

Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia



Banco Mundial

Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia



Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial

ISBN 978-958-99001-3-0

Resultados Misión de Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control
Fiscal Territorial en Colombia

Revisión documental

Auditoría General de la República - Banco Mundial

Edición, diseño y diagramación

Juan de Dios Cano Londoño

David Garzón Rodríguez

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Primera edición

1.000 ejemplares

Bogotá, Colombia, mayo de 2011

CONTENIDO

| | | |
|-----------|--|-----------|
| | Acrónimos | 6 |
| 1. | Prefacio | 7 |
| 2. | Objetivos del Proyecto | 9 |
| 3. | Marco Conceptual y Metodología | 11 |
| 3.1 | Gobernabilidad del Sistema de Control | 11 |
| 3.2 | Organización Federada | 14 |
| 3.3 | Inhibidores y Dinamizadores del Cambio | 16 |
| 3.4 | Métodos de Recolección de Información | 18 |
| 4. | El Modelo de Control Fiscal Territorial Colombiano | 24 |
| 4.1 | Situación Actual | 24 |
| 4.1.1 | Difusa estructura del Sistema de Control Nacional. | 24 |
| 4.1.2 | Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional. | 25 |
| 4.1.3 | Cortos períodos de actuación | 25 |
| 4.1.4 | Formación del Consejo Nacional de Contralores | 25 |
| 4.1.5 | Inexistencia de Sistemas Comunes y Modernos de Apoyo a la Función Contralora | 25 |
| 4.1.6 | Falta de eficiencia y eficacia de las entidades de Fiscalización | 26 |
| 4.1.7 | Control Preventivo y Control Concurrente | 26 |
| 4.1.8 | Lucha contra la corrupción | 27 |
| 4.1.9 | Rendición de Cuentas | 27 |
| 4.2 | La Contraloría General de la República | 27 |
| 4.2.1 | Gerencias Departamentales | 29 |
| 4.2.2 | Control Macroeconómico | 29 |
| 4.2.3 | Control Microeconómico | 31 |
| 4.2.4 | Control Previo y Posterior | 31 |
| 4.2.5 | Atribuciones del Contralor | 32 |
| 4.2.6 | Ámbito del Control Fiscal | 32 |
| 4.2.7 | Sistema General de Participaciones | 33 |
| 4.2.8 | Sentencia de la Corte Constitucional C-366/01 | 34 |
| 4.3 | La Auditoría General de la República | 35 |
| 4.4 | Las Contralorías Territoriales | 38 |

CONTENIDO

[CONTINUACIÓN]

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.4.1 | Contralorías Municipales y Distritales | 38 |
| 4.4.2 | Contralorías Departamentales | 41 |
| 4.5 | El Sistema de Control Interno | 44 |
| 5. | Lecciones Aprendidas | 50 |
| 5.1 | Percepciones de Funcionamiento del Sistema: Problemática | 50 |
| 5.1.1 | Difusa estructura del Sistema de Control Nacional. | 54 |
| 5.1.2. | Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional. | 55 |
| 5.1.3 | Cortos períodos de actuación | 56 |
| 5.1.4 | Formación del Consejo Nacional de Contralores | 57 |
| 5.1.5 | Inexistencia de Sistemas Comunes y Modernos de Apoyo a la Función Contralora | 58 |
| 5.1.6 | Falta de eficiencia y eficacia de las entidades de Fiscalización | 59 |
| 5.1.7 | Control Preventivo y Concurrente | 62 |
| 5.1.8 | Rendición de Cuentas | 63 |
| 5.2 | La Lucha contra la Corrupción | 64 |
| 5.3 | Factores de Riesgo: Inhibidores del Cambio | 65 |
| 5.3.1 | Inhibidores Internos | 65 |
| 5.3.2 | Dinamizadores Internos | 66 |
| 5.3.3 | Inhibidores Externos | 68 |
| 5.3.4 | Dinamizadores Externos | 68 |
| 5.3.5 | Inhibidores Estratégicos | 69 |
| 5.3.6 | Dinamizadores Estratégicos | 70 |
| 5.4 | Evaluación del Sistema por las Autoridades | 72 |
| 5.4.1 | Resultados Esperados | 73 |
| 5.4.2 | Autonomía | 74 |
| 5.4.3 | Cambios estructurales | 74 |
| 5.4.4 | Descentralización | 75 |
| 5.4.5 | Influencia de la CGR | 75 |
| 5.4.6 | Control de gestión | 75 |
| 5.4.7 | Control Preventivo | 76 |
| 5.4.8 | Control Fiscal Interno | 76 |
| 5.4.9 | Lucha contra la Corrupción | 77 |

CONTENIDO

[CONTINUACIÓN]

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.4.10 | Alianzas Estratégicas | 77 |
| 5.4.11 | Otros Factores Componentes | 78 |
| 5.5 | Diagnóstico de la Auditoría General de la República | 78 |
| 5.5.1 | Debilidades no Atribuibles a los Órganos de Control Fiscal | 79 |
| 5.5.2 | Problemas que Pueden Ser Resueltos por las Propias Autoridades de Control Fiscal | 80 |
| 6. | Propuesta: El Sistema Nacional de Control Colombiano | 82 |
| 6.1 | Estructura de Gobierno del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial | 83 |
| 6.2 | La Estructura de Control del Sistema | 87 |
| 6.3 | Funciones nucleares: la Capacitación, el Desarrollo Informático y la Operación del Sistema | 87 |
| 6.4 | Funciones y Membresía del Comité Directivo | 88 |
| 6.5 | Elección y Período de los titulares de las Organizaciones del Sistema | 90 |
| 7. | Estrategias de Implementación | 91 |
| 7.1 | Desarrollos Orgánicos | 91 |
| 7.2 | Construcción de las bases de consenso | 92 |
| 7.3 | Modificaciones Legales | 94 |
| 7.4 | Hoja de Ruta | 95 |
| 8. | Bibliografía | 97 |
| | Anexo I: Problemática y Preguntas de Investigación [Continuación] | 102 |
| | Anexo II: Cuestionario | 103 |
| | Anexo III: Entrevistas | 112 |
| | Anexo III.a. Guía de Entrevistas | 112 |
| | Anexo III.b. Informe Entrevistas. Dr. Ernesto Tuta, Asesor de la AGR. | 112 |
| | Anexo IV: Marco Legal | 117 |
| | Anexo IV.a. Constitución Política de la República de Colombia De 1991 | 117 |
| | Anexo IV.b. LEY 42 DE 1993 | 125 |
| | Anexo IV.c. LEY 610 DE 2000 | 151 |
| | Anexo IV.d. Resolución de Contraloría 5678 de 2005 | 167 |
| | Anexo V. Misión de expertos. Foro para la presentación de propuestas de la misión de expertos para el fortalecimiento del control fiscal nacional territorial en Colombia | 174 |
| | Anexo VI. Acuerdo de bogotá para el fortalecimiento y la modernización del control fiscal en colombia | 196 |

ACRÓNIMOS

| | |
|---------|--|
| AGR | Auditoría General de la República |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CNC | Consejo Nacional de Contralores |
| IDI | INTOSAI Development Initiative |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions |
| SEV | Sistema Especial de Vigilancia |
| SGP | Sistema General de Participaciones |
| SNCFTC | Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia |
| SINACOF | Sistema Nacional de Control Fiscal |

1. PREFACIO

1. El presente informe sobre el Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial colombiano es el resultado del trabajo realizado en forma conjunta por un equipo de expertos y asesores de la Auditoría General de la República (AGR) y del Banco Mundial, a partir del Foro realizado por la AGR el 12 de mayo de 2010 en Bogotá, Colombia, “Reformar el Control Fiscal Territorial Colombiano: Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales”. Es en este contexto, en el que la AGR solicita el apoyo del Banco Mundial para su participación en establecer los elementos básicos para un plan de modernización y fortalecimiento de las contralorías territoriales de Colombia.
2. La Misión de Expertos, estuvo liderada por el Dr. Iván Darío Gómez Lee, Auditor General de la República y Dra. Isabel Martínez Gaitán, Directora de la Oficina de Estudios Especiales por parte de la AGR, y por la Lic. Xiomara Morel, Especialista en Gestión Financiera, y encargada de este proyecto en el Banco Mundial. La elaboración del Informe estuvo a cargo del Dr. Genaro Matute Mejía, Consultor del Banco Mundial y Ex contralor del Perú, quien diseñó la metodología de trabajo, facilitó las discusiones de grupo de la Misión de Expertos y formuló la propuesta del modelo de gobernabilidad del Sistema. Los demás miembros del equipo de la AGR lo conformaron el Dr. Antonio Hernández Gamarra, Ex Contralor General de la República y Asesor Externo de la AGR; la Dra. Ana María Echeverry, Auditora Auxiliar; Dr. Freddy Céspedes, Auditor Delegado; Dr. Carlos Augusto Cabrera, Director de Control Fiscal y Dr. Ernesto Tuta Alarcón, Secretario Técnico de la Misión de Expertos.
3. El informe se benefició también de la valiosa contribución de los contralores territoriales, Dr. Hernando Sierra Porto, Presidente del Consejo Nacional de Contralores y Contralor del Distrito de Cartagena, el Dr. Gustavo Adolfo Castañeda, Contralor Municipal de Manizales; y el Dr. Freddy Camacho, Contralor Departamental del Tolima. Las mesas de trabajo de la Misión, en su fase final contaron con la participación del Dr. Héctor Javier Osorio, Director de Planeación y Dra. Zoraida Rincón, Directora de Control Interno de la Contraloría General de la República; igualmente

de la Dra. Mariana Gutiérrez, Directora de la oficina de Planeación de la Auditoría General de la República.

4. El equipo de la Misión de Expertos desea agradecer de manera especial la colaboración de la Dra. Sandra Morelli Rico, Contralora General de la República y las entidades y autoridades consultadas, las cuales mostraron alta disposición y buen apoyo en el desarrollo de entrevistas y aplicación de las encuestas realizadas durante la elaboración del Informe. Igualmente, agradecemos la participación entusiasta e interesada de los contralores territoriales, representantes ministeriales, y académicos en el evento de diseminación de la propuesta planteada en el Informe, que se llevó a efecto en Bogotá, Colombia el día 18 de noviembre del año en curso.
5. La preparación del Informe contó también con los aportes de Eduardo Somensatto, Trichur Balakrishnan, Lisa Bhansali, Daniel Boyce, Diana Guzmán y Alejandra González, todos del Banco Mundial, y de Andrea Novoa de la AGR.

Noviembre 2010

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO

6. El objetivo de este estudio es presentar una propuesta de gobernabilidad del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia (SNCFTC) en términos de una organización que permita unificar e integrar la actividad de control fiscal en todo el país manteniendo la autonomía de las contralorías territoriales y que a su vez esté de acuerdo a las metas estratégicas planteadas por INTOSAI.
7. El control fiscal en Colombia se rige por la Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y por la Constitución de 1991. La denominación de control fiscal define a una función pública que se encarga de vigilar el manejo correcto de los recursos públicos por las entidades y particulares que los administran. Se ejerce en forma posterior y selectiva, además la Constitución de Colombia establece que se debe hacer control de gestión y resultados, de carácter micro y macro a las finanzas y demás recursos públicos. La Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales son las encargadas de conducir el control fiscal. Las contralorías territoriales pueden ser distritales, municipales y departamentales, más adelante se describe su ámbito de actuación y sus funciones. Según la Constitución Política, la CGR tiene la atribución de dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial (Artículo 268-12 Superior). Así mismo, todas las contralorías son supervisadas y controladas por la Auditoría General de la República (AGR), sin embargo carecen de un organismo coordinador que facilite su accionar. Existe un Consejo Nacional de Contralores (CNC) que se ha formado por iniciativa de los mismos contralores, como organización gremial pero sin atribuciones reglamentarias frente al control fiscal.
8. En este estudio, se revisan las alternativas organizacionales que presentan un trabajo integrado y sistematizado que coordine la actuación de las contralorías territoriales, que no han logrado armonizar las normas de control y por indefiniciones sobre las funciones asignadas a cada quien en su nivel de actuación. Así mismo se desarrolla la propuesta de gobernabilidad más adecuada conforme a las recomendaciones de

la INTOSAI para un trabajo coordinado de las contralorías territoriales con la CGR. Estos resultados se basan en la percepción de la problemática del control fiscal colombiano, los inhibidores y dinamizadores al cambio y las reformas del mismo. Este enfoque permite viabilizar las reformas al sistema de control territorial en Colombia a través de una propuesta de formación del sistema de control territorial. El resultado permitirá a la AGR preparar una propuesta para las reformas y el desarrollo de un proyecto de modernización y fortalecimiento del sistema de contralorías territoriales en Colombia. A partir de este momento se va a considerar como sistema de control al sistema de Control Fiscal Territorial, a menos que se especifique de otra manera.

3. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

9. En la conducción de este estudio se considera relevante tener algunos conceptos que ayuden a preparar la propuesta de cambios necesarios en la gestión del control fiscal territorial colombiano. Los problemas críticos identificados en este documento sugieren que los problemas fundamentales giran alrededor de problemas de gobernabilidad, de la apropiada macro estructura organizacional y de los elementos que inhiben o facilitan el cambio hacia un nivel más avanzado en el control de recursos del Estado.
10. En esta sección se incorpora la discusión de los aspectos críticos de la investigación, la Gobernabilidad de un Sistema de Control, El Sistema de Organización Federativa y los Inhibidores y Dinamizadores de un cambio en el sistema de control.

3.1 GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL

11. Un aspecto importante de toda organización y en especial de los sistemas del Estado es la definición de su gobernabilidad. El modelo de gobernabilidad del sistema de control en este documento se considera a las tradiciones e instituciones usadas por las autoridades para ejercitar el control fiscal. En ese sentido se incluye: la dimensión política o el proceso de selección, monitoreo y reemplazo de autoridades; la dimensión económica o la capacidad de administrar efectivamente recursos e implantar sólidas políticas, así como el promover una estructura organizacional que permita la participación apropiada de los órganos y entidades involucradas, y, la dimensión institucional, que corresponde al respeto de los ciudadanos, otras instituciones y el Estado en su conjunto por las organizaciones que comprenden el sistema nacional de control (Kaufmann, 2006).
12. La gobernabilidad del control fiscal territorial en Colombia considera un conjunto de instituciones con actuaciones autonómicas pero coordinadas por mandato Constitucional entre las que se incluyen la CGR, la AGR y las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales.

13. Colombia ha demostrado en los últimos años que tiene instituciones fuertes y que existe un nivel avanzado de gobernabilidad (González y Otero, 2006). Sin embargo la historia del desarrollo territorial colombiano presenta regiones con gobernabilidad aceptable según las reglas burocráticas y tecnocráticas, unas donde existen instituciones regidas por el poder militar y otras donde se debe negociar constantemente con las élites locales en su conducción. Este panorama permite considerar que la diversidad territorial se refleje en la diversidad de sus contralorías que requieren un mayor nivel de integración.
14. El mayor compromiso que tiene un país es tener un sistema de control técnico e integrado, no solo legalmente si no también con orientaciones y métodos de operación y de acción coordinadas tanto a nivel de gestión de sus recursos como de tratamiento de los estudios y análisis que se realizan a las entidades del país. El crecimiento institucional responde a un mandato constitucional de descentralización territorial lo que no quiere decir que no puedan existir organismos que permitan coordinar el uso favorable de los limitados recursos del país para desarrollos humanos, de tecnología y de atención a revisiones fiscales. La dependencia de las contralorías territoriales de sus gobiernos locales y departamentales es muy alta y por lo tanto los balances políticos que hoy proveen la AGR y la CGR no son suficientes para contrarrestar cualquier desviación que se pueda generar a nivel político local.
15. El sistema de gobierno tiene una importancia fundamental en la definición de su ámbito de actuación para evitar conflictos interinstitucionales que ya han surgido y en la que los contralores territoriales emitieron un comunicado en el que hacían mención a decisiones de la CGR de actuar en control excepcional sobre proyectos y entidades de competencia territorial entregando información ya desarrollada por las territoriales para uso por la CGR .
16. Los principios, metas y estrategias de INTOSAI pueden ser la base de un sistema de gobernabilidad que contemple la actuación de un organismo que comprenda el sistema de control colombiano. Las tres primeras metas de esta organización internacional son perfectamente adaptables a una realidad nacional las que deberán integrarse en una organización nacional de acuerdo a lo señalado en negritas en las siguientes metas de la INTOSAI:
17. El gobierno del SNCFTC debe considerar que las contralorías puedan cumplir con los requisitos propuestos por la Meta 1 que busca tener organizaciones fuertes que puedan mantenerse independientes y con profesionales en posibilidad de realizar un

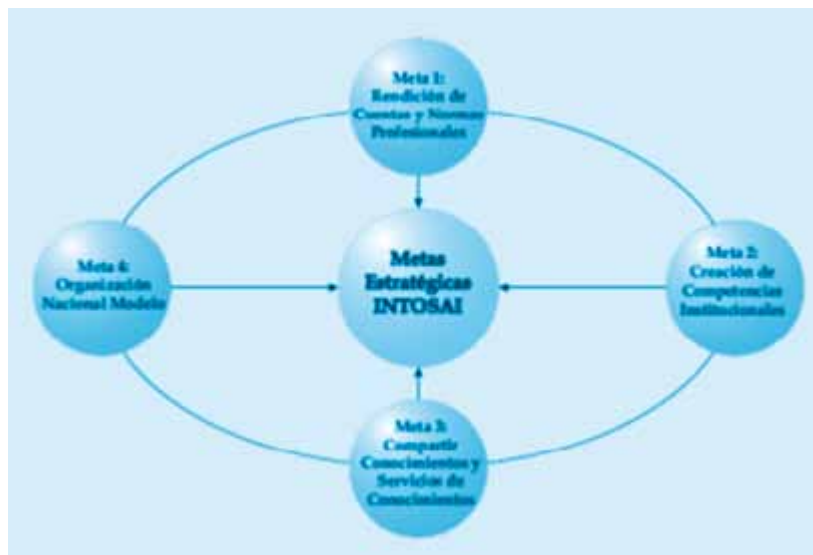
control no solamente en el ámbito financiero si no también un control de desempeño orientado a revisar la eficacia y la economía del gasto público.

TABLA 1 Adaptación de las Metas Estratégicas de INTOSAI a una Organización del Control Fiscal Colombiano

| |
|--|
| <p>Meta 1: Rendición de cuentas y normas profesionales: Promover EFS (contralorías) fuertes, independientes y multidisciplinarios (1) alentando a las EFS (contralorías) a liderar mediante el ejemplo, y (2) contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.</p> <p>Meta 2: Creación de competencias institucionales: Crear competencias y capacidades profesionales en las EFS (contralorías) mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo.</p> <p>Meta 3: Compartir conocimientos y servicios de conocimiento: Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las EFS (contralorías), a través de la comunicación de conocimientos, que incluye las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos.</p> <p>Meta 4: Organización internacional (nacional) modelo: Organizar y gobernar la INTOSAI (organización nacional) de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernabilidad, realizando al mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y el equilibrio regionales y los diferentes modelos y enfoques de las EFS (contralorías) miembros. (INTOSAI, 2005)</p> |
|--|

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010 con base en las Metas de INTOSAI (2005)

GRÁFICA 1 Metas de INTOSAI



Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

18. La segunda meta sugiere la necesidad de mantener un conjunto de profesionales en constante actualización y formación, a través de sistemas de entrenamiento y de asistencia técnica que orienten a los profesionales de estas organizaciones al logro de un mejor control fiscal. La tercera meta promueva la relación continua entre las contralorías miembro buscando la cooperación interinstitucional y compartir las mejores prácticas en todos los niveles. En este sentido la propuesta del proyecto de la contraloría tipo (Restrepo, et. al. 2010) en la que se propone que los esfuerzos de una contraloría, en este caso la de Manizales, en el desarrollo de procesos, actividades y sistemas informáticos para el trabajo misional sea compartido con otras contralorías territoriales. Finalmente, la Meta 4 busca promover que la asociación de las contralorías se convierta en el sistema que defienda los intereses comunes de la organización como apoyo a definir su independencia y autonomía mientras institucionaliza un trabajo profesional en todas las organizaciones,
19. Otro de los aspectos de gobernabilidad se refiere a los deberes y derechos que cada quien en la asociación deben tener respetando el nivel de autonomía permisible para una acción coordinada y en conjunto de las contralorías. De tal forma que se asuma un nivel de compromiso en el cumplimiento de las metas y los objetivos comunes que la propia organización defina.
20. Finalmente, los aspectos de los procedimientos y los términos de los períodos para los cuales son elegidos los titulares de las contralorías también corresponden a una decisión de la gobernabilidad del sistema. En este sentido, la estabilidad del gobierno institucional, aunque no se puede eximir totalmente de la influencia política, dado que el proceso de elección responde a un mandato político, el liderazgo y conducción institucional debe estar exento de este mandato y debe responder a principios técnicos y de responsabilidad individual.
21. Estos conceptos definen los aspectos que habrán de evaluarse en este estudio para formular más adelante las recomendaciones de cambio y reformas del sistema de control colombiano.

3.2 ORGANIZACIÓN FEDERADA

22. La concepción del diseño organizacional ha experimentado cambios muy importantes pero casi todos dirigidos hacia la formación de organizaciones públicas orientadas a gestionar el conocimiento que establezcan como premisa la innovación, la participación ciudadana y la descentralización. En este contexto, la innovación en

el sector público considera las premisas de que una organización que adapte sus procesos y sus productos a las necesidades de una sociedad que evoluciona y demanda cada vez una mayor atención. La participación ciudadana es una exigencia hoy en las democracias modernas pues la interacción entre el Estado y los ciudadanos permite un mayor ajuste de los gobiernos y aquellos que tienen la opción de elegirlos. Es así que la transparencia en las acciones del gobernante le brinda fortaleza y siembra en los ciudadanos la semilla del control social que es el balance que la democracia usa para corregir o fortalecer las acciones del gobernante.

23. La descentralización por su parte determina la necesidad de que las decisiones que se tomen en la conducción de un país se sustenten en la realidad de sus pueblos. La Nación Latinoamericana con pueblos con realidades económicas y sociales en diferentes estadios de desarrollo, exige que las decisiones y que los compromisos se realicen independientemente en cada región territorial fuera del centro del país. Pero una descentralización llevada al extremo pone en peligro la identidad de una Nación que de por sí misma tiene que reasignar recursos entre los que más tienen y los que menos tienen.
24. El diseño de organizaciones complejas y modernas ha evolucionado alrededor de principios como integración de la cultura corporativa, simplicidad para lograr definir estructuras más funcionales, flexibilidad en la respuesta a cambios e incertidumbres del entorno y conocimiento buscando sostener y mejorar los recursos para sostener la innovación y el cambio (Marroquín y Castromán, 2003). Estos son requisitos de diseño que deben respetarse cuando se piensa en una organización compleja.
25. A estos principios se le debe agregar nuevas formas de organización que surgen ante el reto de enfrentarse a nuevas paradojas de ser grande y actuar como organización pequeña (Handy, 1994) o pensar como país y actuar localmente como unidad territorial, o buscar nuevos enfoques de solución de problemas (Nonaka y Takeuchi, 1995). Estos dos enfoques se complementan pues las unidades requieren innovar frente a problemas locales, adaptándose y cambiando continuamente, pero requieren que la innovación alcance a toda la organización para que esta se institucionalice y se tengan respuestas consistentes a problemas similares.
26. Es aquí donde la organización federada (Handy, 1994) en la cual existe un gobierno central colegiado y con unidades autónomas responde eficazmente a organizaciones con unidades de alta autonomía pero que tienen que actuar coordinadamente. En el sector público, especialmente en las tareas de control fiscal territorial se requieren: unidades orgánicas multifuncionales, autónomas y altamente descentralizadas; con

jerarquías de orden basadas en valores compartidos, pero con autoridades limitadas; orientadas a la coordinación, donde los límites de la organización permitan dar y recibir información, compartir recursos y que se identifique el bien común. Las unidades orgánicas deben mantener el más amplio nivel de autonomía pero tienen que ceder a una unidad central algunas funciones que promuevan la coordinación y los servicios que, por economía de escala, son comunes.

