

**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REFLEXIONES PARA LA VIGILANCIA FISCAL**

**DOCUMENTO TECNICO
BREVE RADIOGRAFIA DE LOS ORGANISMOS
DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA**

CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA
Auditor General de la República

RODRIGO TOVAR GARCÉS
Auditor Auxiliar

ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Elaborado por: **Armando Rodríguez Ángel** - Asesor de Despacho
Apoyo técnico: **Sebastián Poveda Garcés**- Tecnólogo grado 02
Revisado y ajustado por: **Alexandra Ramírez Suárez** - Auditora Delegada
Aprobado por: **Carlos Hernán Rodríguez Becerra** – Auditor General de la República

Bogotá D.C., febrero de 2019

1. LA RAZON DE SER DEL CONTROL FISCAL

La actual administración de la Auditoría General de la República, ha tenido una posición apartada de la propuesta de eliminar las contralorías territoriales y centralizar la función de control fiscal en un solo organismo de control, en contravía de lo establecido en nuestra Constitución Política en relación con el principio de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

En una de las primeras intervenciones realizada a finales del año 2017, en la el Sr Auditor General de la República tuvo la oportunidad de interactuar directamente con los contralores del país, manifestó los derroteros, de lo que sería la gestión al frente de la administración de la AGR, en dicha intervención el señor Auditor, presento su concepción del control fiscal como una importante herramienta para el mejoramiento continuo de la gestión en las entidades públicas sujetas a la vigilancia fiscal, más allá de la simple función resarcitoria del daño patrimonial causado a los bienes y recursos públicos, como consecuencia de una gestión pública ineficiente, ineficaz y antieconómica.

Es aquel entonces comentaba la forma como en la actualidad, las contralorías son medidas sólo a través del nivel de recuperación de recursos, lo que las deja mal posicionadas en los indicadores de gestión, especialmente cuando se pregunta ¿Cuánto han recuperado las Contralorías?. Por ello, se propuso cambiar el modelo de evaluación por uno que permita, no solo ver el costo/beneficio monetario, sino, lo que es más importante, la contribución de las contralorías en el cumplimiento de planes y programas de desarrollo económico y social de los sujetos vigilados y consecuentemente de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

La medición de la gestión fiscalizadora a partir de la simple fórmula del nivel de recuperación de activos ha generado una fuerte tendencia nacional, que “justificaba” la eliminación de las contralorías territoriales y que incluso fue elevada a documento especial del DNP (documento CONPES 167 de 2013) en el que se fijan los lineamientos para la política integral anticorrupción y que en el numeral 5.4, identificó una serie de debilidades en el control fiscal territorial, entre las que se encuentran

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

Hoy, este tipo de propuestas de eliminar las contralorías territoriales ha bajado de intensidad y lo vigente y necesario es la realización de una reforma estructural en el sistema de control fiscal imperante en el país, que permitan hacerlo más eficiente, efectivo y sobre todo oportuno, principios que no ha sido posible de implementar, precisamente porque el sistema que hoy opera es demasiado posterior, es permisivo y en ocasiones muy selectivo, aspectos que afectan de

manera directa los resultados alcanzados en relación con el buen uso de los recursos y bienes del estado.

Lo anterior como ya se ha expresado en diversos escenarios, por cuanto la eliminación de las contralorías territoriales, no es una solución estructural a los problemas y deficiencias que hemos observado en el sistema de control fiscal del país y que lo hacen vulnerable y poco efectivo a la hora de realizar un verdadero y eficaz control de los recursos y bienes del Estado.

Al contrario, el llamado es al fortalecimiento del control, mediante la creación de una política pública que se encargue de este importante tema, definiendo planes y programas de cobertura nacional, regional y local de mediano y largo plazo, frente a la vigilancia y control de los recursos públicos y a través de la estructuración de un Sistema Nacional de Control Fiscal, con atribuciones para proponer, coordinar y armonizar políticas públicas en las materias de su competencia.

No obstante, es innegable que los resultados obtenidos por las contralorías territoriales no son los más satisfactorios, como quiera que los niveles generalizados de corrupción administrativa que hoy presenta el país, son alarmantes y dificultan en gran medida el cumplimiento de los fines esenciales del estado, haciendo ineficaz la aplicación y orientación de los recursos públicos hacia la atención de las necesidades insatisfechas de la población, al permitir la desviación de los recursos del erario, hacia fines de carácter personal de quienes manejan el presupuesto público.

Actualmente, el control fiscal sigue siendo inefectivo, ineficaz e inoportuno y por ello, no presenta resultados contundentes que le muestren a la ciudadanía las razones por las cuales se justifica la existencia de las contralorías; sin embargo, esto no es culpa de las mismas, pues a nuestro juicio, su origen tiene múltiples explicaciones, entre las que se pueden citar el deficiente proceso de selección de contralores, la carencia de efectos reales en el no fenecimiento de cuentas, las deficiencias en los procesos misionales, las restricciones financieras etc.

2. EL PRESUPUESTO DESTINADO AL CONTROL FISCAL

Actualmente existen un total de 66 contralorías incluyendo la Contraloría de Bogotá D.C., las que a diciembre 31 de 2017, tenían un presupuesto total de \$1.00 billones, que comparado con el presupuesto de otros organismos de control como la Fiscalía General de la Nación y lo Procuraduría General de la Nación representan el 20,66% del total de presupuesto de estos tres organismos, el cual fue para esa vigencia de \$4,88 billones.

