas que finalmente pueden afectar patrimonialmente a la entidad, etc. Esa es una opción, es un escenario. El otro escenario es entregarle esa competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa. Que sean

ellos en un área especializada del sistema judicial colombiano quienes adelanten una actuación judicial para efectos de determinar responsabilidades de ese orden como se hace con la acción de repetición. A mi juicio tiene inconvenientes esa solución. Primero, una rama judicial saturada e ineficiente desde el punto de vista de la cantidad de trabajo que está manejando y desde el punto de vista de las competencias que ellos asumen. Lo segundo, que cualquier actividad procesal que le dé al proceso de determinar la responsabilidad fiscal, para los efectos procesales y los efectos de la jurisdicción tendría que ser manejado en un estatus de partes y de jueces independientes. ¿Eso qué supondría? Pues que las entidades públicas o la propia Contraloría fuera como aparte a demostrar una especie de sistema acusatorio pero aplicado a lo patrimonial a demostrar que a la persona a la que se le produjo el hallazgo es el responsable de llevar las pruebas y el juez en un proceso independiente y si se demuestra, pues fallarlo.

Pero con los inconvenientes que estoy mencionando por la grave saturación de trabajo que tiene la rama judicial que implicaría crear una rama especializada para esos exclusivos efectos y la tercera opción (a mi juicio no hay más) es que se mantenga el sistema unipersonal del control fiscal como está construido exclusivamente dedicado a hacer control de gestión y de resultados. En un sistema absolutamente técnico a niveles macros y micros, mejorando las herramientas de control que se tienen. Una institución absolutamente técnica para esos efectos y paralelo a ese órgano, tal como lo tenemos hoy en día en la propia estructura de los órganos de control, en la estructura de Estado, crear un tribunal o una corte de cuentas que ejerza funciones si bien estructurales de los órganos de control, que ejerza funciones de carácter judicial, autoridades administrativas ejerciendo funciones judiciales como ocurre con otras autoridades administrativas, para lo cual dicho tribunal de cuentas adelantaría los procesos de responsabilidad fiscal que le envíe la Contraloría General de la República a través de los

hallazgos fiscales de los procesos auditores y en un trámite procesal se determinarán las eventuales responsabilidades garantizando dobles instancias, garantizando jerarquías, garantizando una cobertura nacional, etc.

Algo parecido al modelo de Panamá con la diferencia de que allí en Panamá la Fiscalía General de Cuentas simplemente instruye pero la acusación la hace la propia Contraloría. Aquí la pretensión sería que el tribunal de cuentas o la corte de cuentas agotara integralmente el procedimiento, la actuación judicial de naturaleza o de una autoridad administrativa para determinar la responsabilidad fiscal. ¿Y por qué de naturaleza judicial? Porque no tendría sentido crear una corte de cuentas y un tribunal de cuentas o una estructura de órganos de control de carácter administrativo para que produzca actuaciones administrativas que después repetidamente tendría que controlar la jurisdicción contenciosa administrativa que trata actos administrativos. Tendría que ser autoridad que tenga competencias para ejercer o determinar o adelantar actuaciones de naturaleza judicial que le generarían un cierre al proceso de responsabilidad fiscal, por supuesto sin perjuicio en los eventuales controles de constitucionalidad que se produzcan por vía de las acciones de tutela o de otro orden.

Pero a mi juicio si es necesario reflexionar claramente el tema de la responsabilidad fiscal en ese escenario, por los graves problemas que se han visto hasta el momento. Resumo simplemente: no podemos perder de vista que las coyunturas históricas son las que han promovido nuestras grandes reformas institucionales en lo público y seguimos en coyunturas. No podemos perder de vista que el problema del control no es un problema aislado. El problema del control fiscal es un problema que debe verse dentro de la propia administración pública, dentro del propio modelo de administración pública que tenemos si se quiere. No se pueden separar los dos conceptos. Tercero, el control

fiscal debe estar articulado con los demás sistemas de control. El carácter sistémico del control es una gran pretensión de la Constitución del 1991 que no se ha logrado cumplir: articular los sistemas de control. El control en últimas es uno solo, así sea hecho por múltiples instancias internas y externas, uno solo. Cuarto, debe especializarse el control fiscal y debe articularse el control fiscal con los sistemas de control interno. Es imposible pensar que la administración sigue siendo una cosa y el control fiscal otra que no puede apoyar, que no puede intervenir, que no puede capacitar porque está coadministrando. Eso es absurdo, en un proceso donde integralmente la administración pública debe ser una sola. Debe pensarse que el problema del control fiscal territorial debe ser visto necesariamente a futuro en lo que nos viene: un proceso de reconciliación, un proceso de reconstrucción de la sociedad a partir de esa lógica absurda de tantos años de violencia y esa reconstrucción se va a dar es en los territorios del país, no en las ciudades, no en Bogotá, no en Medellín, no en Barranquilla por supuesto no en las oficinas técnicas desde las cuales se administra el país.

Y por ultimo para redondear esas ideas generales simplemente decir que si es muy importante reflexionar sobre el tema de responsabilidad fiscal, sea cual sea el curso que se le quiera dar para efectos de lograr esa pretensión de que se resarzan efectivamente los daños patrimoniales que se produzcan por gestores fiscales por ejercicios ineficientes o corruptos contra la administración pública pero que se haga dentro de unos cauces absolutos de respeto del principio de legalidad pero a su vez bajo el principio de eficiencia en el sentido que sean procesos que se definan en el tiempo y que no duren diez casi veinte años para que se den soluciones definitivas. Y eso tiene que verse o en una instancia judicial o en la posibilidad de que se les den competencias judiciales a las autoridades administrativas. Sea la Contraloría o un órgano distinto que se cree para esos efectos.

# CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL FISCAL





# El control fiscal frente a los fines esenciales del Estado y su característico ámbito de responsabilidad

Marco Antonio Velilla Moreno\*

## Resumen

El presente trabajo procura brindar al lector un sucinto pero reflexivo panorama sobre la manera en que el sistema de control fiscal establecido en la Carta Política de 1991 fue fortalecido en varios de sus frentes, convirtiéndose en una vital herramienta de protección del patrimonio público, sin el cual los cometidos estatales resultarían irrealizables. Paralelo a ello, se expone cómo la responsabilidad derivada de la gestión fiscal comporta una particular naturaleza que se explica en la finalidad inherente a ésta cual es la defensa, y por ende, el resarcimiento de los recursos del Estado, cuando quiera que estos sufran un menoscabo. Los temas tratados se ilustran aludiendo a sendos pronunciamientos jurisprudenciales que han contribuido a perfilar el ámbito de la materia bajo análisis.

## 1. Introducción

Ha sido de amplio reconocimiento jurisprudencial y doctrinal el fenómeno referente a que el derecho ha venido manifestando una palpable tendencia hacia su constitucionalización, lo cual implica que la naturaleza y razón de ser del ordenamiento jurídico se explican actualmente a partir de los valores que irradian el

\* Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Magíster en Derecho Económico de la Universidad de Orleans (Francia) y en Derecho Privado de la Universidad de París II –Sorbona, Especialista en Derecho Civil-Comercial de la Universidad Pontificia Bolivariana. Exdirector del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Exasesor de la Presidencia de la República. Profesor de las principales universidades colombianas y docente e investigador invitado por varios centros universitarios de investigación jurídica e interdisciplinaria del continente americano y europeo. Actualmente es magistrado del Consejo de Estado.

Estado constitucional de derecho, por oposición a aquellos que otrora inspiraren el Estado positivo de derecho<sup>1</sup>. Tales valores, por su parte, se traducen en un necesario esfuerzo estatal para garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales de la persona, y como tal, encarnan derroteros de justicia material que se proyectan en renovados deberes que las autoridades públicas han de observar para procurar el logro de los cometidos impuestos por la Constitución Política.

Es así como la Carta Política de 1991 enarbó unos fines esenciales al Estado social de derecho que determinan el parámetro a seguir para el ejercicio de la función pública. Estos fines se reflejan, fundamentalmente, en su artículo 2º, y para su consecución, resulta fundamental el garantizar la eficaz defensa y protección del patrimonio público, pues es apenas elemental suponer que si las finanzas del Estado no son objeto de un sano y eficiente manejo, aquellos fines de tan primordial propósito para todo Gobierno, como por ejemplo, el promover la prosperidad general, habrán de reducirse a una utopía sin asidero de realización alguno.

## 2. El fortalecimiento del control fiscal como garantía de los fines estatales.

Resulta indiscutible el que la labor de comprobación, inspección, fiscalización e intervención que versa sobre las entidades estatales o particulares en ejercicio de funciones públicas, que manejen recursos del erario público, redunde en un elemento indispensable para la realización de los fines constitucionales del Estado.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al indicar que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura *“el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado”*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Léase a Amaya, Uriel Alberto, *Teoría de la responsabilidad fiscal, Aspectos sustanciales y procesales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 15 y ss.