27. De esta manera, en la organización federada existen conceptos como la doble pertenencia o territorialidad donde una unidad se debe a su territorio local pero también al compromiso nacional. La autoridad limitada también se tiene que entender y aceptar, principalmente por las unidades orgánicas cuyo compromiso llega a construirse con los beneficios de pertenecer a la organización, que aunque esta solo tenga la obligación legal de armonizar, no pueden dejar de cumplir con el respeto a principios comunes, obligaciones de estricto cumplimiento dictadas por la misma organización y aplicación de preceptos. Finalmente, el principio de autonomía de actuación se respeta, de acuerdo al mandato de la ley.
28. El cambio que exige esta forma organizacional es muy difícil en casos en los que se quiere transformar una organización funcional típicamente centralizada a una federada. Los procesos de cambio presentan más inhibidores que dinamizadores. Pero es aún más difícil en los casos en que el proceso va a la inversa. Es decir cuando no se tiene una organización si no agrupaciones de entidades autónomas, sueltas y medianamente integradas, el proceso de formación de una federación se dificulta pues requiere una aceptación de muchos actores participantes.
29. Las responsabilidades que deben asumir los directivos en una organización federada no se han estudiado empíricamente, pero así como los miembros de la organización asumen las suyas se espera que el liderazgo que se ejerce desde estas posiciones refuerce la gobernabilidad de la sociedad o en este caso el sistema. En el caso de empresas, el gobierno corporativo exige un comportamiento y responsabilidades con parámetros más claros (Huse, 2005). Es así que se espera que los miembros de la alta dirección estén involucrados pero que no sean ejecutivos, que presenten retos y que apoyen el trabajo, y que se mantengan independientes pero involucrados.

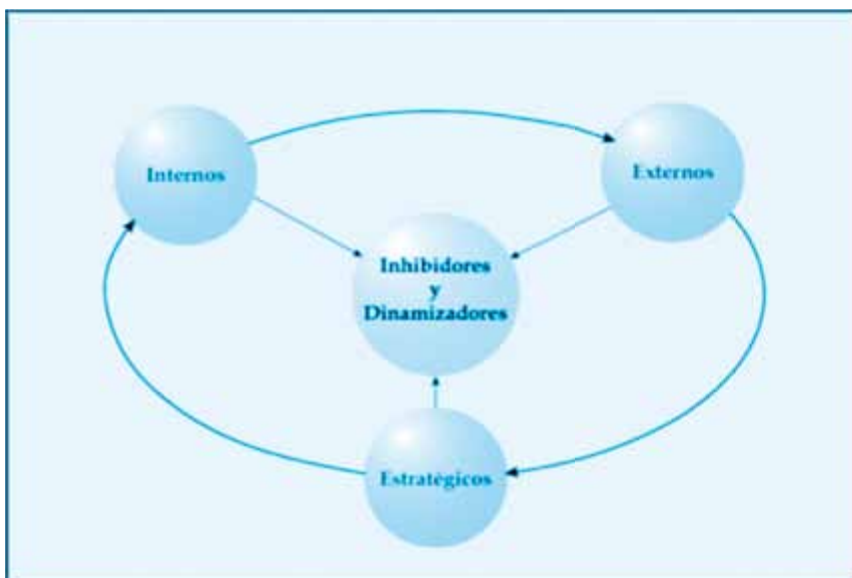
3.3 INHIBIDORES Y DINAMIZADORES DEL CAMBIO

30. Las reformas que requiere realizarse al sistema de control territorial colombiano no están exentas de factores que las dificultan o las facilitan. En este sentido se debe

identificar estos factores para entender mejor los elementos internos, externos y estratégicos a considerar en el diseño de las reformas (Huse, 2005). En el ámbito de los cambios organizacionales se ha venido estudiando el efecto de los inhibidores y dinamizadores en el alineamiento entre la estrategia de empresas y los sistemas de información como principal elemento de cambio organizacional (Luftman, et. al., 1999; Luftman, 2003; Ordaz et.al. 2009; Tavalea, 2009). Construyendo sobre la base de los trabajos de estos autores se establece los conceptos de inhibidores como aquellos elementos que frenan el cambio y los dinamizadores como aquellos que lo facilitan en el cualquier proceso de cambios. Se parte de la premisa que los inhibidores y los dinamizadores no son los extremos de una escala de factores que afectan el cambio, si no que pueden co-existir ambos y todavía mantener o cambiar el status quo.

31. Los factores internos se refieren a aquellos que se encuentran en las mismas organizaciones del sistema. Los factores internos corresponden a los recursos internos que se usan desde el punto de vista del enfoque de estrategia basada en recursos. Estos recursos son: personal, tecnología de información, procesos, estructura organizacional, infraestructura física, y cultura organizacional (Harrison, 2003). La carencia o presencia de estos factores definen los inhibidores o dinamizadores internos del cambio.

GRÁFICA 2 Inhibidores y Dinamizadores del Cambio



Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

32. Los factores externos son aquellos que tienen que ver con la superestructura de los sistemas de entorno: social, económico, político, tecnológico y ecológico (Johnson & Scholes, 2005). En este sentido estos factores usados en el análisis estratégico corresponden a los inhibidores y dinamizadores externos. Por ejemplo el nivel de desarrollo tecnológico y la existencia de bases de datos a disposición de las contralorías corresponden a un dinamizador externo a diferencia del nivel de desarrollo tecnológico dentro de las contralorías que corresponde a uno interno.
33. El tercer grupo de factores son los estratégicos que actúan a través de las instituciones que rodean a las contralorías y que de una u otra forma afectan el resultado de las mismas (Johnson & Scholes, 2005). En este sentido tenemos a las organizaciones de impacto directo como la Contraloría General o la Auditoría General. Puesto que en la Constitución se establece una necesidad de responder estrechamente a la preocupación ciudadana es de importancia explorar por el rol de las instituciones de la Sociedad Civil.
34. Finalmente, considerar en tercer nivel a la relación estratégica con otras instituciones que actúan en forma concomitante como las Oficinas de Auditoría Interna de las entidades supervisadas, las otras Contralorías, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales y Distritales. Además, hay que tomar en cuenta la relación con otras instituciones del Estado con las cuales hay que mantener vínculo para facilitar la labor de control como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Programa Presidencial de Modernización con Eficiencia Transparencia y Lucha contra la corrupción y las oficinas que tienen información de compras del Estado y otras. Aquí se identifican los elementos que tienen que ver con la naturaleza de estas relaciones con el sistema de control.
35. Los inhibidores y dinamizadores del sistema de control fiscal territorial colombiano a considerar a manera de hipótesis son los que se presentan en la Tabla 2 (*página siguiente*). Muchos de estos factores son explorados en el estudio también como parte de la problemática del sector.

3.4 MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

36. Esta misión ha contado con varias formas de recolectar la información para diagnosticar el problema crítico del control territorial colombiano. Las fuentes secundarias

TABLA 2 Inhibidores y Dinamizadores de la Gobernabilidad de Control Territorial en Colombia

| Tipo | Inhibidores | Dinamizadores |
|---------------------|---|--|
| Internos | | |
| | Falta de preparación del personal misional | Sistema de Capacitación y Entrenamiento Eficiente |
| | Procesos obsoletos y no homogenizados | Eficiente control interno en las contralorías territoriales |
| | Carencia de Infraestructura física y tecnológica | Plataforma Tecnológica de Información avanzada |
| | Pobre estructura organizacional | Minima presencia de corrupción interna |
| | Gerencias poco comprometidas | Cultura Organizacional orientada al control por resultados |
| | Forma de elección del Contralor | Tiempo de gestión del Contralor |
| Externos | | |
| | Visión distorsionada del Estado acerca de la función contralora | Serios Problemas de corrupción en las entidades supervisadas |
| | Pobre asignación presupuestal al sistema de control | Apoyo Internacional para el fortalecimiento y modernización del ente de control; y voluntad política de los niveles de Gobierno. |
| | Intervención política | Autonomía e independencia debidamente normada y aplicada |
| | Competencias territoriales poco claras | Sistema de aseguramiento de calidad institucional (AGR) |
| | Afectación del medio ambiente y patrimonio cultural | Sistemas de participación y denuncias ciudadanas |
| | Deficiencias en los sistemas de contrataciones y de inversión del Estado | Eficiente control interno en las entidades bajo supervisión |
| Estratégicos | | |
| | Falta de un sistema anticorrupción coordinado entre Contralorías, Fiscalía, Procuraduría, Policía, Poder Judicial | Compromiso con los objetivos de control en el Congreso |
| | Excesivos controles sobre la función fiscal | Imagen institucional sólida |
| | Carencia de Protección al Denunciante | Declaraciones Juradas de Funcionarios |
| | Fuerte estructura legal del sistema de control y de anticorrupción | Comprensión e integración entre la gestión y el control |
| | Balance de poder en la Asociatividad de las Contralorías Territoriales | Servicios de control corresponde al nivel de desarrollo del territorio |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

de información fueron revisadas para poder identificar la naturaleza de la situación, pero muchas de ellas enfocaban los temas con un enfoque legal que plantea una revisión exhaustiva de muchas de las relaciones y recomendaciones para contar con un eficiente control fiscal en Colombia. En especial el control territorial ha sido tema de evaluación y revisión en sus aspectos legales y funcionales (Gómez Lee, 2006; Vásquez Miranda, 2000). Sin embargo solo con una recolección de datos empírica y la participación en un foro, reuniones de discusión, entrevistas y encuestas se puede llegar a identificar la problemática que impide su funcionamiento eficiente y probar algunas de las soluciones a la misma. Por esta razón, la forma de recolectar

información de la realidad del control territorial colombiano ha sido interviniendo directamente recolectando información primaria. Estas etapas se pueden observar en el siguiente gráfico que presenta en un flujo cómo se ha organizado el proceso de recolección de datos.

37. En la primera etapa de esta misión y como parte del proceso de estudio se participó en el Foro “Reformar el Control Fiscal Territorial Colombiano: Necesidad Inaplazable para Optimizar las Finanzas Territoriales” el 12 de mayo del 2010. Se elaboró una presentación en el panel: “Alternativas para un Control Fiscal Técnico, Oportuno y de Beneficios Cuantificables”. Este Foro sirvió para tener una primera aproximación a la problemática del control territorial colombiano que se reportó en un primer informe preliminar.
38. Se realizaron en el proceso un conjunto de reuniones de una mesa de expertos cuya conformación se presenta en la siguiente tabla, en la que se discutía los avances del estudio y los pasos que debían realizarse.