TABLA 1
PRESUPUESTO DEFINITIVO ORGANISMOS DE CONTROL 2016-2017

ORGANISMO DE CONTROL	2016	2017	% PART
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	525.900.602.940,00	627.316.565.188,00	12,91%
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	3.043.181.724.672,00	3.226.678.654.446,00	66,43%
CONTRALORÍAS	868.815.694.054,00	1.003.510.457.540,00	20,66%
TOTAL	4.437.898.021.666,00	4.857.505.677.174,00	100,00%

Fuente: Fiscalía General de la Nación – informes de ejecución presupuestal 2016-2017
Procuraduría General de la Nación – informes de ejecución presupuestal 2016-2017
Secretaría Distrital de Hacienda - informes de ejecución presupuestal 2016-2017
Auditoría General de la República – SIREL

En relación con el presupuesto de la Fiscalía General de la Nación de la vigencia 2017, el presupuesto de las 66 contralorías representa el 31,10%.

De igual forma, si se tiene en cuenta que los mayores presupuestos corresponden a la CGR y a la Contraloría de Bogotá D.C., (70,47% del total de presupuesto de las contralorías), las restantes 64 contralorías suman un presupuesto total de \$296.301,17 millones, es decir, el 6,10% del total de presupuesto señalado en la tabla 1, lo indica un promedio de recursos anuales de \$4.629,71 millones por contraloría territorial.

3. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL AL SISTEMA DE CONTROL FISCAL

Ha sido una posición permanente de la AGR, que contrario a las intenciones de propiciar la eliminación del Control Fiscal territorial, mi llamado es a su fortalecimiento, mediante la creación de un verdadero Sistema Nacional de Control Fiscal, que permita proponer, coordinar y armonizar políticas públicas cohesionadoras en materia de control, definir planes y programas de cobertura nacional, regional y local de mediano y largo plazo frente a la vigilancia de los bienes y recursos públicos.

En este sentido, en el Foro “El Futuro del Control Fiscal en Colombia”, organizado por esta entidad en el mes de julio de, con la colaboración de la Auditoría Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. y Federación Nacional de Departamentos, se propusieron ocho puntos básicos alrededor de los cuales, considero, se podría alcanzar una reforma estructural de nuestro sistema de control, sobre los cuales queremos insistir.

- Se precisa dar cumplimiento y desarrollo al criterio orientador consagrado en el Artículo 129 literal e) de la Ley 1474 de 2011, en el sentido de **implementar el control posterior inmediato**, con lo cual se subsana, al menos en parte, el problema de la oportunidad en el ejercicio auditor.

- Es necesario implementar también el **control previos excepcional** para aquellos casos en los cuales exista grave riesgo de afectación de los recursos públicos y en cuyo caso debe prevalecer el interés general.
- Se hace imperativo **eleva a rango constitucional la denominada función de advertencia**, para que, mediante su utilización responsable y técnica, las contralorías puedan generar alertas tempranas, cuando observen la posibilidad de que con la actuación administrativa se pueda lesionar gravemente los bienes y/o recursos públicos.
- La Auditoría General de la República insiste en la pertinencia de **alcanzar altos niveles de coordinación administrativa** entre las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República en especial en los temas relacionados con el control fiscal que se debe aplicar integralmente a los recursos transferidos del SGP y del SGR. De igual forma, se requiere mayor complementariedad entre el sistema de control fiscal interno aplicado por los sujetos de control y el externo desarrollado por las contralorías.
- Es preciso **fortalecer también la capacidad sancionatoria** de las contralorías como mecanismo realmente coercitivo que genere impacto en aquellos resultados negativos generados por los gestores fiscales. **El no fenecimiento de las cuentas**, por ejemplo, se ha convertido en un “saludo a la bandera”, que no deviene en ninguna clase de sanción para los responsables de rendir cuentas a las contralorías.

En relación con el fenecimiento, la Constitución Política en su artículo 268 numeral 2, le atribuye como una función al Contralor General de la Republica la de revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario, figura que fue reglamentada en la Ley 42 de 1993 en su artículo 17, sólo en cuanto al levantamiento del mismo.

La AGR ha definido el fenecimiento como el pronunciamiento objetivo y global acerca de la forma en que se han utilizado los recursos públicos por parte de las entidades y permite ponderar el grado de observancia de los principios que rigen el manejo del erario, es decir, la forma en que se ha cumplido la gestión fiscal, sin embargo, el concepto no ha sido desarrollado por la Ley.

El fenecimiento es un acto que se profiere como conclusión de la revisión de cuentas, igualmente el éste no genera ninguna consecuencia, administrativa, fiscal, disciplinaria o penal al funcionario que tuvo bajo su mando la gestión de los recursos objeto de evaluación.

- Es fundamental que se **modifiquen los actuales procedimientos del proceso de responsabilidad fiscal** que en la actualidad presentan importantes niveles de ineficiencia e ineficacia a la hora de calificar la conducta de los responsables fiscales.

- Las contralorías deben desarrollar el concepto de integralidad de la auditoría. La integralidad en el ejercicio del control fiscal, ha sido un tema de amplio debate por parte de los organismos de control fiscal, dada la diversidad de interpretaciones que se ha dado al concepto, en el marco de la autonomía que ostentan estas entidades. Sin embargo, es fundamental que frente a la necesidad de fortalecer el control fiscal en Colombia, se propenda por la unificación de criterios en torno a los conceptos fundamentales como lo es el de auditoría integral.

A partir de los elementos establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley 42 de 1993, se introduce una visión amplia e integral del control fiscal en Colombia, trascendiendo la limitación numérica legal en la que estaba soportado el anterior modelo de control previo y perceptivo.

En este sentido, (...) *La Corte se ha referido en numerosas oportunidades al alcance y características de dicha función en el ámbito de la Constitución Política, una de las cuales consiste en su naturaleza amplia. En este sentido es importante anotar que el hecho de que el control a la gestión fiscal haya sido previsto como posterior y selectivo de ninguna forma implica que deje de ser integral, puesto que comprende tanto el control financiero, como el de legalidad, de gestión y de resultados.* (...) ¹

Es en este contexto que surge el concepto de auditoría integral como un instrumento que les permite a los organismos de control fiscal la evaluación de la gestión fiscal, aplicando en forma simultánea los diferentes sistemas de que trata la Ley 42 de 1993 fundamentada en los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

La integralidad de la auditoría permite identificar procesos críticos y evaluarlos en toda su cadena de valor a partir de una misma muestra que sea representativa de la gestión a evaluar y que soporte las conclusiones sobre la totalidad de la gestión auditada.