<sup>2</sup> Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Bajo el anterior parámetro, es comprensible el que la Carta Política de 1991 le hubiere proporcionado al nuevo sistema de control fiscal colombiano el carácter de función constitucional autónoma, sobre cuyas bases la Corte Constitucional se pronunció así:

*“Con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida en que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del Nuevo Estado social de derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”*<sup>3</sup>.

Pues bien, dentro de la dimensión jurídica anotada, se destaca, por un lado, el papel preponderante que concierne al control fiscal para asegurar la consecución de los fines del Estado social de derecho, y por el otro, el que su ejercicio ha de consultar los valores y principios consagrados constitucionalmente para la función pública.

<sup>3</sup> Sentencia C-167 del 20 de abril de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.



Así las cosas, es del caso mencionar, dentro de los aspectos tendientes a garantizar la efectividad del control fiscal para el cumplimiento de los fines estatales, el que éste se erigió en una función constitucional especializada en cabeza de un órgano superior, cual es la Contraloría General de la República, dotada de autonomía e independencia<sup>4</sup>; lo cual permite destacar a su turno, lo crucial de la labor que a dicho ente concierne para asegurar que el uso de los recursos públicos cumpla la misión constitucional que corresponda al Estado en el frente de que se trate. Ejemplo de ello se verifica en el Auto de 2 de junio de 2012, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla Moreno (E), por cuanto la decisión allí adoptada consistente en confirmar la providencia de primera instancia por la que se desaprobó un acuerdo prejudicial conciliatorio entre Saludcoop EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, tuvo como importante fundamento probatorio la intervención de la Contraloría General de la República, al constatar ésta que los recursos públicos destinados a la salud se hallaban comprometidos, en contravención de las normas referentes a la protección de los recursos parafiscales reservados a la prestación del mencionado servicio, y por tanto, el acuerdo que pretendían defender las partes resultaba improcedente<sup>5</sup>.

4 Artículos 113, 117 y 119 de la C.P.

5 Del mencionado Auto se transcriben los siguientes apartes que dan cuenta de la clara incidencia probatoria del informe técnico del órgano de control en defensa del patrimonio público, frente a la deficiente labor en ese aspecto desplegada por las partes:

*“En consecuencia, para la Sala no se demostró por el Comité de Conciliación “que se aplicaron normas de carácter general para el análisis, sin profundizar en la naturaleza jurídica del vigilado”, pues por el contrario si se estableció que los excedentes fueron invertidos conforme decisiones de la Asamblea y sobre ellos la Superintendencia no se pronunció.*

*En este orden de ideas, los actos administrativos que se acordó revocar por vía de conciliación, parten de presupuestos jurídicos, que la Sala no considera que evidencien prima facie y de manera ostensible la contrariedad de dichos actos con la Constitución o la Ley ni la violación del debido proceso (...). Sentadas estas*

En este punto vale la pena advertir que la Constitución Política dedicó todo un capítulo dentro del Título X a la regulación de los organismos de control; mientras que, la anterior Constitución de 1886 tan sólo preveía lo relativo al control fiscal y a las atribuciones del Contralor General de la República en los artículos 59 y 60, dentro del Título V sobre las ramas del poder público y del servicio público, otorgando un importante margen de regulación a la ley.

Ahora, como es natural, en la Constitución Política actual también se defiere a la ley la regulación específica atinente al ejercicio del control fiscal. Sin embargo, no cabe duda en que su estructura jurídica fundamental se halla en el marco de aquella, al establecer, entre otros asuntos, la manera en que dicha función se llevará a cabo. De este modo, y como otro elemento fundamental del control, se resalta el que este se instituyó como posterior y selectivo, conforme a los procedimientos que al efecto designe el legislador. Así, en términos de Iván Darío Gómez Lee<sup>6</sup>, se prohibió el nocivo escenario anterior a la Carta de 1991 referente a la coadministración de los organismos de control<sup>7</sup>.

Asimismo, y siguiendo al autor citado, se subraya que la Constitución erige un control a la gestión de recursos públicos fundado en disciplinas de auditoría que superan el concepto tradicional de rendición de cuentas, complementado con criterios de evaluación integral de la gestión y los resultados.

*premisas es evidente que aprobar un acuerdo logrado en estas condiciones, en las cuales no se cuenta con un respaldo probatorio que brinde certeza sobre la violación del debido proceso por la Superintendencia Nacional de Salud resultaría, como los señala la Contraloría General de la República en su intervención, no solo violatorio de la ley, sino también lesivo para el patrimonio público...”*

6 Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 48.

7 Es de tener en cuenta que conforme a la Ley 20 de 1975 existía un sistema de control fiscal que se caracterizaba por permitir las siguientes modalidades: previo, perceptivo, posterior, universal y selectivo, que entre otras consecuencias, llegó a entorpecer notablemente la gestión contractual de las entidades públicas

Sobre el hecho de que el control fiscal abarque las resultas de la gestión y no sólo lo referente a actuaciones que en estricto sentido mermen el patrimonio público, es pertinente destacar lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido que aquella ha de comportar un manejo pragmático de los recursos así:

*“Con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas (...) el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados (...). Se podría agregar que: el servidor público o el particular –dentro de una dimensión pragmática–, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada,*

*al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integridad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes “completos” pero inertes”<sup>8</sup>*

A lo señalado, se agrega la rigurosidad con que fue revestido el objeto del control fiscal en la Constitución Política de 1991, al señalarse en ella que este tiene cabida cuando se manejan o administran recursos públicos<sup>9</sup>; lo cual permitió concluir jurisprudencialmente que no es menester indagar en la naturaleza del sujeto, bien se trate de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de funciones públicas, pues como se advierte, el único requisito constitucionalmente indicado para

ser sujeto pasivo de control fiscal es el incurrir en el manejo de recursos del Estado, sin que al efecto tampoco sea menester el que ello ocurra, bien de manera permanente o esporádica. En este punto, vale la pena sugerir al lector la consulta de la Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado de 7 de junio de 2012, Expediente No. 2008-00161- 01, con ponencia de quien escribe, por reiterar la posición jurisprudencial sentada al respecto.<sup>10</sup>

De otro lado, es pertinente anotar que en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales, por cuya prevalencia propende la Carta de 1991, merece especial atención el tema referente al ejercicio de competencias entre la Contraloría General de la República y las contralorías de los entes territoriales, con ocasión de los pronunciamientos judiciales que la materia ha suscitado. Vale la pena señalar que el mecanismo de distribución competencial previsto constitucionalmente se ubica también dentro de los elementos que permiten efectivizar el control fiscal en pro de los fines esenciales del Estado, dada la integralidad que la misma supone a la hora de fiscalizar el manejo de los recursos públicos en los diversos ámbitos territoriales.

En este punto, la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, precisó los ámbitos del control fiscal entre la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial, destacando al efecto lo señalado en la Sentencia de 23 de enero de 2014, dentro del expediente No. 2010-00202, con ponencia de quien escribe el presente artículo. El asunto objeto de examen consistió en que la Contraloría Departamental de Antioquia incoó acción de nulidad contra una norma de un decreto<sup>11</sup> por disponer que

<sup>10</sup> En dicho fallo se señaló: “...la Constitución ordena que el control fiscal se adelante frente a entidades de cualquier naturaleza que administren y manejen fondos o bienes de naturaleza pública, no puede predicarse que las Empresas de Servicios Públicos se eximan del mismo cuando en ella se han invertido recursos de este tipo”.

<sup>11</sup> Artículo 12 del Decreto 2424 de julio 18 de 2006, expedido por el Ministerio de Minas y Energía.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Artículo 267 de la C.P.

en tratándose de los contratos suscritos entre el ente territorial y los prestadores del servicio de alumbrado público o sus interventores, el control fiscal sería ejercido por la Contraloría General de la República.

Al respecto, el citado fallo declaró la nulidad de la norma y puntualizó que el control posterior que puede ejercer la Contraloría General de la República en el nivel territorial, se halla dotado del carácter de excepcionalidad en virtud del artículo 267 de la C.P., y del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, lo cual supone que el mismo no es permanente. A su turno, el control fiscal posterior y selectivo ejercido en el nivel central por la Contraloría General, concierne en el nivel territorial, a las contralorías departamentales y/o municipales, so pena de desconocer la autonomía que en la materia les corresponde. Al efecto, se transcribe el siguiente aparte del referenciado fallo dada la pertinencia de sus planteamientos frente al presente escrito:

*“Lo anotado conlleva a recalcar que la norma cuestionada entraña una disparidad competencial frente a la regulación constitucional del control fiscal prevista para los entes territoriales y la Nación. Así, el yerro normativo se advierte, por un lado, al señalar dicha disposición que el control fiscal referente a los contratos de alumbrado público suscritos entre el municipio o distrito y el prestador del servicio y/o con los interventores corresponde a la Contraloría General de la República, pues tal control, según se anotó, pertenece a las contralorías existentes en la respectiva entidad territorial, de acuerdo con el artículo 272 de la C.P.; y, por el otro, el indicar que el susodicho control es permanente, comporta la omisión del precepto constitucional que prevé como única posibilidad legal para que la Contraloría General ejerza control fiscal sobre los entes territoriales, la ocurrencia de los supuestos de excepcionalidad previstos en la ley, que para el caso son los señalados en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993”.*