TABLA 3 Miembros de la Mesa de Discusión de Expertos

| Nombre | Cargo |
|----------------------------|---|
| Iván Darío Gómez Lee | Auditor General de la República. |
| Antonio Hernández Gamarra, | Excontralor General de la República de Colombia y Asesor del Auditor General. |
| Ana María Echeverry | Auditora Auxiliar. |
| Ernesto Tuta Alarcón | Consultor de la Auditoría General. |
| Carlos Cabrera | Auditor Delegado de la Auditoría General. |
| Isabel Martínez | Directora de la Oficina de Estudios Especiales. |
| Hernando Sierra Porto | Presidente del Consejo Nacional de Contralores y Contralor de Cartagena. |
| Gustavo Adolfo Castañeda | Contralor Municipal de Manizales. |
| Freddy Camacho | Contralor del Tolima. |
| Xiomara Morel | Especialista Sr. en Gestión Financiera, Banco Mundial. |
| Genaro Matute Mejía | Excontralor de la República del Perú y Consultor del Banco Mundial. |

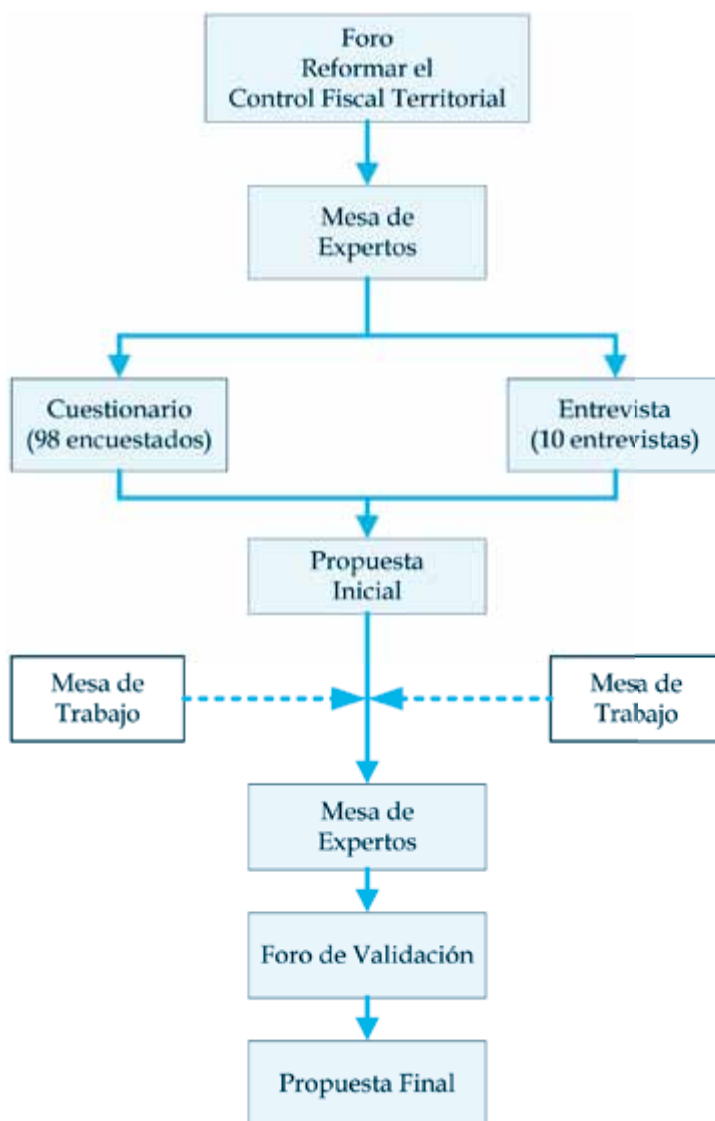
Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

39. Se complementó estas reuniones con dos actividades de recolección de información. Estas actividades son en primer término la administración de un cuestionario dirigido principalmente a funcionarios que trabajan en contralorías territoriales (sin discriminación por nivel) con una muestra por conveniencia sin exigencia estadística muestral.
40. En segundo término se consideró un conjunto de entrevistas con autoridades de diferentes instituciones que participan en la lucha contra la corrupción y que actúan

con el sistema de control en esta tarea. El objetivo es coleccionar los puntos de vista de los involucrados en lo que respecta a su opinión de la problemática y de las principales soluciones a implementar como reformas del sistema.

41. Como se puede observar en el flujograma, hubo una serie de mesas de trabajo en las cuales se reunieron los representantes de la AGR liderados por el Auditor General y con el grupo asesor del Banco Mundial liderados por la Sra. Xiomara Morel.

GRÁFICA 3 Flujograma de Métodos Usados



42. El cuestionario de recolección de datos (Ver Anexo II) se preparó y luego fue administrado por la AGR a noventa y ocho (98) personas que trabajan en control gubernamental. La siguiente tabla presenta la muestra original y la final considerada.

TABLA 4 Muestra del Cuestionario

| Organización | Muestra Original | | Muestra Final | |
|--------------|------------------|--------------|---------------|---------------|
| | Número | % | Número | % |
| CGR | 41 | 41,8 | 36 | 41,86 |
| DEP | 22 | 22,4 | 22 | 25,58 |
| MUN | 15 | 15,3 | 15 | 17,44 |
| DIST | 5 | 4,1 | 5 | 5,81 |
| AGR | 8 | 8,2 | 8 | 9,30 |
| OTROS | 7 | 8,2 | | |
| Total | 98 | 100,0 | 86 | 100,00 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

43. Se llegó a la muestra final después de eliminar los sujetos de otras organizaciones no identificadas y aquellos que tuvieron una gran proporción de preguntas no contestadas. Cabe señalar que la muestra considera personal de diferente nivel en la organización. Las estadísticas y evaluaciones se realizaron con el software estadístico SPSS versión 15. Por ser la muestra de carácter de conveniencia los resultados estadísticos son referenciales
44. El cuestionario considera ciento veintidós (122) preguntas que buscan la opinión de los encuestados sobre la problemática presentada en el punto 3.1 de este documento. Además, explora la opinión respecto de los inhibidores y dinamizadores presentados en la Tabla 2 y cuestiones referidas a los sistemas de evaluación de las contralorías que realiza la AGR. Las preguntas de opinión en el cuestionario solicitan respuestas en una escala de Likert del 1 al 7, donde 1 corresponde a una opinión “en desacuerdo” y el 7 corresponde a una opinión de “totalmente de acuerdo”. Con el fin de homogenizar respuestas, se ha ajustado las escalas de las preguntas pues existen preguntas con sentido afirmativo y preguntas con sentido negativo.
45. Por otro lado, se realizaron entrevistas en profundidad a diez (10) altos funcionarios relacionados con el control fiscal y con la lucha anticorrupción. Los funcionarios se presentan en la siguiente tabla:

TABLA 5 Lista de Autoridades Entrevistadas

| |
|---|
| Sandra Morelli Rico, Contralora General de la República |
| Carlos Mesa, Procurador Delegado para la Descentralización Administrativa y las Entidades Territoriales |
| Ángel Custodio Cabrera, Representante a la Cámara |
| Fernando Pareja, Vice fiscal General de la Nación |
| Augusto Hernández, Consejero de Estado |
| Luz Estela Carrillo, Subdirectora de Finanzas Públicas Territoriales, del Departamento Nacional de Planeación |
| Gustavo Adolfo Castañeda, Contralor de Manizales |
| Miguel Ángel Moralesrussi, Contralor de Bogotá |
| Hernando Sierra Porto, Presidente del Consejo Nacional de Contralores y Contralor de Cartagena |
| Freddy Camacho, Contralor del Tolima. |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

46. En el Anexo III.b. se presenta un informe preparado por el Master Ernesto Tuta Asesor de la AGR con una versión de análisis de entrevistas a autoridades. En un análisis paralelo se utilizó el software Atlas TI para realizar un análisis de contenido de las entrevistas cuyos resultados se discuten en el punto 5.4 de este informe en la sección de Lecciones Aprendidas. En esta sección se presenta un gráfico con las variables codificadas en el análisis y que después son incorporadas en las propuestas.

4. EL MODELO DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL COLOMBIANO

47. Las reformas al control territorial Colombiano han sido tema de discusión de hace muchos años, publicaciones al respecto realizadas por equipos de investigación de la Universidad del Rosario en Bogotá y la existencia de un referendo para eliminar las Contralorías Territoriales son algunos de los hechos que sugieren que la organización prevista en la Constitución no ha llegado a tener la efectividad que se espera. En este capítulo se presenta una evaluación de la situación actual y una determinación de las principales instituciones actoras en el control fiscal colombiano.

4.1 SITUACIÓN ACTUAL

48. Las entrevistas y el cuestionario ejecutados por esta misión permitieron afinar la percepción de la situación actual. Se revisaron los principales problemas identificados en la primera parte de la misión y presentados en la segunda mesa de discusión del equipo de expertos. Un primer diagnóstico de la situación actual se basa en un conjunto de experiencias en el foro de discusión con la que se inició esta evaluación y se identificó la problemática a la que se enfrenta el sistema. Esta se presenta en el Anexo I y aquí se amplía la definición de estos problemas.

4.1.1 Difusa estructura del Sistema de Control Nacional.

49. El control territorial considera a las contralorías territoriales, pero no excluye el accionar de la CGR. Por esta razón se ha asignado a la CGR que considere un proceso de armonización que permita darle orden a la actuación de cada uno de los niveles de control territorial. Este tema es controvertido, pues algunos piensan que se afecta la autonomía de las contralorías territoriales. Aunque existen reglas, estas “autonomías” impiden tener orden e integración en los diferentes niveles, en lo que se refiere a la planificación sobre los temas y áreas que se deben controlar y finalmente en las metodologías que se deben emplear.

4.1.2 Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional.

50. La complejidad del sistema en el que participa además la AGR presenta retos en la determinación de la gobernabilidad en el sistema. La actual situación de definiciones técnicas internas en las Contralorías, de nombramiento de contralores, de planeamiento de acciones de control, de definición de estructuras organizacionales y de la naturaleza de acción integrada y sistémica de las Contralorías Territoriales no es orgánica y requiere un ordenamiento que permita una actuación coherente y coordinada en el nivel nacional. Es necesario revisar el rol de la CGR que mantiene gerencias regionales y que no llega a integrar el accionar de las contralorías territoriales.

4.1.3 Cortos períodos de actuación

51. El mandato de los titulares de los Órganos de Control es concordante con el mandato del poder ejecutivo, reflejando una supuesta actuación política conjunta de los mismos. Las elecciones por los estamentos políticos pueden afectar la independencia del control, desarrollando casi un Contralor para el gobierno de turno. Las condiciones de independencia del poder local, son más cuestionables en ciudades pequeñas y la mimetización con las autoridades puede evidenciarse fácilmente.

4.1.4 Formación del Consejo Nacional de Contralores

52. Ha surgido esta organización, como una alternativa al orden constitucional, que intenta suplir las deficiencias de unidad del sistema y asumir la defensa de las contralorías territoriales, frente a las discrepancias que pudieran existir con otros niveles del sistema y las procuradurías públicas. Esta organización que tiene un Presidente por elección mayoritaria es de carácter asociativo y carece de representatividad pues no tiene respaldo de instrumento legal alguno.

4.1.5 Inexistencia de Sistemas Comunes y Modernos de Apoyo a la Función Contralora

53. La modernidad exige que se mantenga al profesional de control continuamente entrenado y que se cuente con sistemas de información y comunicaciones actualizados. Este planteamiento se cumple solo en aquellos casos con recursos pero no se pueden extender fácilmente a otros casos de contralorías territoriales pequeñas, o en todo caso devienen en esfuerzos ineficientes. En este sentido el desarrollo de

capacitación y modernización utilizando sistemas de información, son esfuerzos difíciles de cumplir al no existir un programa centralizado en estos servicios, necesarios para la labor de las entidades fiscalizadoras. Los avances en algunos casos se han debido a aportes de la Sociedad Civil (sistema de rendición de cuentas entregado por la Corporación Transparencia) a la Auditoría General, al SINACOF y al Consejo de Contralores. En otros casos existen sistemas de información desarrollados por contralorías territoriales (Ej. Contraloría de Manizales o Contraloría de Cali, Bogotá o Antioquia) que pueden canalizarse a otras.

4.1.6 Falta de eficiencia y eficacia de las entidades de Fiscalización

54. El gobierno anterior propuso la desaparición de las Contralorías Territoriales, tomando en consideración los principios de eficacia y eficiencia en la labor de control. La Auditoría General de la República ha iniciado un sistema de calificación de estos temas que permite establecer algunos estándares para las entidades fiscalizadoras. Los presupuestos de las contralorías varían mucho entre ellas, y a pesar que existe una separación por niveles no se ha logrado establecer la denominada contraloría tipo, acorde con las necesidades de control de cada nivel territorial.

4.1.7 Control Preventivo y Control Concurrente

55. El control preventivo (mediante la función de advertencia autorizada por ley) ha venido posicionándose como una real alternativa a la eliminación del control previo, por los abusos que generaba en gobiernos anteriores a la Constitución de 1991. Puesto que la determinación de responsabilidades tiene una actuación ex-post, los porcentajes de recuperación de los recursos del Estado mal utilizados son mínimos (10% según presentación en el foro de la AGR). Por esta razón, la inexistencia de capacitación, revisión de datos de ejecución presupuestal o de contrataciones en tiempo real, solicitud de información y otras formas de control preventivo, como veedurías en plena ejecución de los procesos, se realizan en forma selectiva limitando la actuación preventiva de las entidades fiscalizadoras en el nivel territorial.
56. El control concurrente, que fue muy efectivo en períodos anteriores, cuando las contralorías de distinto nivel se ponían de acuerdo para realizar auditorías conjuntas o concurrentes sobre un mismo asunto, ha sido debilitado en los últimos años, generando con ello desarticulaciones en el control e incertidumbres sobre los organismos responsables y los alcances de las actuaciones por ejecutar.