Quizás la necesidad más apremiante es la de elevar a rango constitucional la culpa leve como elemento fundamental de la responsabilidad fiscal, pues de lo que se trata es de proteger los recursos. Este elemento de la responsabilidad ya había sido incorporado en el Artículo 4°, parágrafo 2° de la Ley 610 de 2000; sin embargo, fue declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-619 de 2002, que adicionalmente declaró inconstitucional la expresión “leve” contenida en el Artículo 53 de la norma señalada.

Todos estos comentarios y apreciaciones, y los demás que se identifiquen por los distintos actores, deben ser parte integral de una política clara y concreta sobre el

¹ Sentencia C-967/12 de la Corte Constitucional; Magistrado ponente JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

control que permita el diseño de acciones planeadas y formalmente adoptadas por el Estado colombiano, para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines esenciales.

La AGR ha iniciado ya este importante proceso, mediante acciones concretas como implementación de un observatorio de contratación en que los ciudadanos puedan interactuar con el organismo de control para mejorar los mecanismos y acciones de control a aplicar, el impulso al Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF- que se encontraba en cierta medida abandonado y sin posibilidades de funcionamiento etc.

4. DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN REPORTADA POR LAS CONTRALORÍAS A LA AGR.

Es importante recordar que la Ley 42 de 1993 reglamentó el ejercicio del control fiscal y el artículo 15, definió que la cuenta, como principal insumo para el ejercicio del control, es el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

Siendo la revisión de esta cuenta, el estudio especializado, que a esta le realizan los organismos de control fiscal durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones (Artículo 14 Ley 42 de 1993), la efectividad de este proceso, depende en gran medida de la calidad de la información reportada a los organismos de control; si esta, cumple con los atributos mínimos de calidad (precisa, completa, relevante, oportuna etc.), seguramente se lograrán resultados más ágiles y efectivos en el control fiscal.

Sin embargo, los distintos reportes de información que las contralorías territoriales le efectúan a la AGR, distan bastante del cumplimiento de estos atributos. Observándose, al realizar el análisis de la información rendida, diferencias sustanciales que afectan la calidad de los datos suministrados e incrementan el riesgo de auditoría en la aplicación del control fiscal.

Sobre el particular y con base en diferentes variables la AGR realizó un análisis, que arrojo los resultados mostrados a continuación.

4.1. Talento humano del control fiscal

El total de funcionarios reportados por las contralorías territoriales, a través del SIREL es de 1.613 del área administrativa y 5.569 del área misional para un total de 7.182 funcionarios. Sin embargo, en respuesta a la solicitud escrita efectuada

por la AGR, la información reportada da cuenta de 1.634 funcionarios adscritos al área administrativa y 5.500 funcionarios en el área misional para un total de 7.134 funcionarios, distribuidos como se observa en la tabla 1.

TABLA 2
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE TALENTO HUMANO
POR PARTE DE LAS CONTRALORIAS VIGENCIA 2017

CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO	DIFERENCIAS	CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO
	Área Administrativa	Área Misional	Área Administrativa	Área Misional	Área Administrativa	Área Misional
Amazonas	3	5	3	5	0	0
Antioquia	52	267	52	267	0	0
Arauca	4	8	6	6	-2	2
Armenia	9	15	9	14	0	1
Atlántico	41	41	35	47	6	-6
Barrancabermeja	7	11	43	11	-36	0
Barranquilla	46	87	46	87	0	0
Bello	7	14	15	6	-8	8
Bolívar	23	39	23	39	0	0
Boyacá	32	50	27	50	5	0
Bucaramanga	19	29	24	24	-5	5
Buenaventura	9	16	30	10	-21	6
Caldas	21	36	21	36	0	0
Cali	77	119	77	119	0	0
Caquetá	5	15	5	15	0	0
Cartagena de Indias	33	65	33	65	0	0
Casanare	8	23	10	27	-2	-4
Cauca	22	31	22	31	0	0
Cesar	7	27	8	27	-1	0
Chocó	8	14	8	15	0	-1
Córdoba	19	35	21	33	-2	2
Cúcuta	10	16	9	17	1	-1
Cundinamarca	79	124	9	84	70	40
Dosquebradas	4	7	4	7	0	0
Envigado	7	20	7	18	0	2
Floridablanca	9	8	9	8	0	0
General de la República	510	3401	510	3401	0	0
Girón	1	2	3	3	-2	-1
Guainía	1	6	1	6	0	0
Guajira	7	14	7	14	0	0
Guaviare	4	7	4	7	0	0
Huila	14	35	14	35	0	0
Ibagué	12	16	7	18	5	-2
Itagüí	8	18	8	18	0	0
Magdalena	23	31	23	31	0	0
Manizales	11	23	9	25	2	-2
Medellín	102	236	126	212	-24	24
Meta	22	40	20	48	2	-8
Montería	1	14	0	14	1	0
Nariño	24	49	25	48	-1	1
Neiva	12	15	8	19	4	-4

CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO	DIFERENCIAS	CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO
	Área Administrativa	Área Misional	Área Administrativa	Área Misional	Área Administrativa	Área Misional
Norte de Santander	22	41	22	41	0	0
Palmira	15	14	15	14	0	0
Pasto	14	21	12	23	2	-2
Pereira	15	30	16	32	-1	-2
Popayán	6	7	3	11	3	-4
Putumayo	4	8	4	8	0	0
Quindío	13	25	13	25	0	0
Risaralda	12	34	12	34	0	0
San Andrés, Pr. Sta Cat.	13	12	15	10	-2	2
Santa Marta	6	10	7	9	-1	1
Santander	23	71	24	71	-1	0
Sincelejo	8	7	11	5	-3	2
Soacha	8	12	8	12	0	0
Soledad	3	7	3	7	0	0
Sucre	16	33	16	33	0	0
Tolima	35	42	35	42	0	0
Tuluá	7	7	7	8	0	-1
Tunja	6	12	6	12	0	0
Valle del Cauca	45	80	45	80	0	0
Valledupar	3	13	6	10	-3	3
Vaupés	1	5	1	5	0	0
Vichada	3	6	3	6	0	0
Villavicencio	13	25	13	25	0	0
Yumbo	9	18	16	10	-7	8
TOTAL FUNCIONARIOS CONTRALORÍAS TERRITORIALES	1613	5569	1634	5500	-21	69

Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019. Contralorías territoriales del país- Información remitida vía correo electrónico entre el 16 de agosto y el 3 de noviembre de 2018 (incluye información reenviada con ajustes).

Como se observa al comparar los dos reportes, en 33 de las 65 contralorías territoriales del país, se presenta una diferencia de -21 funcionarios en el área administrativa y 69 funcionarios en el área misional.

Siendo la fuente oficial de información, el reporte realizado por las contralorías en el módulo SIREL, el 22,46% de los funcionarios vinculados al control fiscal se dedica a labores de carácter administrativo y el 77,54% a la labor misional. Sin embargo, este no es el comportamiento general de estas entidades, encontrando que existen contralorías territoriales en las cuales, un alto porcentaje de funcionarios se ubican en las áreas administrativas. Tal es el caso, de las contralorías del Atlántico, San Andrés, Sincelejo y Tuluá, en las cuales el 50% y más de sus funcionarios, están dedicados a labores de apoyo administrativo y una proporción inferior a las labores propias del control fiscal.

La planta de personal dedicada a la labor misional, es de vital importancia para la obtención de resultados efectivos en el control fiscal. Para tener un parámetro de comparación relacionado con la disponibilidad de talento humano, teniendo en

cuenta que el total sujetos de control reportados por las contralorías a diciembre 31 de 2017 fue de 4.295, si comparáramos esta cifra con la cantidad de funcionarios dedicados al área misional, en promedio, cada uno tendría que auditar un sujeto de control. Este indicador, sin tener en cuenta los puntos de control, que de conformidad con la normatividad interna de cada contraloría, ameriten ser auditados en forma independiente, se hace más llamativo en algunas contralorías, siendo las más representativas las siguientes, entre otras:

- ✓ Arauca 8,63 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Boyacá 5,78 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Cesar 5,04 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Casanare 4,61 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Ibagué 4,31 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Putumayo 4,13 sujetos de control por funcionario del área misional.
- ✓ Chocó 3,71 sujetos de control por funcionario del área misional.

4.2. Información presupuestal

Similar situación, se evidencia en las cifras de la información presupuestal reportada por las contralorías, que se observan en la siguiente tabla.

TABLA 3
REPORTE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL DE
LAS CONTRALORIAS VIGENCIA 2017 – PRESUPUESTO INICIAL

Cifras en pesos

CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO	DIFERENCIAS
Amazonas	872.285.578,00	955.237.729,00	-82.952.151,00
Antioquia	34.331.835.303,00	34.331.835.303,00	0,00
Arauca	1.457.640.530,00	1.457.640.530,00	0,00
Armenia	1.821.967.059,00	1.800.682.397,00	21.284.662,00
Atlántico	6.344.814.944,00	6.344.814.944,00	0,00
Barrancabermeja	2.822.756.688,00	2.822.756.688,00	20,00
Barranquilla	7.050.559.800,00	7.050.842.005,00	-282.205,00
Bello	1.950.336.117,00	2.002.408.198,00	-52.072.081,00
Bolívar	6.681.839.840,00	6.681.839.840,00	0,00
Boyacá	5.283.324.500,00	5.727.213.159,00	-443.888.659,00
Bucaramanga	5.627.136.062,00	5.627.136.062,00	0,00
Buenaventura	2.445.433.059,00	3.384.887.170,00	-939.454.111,00
Caldas	4.071.466.833,00	4.071.466.833,00	0,00
Cali	20.433.706.750,00	20.979.266.822,00	-545.560.072,00
Caquetá	1.329.769.000,00	1.410.913.373,00	-81.144.373,00
Cartagena	6.257.762.204,00	6.257.762.204,00	0,00
Casanare	2.992.063.142,00	3.513.036.769,00	-520.973.627,00
Cauca	3.386.773.647,00	5.331.931.891,00	-1.945.158.244,00
Cesar	2.866.373.318,00	2.866.373.318,00	0,00
Chocó	1.790.772.729,00	1.790.770.729,00	2.000,00
Contraloría General de la República	577.741.988.276,00	609.268.988.276,00	-31.527.000.000,00
Córdoba	4.192.078.358,00	4.045.976.041,00	146.102.317,00
Cúcuta	1.848.992.525,00	1.848.992.525,00	0,00
Cundinamarca	19.029.925.000,00	19.497.425.375,00	-467.500.375,00
Dosquebradas	781.113.039,00	781.113.039,00	0,00
Envigado	2.559.897.000,00	2.578.185.000,00	-18.288.000,00