Así las cosas, y en lo que respecta al control fiscal como garantía del cumplimiento de los fines del Estado, se acota que este se vislumbra en

varios frentes cuya previsión normativa deviene directamente de la Carta Política. De ellos se destacan, sin pretender agotar la materia, dada su amplitud, los siguientes: (i) el fortalecimiento de la Contraloría General de la República como ente autónomo e independiente a cargo del control fiscal a nivel nacional; (ii) el ejercicio del control fiscal bajo los parámetros de selectividad y posterioridad, los cuales permiten mayor ejecutividad a la función pública sin perjuicio de aquel; (iii) el amplio margen otorgado a la gestión fiscal objeto de revisión, con fundamento no sólo en la preservación de los recursos sino además en los resultados de su manejo; (iv) el que para ser sujeto pasivo de control fiscal basta con operar o administrar recursos públicos con independencia de la naturaleza de la entidad; (v) y la distribución competencial entre los distintos niveles territoriales a fin de otorgar mayor integralidad y autonomía a cada uno de los entes a cargo de ejercer control fiscal. Así, los parámetros señalados propenden, sin duda, por el fortalecimiento del espectro de acción de dicha función pública, con miras a que la misma resulte verdaderamente eficiente frente a los propósitos de preservación y rendimiento del patrimonio público, pues de lo contrario, según se anotó, se ha de menoscabar el compromiso gubernamental de alcanzar los propósitos constitucionalmente previstos a cargo del Estado.

## **2. La responsabilidad fiscal como instituto cuya naturaleza única deriva de la Constitución Política**

En líneas anteriores se anunció que el control fiscal debe realizarse dentro de los principios contemplados por la Carta Política frente a la función pública. Ello, por su parte, supone que el instituto de la responsabilidad derivada de las resultas de dicha función fiscalizadora, consagra características que provienen de los lineamientos proporcionados por aquella, no sólo frente a la generalidad del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, en el



sentido que la misma ha de observar los presupuestos de su artículo 29<sup>12</sup>, sino además, en que, la de tipo fiscal comporta especificidades que sólo a ella corresponden y que le han sido otorgadas desde la misma Constitución.

Así, del numeral 5º del artículo 268 de la C.P.<sup>13</sup>, se colige que la responsabilidad fiscal se genera necesaria y exclusivamente en el ejercicio de una función fiscal, la cual se predica sólo de quienes se hallen jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, de los sujetos que ostenten poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su manejo o disposición<sup>14</sup>. De este modo, la causación de un daño patrimonial a los recursos públicos proveniente de quien no ejerza tal función habrá de generar una responsabilidad de otro orden como el disciplinario o penal, pero no de tipo fiscal, lo que a su turno conlleva a puntualizar que la esfera de acción de quien adelante la respectiva investigación,

en tratándose de este ámbito de responsabilidad, habrá de circunscribirse a quienes funcionalmente realicen, o hubieren realizado, dicha labor. Ahora, es del caso aclarar que la definición referente a los sujetos llamados a responder fiscalmente, no se vislumbra en exclusiva en el manual de funciones del respectivo cargo, como válidamente podría

inferirse de lo anotado, pues es posible que, por ejemplo, el sujeto investigado pertenezca o hubiere integrado un comité, junta, grupo asesor o cualquier ente de cuyas actividades o funciones se infiera que el presunto responsable debía gestionar recursos públicos, bien a manera de inversión, gasto u otra modalidad de manejo. Al respecto, es pertinente referirse a lo señalado por la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia de 25 de marzo de 2010, Expediente No. 2008-00161, con ponencia de quien realiza el presente escrito, cuyo aparte pertinente se transcribe:

12 De ahí, por ejemplo, que la responsabilidad derivada de la gestión fiscal obedezca a los criterios de subjetividad asociados a la culpa y al dolo del funcionario o particular a cargo del manejo de recursos públicos, que con su conducta hubiere causado un daño patrimonial al Estado.

13 “El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

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

14 Al respecto, la Sentencia C-840 de 2001, anteriormente citada, indicó:

“El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado...”

“Ahora, el hecho de que el actor no fuera la persona que realizara la gestión fiscal tampoco lo exonera de responsabilidad, pues del manual de funciones se infiere, como se dijo precedentemente, que el Comité al cual perteneció tenía a su cargo el diseño de la política financiera institucional que permitiera optimizar las inversiones de los recursos propios del ICEL; cotizar ante las entidades financieras las tasas de más alto rendimiento para colocación de la inversión, de conformidad con los vencimientos o la disponibilidad existente en caja, bancos, cuenta de ahorros y UPACS; y evaluar trimestralmente el resultado de las inversiones y con base en las tasas existentes determinar la permanencia o continuidad de las inversiones en las entidades previamente constituidas, todo lo cual implica necesariamente una actividad vigilante de los recursos que recomienda invertir; y no se requería probar la existencia de una conducta dolosa, pues la responsabilidad también tiene su origen en actuaciones culposas, provenientes de negligencia, imprudencia e impericia y, a juicio de la Sala, el demandante incurrió en las dos primeras de las nombradas”.

Obsérvese, entonces, que de la Constitución Política deviene un nuevo ámbito de responsabilidad cuyos contornos a efectos de definir los sujetos pasivos del control fiscal, y su objeto mismo, han sido precisados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

De otro lado, es del caso señalar que la responsabilidad fiscal no reviste carácter sancionatorio, sino que la misma es exclusivamente reparatoria al constreñir al responsable a resarcir los recursos menoscabados con ocasión de su conducta dolosa o culposa, sin que ello implique la imposición de sanción alguna. Esto, por cuanto la finalidad del control fiscal se halla en la protección del patrimonio público, de forma tal que, en este punto, puede afirmarse que la decisión administrativa que encuentra a un determinado sujeto responsable fiscalmente, no se genera como consecuencia de una situación definida en este campo como infracción administrativa sancionable, sino que la misma deviene únicamente, como se anotó, del necesario resarcimiento del daño patrimonial generado a los recursos públicos. De ahí que deban especificarse con precisión todos los componentes del quebranto patrimonial sufrido con miras a lograr su reparación integral.

Para acotar lo expuesto en esta materia, vale la pena traer a colación la Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2012, Expediente No. 2001-00064, Magistrado Ponente Dr. Marco Antonio Velilla (E) en la cual se expone sobre la naturaleza reparatoria de la responsabilidad fiscal y los elementos estructurales de la misma así:

*“Cabe precisar inicialmente que la responsabilidad fiscal que es de carácter subjetivo, tiene por finalidad la protección del Patrimonio Público; en tal sentido, su carácter es netamente resarcitorio y, por consiguiente, busca la recuperación del daño cuando se ha causado un detrimento patrimonial al Estado. En este orden, y a pesar de que los actos acusados se expidieron bajo la vigencia de la Ley 42 de 1996, nada obsta para acudir a lo establecido en la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece*

*el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, en la que se determina que la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Solo en el evento en que concurren estos tres elementos es dable la imputación de responsabilidad fiscal. Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño...”*

### 3. Conclusiones

- El control fiscal adquirió un rol fundamental como factor de garantía de los fines del Estado social de derecho consagrados en la Constitución de 1991. Ello se observa en cada uno de los aspectos por los cuales se imprimió a aquel un renovado ámbito de fortalecimiento tendiente a lograr la real y eficiente protección del patrimonio público, como herramienta indispensable para el cumplimiento de aquellos.
- La función pública asociada al control fiscal contribuyó a delinear un tipo de responsabilidad autónoma e independiente que se predica exclusivamente de quienes ejercen gestión fiscal, esto es, respecto de sujetos que ostenten la facultad de manejo o disposición de los recursos públicos encomendados.
- Aunque la responsabilidad fiscal se nutre de los principios constitucionales aplicables a la materia sancionatoria, la misma no comparte tal naturaleza al ser estrictamente resarcitoria, y como tal, no deviene de la comisión de una infracción administrativa, sino del daño irrogado a los recursos públicos.

#### **4. Bibliografía**

- Amaya Olaya, Uriel Alberto, Teoría de la responsabilidad fiscal, Aspectos sustanciales y procesales, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- Gómez Lee, Iván Darío, Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Gómez Lee, Iván Darío, Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

#### **Jurisprudencia**

- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 25 de marzo de 2010, Expediente No. 2008-00161; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 23 de enero de 2014; Expediente No. 2010-00202, M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 16 de febrero de 2012, Expediente No. 2001-00064, M.P. Dr. Marco Antonio Velilla (E).
- Consejo de Estado, Sala Plena, Auto de 10 de Julio de 2012, Expediente No. 2011-00081-01, M.P. Dr. Marco Antonio Velilla (E).
- Corte Constitucional, Sentencia C-167 del 20 de abril de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.