4.1.8 Lucha contra la corrupción

57. Puesto que las entidades fiscalizadoras son un eslabón en la lucha contra la corrupción, la actuación conjunta de las instituciones nacionales que tienen el compromiso de luchar contra la corrupción tienen convenios limitados para actuar solamente frente a casos ya descubiertos. Sin embargo es necesario que se realicen convenios estratégicos para realizar trabajos en conjunto con las otras organizaciones que participan en la investigación, judicialización y sanciones a la corrupción. Existen o pueden surgir algunas controversias interinstitucionales de trabajo individual sin una actuación de conjunto que asegure un trabajo integrado del Estado.
58. Las evaluaciones de los resultados de la actuación fiscal del Estado y del control de esta actividad no se llegan a integrar para establecer una política económica continua de evaluación de resultados y ajuste para un período siguiente de acuerdo al mandato constitucional.
59. En la lucha contra la corrupción la CGR vigila la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o las entidades que manejan fondos de la Nación. Por otra parte, la Procuraduría tiene como propósito sancionar, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario que cometa alguna de las siguientes faltas: violación de la Constitución o la Ley; aprovechamiento indebido del patrimonio del Estado; obstaculización de investigaciones; obrar con negligencia en la investigación y sanción de empleados o en denuncias que se hagan en ejercicio de su cargo. Finalmente, la Fiscalía actúa con diligencia en la investigación y procesamiento de los delitos sean de función o de cualquier otra etiología. Las actividades de las tres instituciones son complementarias y coadyuvan en la lucha contra la corrupción.

4.1.9 Rendición de Cuentas

60. Las evaluaciones de los resultados de la actuación de las entidades públicas deben tener una integración con las revisiones de los presupuestos asignados por las Cámaras y establecer una política continua de evaluación de resultados para períodos posteriores.

4.2 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

61. Con el inicio de un nuevo periodo del Presidente de la República, se da paso también a la elección del Contralor General de la República según lo dispuesto en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política de Colombia, saliendo elegida la Dra.

Sandra Morelli. En esta sección se presenta una breve descripción de la organización que representa la entidad Fiscalizadora Suprema de la República de Colombia, sus principales atribuciones en cuanto al control fiscal y sus atribuciones en lo referente a sus responsabilidades en su Sistema General de Participaciones (SGP) que define su relación con las contralorías territoriales.

62. La Contraloría General de la República (CGR) fue creada el 19 de julio de 1923, mediante la Ley 42 sobre “Organización de la Contabilidad Oficial y Creación del Departamento de Contraloría”. Se hizo patente por recomendación que hizo la misión de expertos norteamericanos encabezados por Edwin Walter Kemmerer, profesor de economía política con amplia experiencia en los temas de moneda y banca y que realizó estas recomendaciones a varios países de América del Sur.
63. En la Constitución Política de 1991 se aprobó el Título X – “De los Organismos de Control” (ver anexo IV-a) y en 1993 la Ley 42 de 1993 “Sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo Ejercen” Anexo (IV-b) En esta última norma se define los alcances de la CGR y de los otros órganos de control que se presenta más adelante. La Constitución Política define a la CGR como una organización autónoma administrativa y presupuestalmente. Su misión es vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos. La CGR tiene como fin vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La CGR debe hacer cumplir las funciones asignadas por la Constitución y la Ley, contribuyendo a la generación de una cultura de control fiscal en beneficio del interés común, manteniendo un compromiso de calidad y excelencia para estos propósitos, soportada en principios morales y éticos.
64. En el año 2000 el proceso de responsabilidad cambia mediante la Ley 610 (ver Anexo IV-c) reduciéndolo a una sola etapa. En esta ley se define el concepto de gestión fiscal y los elementos para la responsabilidad fiscal, además se fijan los términos para la caducidad y la prescripción y se extiende la responsabilidad fiscal a los herederos como consecuencia de la muerte del presunto responsable.
65. Existe al momento el plan estratégico de la CGR para el período 2007-2010 que se muestra en la Tabla 6. En este plan, se señala que existen siete (7) objetivos estratégicos y que existen cuatro sub-objetivos que tienen que ver directamente con el control territorial y son una premisa para la formación de un sistema que tenga que ver con este: (1) Ampliar la cobertura de la fiscalización de los recursos transferidos a los Entes Territoriales y mejorar la eficacia de las competencias prevalente y

concurrente en los Entes Territoriales, (2) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad del Proyecto Enlace con las Contralorías Delegadas y Gerencias Departamentales, (3) Atender de manera oportuna y eficaz las solicitudes de control excepcional, (4) Desarrollar y fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF), armonizando la cooperación y la coordinación del ejercicio del control fiscal con las Contralorías Territoriales. De éstos, los sub-objetivos (1) y (4) son de relación directa con las contralorías territoriales. Actualmente, la nueva administración de la CGR está preparando los objetivos estratégicos del siguiente período contralor.

66. La Tabla 6 *[ver página siguiente]*, representa los conceptos de gerencias departamentales, el control macroeconómico, el control microeconómico, el significado del control previo y el control posterior, todos relevantes para entender el rol de CGR y las relaciones que se deben establecer con las contralorías territoriales.

4.2.1 Gerencias Departamentales

67. La CGR ha establecido treinta y una (31) gerencias departamentales para desconcentrar las tareas de control fiscal y atender en su ámbito de control a las necesidades del país. El objetivo de las gerencias departamentales es personificar a la CGR en el territorio de su jurisdicción, en calidad de agencias de representación inmediata del nivel superior de dirección de la Contraloría, conduciendo su política institucional. Ejercen competencias de dirección y orientación institucional en el nivel territorial y asisten en la formulación de políticas, en la representación de la CGR y en la coordinación y dirección administrativa del trabajo de los grupos de vigilancia fiscal, de investigación, de juicios fiscales y de jurisdicción coactiva y en los demás temas que la CGR defina.
68. La desconcentración administrativa es la base de la organización de la CGR a través de gerencias departamentales y de grupos de trabajo de las dependencias centrales con presencia en el territorio nacional. Se toma en cuenta la división político-administrativa del país para definir la presencia de la CGR y en consecuencia podría contarse con una gerencia departamental por cada departamento del país.

4.2.2 Control Macroeconómico

69. Para cumplir con la tarea de control fiscal la CGR cada año presenta al Congreso de la República los siguientes informes: Situación de las Finanzas del Estado, Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, Situación de la Deuda Pública, informe de la

TABLA 6 Objetivos Estratégicos CGR

| |
|---|
| <p>1. Calidad y Cobertura del control fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del proceso auditor. Realizar el seguimiento y la evaluación de los Planes de Mejoramiento suscritos por los sujetos de control para optimizar su gestión. Evaluar los sistemas de Control Interno de las entidades y organismos del Estado y conceptuar sobre su calidad y eficiencia. Ampliar la cobertura de la fiscalización de los recursos transferidos a los Entes Territoriales y mejorar la eficacia de las competencias prevalente y concurrente en los Entes Territoriales. Priorizar líneas de auditoría para que el proceso auditor tenga mayor efectividad. Solicitar a las entidades vigiladas el establecimiento de normas y políticas públicas de contratación. |
| <p>2. Defensa del patrimonio público</p> <ul style="list-style-type: none"> Optimizar los resultados de la Responsabilidad Fiscal Optimizar los procedimientos de jurisdicción coactiva para mejorar el recaudo. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad del Proyecto Enlace con las Contralorías Delegadas y Gerencias Departamentales Atender de manera oportuna y eficaz las solicitudes de control excepcional. |
| <p>3. Interrelación técnica con el Congreso de la República y calidad de las políticas públicas a nivel macro y sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluar mediante estudios y análisis sectoriales y macroeconómicos, la calidad de las políticas públicas y los temas de impacto nacional. Afianzar las relaciones técnicas con el Congreso para fortalecer su función legislativa y el ejercicio del control político atendiendo sus requerimientos constitucionales y legales. Fortalecer la función de advertencia y buscar otros sistemas o mecanismos de control fiscal. |
| <p>4. Control fiscal participativo para una ética de lo público</p> <ul style="list-style-type: none"> Formular y desarrollar la política pública de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión fiscal. Adelantar programas de formación de ciudadanos y organizaciones civiles para hacer más efectiva su contribución al control y vigilancia de la gestión fiscal. Optimizar el sistema de denuncias sobre el manejo inadecuado de los recursos públicos para que la participación ciudadana sea efectiva y aporte valor agregado al ejercicio del control fiscal. Vincular las organizaciones ciudadanas al control y vigilancia de la gestión fiscal, respetando la autonomía e independencia de la CGR. |
| <p>5. Modernización y Mejora Continua</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluar, ajustar y poner en marcha el Programa de Modernización Revisión y ajuste al Sistema de Información para la Contratación Estatal – SICE. Fortalecer el Sistema de Control Interno. Fortalecer el Sistema de Gestión de Calidad. |
| <p>6. Relaciones Interinstitucionales y calidad de la gerencia pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar y fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF, armonizando la cooperación y la coordinación del ejercicio del control fiscal con las Contralorías Territoriales. Apoyar y promover convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Suscribir y desarrollar convenios interinstitucionales de información, cooperación y utilización de base de datos para fortalecer la investigación y sanción en los procesos de responsabilidad fiscal Apoyar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI, en las entidades del Estado. Apoyar la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en las Entidades del Estado. Implementar Cátedra de Ética Pública. |
| <p>7. Gestión organizacional de apoyo a los procesos misionales</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacitar al talento humano y potenciar sus capacidades y conocimiento con el fin de lograr un excelente desempeño en los roles asignados. Potenciar la gestión integral del talento humano para que contribuya al eficiente y eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales. Desarrollar planes de motivación a funcionarios. Prevenir conductas disciplinarias que afecten el normal desempeño de los funcionarios de la CGR en cumplimiento de su función institucional. Gestionar eficaz y eficientemente los recursos físicos, financieros y de información que soportan el adecuado desarrollo de las actividades de la CGR. Consolidar la posición jurídica de la CGR en torno a sus objetivos misionales y proceso de apoyo. Mejorar permanentemente los sistemas de comunicación con los clientes internos y externos. |

Fuente: Plan Estratégico 2007-2010 CGR

Auditoría del Balance General de la Nación, Comentario al Proyecto de Presupuesto General de la Nación que presenta el Presidente de la República para la aprobación del Congreso en el segundo semestre de cada año, y, un informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. En esos documentos la CGR analiza y evalúa la política económica del gobierno en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y de la ejecución de la ley anual de presupuesto, constituyéndose en planes de características macro. Así mismo, la CGR realiza programadamente evaluaciones sectoriales y temáticas de interés del país, para orientar o corregir acciones de política gubernamental. El control macro aporta criterios a los miembros del Congreso para la evaluación de la política macroeconómica del gobierno.

4.2.3 Control Microeconómico

70. La CGR desarrolla la vigilancia fiscal en las entidades del Estado con el fin de establecer el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño en las entidades del Estado, y así observar el cumplimiento pleno de la función administrativa y el control interno en las entidades.
71. La CGR aplica los principios de economía, eficiencia, eficacia y protección ambiental en la gestión de los recursos públicos, estableciendo la calidad de las cuentas que manejan las entidades. En caso de no cumplir con estos principios se realizan convenios de desempeño con las entidades para el mejoramiento de su gestión y, en casos extremos, de hallarse detrimento patrimonial determina los montos y los responsables por el mal manejo de los recursos públicos. En este último caso, se procede a iniciar juicios de responsabilidad fiscal a los funcionarios involucrados y hacer los traslados correspondientes a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, en caso que existan responsabilidades penales o civiles.
72. Los resultados de las acciones de control microeconómico son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades del Estado. Si una entidad tiene inconvenientes de calificación deberá en primer término cumplir con el convenio de desempeño. De establecerse responsabilidad por el mal manejo de recursos públicos, los funcionarios implicados entran en un juicio de responsabilidad fiscal.

4.2.4 Control Previo y Posterior

73. Uno de los cambios más importantes realizados por la Constitución Política actual al control ejercido por la CGR, fue haber pasado del control previo al posterior. En el

sistema actual, la CGR no practica la co-administración de la entidad supervisada pues no interviene en los procesos internos, sino revisa los actos administrativos una vez que éstos hayan culminado.