CONTRALORÍA	REPORTE EN EL SIREL	REPORTE EN CORREO	DIFERENCIAS
Floridablanca	1.561.623.758,00	1.543.380.490,00	18.243.268,00
Girón	506.000.000,00	531.658.711,22	-25.658.711,22
Guainía	633.304.836,00	754.176.074,00	-120.871.238,00
Guajira	1.432.651.642,00	1.432.651.642,00	0,00
Guaviare	1.030.155.044,00	1.174.793.467,00	-144.638.423,00
Huila	4.274.364.026,00	4.274.364.026,00	0,00
Ibagué	3.050.716.451,00	3.050.716.451,00	0,00
Itagui	2.593.520.120,00	2.637.161.084,00	-43.640.964,00
Magdalena	3.489.559.908,00	3.694.870.470,00	-205.310.562,00
Manizales	2.698.703.421,00	2.625.102.419,00	73.601.002,00
Medellín	35.080.192.038,00	35.080.192.038,00	0,00
Meta	4.027.330.097,00	4.089.147.434,00	-61.817.337,00
Montería	1.182.139.141,00	1.182.139.141,00	0,00
Nariño	5.577.218.398,00	5.529.776.668,00	47.441.730,00
Neiva	2.204.900.000,00	2.158.985.824,00	45.914.176,00
Norte de Santander	4.603.727.027,00	4.641.404.352,00	-37.677.325,00
Palmira	2.231.139.045,00	2.225.876.925,00	5.262.120,00
Pasto	1.913.708.430,00	1.909.194.966,38	4.513.463,62
Pereira	2.955.448.096,00	3.005.179.194,00	-49.731.098,00
Popayán	1.066.243.360,00	1.084.184.955,00	-17.941.595,00
Putumayo	1.318.097.270,00	1.393.787.789,52	-75.690.519,52
Quindío	2.818.891.358,00	2.827.539.120,00	-8.647.762,00
Risaralda	3.220.800.016,00	3.468.862.419,00	-248.062.403,00
San Andrés	4.193.980.879,00	4.193.980.879,00	0,00
Santa Marta	1.487.853.436,00	1.512.889.432,00	-25.035.996,00
Santander	8.410.198.941,00	8.010.198.901,00	400.000.040,00
Sincelejo	997.937.039,00	997.937.039,00	0,00
Soacha	1.591.825.500,00	1.592.641.450,00	-815.950,00
Soledad	918.231.396,00	918.231.396,00	0,00
Sucre	2.923.717.074,00	2.885.940.728,00	37.776.346,00
Tolima	5.863.208.785,00	6.032.327.211,00	-169.118.426,00
Tuluá	1.243.862.331,00	1.243.862.331,00	0,00
Tunja	1.574.630.228,00	1.574.630.228,00	0,00
Valle del Cauca	15.157.050.612,00	14.647.182.588,00	509.868.024,00
Valledupar	1.705.263.000,00	1.758.676.254,00	-53.413.254,00
Vaupés	754.062.489,00	754.062.489,00	0,00
Vichada	697.648.839,00	753.975.336,00	-56.326.497,00
Villavicencio	2.578.893.740,00	2.622.288.578,00	-43.394.838,00
Yumbo	3.112.811.000,00	3.112.811.000,00	0,00
TOTAL PRESUPUESTO APROBADO TODAS LAS CONTRALORIAS	868.654.220.072,00	905.356.277.700,12	-36.702.057.628,12

Fuente: AGR SIREL – Contralorías territoriales del país- Información remitida vía correo electrónico entre el 16 de agosto y el 3 de noviembre de 2018 (incluye información reenviada con ajustes).

De acuerdo con la información registrada en el aplicativo de rendición de cuentas de la AGR – SIREL, en la vigencia 2017, el total del presupuesto inicial de las contralorías fue de \$868.654.220.072,00, lo que difiere notablemente del reporte efectuado por estas a la solicitud de la AGR, en donde dicha cifra asciende a \$905.356.277.700,12, con una diferencia de \$-36.702.057.628,12, es decir 4.23% más de lo reportado en SIREL, presentándose diferencia en 43 de las 65 contralorías territoriales.

4.3. Información de sujetos y puntos de control

Verificada la información reportada a la AGR con corte a diciembre 31 de 2017, por parte de las contralorías y relacionada con los sujetos y puntos de control vigilados fiscalmente, por éstas se evidenciaron inconsistencias.

El reporte realizado por las contralorías a través del SIREL, presenta un total de sujetos de control de 4.295 con 5.492 puntos de control. Por su parte, la información reportada por las contralorías a la AGR mediante correo electrónico, da cuenta de un total de 4.273 sujetos de control con 5.887 puntos de control. Es decir, se presenta una diferencia de 22 sujetos y 395 puntos de control.

En relación con los denominados puntos de control, esta Auditoría observa con preocupación, la inexistencia de parámetros claros y unificados en los organismos de control fiscal del país, al momento de realizar esta clasificación. En principio, encuentra la AGR que los denominados puntos de control fueron introducidos por la Contraloría General de la República, como un mecanismo para facilitar el desarrollo de las auditorías y la guía de auditoría de la CGR expedida en mayo de 2015, los definió así: *“Punto de Control: son aquellas dependencias de una Entidad Principal de carácter descentralizado o desconcentrado con una jurisdicción y/o prestación de servicios a nivel territorial, que se considere relevante para la evaluación de la gestión de la entidad y en dicha dependencia se realice gestión fiscal...”*

A nivel territorial, algunas contralorías utilizaron esta definición como parámetro al momento de realizar la clasificación de sus puntos de control; sin embargo, otras no la acogieron, razón por la cual no hay criterios unificados para la determinación de estos.

Es necesario, anotar que las normas vigentes, señalan que son sujetos de control fiscal, los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley, que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República (Artículo 2° ley 42 de 1993).

En el orden territorial, son sujetos de control fiscal los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior (Artículo 3° Ley 42 de 1993).

Como se observa, los denominados puntos de control no se encuentran establecidos legalmente en las normas de control fiscal, siendo su existencia, producto de la organización interna de las contralorías del país; sin embargo, considera este organismo de control, que para la realización de esta clasificación, es importante que las contralorías, utilicen criterios claros y unificados sobre el

tema; siendo necesario que en cada organismo de control fiscal en donde exista esta figura, reglamente su existencia a través de un acto administrativo en el que se defina su conceptualización y alcance.