# El factor constitucional en el proceso de responsabilidad fiscal

Néstor Leonardo Rico Rico. \*

*“Bajo el efecto del fenómeno de la constitucionalización, el centro de gravedad del orden jurídico se ha desplazado”. Louis Joseph Favoreu*

## Resumen

**E**l fenómeno general de constitucionalización del derecho, y específicamente la aplicación de los principios fundamentales en todas las actuaciones administrativas, dentro de las cuales se encuentra el proceso de responsabilidad fiscal, implica una transformación esencial en búsqueda de la consecución del objetivo primario perseguido por este proceso: el resarcimiento del detrimento patrimonial. La concepción de los principios constitucionales como imperativos y obligatorios dentro del ordenamiento jurídico a raíz de la Constitución Política de 1991, imponen al operador del proceso de responsabilidad fiscal la necesidad de vigilar en todas sus etapas la garantía de los derechos fundamentales de los investigados.

## De un Estado de derecho a un Estado social de derecho

La tendencia social que impregna la Carta Política de 1991, cuya jerarquía de “norma de normas” establece la obligación de que las leyes nacionales sean consecuentes con sus derroteros, impone a cada tipo procesal la necesidad de guardar principios fundamentales que responden a la configuración constituyente no sólo de orden jurídico, sino político, social e incluso institucional, alejando a nuestro sistema de la lata concepción de considerarse un “Estado positivo de derecho”.

\* Contralor de Cundinamarca

Se trata entonces de una evolución del concepto de la estructuración de las normas que rigen nuestro ordenamiento, a la de ponderación de factores distintos a los puramente jurídicos para que la ley cumpla una función social en garantía de los principios fijados constitucionalmente en el marco del acuerdo político del cual derivó nuestra Carta Mayor en 1991.

El derecho administrativo no puede ser indiferente a este cambio de tendencia de la finalidad jurídica de las normas. Ya no se trata de simples planteamientos destinados a la ejecución de políticas contempladas en los determinados planes de desarrollo, sino que fija la obligación de vigilar en todo momento los principios constitucionales (tenidos en cuenta como normas sustanciales) establecidos para que el accionar de la administración se oriente en todo momento a la garantía de los derechos e intereses colectivos por encima de los individuales, pero guardando una proporción y una justa ponderación para que esa máxima se dé. Es decir, es una Constitución diseñada para que el poder estatal se encamine a lograr los fines propios de un Estado social de derecho en todo momento.

De lo anterior se puede colegir una primera conclusión inequívoca radicada en que en razón al principio de legalidad, los actos administrativos deben encontrarse necesariamente acordes con los principios consagrados en la Carta Política, pues a partir de 1991 las reglas constitucionales pasaron de ser simples premisas, a ser reglas sustanciales, específicas y obligatorias para el actuar estatal, al llevar implícita la inclusión de derechos sociales y colectivos en su concepto primigenio.

### **La responsabilidad como principio constitucional**

Estas normas de orden constitucional, como bien lo desarrolla el tratadista Robert Alexy<sup>15</sup>, tienen carácter deontológico (deber ser), que contrastan con el concepto de normas constitucionales

superiores con carácter de valores (a pesar que la Constitución también cuenta con estas premisas). Esto tiene una incidencia fundamental al momento de poner en práctica los principios rectores, aún más al materializarlos en una ley y disponerlos en un procedimiento específico, pues mientras una ponderación entre valores se define con “hacer lo que se considere mejor”, en una colisión de principios con carácter deontológico se ha de hacer en definitiva “lo debido”, sin que en el ejercicio de ponderación se tenga a consideración si “lo que se debe hacer” corresponde con lo que “se considera mejor”.

Esta caracterización de los principios contenidos en la Carta Política pone de manifiesto la intención del constituyente de investirlos de obligatorios y universales. La Corte Constitucional, máximo organismo interpretador de la Carta, al referirse a la incidencia y papel que juegan los principios constitucionales en el ordenamiento jurídico, dispuso:

*“Los valores y principios incluidos en el texto constitucional cumplen la función de asegurar la permanencia y obligatoriedad del contenido material de la Constitución. Aquí se refleja la*



<sup>15</sup> Alexy, Robert. *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1994, p. 162.

*voluntad constituyente de hacer obligatorio el respeto de principios considerados como universales e inherentes a la persona, cuya obligatoriedad va más allá de las contingencias propias del ordenamiento jurídico nacional*<sup>16</sup>.

Todo lo anterior significa que, al ser la Constitución Política el derrotero jurídico de nuestro ordenamiento, sus principios se tornan imperativos y deben aplicarse y materializarse dentro de cada una de las actuaciones de la administración, cuyos principios relevantes (entendidos como el deber ser administrativo), los marcan esencialmente los principios de responsabilidad y de legalidad, contenidos y desarrollados en el artículo 6° superior<sup>17</sup>.

En este marco, la responsabilidad como principio constitucional, y específicamente la responsabilidad del servidor público como operador del aparato estatal, se erige como un límite al ejercicio del poder, llevando al ámbito personal (y no institucional), la omisión o extralimitación de sus deberes funcionales, lo que denota la diferencia respecto al actuar de los particulares, quienes responderán únicamente por infringir la Constitución y la ley. El principio de responsabilidad, ligado estrechamente con el de legalidad y los principios de la función pública contenidos en el artículo 209 de la Carta, todos estos entendidos como el “deber ser” (o fundamento deontológico) del derecho administrativo, son entonces el sustento para el estudio de la constitucionalización del proceso de responsabilidad fiscal entendido como una de sus ramas.

### La responsabilidad fiscal

Cada tipo distinto de responsabilidad del servidor público, tales como la social, política, penal,

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de veintiocho (28) de octubre de 1992. M.P.: CIRO ANGARITA BARÓN. Radicación AC –TI 06.

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia, art. 6°: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”

disciplinaria, patrimonial (de la cual se deriva la acción de repetición), fiscal, etc., merecen un tratamiento especial y particular al momento de ser analizadas como derivaciones del principio constitucional de responsabilidad. Pero para el estudio específico del proceso de responsabilidad fiscal, nos debemos centrar en la responsabilidad tanto del servidor público como de los particulares que manejen recursos oficiales, desde la óptica de su ejercicio como gestores fiscales que pueda derivar en un eventual perjuicio al patrimonio público, así como la acción que busque resarcir el daño causado al erario.

Encontramos en la Ley 610 de 2000 la norma que desarrolló puntualmente el principio constitucional de responsabilidad fiscal, separándolo del procedimiento análogo al disciplinario contenido en la entonces vigente Ley 200 de 1995 (código disciplinario único, reemplazado posteriormente por la Ley 734 de 2000). Si bien existía un capítulo en la Ley 42 de 1993 dispuesto para desarrollar esta forma de responsabilidad especial, separando el proceso en dos etapas (investigación y juicio), fue hasta la Ley 610 de 2000 que se incorporaron mayores garantías a derechos fundamentales tales como el debido proceso y los derechos a contradicción y defensa, cuyo desarrollo era mayormente jurisprudencial en vigencia de la ley anterior.

Otra de las garantías a los procesados que incluyó esta ley, radica en la definición de los términos de prescripción y caducidad que hasta antes de su expedición no contaban con la claridad legislativa respecto al momento desde el cual se deben empezar a contar los términos para cada uno de estos fenómenos jurídicos. A la larga, el riesgo de que operaran se reducía a una interpretación discrecional del operador jurídico, dejando los intereses generales propios del proceso de responsabilidad fiscal, así como los derechos a un debido proceso de los investigados, en una zona gris que amenazaba la seguridad jurídica en la materia.

Esto para significar que el espíritu de la norma, es decir, lo que persiguió el legislador en el año 2000 para impulsar una ley especial del proceso de responsabilidad fiscal, a pesar de que contara con los mismos efectos jurídicos de la ley anterior (reparación del detrimento patrimonial), era propiciar e impregnar en mayor y mejor medida las garantías constitucionales que deben existir en todas las actuaciones estatales. En desarrollo del fenómeno general de constitucionalización del derecho y, específicamente, del derecho procesal y administrativo en cada una de sus ramas y derivaciones, como lo es el proceso de responsabilidad fiscal.

### Orientación constitucional del proceso de responsabilidad fiscal

Hasta este punto se ha puesto de manifiesto la metamorfosis de la que ha sido objeto el derecho en el país desde la constituyente de 1991, y como esta se compone de principios orientadores que irradian todo el ordenamiento y ramas del derecho, dentro de las cuales se advierte el derecho administrativo y una de sus derivaciones: la responsabilidad fiscal. Se trata entonces de que tanto los aspectos procesales como los sustanciales se encuentren acordes sin excepción con los postulados superiores.

Así, los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, entendidos como derechos subjetivos universales (más no absolutos), implican, como se dijo arriba, que el derecho pasó de ser un compendio de reglas de aplicación restrictiva, a ser un sistema de lectura de la norma con ponderación e integración de valores y principios constitucionales. Lo que amplía el panorama de consideraciones que han de ser tenidas en cuenta por el operador jurídico. Al respecto, ha indicado la Corte Constitucional:

*“La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al*

*núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio”<sup>18</sup>*

Lo anterior, aterrizándolo al proceso de responsabilidad fiscal, implica no solo la necesidad, sino la obligatoriedad de aplicación de continuos test de proporcionalidad y ponderación por parte del ente investigador y director del proceso para garantizar los derechos fundamentales de los implicados en cada caso en particular. En la concepción que hemos adoptado de Alexy, los principios constitucionales son “mandatos de optimización” (a diferencia de las reglas, que se definen como “mandatos definitivos”), que imponen que “algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas”<sup>19</sup>.