74. Sin embargo, la CGR realiza el seguimiento a la ejecución presupuestal de todos y cada uno de los proyectos de inversión cuando termina el año fiscal, y no espera que se acabe de ejecutarlos para realizar una evaluación. La intervención de la CGR puede realizarse aún cuando la obra no haya sido terminada y esto no constituye control previo, puesto que se puede realizar control en tiempo real.
75. El control posterior a los contratos estatales puede realizarse una vez firmado el mismo. Así, la Corte Constitucional ha considerado que, “el ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución”
76. En el caso del control preventivo a que la CGR está autorizada, éste permite que pueda “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados”. Este tipo de actividades ha brindado excelentes resultados en el pasado, pudiendo suspender actividades que podían merecer pérdidas importantes de recursos al Estado.

4.2.5 Atribuciones del Contralor

77. El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia establece como función del Contralor General de la República, prescribir los métodos y la forma como deben rendir cuentas los responsables del manejo de recursos y bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados. Así como dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial. Este mandato lo ejerce el Contralor con una gran cantidad de prerrogativas y derechos, de los cuales emanan sus obligaciones.

4.2.6 Ámbito del Control Fiscal

78. En el artículo 272 de la Constitución Política, se dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías,

corresponderá a éstas y determina que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República según el artículo 268.

79. Por otro lado, el artículo 89 de la Ley 715 del 2001 establece que el control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del SGP es responsabilidad de la CGR y que para tal fin ésta establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos. Esta es fuente de controversias y conflictos pues se presentan continuamente situaciones de duplicidad en el control y cada quien reclamando el derecho de hacerlo.
80. Asimismo, el numeral 6 del artículo 5o del Decreto-ley 267 del 2000 determina que corresponde a la CGR ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales. En el marco de las competencias concurrente de la CGR y las contralorías territoriales, para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal a los recursos del SGP, fue necesario establecer un Sistema Especial de Vigilancia (SEV) que facilite su coordinación, siendo necesario disponer de una metodología aplicable para la CGR y las contralorías territoriales. En este sentido la Contraloría ha reglamentado el SGP.

4.2.7 Sistema General de Participaciones

81. En el marco de las competencias de la CGR y las contralorías territoriales, para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal a los recursos del SGP. Se establece por resolución orgánica 5678 del 2005 un SEV que facilite la debida coordinación, entre la CGR y las contralorías territoriales. El SVE al SGP constituye el ejercicio de la supervisión y control fiscal al manejo y administración de los recursos que han sido transferidos a las entidades territoriales receptoras. Se busca que la coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre la CGR y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, logré la mayor eficiencia y cobertura del control fiscal.
82. El SVE al SGP está constituido por: la CGR, las contralorías Territoriales y sus competencias prevalente y concurrente, los procesos de articulación, los métodos y procedimientos establecidos, y los sistemas de información que bajo la coordinación de la CGR, se establezcan para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal al manejo de los recursos del SGP. Son sujetos de vigilancia las entidades territoriales que reciben y manejan recursos transferidos por la Nación correspondientes al SGP.

83. La competencia de la CGR está limitada a la vigilancia y control fiscal sobre los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales. La competencia de las contralorías territoriales se circunscribe al ámbito de su jurisdicción.
84. La Resolución de Contraloría, establece que la coordinación general del SEV, la recepción de la información, su consolidación, verificación, seguimiento, implementación de directrices, procedimientos y labor de asesoría respecto de las contralorías territoriales, estará a cargo y bajo la responsabilidad de la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social de la CGR.
85. La CGR y las contralorías territoriales concurren en la competencia para el ejercicio de vigilancia y el control fiscal al SGP, sin perjuicio del control, seguimiento y verificación del uso legal que recaee constitucional y legalmente en la CGR.
86. La CGR tiene competencia prevalente para recabar las acciones de vigilancia y control fiscal a los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, respecto de las contralorías territoriales. Independientemente de la competencia que se asuma, ésta debe ser integral y plena, es decir, una vez dispuesto y en ejecución el proceso auditor por la contraloría correspondiente deberán adelantarse por este mismo órgano de control, las acciones de vigilancia y de control fiscal que de este deriven, incluido el seguimiento al respectivo plan de mejoramiento.
87. Para garantizar la adecuada coordinación en la ejecución de los procesos auditores, y no duplicar procesos, la CGR dará a conocer a las contralorías territoriales el plan anual de auditoría. A su vez, las contralorías territoriales informarán a la CGR acerca de los procesos de auditoría que decidan iniciar.
88. Como se puede apreciar el SGP es una norma que no da lugar a opinión por parte de las contralorías territoriales y considera unilateralmente en la CGR los términos en los que se deben controlar los recursos transferidos con muy poca flexibilidad en la participación.

4.2.8 Sentencia de la Corte Constitucional C-366/01

89. En el 2001 se presentó ante la Sala Plena de la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad en contra artículo 63 de la Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Demanda que fue rechazada y que permite a la CGR intervenir prevalentemente en temas de control territorial. El artículo 63 indica lo siguiente:

“Artículo 63- CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL.- La CGR tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Constitución Política”.

90. Es así que el demandante sostiene que en el orden nacional la CGR tiene competencia para ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal de los servidores públicos y particulares que manejan fondos y bienes de la Nación; y, en el orden territorial, dicha función la ejercen las contralorías departamentales, distritales y municipales. Así pues, a la luz de las disposiciones contenidas en la Carta, no puede el legislador modificar o limitar el ejercicio de las atribuciones conferidas a las contralorías territoriales. La sentencia que determinó la Corte Constitucional indica que lejos de vulnerar la autonomía de las contralorías de las entidades territoriales, lo que hace es armonizar con los preceptos de la Constitución, en especial con la concepción del Estado Unitario que rige a Colombia.
91. Esta sentencia le confiere el derecho a la CGR para intervenir con facultad excepcional en temas que corresponderían al control territorial, que para evitar conflictos debe coordinar permanentemente con las contralorías territoriales.

4.3 LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

92. Es una institución creada constitucionalmente en 1991 con el propósito de realizar el control fiscal a la CGR y después de sendos debates generados en el seno de la Corte Constitucional y otros se revisa la normativa y se establece que también procede en control fiscal a las contralorías territoriales. La AGR después de estas modificaciones ostenta la condición de organismo autónomo administrativo, jurídico, contractual y presupuestal. El Auditor General de la República es nombrado por el Consejo de Estado, de una terna presentada por la Corte Suprema, por un período de dos años. Dadas las funciones que tiene a su cargo la AGR el término es por demás la organización que ha asumido el liderazgo incorporando modificaciones en el control territorial colombiano.
93. La AGR surge como una organización para ejercer el control fiscal a las contralorías con las prerrogativas que considera ahora este control, es decir control de gestión, control de advertencia y el control posterior selectivo y de resultados aplicado a las contralorías.

94. Durante los últimos años la AGR ha asumido el liderazgo sobre las contralorías territoriales, organizando foros y procesos de capacitación que han logrado posicionarla no solo como organismo encargado del control fiscal de las contralorías, si no organizando y discutiendo los procesos de cambios del control fiscal colombiano.
95. En la Tabla 7 se presentan los objetivos de la AGR

TABLA 7 Objetivos AGR

| Objetivo Institucional | Objetivo Estratégico |
|--|---|
| 1. FORTALECER LA LABOR DE VIGILANCIA SOBRE LA GESTIÓN FISCAL. | 1.1. Mejorar los resultados del control fiscal. |
| | 1.2 Crear e implementar instrumentos especiales para evaluar los resultados de la contratación pública. |
| | 1.3 Focalizar Acciones en temas económicos, fiscales y recursos naturales |
| | 1.4 Generar y consolidar sistemas de control, de mayor eficiencia tecnológica e impacto. |
| 2. COADYUVAR AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO. | 2.1. Fomentar Modelos de Contralorías Tipo acorde con los niveles de complejidad. |
| | 2.2 Formular, transferir y cooperar con sistemas de control fiscal, guías metodológicas y otros medios para contribuir a la efectividad del control fiscal y al ejercicio de auditorías de impacto. |
| | 2.3 Promover modelos y herramientas tecnológicas para el fortalecimiento del control fiscal. |
| | 2.4 Recomendar y participar en las reformas legislativas y constitucionales. |
| 3. OPTIMIZAR LA OPORTUNIDAD, EL RECAUDO Y MEJORAR LA CALIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL, SANCIONATORIOS Y DE JURISDICCIÓN COACTIVA Y PROMOVER OTROS MEDIOS PARA LA PREVENCIÓN O RESARCIMIENTO DEL DAÑO. | 3.1 Definir estrategias para obtener resultados en un marco de garantías, dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y sancionatorios adelantados por la AGR. |
| | 3.2 Definir estrategias para promover la mejora en los resultados de los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y sancionatorios adelantados por las Contralorías. |
| | 3.3 Propender por la efectividad del control fiscal y la prevención del daño antijurídico a través de acciones complementarias de otros instrumentos legales o institucionales. |
| 4. GENERAR Y DIVULGAR LÍNEAS CONCEPTUALES QUE UNIFIQUEN CRITERIOS EN TEMAS DE VIGILANCIA Y RESPONSABILIDAD FISCAL. | 4.1 Unificar líneas jurídicas y conceptuales. |
| | 4.2 Construir el sistema de información jurídica del control fiscal. |
| 5. AFIANZAR EL CONTROL FISCAL CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO. | 5.1 Fortalecer y dinamizar políticas y programas para la promoción de la participación ciudadana |
| | 5.2 Fortalecer la articulación de la participación ciudadana con el proceso auditor. |
| | 5.3 Fomentar la cultura del e-control para la vinculación de la ciudadanía al ejercicio del control fiscal participativo. |
| | 5.4 Fortalecer el sistema de peticiones, quejas y denuncias del control fiscal. |
| 6. PROMOVER Y CONTINUAR EL DESARROLLO DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS EN LA AGR. | 6.1 Fortalecer el Talento Humano de la AGR |
| | 6.2 Asegurar la sostenibilidad del Sistema Integral de Gestión MECI - SGC. |
| | 6.3 Consolidar y desarrollar Proyectos Especiales de Inversión o de gestión institucional. |
| | 6.4 Identificar y acceder a nuevas fuentes de recursos. |
| | 6.5 Lograr una adecuada gestión de los recursos físicos y financieros |
| | 6.6 Desarrollar el Plan estratégico de sistemas de información. |
| 7. POSICIONAR A LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO FORTALEZA DEL CONTROL FISCAL TÉCNICO E INDEPENDIENTE. | 7.1 Diseñar e implementar una estrategia de comunicación interna y externa. |
| | 7.2 Promover la visibilidad de la entidad ante la ciudadanía, los gremios, la academia y los medios de comunicación. |
| | 7.3 Fortalecer las relaciones interinstitucionales nacionales e internacionales. |
| | 7.4 Realizar estudios y consolidar bases estadísticas del control fiscal. |

Fuente: AGR

96. Sus objetivos institucionales corresponden en mucho a los objetivos que deben asumir las contralorías territoriales. Por esta razón, la influencia que puede asumir en la definición de un sistema nacional orientado a los territorios será muy importante pues la condición de ser la institución evaluadora de las contralorías la coloca en una posición relevante para el sistema.
97. La AGR ha desarrollado un sistema de evaluación para las contralorías territoriales donde toma en consideración indicadores cuantitativos (40%) y cualitativos (60%). Los componentes cuantitativos generan seis (6) indicadores, con la siguiente estructura de ponderación:
- Presupuesto Comprometido 15%.
 - Funcionarios asignados a actividades misionales 15%.
 - Cumplimiento de los planes de auditoría (PGA) 30%.
 - Atención de Quejas y Denuncias Ciudadanas 10%.
 - Fallos con Responsabilidad Fiscal 15%.
 - Recaudos efectuados 15%.
98. Cada uno de estos indicadores cuantitativos representa un área de preocupación de la contraloría territorial. Así mismo, se consideran dos elementos para medir el desempeño que no tienen componentes cuantitativos con las siguientes ponderaciones:
- Fenecimiento de la cuenta 60%
 - Dictamen a los Estados Financieros del 40%.
99. Estas evaluaciones generan un ambiente competitivo saludable en el ámbito del control territorial. Los pesos y componentes pueden y deben ser discutidos con las contralorías territoriales para confirmar la validez de la misma, en otras palabras si es que se está induciendo, al medir estos aspectos, el efecto de producir una mejora continua de la actuación contralora.
100. Para efectos de ir mejorando los instrumentos de evaluación y calificación de la gestión de las contralorías del país, la Auditoría General ha concertado con ellas los siguientes ocho criterios, que abarcan todos los aspectos administrativos y misionales de esos organismos de control, instrumento que se considera un nuevo modelo de control fiscal, a partir del 2010:
- (i) Calidad de los análisis económicos, fiscales y de ambiente.
 - (ii) Actuaciones que impliquen Beneficios del control fiscal, cuantificables.