TABLA 4
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL
POR PARTE DE LAS CONTRALORIAS VIGENCIA 2017

CONTRALORÍA	REPORTE EN SIREL		REPORTE EN CORREO		DIFERENCIAS	
	Sujetos de Control	Puntos de Control	Sujetos de Control	Puntos de Control	Sujetos de Control	Puntos de Control
Amazonas	5	6	5	8	0	2
Antioquia	445	240	445	240	0	0
Arauca	69	0	26	43	-43	43
Armenia	12	27	12	29	0	2
Atlántico	74	65	75	68	1	3
Barrancabermeja	8	16	8	16	0	0
Barranquilla	26	0	26	180	0	180
Bello	2	44	2	44	0	0
Bolívar	103	0	103	0	0	0
Boyacá	289	339	289	339	0	0
Bucaramanga	17	19	17	19	0	0
Buenaventura	14	41	14	41	0	0
Caldas	81	52	81	52	0	0
Cali	17	21	18	30	1	9
Caquetá	42	226	42	227	0	1
Cartagena	29	6	30	14	1	8
Casanare	106	94	106	94	0	0
Cauca	102	0	132	0	30	0
Cesar	136	159	136	159	0	0
Choco	52	191	55	191	3	0
Córdoba	89	489	89	489	0	0
Cúcuta	9	7	12	7	3	0
Cundinamarca	280	866	280	866	0	0
Dosquebradas	4	22	4	22	0	0
Envigado	10	15	10	17	0	2
Floridablanca	10	16	12	16	2	0
General de la Republica	587	320	585	320	-2	0
Girón	0	16	2	8	2	-8
Guainía	6	7	6	7	0	0
Guajira	46	31	46	31	0	0
Guaviare	19	34	19	34	0	0
Huila	131	2	131	2	0	0
Ibagué	69	14	69	14	0	0
Itagüí	32	0	32	0	0	0
Magdalena	70	70	71	70	1	0
Manizales	21	68	21	68	0	0
Medellín	50	217	50	217	0	0
Meta	71	166	71	166	0	0
Montería	3	63	3	63	0	0
Nariño	175	123	149	149	-26	26
Neiva	9	36	9	36	0	0
Norte de Santander	93	14	98	16	5	2
Palmira	6	5	6	5	0	0

CONTRALORÍA	REPORTE EN SIREL		REPORTE EN CORREO		DIFERENCIAS	
	Sujetos de Control	Puntos de Control	Sujetos de Control	Puntos de Control	Sujetos de Control	Puntos de Control
Pasto	9	16	9	51	0	35
Pereira	19	69	19	69	0	0
Popayán	8	4	8	4	0	0
Putumayo	33	173	36	173	3	0
Quindío	36	54	36	52	0	-2
Risaralda	91	68	91	68	0	0
San Andrés	4	10	4	10	0	0
Santa Marta	5	21	5	21	0	0
Santander	212	78	209	83	-3	5
Sincelejo	8	35	8	35	0	0
Soacha	7	2	7	2	0	0
Soledad	6	31	6	31	0	0
Sucre	77	337	77	337	0	0
Tolima	146	303	146	303	0	0
Tuluá	9	2	9	2	0	0
Tunja	6	17	6	17	0	0
Valle del Cauca	152	0	152	84	0	84
Valledupar	10	37	12	37	2	0
Vaupés	8	6	8	9	0	3
Vichada	9	19	9	19	0	0
Villavicencio	12	50	10	50	-2	0
Yumbo	9	13	9	13	0	0
TOTALES	4.295	5.492	4.273	5.887	-22	395

Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019. Contralorías territoriales del país- Información remitida vía electrónico entre el 16 de agosto y el 3 de noviembre de 2018 (incluye información reenviada con ajustes).

En relación con la información que las contralorías reportan a la AGR a través del aplicativo del Plan General de Auditorías – PIA, que recientemente entró en producción y que muestra la información a diciembre 31 de 2018, se tienen los siguientes datos:

TABLA 5
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL
POR PARTE DE LAS CONTRALORIAS - VIGENCIA 2018
PLAN GENERAL DE AUDITORIAS - PIA

VIGILADOS	CONTRALORIA GENERAL	%	CONTRALORIAS TERRITORIALES	%	TOTAL	%
SUJETOS DE CONTROL	1.721	30,9%	3.853	69,1%	5.574	100 / 53.7
PUNTOS DE CONTROL	238	5,0%	4.570	95,0%	4.808	100 / 46.3
# TOTAL	1.959	18,9%	8.423	81,1%	10.382	100 / 100

Fuente: AGR – SIREL. Módulo PIA

NOTA*: La CGR aclara su registro con lo cual su número de sujetos baja de 2.891 a 1.721; lo que modifica también el total de vigilados de 11.552 a 10.382, con lo que la distribución queda de la siguiente forma:

Como se observa, en el PIA a 31 de diciembre de 2018 se registran un total de 5.574 sujetos de control, mientras que para el 2017, se reportan en el SIREL 4.295 sujetos, lo que implicaría un aumento de 2.279 sujetos de control de un año al otro. En cuanto a los puntos de control en el PIA se registran a diciembre 31 de

2018, 4.808, en tanto que al mismo mes del año 2017, se reportan a través del SIREL 5.492 puntos, con una disminución de 684.

En lo relativo al reporte de información de la CGR, las diferencias obedecer a que ese organismo de control registró en el PIA como sujetos de control a las entidades territoriales que manejan recursos del SGP y del SGR, es decir a los 1.134 departamentos y municipios del país. En relación con los puntos de control, el módulo PIA registra 238 puntos de control, mientras que el SIREL a diciembre 31 del año anterior reporta 320, con una disminución de 82.

En las contralorías territoriales también se observan diferencias, en el PIA se registran 3.853 sujetos de control y en el SIREL se reportan 3.708, con lo que indicaría un aumento de 145 sujetos. En cuanto a los puntos de control, el módulo PIA registra 4.570 y el módulo SIREL reporta 5.172, lo que implicaría una reducción de 602.