Con lo anterior, se aleja entonces el proceso de responsabilidad fiscal de la fría concepción de poner en práctica el aparato administrativo con el fin de conseguir el cometido buscado (resarcimiento) al tramitar un proceso agotando indiscriminadamente una serie de etapas establecidas por la ley (reglas), a la obligación de llevar a cabo el proceso guardando en todo momento hasta su culminación, las garantías supraleales con las que cuentan los administrados.

Se trata entonces de limitar el poder legal y constitucional con el que cuenta el Estado para llevar un proceso donde es, en cierta medida, juez y parte, para que no se transgreda ni limite arbitrariamente la libertad de ejercicio de los derechos fundamentales de los investigados, incluso si en ese ejercicio de ponderación se ve finalmente afectado el interés general en satisfacción a la

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-824 de veinticuatro (24) de junio de 1992. M.P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>19</sup> ALEXY, ROBERT. Ob cit., p. 164.

garantía constitucional de los derechos subjetivos inmersos (por ejemplo: si resulta inevitable declarar una nulidad y consecuente prescripción o caducidad que vaya en perjuicio del interés general de recuperar los recursos malogrados, con el fin de garantizar el debido proceso del investigado).

## **Materialización de los principios constitucionales en el proceso de responsabilidad fiscal**

### **Los principios de la función administrativa**

Al tratarse de un proceso de naturaleza jurídico administrativa, el de responsabilidad fiscal tiene la obligación de regirse en primera medida por los principios orientadores de la función administrativa, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política (art. 209 C.P.), radicados en la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Estos principios no cumplen una función meramente enunciativa, sino que prestan el marco en el cual se debe desarrollar la totalidad de la actuación administrativa, y son de obligatoria aplicación. Así, por ejemplo, por los principios de celeridad, transparencia y economía se le impone al ente investigador (a pesar de existir como regla un término general de 5 años para agotar el proceso de responsabilidad fiscal so pena de prescripción) la obligación de llevar a término el proceso en el menor tiempo posible, sin dilaciones ni inactividades injustificadas de su parte.

Otros principios como el de favorabilidad y presunción de inocencia también son orientadores de esta gestión procesal, a pesar de las controvertidas “presunciones de culpabilidad” que trajo el estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011) en su artículo 118, cuyo estudio merece mayor detenimiento en otro momento.

### **El debido proceso**

El invitado de honor a la Ley 610 de 2000 en aras de incorporar al proceso de responsabilidad fiscal

plenas garantías a los derechos fundamentales, fue sin duda el debido proceso, pues se dispuso un marco jurídico que proveía mayor objetividad, justicia y seguridad jurídica al proceso. Se trata de la garantía de ejecución correcta de los derechos y principios superiores de los administrados, lo que lleva a la convicción de que el proceso de responsabilidad fiscal no ha sido ajeno a la tendencia constitucionalista general del derecho. Este principio, que el artículo 29 de la Carta Política elevó a derecho fundamental (pues tradicionalmente era de rango meramente legal), es entonces la característica sustancial principal del proceso de responsabilidad fiscal. Así lo precisa el tratadista Uriel Amaya, en los siguientes términos:

*“El debido proceso es de aquellos derechos fundamentales de aplicación inmediata, según lo determina el artículo 85 de la Carta Política, y por tanto tiene eficacia directa, es decir que para su aplicación no se hace necesaria una intermediación normativa. Se trata de derechos que poseen una protección constitucional o tutela reforzada, y gozan de una garantía procesal cualificada”<sup>20</sup>.*

Valga decir que dentro de este derecho fundamental se encuentran incorporados los derechos de debida notificación (ser oportunamente enterado del proceso), doble instancia; así como los de defensa y la controversia de pruebas.

### **El derecho a la contradicción y defensa**

Estos derechos fundamentales inmersos en el artículo 29 de la Carta, se erigen como requisitos de validez del proceso de responsabilidad fiscal, pues al prescindir el investigador de una defensa técnica del implicado, así sea subsidiariamente de oficio, conllevará a la nulidad de lo actuado. En este sentido se protegen los intereses de los procesados y su derecho a conocer y participar de las decisiones que lo afectan. Estos derechos se encuentran intrínsecamente ligados

<sup>20</sup> AMAYA OLAYA, URIEL ALBERTO, *Teoría de la Responsabilidad Fiscal*, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 353.



con el principio rector de publicidad, como forma de materialización de la defensa material y técnica garantizada, ya sea de confianza o de oficio.

La Ley 610 de 2000 trae entonces, la obligación de que exista dentro del proceso un medio de defensa idóneo, más allá de agotar debidamente la etapa de notificación de los implicados, al imposibilitar al operador jurídico para continuar el trámite del proceso en etapa de formulación de imputación sin que antes se haya escuchado al investigado en versión libre o bien esté representado por un apoderado de oficio, para que exista una oposición a la imputación y al eventual fallo con responsabilidad fiscal. Se garantiza entonces que para la existencia de un fallo condenatorio haya existido una controversia técnica oportuna a los cargos fiscales elevados.

### **La debida motivación de los actos**

Este factor se da en concordancia con los principios de legalidad, publicidad, presunción de legalidad, contradicción y defensa. En la medida en que la carga de la prueba en el proceso de responsabilidad fiscal corresponde al Estado, es a este, como director del proceso, a quien atañe lograr constituir un acervo probatorio que lleve a la convicción certera de la responsabilidad o no del investigado. Es decir, estos principios constitucionales se hacen más notorios en este tipo de proceso administrativo, cuando la carga de la prueba no resulta tan dinámica como en otros procesos, sino que se impone como una obligación del ente investigador. Con esto, las garantías subjetivas de los sujetos pasivos del proceso radican en que los actos administrativos que decidan sobre sus derechos e impongan obligaciones y coarten libertades personales, tengan el suficiente respaldo probatorio, so pena de encontrarse viciados y propensos a una invalidez y consecuentes nulidades del caso.

Si bien la presunción de legalidad indica que las actuaciones de la administración se asumen

acordes a la ley, este precepto (al igual que todas las presunciones legales) no es absoluto, pues las decisiones administrativas deben ir acompañadas no solo de material probatorio suficiente, sino además de un análisis adecuado, para que la toma de determinaciones que puedan llegar a afectar a los administrados sea fundada. Los actos administrativos no pueden ser caprichosos ni arbitrarios, y estos vicios se superan mediante la debida motivación de las decisiones, pues es por demás sabido que en Colombia quedó proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

### **Conclusión**

Desde la implementación del Estado social de derecho que trajo consigo la Constitución Política de 1991, nuestro ordenamiento jurídico ha sido objeto de un cambio de eje principal, al pasar de un sistema reglado, a uno de ponderación de principios y valores, teniendo en cuenta los derroteros superiores como normas sustanciales. La responsabilidad es manejada entonces como un principio constitucional y la responsabilidad fiscal no se escapa de esta definición, lo que implica la necesidad de acudir a la norma constitucional para fijar los principios orientadores del proceso, más allá de la existencia de una norma especial que lo regule. Esto tiene como consecuencia que esta actuación administrativa en cabeza de los organismos de control fiscal debe someterse a los principios constitucionales en aras de garantizar los derechos fundamentales de los administrados. Es concordante la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina al establecer que el proceso de responsabilidad fiscal a raíz de la constituyente de 1991, pero específicamente a raíz de la Ley 610 de 2000, ha tenido una tendencia positiva a constitucionalizarse en garantía de las libertades personales de los procesados.

## Bibliografía y fuentes

### Doctrina:

- ALEXY, ROBERT. El concepto y la validez del derecho, Barcelona, Ed. Gedisa, 1994.
- AMAYA OLAYA, URIEL ALBERTO, Teoría de la Responsabilidad Fiscal, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2013.
- YOUNES MORENO, DIEGO, Derecho del control fiscal, Ed. ESAP, Colombia, 2010.

### Jurisprudencia:

- Corte Constitucional. Sentencia C-574 de veintiocho (28) de octubre de 1992. M.P.: CIRO ANGARITA BARÓN.
- Corte Constitucional. Sentencia T-824 de veinticuatro (24) de junio de 1992. M.P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

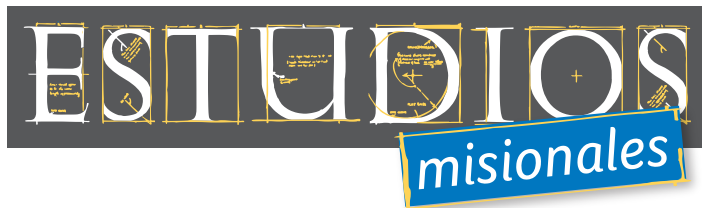
### Legislación:

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley 42 de 1993.
- Ley 610 de 2000.
- Ley 1474 de 2011.