- (iii) Control al control de la Contratación CCC.
- (iv) Capacidad y fortalecimiento de la Gerencia Pública.
- (v) Respeto, promoción y atención oportuna de la participación ciudadana.
- (vi) Plan General de Auditoría.
- (vii) Efectividad en procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.
- (viii) Innovación en la gestión de las contralorías.

4.4 LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

101. Para efectos de entender la naturaleza de las Contralorías Territoriales es preciso aclarar las categorías por las cuales fueron divididas. Siendo así, las Contralorías la AGR las ha clasificado en cuatro tipos (sin incluir a la Contraloría General de la República), Contralorías grandes, medianas, pequeñas y especiales. Asimismo se pueden dividir en cuatro tipos, Contralorías Distritales, Municipales y Departamentales según el cuadro a continuación. *[ver Tabla 8 en página siguiente].*

4.4.1 Contralorías Municipales y Distritales

102. En 1994 mediante Ley 136 se establece las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios donde se toma en consideración el tema de las contralorías territoriales: municipales y distritales. Para ello, se toma en cuenta la Ley 42 de 1993 respecto al control fiscal de la Constitución de 1991.
103. Las Contralorías son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal que en ningún caso podrían realizar otras funciones administrativas. En esta Ley, se consideran los lineamientos para la creación de Contralorías, más tarde estos considerandos fueron modificados por el artículo 21 de la Ley 617 del año 2000. Los municipios se clasifican según categorías, que crean y organizan sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley.
104. Las contralorías Distritales y Municipales sólo podrían suprimirse, cuando desaparezcan los requisitos para su creación, demostrando su incapacidad económica reafirmada por la oficina de planeación departamental y/o municipal según el caso. En los municipios en los cuales no hubiese contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal correspondería a la respectiva contraloría departamental.
105. Por otro lado, respecto a la organización de las contralorías municipales y distritales la determinación del personal, correspondería a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores.

TABLA 8 Clasificación de Contralorías Territoriales

| Categoría | Contraloría | Tipo | | | | | | |
|-----------|---|---------------|-----------|-----------|----------|---|---|--|
| | | Departamental | Municipal | Distrital | Nacional | | | |
| Grande | Antioquia Atlántico Boyacá Caldas Cundinamarca Nariño Santander Tolima Valle | X | | | | | | |
| | Cañ Medellín | | X | | | | | |
| Mediana | Araucaria Bolívar Caquetá Casanare Cauca Cesar Córdoba | X | | | | | | |
| | Guajira Huila Magdalena Meta Norte de Santander Putumayo Quindío Risaralda Sucre | | | | | | | |
| | Barrancabermeja Bucaramanga Cúcuta Ibagué Manizales Neiva Palmira Pasto Pereira Vilavicencio | | | | | X | | |
| | Barranquilla | | | | | | X | |
| | Cartagena | | | | | | X | |
| | | | | | | | | |
| Pequeña | Amazonas Chocó Guainía Guaviare San Andrés Vaupés Vichada | X | | | | | | |
| | Armenia Bello Dos Quebradas Envigado Florida Blanca Itagüí Montería | | | | | | | |
| | Popayán Soacha Soledad Turkía | | | | | | | |
| | Valledupar Yumbo | | | | | X | | |
| | Santa Marta Buenaventura | | | | | | X | |
| | | | | | | | X | |
| | | | | | | | | |
| Especial | Bogotá | | | X | | | | |
| | CGR | | | | X | | | |

106. La elección de contralores municipales se realiza con ternas integradas por dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno (1) por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación. El período del contralor será el mismo que el alcalde.
107. De otra parte, el salario asignado a los contralores de los municipios y distritos es el ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por el Concejo Municipal para el respectivo alcalde.
108. Respecto al régimen del Contralor municipal se menciona que quien ejerza el cargo de contralor distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno del correspondiente distrito o municipio, salvo el ejercicio de la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. De igual modo, se hace mención al tema de renunciaciones, faltas, suspensiones o remociones de ser el caso.
109. La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías departamentales, distritales o municipales se ejerce por parte de la AGR, conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la Ley. Ahora bien, según los informes de la AGR en los últimos dos años 2008 y 2009 se ha medido el desempeño de las Contralorías Territoriales según el Dictamen de sus Estados Financieros, como se presenta a continuación.

TABLA 9 Tipos de Dictamen

| Dictamen | 2008 | 2009 |
|--------------|-----------|-----------|
| Limpio | 29 | 40 |
| Con salvedad | 26 | 14 |
| Negativo | 4 | 3 |
| Abstención | 2 | 4 |
| TOTAL | 61 | 61 |

Fuente: Auditoría General de la República (2009)

110. En el dictamen para cada una de las contralorías se observa cómo diecinueve (19) mejoraron el pronunciamiento del dictamen, mientras que nueve (9) contralorías presentan un desmejoramiento en el dictamen de sus estados financieros.

111. Respecto a los funcionarios asignados según áreas misionales, la AGR observa la carencia de un sistema especial de carrera administrativa de las contralorías territoriales que genera una inestabilidad laboral que afecta la gestión de las mismas. En la siguiente tabla se observa que el personal contratado es grande y por esta razón se tiene aparentemente una necesidad importante de personal misional.
112. Por esta razón, la Auditoría planeó durante el año 2010 las gestiones necesarias para que la Comisión Nacional del Servicio Civil promueva la realización de concursos utilizando para ello el sistema general de carrera administrativa que rige para los demás organismos del Estado. *[Ver Tabla 10 en página siguiente].*

4.4.2 Contralorías Departamentales

113. En 1996, mediante Ley 330, se establece la ley para el funcionamiento a detalle de las Contralorías Departamentales con el fin de que ejerzan la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.
114. Las Contralorías Departamentales se crean como organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual. En ningún caso pueden ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes.
115. Las Asambleas Departamentales, en relación con las Contralorías, determinan la estructura, planta de personal, funciones por dependencias y escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, a iniciativa de los contralores. Asimismo por medio de estas se elige a los Contralores Departamentales siendo su período de gobierno similar al de un gobernador sin posibilidad de reelección.
116. Por otro lado, la ley establece restricciones y atributos que deben reunir los candidatos a Contralor Departamental que de ser electo tomará posesión del cargo ante la Asamblea Departamental. En el caso de la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Departamentales, esta la ejerce la AGR. Complementariamente se nombrará a un Contralor auxiliar o Sub contralor elegido por el Contralor Departamental quien lo puede remover libremente.
117. Finalmente, en la AGR elaboró un ranking de las Contralorías Territoriales según niveles de gestión aunque esta clasificación está siendo actualmente revisada. *[Ver Tabla 11 en página 43].*

TABLA 10 Contrato de Prestación de Servicios

| Contralorías | N° de funcionarios planta | N° personas vinculadas prestación de servicios profesionales | % de contratación en relación con la planta de personal |
|--------------------|---------------------------|--|---|
| Cundinamarca | 172 | 66 | 38.37% |
| Valledupar | 16 | 9 | 56.25% |
| Guajira | 20 | 17 | 85.00% |
| Villavicencio | 31 | 5 | 16.13% |
| Magdalena | 47 | 13 | 27.66% |
| Ibaqué | 22 | 9 | 40.91% |
| Bolívar | 40 | 19 | 47.50% |
| Atlántico | 106 | 4 | 3.77% |
| Soacha | 15 | 8 | 53.33% |
| Popayán | 9 | 13 | 144.44% |
| Medellín | 279 | 3 | 1.08% |
| Arauca | 10 | 2 | 20.00% |
| Cartagena | 94 | 6 | 6.38% |
| Montería | 13 | 13 | 100.00% |
| Yumbo | 29 | 14 | 48.28% |
| Casanare | 21 | 1 | 4.76% |
| Perelra | 44 | 29 | 65.91% |
| Nariño | 70 | 16 | 22.86% |
| Dosquebradas | 10 | 17 | 170.00% |
| Guaviare | 10 | 13 | 130.00% |
| Vichada | 3 | 5 | 166.67% |
| Boyacá | 81 | 76 | 93.83% |
| Floridablanca | 5 | 46 | 920.00% |
| Barranquilla | 143 | 26 | 18.18% |
| Santa Marta | 16 | 9 | 56.25% |
| Envigado | 15 | 3 | 20.00% |
| Itagüí | 25 | 2 | 8.00% |
| Risaralda | 41 | 60 | 146.34% |
| Caldas | 62 | 19 | 30.65% |
| Buenaventura | 14 | 67 | 478.57% |
| Manizales | 29 | 6 | 20.69% |
| Sucre | 37 | 25 | 67.57% |
| Meta | 54 | 10 | 18.52% |
| Guainía | 4 | 3 | 75.00% |
| Cauca | 65 | 2 | 3.08% |
| Tolima | 66 | 22 | 33.33% |
| Santander | 94 | 64 | 68.09% |
| Amazonas | 5 | 9 | 180.00% |
| Antioquia | 298 | 3 | 1.01% |
| Córdoba | 33 | 32 | 96.97% |
| Putumayo | 12 | 30 | 250.00% |
| San Andrés | 20 | 3 | 15.00% |
| Huila | 44 | 35 | 79.55% |
| Valle | 124 | 33 | 26.61% |
| Quindío | 27 | 27 | 100.00% |
| Caquetá | 16 | 12 | 75.00% |
| Cesar | 21 | 10 | 47.62% |
| Norte de Santander | 50 | 0 | 0.00% |
| Chocó | 16 | 0 | 0.00% |
| Vaupés | 3 | 1 | 33.33% |
| Barrancabermeja | 18 | 27 | 150.00% |
| Bello | 16 | 8 | 50.00% |
| Cali | 192 | 0 | 0.00% |
| Soledad | 8 | 13 | 162.50% |
| Palmira | 29 | 7 | 24.14% |
| Pasto | 34 | 16 | 47.06% |
| Tunja | 13 | 2 | 15.38% |
| Neiva | 27 | 18 | 66.67% |
| Cúcuta | 29 | 1 | 3.45% |
| Armenia | 21 | 58 | 276.19% |
| Bucaramanga | 47 | 37 | 78.72% |
| TOTAL | 2915 | 1104 | 37.87% |