4.4. Información sobre los resultados del control fiscal en términos de fenecimiento

La Auditoría General de la República realizó la evaluación de la gestión de las contralorías en relación con el fenecimiento de las cuentas auditadas durante la vigencia 2017, con los siguientes resultados:

Para la vigencia evaluada, las contralorías reportaron a la AGR a través del SIREL, un total de 4.570 auditorías programadas, de las cuales ejecutaron 4.653, es decir el 101,82%. Esto significaría, que por cada sujeto de control (4.295 según el reporte en SIREL ver tabla 3), se realizaron en promedio 1,08 auditorías.

TABLA 6
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE AUDITORIAS PROGRAMADAS Y EJECUTADAS
POR PARTE DE LAS CONTRALORIAS VIGENCIA 2017

CONTRALORIA	AUDITORIAS PROGRAMADAS	AUDITORIAS EJECUTADAS	FENECIDAS	NO FENECIDAS	SIN INFORMACIÓN	N/A
Amazonas	8	8	-	1	3	1
Antioquia	423	406	96	135	-	-
Arauca	14	14	-	-	-	14
Armenia	17	17	6	1	2	2
Atlántico	20	20	9	1	6	3
Barrancabermeja	57	57	3	-	38	1
Bello	18	18		1	9	
Bolívar	92	89	3	4		74
Boyacá	231	231	52	8	11	14
Bucaramanga	26	80	11	1	27	39
Buenaventura	14	11	2	-	3	6
Caldas	140	140	3	5	-	121
Cali	45	44	6	2	-	14
Caquetá	62	62	32	4	-	25
Cartagena de Indias	48	52	15	8	-	24
Casanare	57	56	2	2	-	15
Cauca	138	145	10	58	-	77
Cúcuta	13	20	3	-	13	4

CONTRALORIA	AUDITORIAS PROGRAMADAS	AUDITORIAS EJECUTADAS	FENECIDAS	NO FENECIDAS	SIN INFORMACIÓN	N/A
Cesar	78	75	31	3	-	44
Chocó	11	13	1	6	-	6
Córdoba	164	165	71	3	2	52
Cundinamarca	509	509	118	243	3	132
Dosquebradas	35	35		32	3	4
Envigado	30	26	1	1	1	20
Floridablanca	9	9	3	3	-	3
General de la República	405	412	72	61	1	98
Girón	0	0	-	-	-	-
Guainía	7	8	4	1	-	2
Guajira	16	17	-	1	2	14
Guaviare	8	8	-	8	-	-
Huila	166	166		3	66	95
Ibagué	35	35	19	6	1	55
Itagüí	51	71	2	-	6	63
Magdalena	69	66	8	13	-	45
Manizales	67	65	2	1	-	30
Medellín	75	75	31	-	17	26
Meta	54	48	70	1	21	25
Montería	23	23	1	-	-	11
Nariño	84	74	33	23	19	22
Neiva	12	9	1	1		10
Norte de Santander	44	44	3	1	34	1
Palmira	16	16	4	2	1	9
Pasto	10	24	6	-	1	1
Pereira	64	60		-	1	63
Popayán	16	16	3	-	8	5
Putumayo	39	39	19	6	8	8
Quindío	35	34	13	15	1	6
Risaralda	148	163	12	5		121
San Andrés, Pr. y Sta. Catalina	18	20	3	1	1	7
Santa Marta	13	13	1	1		1
Santander	154	154	32	28	-	85
Sincedejo	0	0	-	-	-	12
Soacha	9	9	6	1	-	-
Soledad - Atlántico	9	9		1	2	4
Sucre	49	50	15	26	-	3
Tolima	129	127	3	57	3	44
Tuluá	26	26	7	-	4	15
Tunja	26	26	6	-	10	
Valle del Cauca	351	351	221	33	-	97
Valledupar	15	14		6	1	4
Vaupés	11	10	7	-	-	
Vichada	9	9		1	2	6
Villavicencio	37	37	7	2	1	17
Yumbo - Valle	11	23	4	5	-	1
TOTAL	4570	4653	1093	832	332	1701

Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019 - Formato 21 Secciones 2 y 3

En relación con la gestión realizada en términos de fenecimiento o no de las cuentas, el reporte realizado por parte de las contralorías a la AGR, presenta los siguientes resultados:

TABLA 7
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS OBTENIDOS
POR PARTE DE LAS CONTRALORIAS VIGENCIA 2017

PRONUNCIAMIENTO	Nº	%
Fenecimiento	1.093	27,61%
Sin Fenecimiento	832	21,02%
Sin Reporte	332	8,39%
N/A	1.701	42,98%
TOTAL	3.958	100,00%

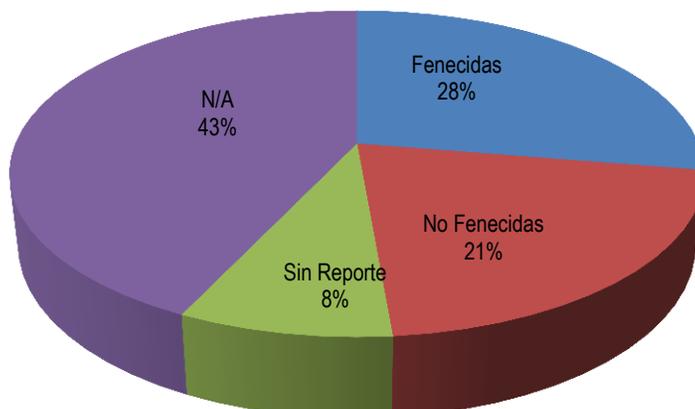
Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019.