# ESTUDIOS

## misionales





## Controversias judiciales contra los órganos de control fiscal del país

Roberto Arrázola Merlano\*

La grave afectación del patrimonio público por las multimillonarias erogaciones presupuestales derivadas de las condenas contra las contralorías territoriales del país, es sin lugar a duda alguna una de las mayores preocupaciones de la Auditoría General de la República, aunado a que los elevados montos de las pretensiones de los litigios en curso contra de los órganos de control fiscal, agravan el panorama de manera alarmante.

Cabe precisar que el cumplimiento y acatamiento de las órdenes dadas por la distintas autoridades judiciales justifica uno de los pilares que sostienen a un Estado social de derecho, pues, la observancia de las providencias ejecutoriadas hacen parte también del derecho de acceder a la administración de justicia, no siendo posible que ni los particulares ni las distintas autoridades u órganos del poder público puedan hacer caso omiso de ellas, con el fin de garantizar la efectiva materialización de los derechos fundamentales, en razón a que el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el ordenamiento superior, también por esa razón.

En este orden de ideas, resulta imperioso para la Auditoría General de la República en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales adelantar un estudio del impacto fiscal que tiene el pago de sentencias en contra (debidamente ejecutoriadas) y las demandas en las cuales las contralorías sean parte procesal demandada, con el objeto de presentar un diagnóstico de la grave situación financiera por la que atraviesan los órganos de control fiscal territorial a efectos que se busquen fórmulas que apunten a resolver esta situación.

\* Asesor del Despacho de la Auditora General de la República

TABLA 01				
TIPO DE PROCESO	No. DE PROCESOS	CUANTÍA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA DEMANDA A 31-03-2014
ADMINISTRATIVO	1447	177.100.939.610	95,13%	289.894.711.236
CONSTITUCIONAL	188	271.977.702	0,15%	730.187.896
EJECUTIVO	109	8.775.522.180	4,71%	24.820.217.861
OTROS	8	16.718.095	0,01%	16.861.095
TOTAL	1752	186.165.157.587	100,00%	315.461.978.088

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en la Rendición de la Cuenta 2013, suministrada por los órganos de control fiscal del país, la cual fue debidamente revalidada, se tiene que existen actualmente 2.254 procesos judiciales vigentes en los cuales, en su mayoría, son parte procesal demandada. De ellos, la Contraloría General de la República y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría reportan un valor estimado de la demanda por \$427.215.900.852,00, y las contralorías territoriales reportan demandas por valor de \$186.165.157.587,00 para un total de \$613.381.058.439,00 al momento de la presentación de la demanda.

El 95.13% de los procesos judiciales en contra de las contralorías territoriales corresponde a procesos administrativos, ya que 1.447 por valor de \$177.100.939.610.00 de los 1.752 procesos corresponden a esta tipología, seguidos por los procesos ejecutivos con una participación del 4.71% del total. [Ver Tabla 01].

Sobre la etapa en la que se encuentran los procesos judiciales en contra de las contralorías territoriales, se pudo establecer que 440 procesos –por valor inicial de \$36.335.882.153.00– tienen sentencias en primera instancia, cuyo valor actualizado al 31 de marzo de 2014 asciende a la suma de \$28.010.337.755.00; 302 procesos –por valor inicial de \$16.802.634.399.00–, tienen sentencias en segunda instancia cuyo valor actualizado al 31 de marzo de 2014 asciende a

la suma de \$18.669.824.181.00, y 1.010 procesos por valor inicial de \$132.889.622.724.00 se encuentran en otras etapas procesales. [Ver Tabla 02].

El valor actualizado de las sentencias en contra de las contralorías territoriales, al corte del 31 de marzo de 2014 asciende a \$70.015.852.444.00 de los cuales el 40.01% corresponde a sentencias en primera instancia y el 26.67% a sentencias en segunda instancia.



TABLA 02							
ESTADO DE LA DEMANDA	No. DE PROCESOS	CUANTÍA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA DEMANDA A 31-03-2014	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
CON SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA	440	36.335,882,153	19,53%	60,784.189.260	19,29%	28.010.337.755	40,01%
CON SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA	302	16.802,634,339	9,03%	28,928.834.699	9,18%	18.669.824.181	26,67%
OTRAS ETAPAS	1010	132.889,622,724	71,44%	225,464.331.749	71,54%	23.335.690.508	33,33%
TOTAL	1752	186.028,139,216	100,00%	315,177.355.708	100,00%	70.015.852.444	100,00%

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

Si se tiene en cuenta que el 67.20% del valor actualizado a 31 de marzo de 2014 de las sentencias en contra de los Entes de Control Territoriales corresponde a procesos de tipo laboral, se puede dimensionar la magnitud que pueden llegar a tener las controversias judiciales y el impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas de las contralorías territoriales.

Analizando por separado las controversias judiciales a cargo de las contralorías departamentales y las

correspondientes a las contralorías distritales y municipales, se obtienen los siguientes resultados: A nivel departamental existen 954 procesos en los que el valor de las sentencias en contra actualizadas al 31 de marzo de 2014 asciende a la suma de \$26.432.793.260.00, de las cuales el 53.10% corresponde a sentencias de tipo laboral, el 32.32% a procesos de responsabilidad fiscal y el restante 14.58% a procesos de otras tipologías. [Ver Tablas 03 y 04].

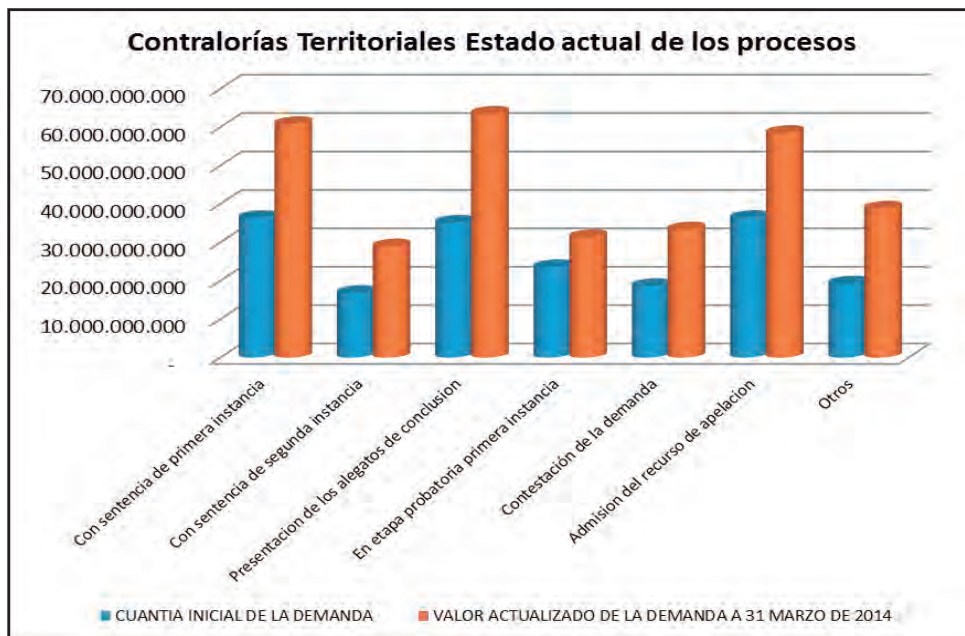


TABLA 03

**CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES**

TIPO DE CONTROVERSIAS	NO. DE PROCESOS	CUANTA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA DEMANDA A 31-03-2014	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
LABORAL	479	12.433.071.312	10,69%	43.315.437.680	26,46%	14.035.850.837	53,10%
FISCAL	172	72.669.887.127	62,46%	87.314.743.396	53,34%	8.543.719.543	32,32%
OTRAS	303	31.239.785.334	26,85%	33.060.888.271	20,20%	3.853.222.880	14,58%
	954	116.342.743.773	100,00%	163.691.069.347	100,00%	26.432.793.260	100,00%

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

TABLA 03

**CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES**

TIPO DE CONTROVERSIAS	NO. DE PROCESOS	CUANTA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA DEMANDA A 31-03-2014	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
LABORAL	513	43.143.289.417	61,91%	113.956.466.001	75,23%	33.016.325.348	75,75%
FISCAL	69	12.577.120.460	18,05%	15.144.105.977	10,00%	861.426.964	1,98%
OTRAS	216	13.964.985.566	20,04%	22.385.714.383	14,78%	9.705.306.872	22,27%
	798	69.685.395.443	100,00%	151.486.286.361	100,00%	43.583.059.184	100,00%

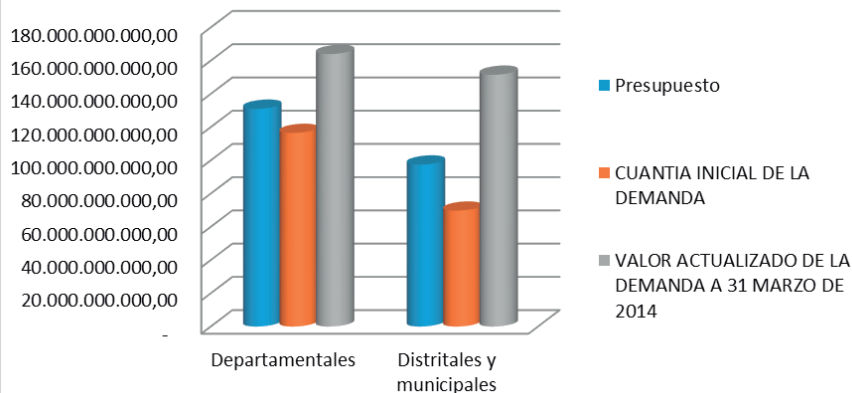
Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