- ✓ Se fenecieron un total de 1093 cuentas, que representan el 27,61% de las 3.958 auditorías con el objetivo de realizar pronunciamiento acerca del fenecimiento de la cuenta.
- ✓ No se fenecieron 832 cuentas, es decir el 21,02% del total sometido a vigilancia y control fiscal para efectos de fenecimiento.
- ✓ El formato 21 de SIREL, a través del cual se reporta la información relacionada con los resultados de las auditorías practicadas, presenta celdas reportadas como vacías, en 332 casos, situación que no permite determinar que tipo de pronunciamiento se emitió sobre la cuenta.
- ✓ De igual forma, en el referido formato, se reportan 1.701 casos señalados como N/A (no aplica), cifra que representa el 42,98% del total reportado.

Gráficamente la situación es la siguiente

GRAFICO 1

GESTIÓN DE CONTRALORÍAS 2017
AUDITORÍAS REALIZADAS POR MODALIDAD



Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019.

Llama la atención de esta Auditoría, que el total de resultados reportados de la gestión del proceso auditor (formato 21) por 3.958 actuaciones de control fiscal, difiera en 695, en relación con el total de auditorías ejecutadas en la vigencia, las cuales, conforme a lo registrado en la tabla 4, ascienden a 4.653.

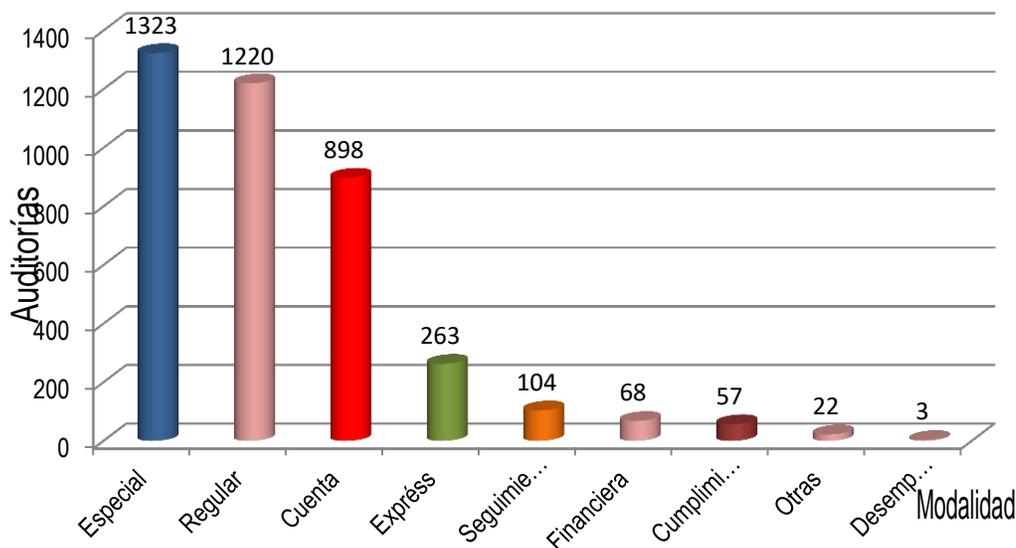
Para las 3.958 actuaciones de control fiscal reportadas, la modalidad de auditoría más utilizada es la auditoría especial con el 33,43% (1.323) de los casos, seguida por la auditoría regular con el 30,82% (1.220) y la auditoría a la cuenta con el 22,69% (898).

TABLA 8
REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS OBTENIDOS
AUDITORIAS POR MODALIDAD VIGENCIA 2017

MODALIDAD	N° DE AUDITORIAS	%
Regular	1.220	30,82%
Especial	1.323	33,43%
Exprés	263	6,64%
Cumplimiento	57	1,44%
Desempeño	3	0,08%
Financiera	68	1,72%
Seguimiento	104	2,63%
Cuenta	898	22,69%
Otras	22	0,56%
TOTAL	3958	100,00%

Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019.

GRÁFICO 2
GESTIÓN DE CONTRALORÍAS 2017
AUDITORÍAS REALIZADAS POR MODALIDAD



Fuente: AGR SIREL – consulta efectuada el 18/01/2019.

5. CONCLUSIONES

En la rendición de cuenta de las Contralorías del país, existen deficiencias en la información reportada a la Auditoría General de la República, a través del sistema de rendición de cuentas SIREL; situación, que genera riesgos para este organismo de control, no solamente en la misión de vigilancia fiscal, sino adicionalmente al momento de utilizar estos reportes, para efectuar pronunciamientos de reflexión fiscal que en el marco de la coadyuvancia, sirvan para fortalecer y mejorar el control fiscal del país.

Respecto del talento humano con el cual cuenta las contralorías territoriales, para el desarrollo de su labor, se evidencia que contralorías, como Atlántico, San Andrés, Sincelejo y Tuluá, el 50% o más de sus funcionarios, están dedicados a labores de apoyo administrativo y una proporción inferior a las labores propias del control fiscal, situación que, por obvias razones, debe tener una injerencia directa en los resultados obtenidos en desarrollo de la misión institucional de los organismos de control fiscal.

En este contexto, el número de funcionarios de las distintas contralorías, es decir, el talento humano disponible para el cumplimiento de las labores misionales, comparado con el número de sujetos de control (cálculo que no incluye los puntos de control) a cargo de cada una de estas, afecta los resultados del control fiscal. Tal es el caso, de contralorías como Arauca, Boyacá, Cesar, Casanare, Ibagué Putumayo y Chocó, en las cuales, al realizar este comparativo, en promedio cada

funcionario, tendría la responsabilidad de auditoría a más de 3 sujeto de control, esto sin tener en cuenta la posibilidad de que las contralorías realicen procesos auditores en forma independiente a los puntos de control que así lo establezcan.

En relación con los denominado puntos de control, en la legislación colombiana no existe esta categorización, razón por la cual se hace necesario que las contralorías unifiquen los criterios, con los cuales los determinan, reglamentando su existencia mediante actos administrativos en los que se defina su conceptualización y alcance.