TABLA 05

TIPO DE ACCIÓN JUDICIAL	No. DE PROCESOS	CUANTA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
DE CONSTITUCIONALIDAD	4	40.000.000	0,02%	0	0,00%
DECUMPLIMIENTO	3	63.378.086	0,03%	0	0,00%
DEGRUPO	5	15.000.000	0,01%	0	0,00%
DE TUTELA	177	1.962.057.875	1,05%	2.294.305.274	3,28%
POPULAR	70	20.074.748.209	10,78%	592.388.285	0,85%
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	7	512.334.921	0,28%	24.691.396	0,04%
EJECUTIVA	116	10.949.651.281	5,88%	21.715.784.170	31,02%
LABORAL	20	69.688.931	0,04%	0	0,00%
NULIDADSIMPLE	38	214.456.551	0,12%	76.889.433	0,11%
NULIDADYREESTABLECIMIENTO	1152	126.218.102.844	67,80%	42.855.218.043,97	61,21%
REPARACION DIRECTA	81	22.950.008.019	12,33%	2.455.841.535	3,51%
REPETICION	74	3.095.730.870	1,66%	0	0,00%
TUTELA	5	0	0,00%	734.307	0,00%
TOTAL	1752	186.165.157.587	100,00%	70.015.852.443	100,00%

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

**PRESUPUESTO DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES  
FRENTE A LA CUANTÍA INICIAL Y AL VALOR ACTUALIZADO  
DE LA DEMANDA AL 31-03-2014**



al 81.42% del presupuesto asignado a esos entes de control en la vigencia 2013. [Ver Tabla 06].

En las contralorías departamentales de Antioquia, Atlántico, Bolívar, La Guajira, Huila, Meta, Norte de Santander y Santander el valor actualizado de las demandas supera el monto del presupuesto asignado a las mismas para la vigencia 2013 y en las contralorías de La Guajira y de Santander, tanto el monto actualizado de

Los 798 procesos en contra de las contralorías distritales y municipales tienen sentencias en contra cuyo valor, actualizado al 31 de marzo de 2014 asciende a la suma de \$43.583.059.184.88, de los cuales el 75.75% corresponde a sentencias de tipo laboral, el 1,98% a procesos de responsabilidad fiscal y el restante 22,27% a procesos de otras tipologías.

Respecto a los procesos judiciales vigentes según el tipo de acción o de pretensión se observa que el 61.21% del valor actualizado de las sentencias, al corte del 31 de marzo de 2014, corresponde a nulidad y restablecimiento del derecho, el 31.02% a procesos ejecutivos, el 3.51% corresponde a reparación directa y el 3.28% a acciones de tutela. [Ver Tabla 05].

Los 1.756 procesos judiciales a cargo de las contralorías territoriales registran un valor inicial de la demanda de \$186.165.157.587.12, valor equivalente

la demanda, como el valor actualizado de las sentencias en contra superan la asignación presupuestal para dicho año. [Ver Anexo 01].

Los casos más críticos son los de las contralorías de Meta y La Guajira en las que el valor actualizado de las demandas representa el 525.19% y el 417.75% del presupuesto asignado a las mismas para la vigencia 2013 y el de las contralorías de Santander y de La Guajira en las que el que el valor actualizado de las sentencias también supera el presupuesto asignado. [Ver Tabla 07].

En las contralorías distritales y/o municipales de Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Neiva, Popayán y Soledad, el valor actualizado de las demandas supera el monto del presupuesto asignado a las mismas para la vigencia 2013 y en las contralorías de Barranquilla

TABLA 06			
	CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES	CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES	TOTAL
PRESUPUESTO	131.015.891.500	97.440.798.522	228.456.690.027
CUANTÍA INICIAL DE LA DEMANDA	116.473.354.629	69.691.802.958	186.165.157.587

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013



**TABLA 07**

CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES	PRESUPUESTO	CUANTA INICIAL DE LA DEMANDA	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
Antioquia	30.576.955.000	66.813.826.212	218,51%	48.326.693	
Atlántico	4.147.031.751	12.635.458.559,68	304,69%	79.575.138	
Bolívar	5.402.662.508	5.746.561.455	106,37%	-	
La Guajira	1.299.083.002	5.426.878.332	417,75%	2.013.202.788	154,97%
Huila	3.780.031.200	4.255.365.007	112,57%	-	
Meta	3.614.854.183	18.984.903.936,38	525,19%	-	
Norte de Santander	3.627.255.332	11.454.239.251	315,78%	345.371.262	
Santander	6.486.000.568	23.389.460.690	360,61%	23.140.603.088	356,78%
Otras	72.082.017.961	15.262.076.760,02	21,17%	1.759.380.659	
Totales	131.015.891.505	163.968.770.203		27.386.459.628	

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

y de Bucaramanga, tanto el monto actualizado de la demanda como el valor actualizado de las sentencias en contra supera la asignación presupuestal para dicho año. [Ver Anexo 02].

El caso más crítico es el de la Contraloría de Barranquilla en la que el valor actualizado de las demandas en contra equivalen al 1.734.98% y el de las sentencias, el 577.00% del presupuesto asignado a la misma para la vigencia 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta la obligatoriedad de cumplir con dichas sentencias, considerando que el acceso a la administración de justicia es uno de los soportes del Estado social de derecho, lo cual no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar ciertos actos o situaciones administrativas sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella,

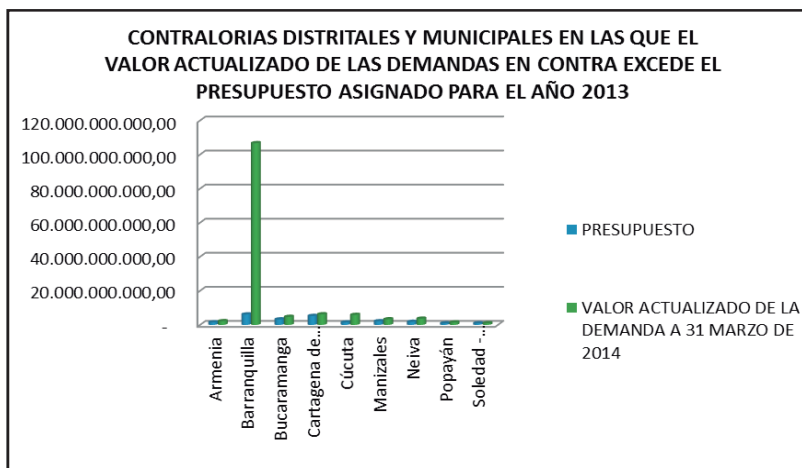


TABLA 08					
CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES	PRESUPUESTO	VALOR DE LA DEMANDA A 31-03-2014	%	VALOR DE LA SENTENCIA A 31-03-2014	%
Armenia	1.512.112.652	2.215.687.807,00	146,53%	175.721.333	
Barranquilla	6.149.452.234	106.691.607.878	1734,98%	35.482.361.959	577,00%
Bucaramanga	3.237.144.560	4.735.265.152,00	146,28%	4.734.765.152	146,26%
Cartagena de Indias	5.260.808.974	6.223.814.518,00	118,31%	730.386.562	
Cúcuta	1.458.369.971	5.909.325.967,00	405,20%	929.984.276	
Manizales	2.161.716.579	3.311.054.495,00	153,17%	-	
Neiva	1.803.843.390	3.680.277.532,40	204,02%	-	
Popayán	903.708.226	1.451.567.784,00	160,62%	22.905.015	
Soledad - Atlántico	938.393.006	1.011.106.725,00	107,75%	230.617.056	
Otras	74.015.248.930	16.263.500.027	21,97%	322.651.462	
Totales	97.440.798.522	151.493.207.885		42.629.392.815	

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

sin que se puedan admitir dilaciones injustificadas en el trámite de dichos asuntos. Al respecto pueden presentarse dos escenarios: el primero, que la entidad pueda incurrir en altos intereses moratorios al no tener presupuesto para hacer los pagos. Y el segundo, pagar las obligaciones correspondientes a las pretensiones a su cargo lo cual, de ser legal y financieramente posible, equivaldría a llevar a la quiebra a la contraloría territorial. Ninguna de estas dos soluciones es favorable, por lo cual esto se convierte en uno de los argumentos que se debe contemplar a la hora de aumentar el presupuesto de las contralorías territoriales.

Si la preocupante situación financiera descrita no fuera suficiente, debemos señalar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-643 de 23 de agosto de 2012, declaró la inexecutable del artículo 3° de la Ley 1416 de 2010, obligando a las contralorías territoriales a que asuman de manera directa el pago de las sentencias judiciales en contra, lo cual traería como consecuencia inevitable su desfinanciación o quiebra.

La Auditoría General de la República consciente de la grave situación financiera ocasionada por

las multimillonarias erogaciones presupuestales ocasionadas por sentencias judiciales en contra de los órganos de control fiscal territorial elaboró en el año 2012 el documento técnico: “Defensa Jurídica Pública de los Órganos de Control Fiscal Territorial y de la Auditoría General de la República”, mediante el cual y a través del desarrollo de estrategias y políticas se presentaron propuestas y estrategias para la reingeniería del control fiscal, en los temas relacionados con la prevención del daño antijurídico.

Fue así que en el año 2013 se efectuó al interior de la entidad el desarrollo, implementación, evaluación y difusión de un modelo de gerencia jurídica pública que orienta la política de defensa jurídica pública de la entidad y las contralorías territoriales que tiene como principal objetivo: “Diseñar, formular implementar, evaluar y difundir acciones y estrategias para el desarrollo de una eficiente, eficaz y efectiva defensa jurídica pública, mediante la prevención de daños antijurídicos y la defensa y protección efectiva de los intereses de la Nación, como necesidad inaplazable a implementarse en los organismos de control fiscal a efectos de resolver dicha problemática.”.

Ante tal situación, que afecta el patrimonio público de las contralorías por las multimillonarias erogaciones presupuestales que se derivan de las condenas en contra, lo cual imposibilita asumir dichos costos, agravado por el precario presupuesto con que cuentan que en algunos casos ni siquiera

alcanza para cubrir sus gastos de funcionamiento, requiere del concurso del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para encontrar soluciones que mitiguen esta problemática y así evitar el colapso de los órganos de control fiscal territorial.

**ANEXO No. 1**

**CONTROVERSIAS JUDICIALES  
CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES  
VIGENCIA 2013**

CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES	PRESUPUESTO	No. DE PROCESOS	CUANTIA INICIAL DE LA DEMANDA	% DEL PRESUPUESTO	VALOR ACTUALIZADO DE LA DEMANDA A 31 MARZO DE 2014	% DEL PRESUPUESTO
Amazonas	726.160.089,00	6	-		-	
Antioquia	30.576.955.000,00	209	52.312.698.561,00	171,09%	66.813.826.212,00	218,51%
Arauca	1.175.062.483,00	1	7.226.694,00	0,62%	8.719.507,00	0,74%
Atlántico	4.147.031.751,00	110	11.831.354.599,00	285,30%	12.635.458.559,68	304,69%
Bolívar	5.402.662.508,00	36	5.426.308.396,00	100,44%	5.746.561.455,00	106,37%
Boyacá	4.582.703.914,00	100	3.748.085.148,00	81,79%	3.345.701.119,00	73,01%
Caldas	2.794.834.089,00	26	246.622.290,00	8,82%	313.136.476,99	11,20%
Caquetá	1.075.791.461,00	10	148.610.856,00	13,81%	277.700.856,00	25,81%
Casanare	2.575.275.368,00	10	1.275.240.031,00	49,52%	1.549.580.341,63	60,17%
Cauca	2.720.053.535,00	31	1.125.195.568,00	41,37%	1.523.514.754,57	56,01%
Cesar	2.565.685.798,00	5	572.965.205,00	22,33%	544.964.232,00	21,24%
Chocó	1.401.539.103,00	3	25.000.000,00	1,78%	27.564.103,00	1,97%
Córdoba	2.795.343.477,00	1	15.000.000,00	0,54%	-	0,00%
Cundinamarca	14.766.502.217,00	14	814.677.705,00	5,52%	146.046.099,00	0,99%
Guainía	466.738.123,00	1	525.744.414,00	112,64%	-	
Guajira	1.299.083.002,00	21	1.761.720.798,00	135,61%	5.426.878.332,00	417,75%
Guaviare	1.008.643.770,00	5	212.459.552,00	21,06%	242.432.628,00	24,04%
Huila	3.780.031.200,00	31	2.165.294.981,00	57,28%	4.255.365.007,00	112,57%
Magdalena	2.991.852.958,00	20	764.195.754,00	25,54%	193.495.506,00	6,47%
Meta	3.614.854.183,00	25	19.830.347.986,00	548,58%	18.984.903.936,38	525,19%
Nariño	3.397.739.580,00	23	495.190.539,00	14,57%	1.260.687.516,00	37,10%
Norte de Santander	3.627.255.332,00	32	827.494.380,00	22,81%	11.454.239.251,00	315,78%
Putumayo	972.150.504,00	2	383.021.529,00	39,40%	579.533.218,00	59,61%
Quindío	1.752.737.331,00	9	98.510.100,00	5,62%	1.067.417.949,00	60,90%
Risaralda	2.915.005.507,00	25	89.473.333,00	3,07%	4.440.088,00	0,15%
San Andrés, Providencia	2.278.026.354,00	3	336.518.973,00	14,77%	99.072.748,00	4,35%
Santander	6.486.000.568,00	120	9.193.368.512,00	141,74%	23.389.460.690,00	360,61%
Sucre	2.050.365.771,00	14	43.404.337,00	2,12%	1.574.374.050,29	76,79%
Tolima	5.118.894.801,00	14	1.207.421.127,00	23,59%	1.420.424.698,00	27,75%
Valle del Cauca	11.339.421.331,00	46	929.769.926,00	8,20%	1.022.837.534,54	9,02%
Vaupés	611.490.397,00	1	60.433.335,00	9,88%	60.433.335,00	9,88%
Totales	131.015.891.505,00	954	116.473.354.629,00		163.968.770.203,07	

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013

## ANEXO No. 2

### CONTROVERSIAS JUDICIALES CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES VIGENCIA 2013

CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES	PRESUPUESTO	No. DE PROCESOS	CUANTIA INICIAL DE LA DEMANDA	% DEL PRESUPUESTO	VALOR ACTUALIZADO DE LA DEMANDA A 31 MARZO DE 2014	% DEL PRESUPUESTO
Armenia	1.512.112.652,00	34	1.970.926.684,00	130,34%	2.215.687.807,00	146,53%
Barrancabermeja	2.425.854.296,00	10	14.168.682,00	0,58%	-	0,00%
Barranquilla	6.149.452.234,00	340	40.888.233.442,00	664,91%	106.691.607.878,00	1734,98%
Bucaramanga	3.237.144.560,00	25	2.909.746.636,00	89,89%	4.735.265.152,00	146,28%
Buenaventura	2.312.552.427,00	1	44.496.700,00	1,92%	-	0,00%
Cali	17.402.524.737,00	63	4.926.674.246,00	28,31%	11.036.467.006,93	63,42%
Cartagena de Indias	5.260.808.974,00	80	4.817.153.110,12	91,57%	6.223.814.518,00	118,31%
Cúcuta	1.458.369.971,00	8	422.392.030,00	28,96%	5.909.325.967,00	405,20%
Dosquebradas	644.475.509,00	12	313.537.263,00	48,65%	313.537.263,00	48,65%
Floridablanca	1.171.073.164,00	15	276.563.023,00	23,62%	100.000.000,00	8,54%
Ibagué	2.520.261.510,00	15	767.745.713,00	30,46%	383.030.840,00	15,20%
Itagüí	2.253.409.480,00	15	212.003.962,00	9,41%	279.000.000,00	12,38%
Manizales	2.161.716.579,00	23	3.041.329.082,00	140,69%	3.311.054.495,00	153,17%
Medellín	28.493.154.614,00	2	-	0,00%	-	0,00%
Montería	741.262.500,00	4	252.408.793,00	34,05%	301.719.785,00	40,70%
Neiva	1.803.843.390,00	22	3.164.401.956,00	175,43%	3.680.277.532,40	204,02%
Palmira	2.292.659.133,00	15	690.606.322,00	30,12%	690.606.322,00	30,12%
Pasto	1.583.697.509,00	12	1.356.339.916,00	85,64%	1.548.583.076,00	97,78%
Pereira	2.506.590.911,00	29	304.022.992,00	12,13%	270.994.999,00	10,81%
Popayán	903.708.226,00	6	1.288.256.120,00	142,55%	1.451.567.784,00	160,62%
Santa Marta	1.502.988.854,00	17	1.061.104.042,00	70,60%	881.723.943,00	58,66%
Soacha	919.219.041,00	6	17.474.557,00	1,90%	-	0,00%
Soledad - Atlántico	938.393.006,00	15	351.962.077,00	37,51%	1.011.106.725,00	107,75%
Tunja	1.354.969.913,00	15	14.412.517,00	1,06%	6.921.525,00	0,51%
Valledupar	1.318.520.369,00	3	194.595.640,00	14,76%	194.721.140,00	14,77%
Villavicencio	2.437.034.963,00	4	124.551.453,00	5,11%	121.344.127,28	4,98%
Yumbo - Valle	2.135.000.000,00	7	266.696.000,00	12,49%	134.850.000,00	6,32%
Totales	97.440.798.522,00	798	69.691.802.958,12		151.493.207.885,61	

Nota: No se incluyen las Contralorías de Bello, Envigado y Tuluá. Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013