TABLA 11 Clasificación de las Contralorías Territoriales

| Rango de calificación | Posición N° | Contraloría | Categoría | Comparativo % del ranking 2008 y 2009 | Desempeño 2009 | Desempeño 2008 |
|-----------------------|-------------|--------------------|-----------|---------------------------------------|----------------|----------------|
| Sobresaliente | 1 | Itagüí | P | 1,84% | 94,05% | 92,21% |
| | 2 | Córdoba | M | 8,91% | 87,39% | 78,48% |
| | 3 | Tolima | G | -1,00% | 86,89% | 87,89% |
| | 4 | Guajira | M | 4,61% | 86,31% | 81,70% |
| | 5 | Cali | G | 7,55% | 86,29% | 78,74% |
| | 6 | Caldas | G | -0,47% | 86,28% | 86,75% |
| | 7 | Norte de Santander | M | 7,46% | 86,24% | 78,78% |
| | 8 | Pereira | M | 0,57% | 86,03% | 85,46% |
| Satisfactoria | 9 | Manizales | M | 5,08% | 86,96% | 81,90% |
| | 10 | Bucaramanga | M | 0,38% | 85,82% | 85,44% |
| | 11 | Valle | G | 4,73% | 85,65% | 80,92% |
| | 12 | Cúcuta | M | 5,06% | 85,54% | 80,48% |
| | 13 | Sucre | M | 5,20% | 85,48% | 80,28% |
| | 14 | Envigado | P | -1,01% | 85,16% | 86,17% |
| | 15 | Armenia | P | 41,29% | 84,74% | 43,45% |
| | 16 | Amazonas | P | -1,71% | 87,20% | 88,91% |
| | 17 | Yumbo | P | 0,78% | 84,69% | 83,91% |
| | 18 | Casanare | M | 5,91% | 84,41% | 78,50% |
| | 19 | Villavicencio | M | 0,56% | 84,11% | 83,55% |
| | 20 | Valledupar | P | -0,87% | 84,08% | 84,95% |
| | 21 | Palmira | M | -1,71% | 83,92% | 85,63% |
| | 22 | Huila | M | -3,11% | 83,40% | 86,51% |
| | 23 | Bello | P | -4,68% | 83,39% | 88,07% |
| | 24 | Atlántico | G | 4,43% | 83,39% | 78,96% |
| | 25 | Soacha | P | 1,46% | 83,19% | 81,73% |
| | 26 | Cauca | M | 0,16% | 81,66% | 81,50% |
| | 27 | Vaupés | P | 18,80% | 81,43% | 62,63% |
| | 28 | Tunja | P | 4,12% | 81,26% | 77,14% |
| | 29 | Bolívar | M | 3,17% | 81,18% | 78,01% |
| | 30 | Antioquia | G | 0,18% | 81,05% | 80,87% |
| | 31 | Risaralda | M | -6,30% | 80,43% | 86,73% |
| | 32 | Quindío | M | -7,05% | 80,22% | 87,27% |
| | 33 | Guaviare | P | 20,62% | 79,60% | 58,98% |
| | 34 | Ibagué | M | -1,74% | 79,02% | 80,76% |
| | 35 | Medellín | G | 1,09% | 78,72% | 77,63% |
| | 36 | Meta | M | -6,26% | 78,67% | 84,93% |
| | 37 | Arauca | M | 28,99% | 78,58% | 49,59% |
| | 38 | Pasto | M | 4,17% | 77,80% | 73,63% |
| | 39 | Cesar | M | 20,66% | 77,77% | 57,11% |
| | 40 | Popayán | P | 18,03% | 77,30% | 59,27% |
| | 41 | Neiva | M | -8,52% | 77,11% | 85,63% |
| | 42 | Nariño | G | -0,19% | 76,87% | 77,06% |
| | 43 | Santa Marta | P | -9,94% | 76,65% | 86,59% |
| | 44 | Santander | G | 14,16% | 76,20% | 62,04% |
| Regular | 45 | Floridablanca | P | -9,84% | 75,27% | 85,11% |
| | 46 | Dosquebradas | P | -17,38% | 70,34% | 87,72% |
| | 47 | Caquetá | M | 8,07% | 67,51% | 59,44% |
| | 48 | Cartagena | M | -2,63% | 63,80% | 66,43% |
| | 49 | Boyacá | G | -18,46% | 61,98% | 80,44% |
| Deficiente | 50 | Buenaventura | P | 22,23% | 60,51% | 38,28% |
| | 51 | Chocó | P | 6,85% | 57,68% | 50,83% |
| | 52 | Putumayo | M | 0,20% | 55,58% | 55,38% |
| | 53 | Guainía | P | -14,70% | 53,68% | 68,38% |
| | 54 | Vichada | P | 21,07% | 53,07% | 32,00% |
| | 55 | Cundinamarca | G | -29,00% | 51,07% | 80,07% |
| | 56 | Magdalena | M | 1,67% | 49,66% | 47,99% |
| | 57 | Barranquilla | M | -22,64% | 41,55% | 64,19% |
| | 58 | Montería | P | -22,45% | 40,65% | 63,10% |
| | 59 | Soledad | P | -23,88% | 29,57% | 53,45% |

Fuente: Auditoría General de la República. 2010.

P: Pequeña M: Mediana G: Grande

4.5 EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

118. En esta sección se presentan los aspectos legales que determinaron la creación del control fiscal interno en Colombia. El control interno es un componente importante en el control fiscal y de acuerdo con la Constitución debería ser coordinado y evaluado por la CGR. Su efectividad va a depender del grado de independencia que pueda ejercer, pues al responder a la entidad su función es más orientada a la gestión, pero como sus supervisiones y trabajos de control se relacionan con el control fiscal, la actuación conjunta de estas oficinas deberían aportar más al trabajo de las contralorías y en especial a las contralorías territoriales.
119. Desde la Constitución de 1991, el control interno ha tenido un desarrollo normativo que ha ido dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo. Los dos artículos constitucionales que constituyen el punto de partida para el desarrollo normativo del control interno son el 209 y 269.
120. Estos artículos establecen que la administración pública deberá ejercerse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, estableciendo para ellos en todas las entidades estatales la obligatoriedad de diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.
121. La Constitución en el artículo 267 eliminó el ejercicio del control previo por parte de las Contralorías, reemplazándolo por un control posterior y selectivo cuya finalidad es vigilar y evaluar la gestión fiscal del estado y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.
122. En 1993 se produce un desarrollo normativo, a través de las leyes 87, 42 y 80, mediante las cuales se dota a los organismos y entidades del Estado de lineamientos sobre la implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno, al mismo tiempo se genera un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la eficacia y la eficiencia del Sistema de Control Interno del Estado.
123. La ley 42 da a las Contralorías la función de vigilar el Estado a través de la implementación de controles financieros, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de los sistemas de control interno de cada Entidad. La Ley 87 establece las normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos.
124. En 1994, con el decreto 1826 y la Directiva Presidencial 02, se concretan acciones

por el Presidente de la República para posibilitar la implementación de los Sistemas de Control Interno en las entidades y organismos del orden nacional, mediante la creación de Oficinas de Control Interno en la estructura de Ministerios y Departamentos Administrativos, adscritas al Despacho del respectivo Ministro o Director de Departamento Administrativo y dando las bases para la organización de Comités de Coordinación de Control Interno, Como instancia de retroalimentación al interior de cada entidad del Estado, así como mediante la fijación de directrices para el desarrollo de la función de control interno en todas las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

125. En 1996 mediante el decreto 280, se generan mecanismos articuladores del control en todas las entidades del Estado e impulsores de la implementación de los sistemas de control interno en las mismas, mediante la creación del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno para las entidades del orden Nacional y Territorial, presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la formalización del Comité Interinstitucional de Control Interno, CICI, integrado por los jefes de oficina de control interno de la mayoría de organismos y entidades del orden nacional y representantes del orden territorial, como instancia para intercambiar y compartir experiencias en materia de control interno por parte de los mencionados jefes de oficina de Control Interno.
126. En 1993 se produce un desarrollo normativo, a través de las leyes 87, 42 y 80, mediante las cuales se dota a los organismos y entidades del Estado de lineamientos sobre la implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno, al mismo tiempo se genera un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la eficacia y la eficiencia del Sistema de Control Interno del Estado.
127. La ley 42 da a las Contralorías la función de vigilar el Estado a través de la implementación de controles financieros, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de los sistemas de control interno de cada Entidad. La Ley 87 establece las normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos.
128. En 1994, con el decreto 1826 y la Directiva Presidencial 02, se establece que el Presidente de la República pueda implementar los Sistemas de Control Interno en las entidades y organismos del orden nacional, mediante la creación de Oficinas de Control Interno en la estructura de Ministerios y Departamentos Administrativos, adscritas al Despacho del respectivo Ministro o Director de Departamento Administrativo. Así también, establece las bases para la organización de Comités de Coordinación de Control Interno, como instancia de retroalimentación al interior de cada entidad

del Estado. Desde la Presidencia, se fijan las directivas para desarrollar la función de control interno en todas las entidades del Ejecutivo a nivel nacional.

129. En 1996 mediante el decreto 280, se crea el Consejo Asesor del Gobierno Nacional para las entidades del orden Nacional y Territorial, presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, además se forma el Comité Interinstitucional de Control Interno, CICI, integrado por los jefes de oficina de control interno de la mayoría de organismos y entidades del orden nacional y representantes del orden territorial. Al primero se le encarga el desarrollo de los mecanismos para articular e impulsar el control interno en las entidades del Estado. El Comité interinstitucional permite hacer coordinaciones entre las Oficinas de control interno y ganar experiencias entre ellas.
130. En 1998, con la expedición de la Ley 489, Estatuto Básico de la Administración Pública, se crea el Sistema Nacional de Control Interno como instancia de articulación del sistema en todo el Estado, bajo la dirección y coordinación del Presidente de la República.
131. El Artículo 5° del Decreto 2145 de Noviembre de 1999, establece las responsabilidades del Sistema de Control Interno, así:
 - a. El Presidente de la República, será el responsable de mantener el control de la gestión global sobre las políticas públicas, plan de gobierno y adecuada coordinación administrativa.*
 - b. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, deberá preparar, ejecutar y controlar lo relacionado con las asignaciones presupuestales y el uso correcto de los recursos del Estado.*
 - c. Los Ministros, Directores de Departamento Administrativo y Jefes de Organismos adscritos y vinculados, serán responsables de establecer y utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen los resultados bajo parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, estableciendo como obligatorio el rendimiento el 16 de febrero de cada año, de un Informe al Consejo Asesor que deberá contener el resultado final de la Evaluación del Sistema, el cual deberá ser elaborado por la Oficina de Control Interno de cada Entidad. Este documento para hacer el informe sobre el Sistema de Control Interno del Estado que cada año presentará el Presidente de la República al Congreso de la República.*
 - d. El comité de Coordinación del Sistema de Control Interno Institucional, responderá por la coordinación y asesoría en el diseño de estrategias y políticas*

que contribuyan al fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.

e. El Servidor Público tiene la obligación de realizar todas sus tareas y cada una de sus acciones dentro de los conceptos de autocontrol y auto evaluación.”

132. En este mismo decreto se nombran al Presidente de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, Congreso de la República, Contaduría General de la Nación, CGR y Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno como reguladores competentes para impartir normas, políticas y directrices de control.
133. Como facilitadores encargados de orientar, asesorar e impulsar la implantación y mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno, fueron designados el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, el Comité Interinstitucional de Control Interno, el Comité de Control Interno Institucional y las Oficinas o Unidades de Control Interno de cada Entidad.
134. Como evaluadores del Sistema fueron designados la CGR y las Contralorías Departamentales y Municipales, la AGR, la Procuraduría General de la Nación y las Oficinas o Unidades de Control Interno de cada entidad.
135. En el decreto 2539 del año 2000 se armoniza el papel regulador del Departamento Administrativo de la Función Pública con su nueva función de fijar políticas generales en materia de Control Interno y recomendarlas al Gobierno Nacional para su adopción, resultado de lo cual se ajustan las funciones del Consejo Asesor del Gobierno Nacional.
136. En el año 2000, se reglamenta la Rendición de Cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la CGR, y se identifican las entidades obligadas a anexar a la cuenta fiscal el informe sobre el Sistema de Control Interno. En el 2002 se expide la Ley 734 por el que se expide el Nuevo Código Disciplinario Único, en el cual se contempla como deber de todos los servidores públicos el adoptar el sistema de control interno y función independiente de auditoría interna de que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o contemplen.
137. En el 2005, mediante decreto 1599, se adopta el modelo estándar de Control Interno para el Estado, conocido como el MECI 1000:2005, el cual introduce elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno como son COSO, COCO, CADBURY y COBIT y se definen las generalidades y la estructura

necesaria para implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme el artículo 5° de la Ley 87 de 1993.

138. La AGR, así como distintas publicaciones de la Universidad del Rosario han coincidido frente a la necesidad de reformular conceptualmente las articulaciones del control fiscal externo con el control interno. El control fiscal interno, al cual se refiere el artículo 269 de la Constitución Política y regulado en la Ley 87 de 1993, está previsto como un sistema complementario al sistema de control fiscal externo. Sin embargo, ambos controles se encuentran desarticulados, en opinión de la AGR.
139. El artículo 268-6 de la Constitución, establece que “El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”. A su vez, el artículo 18 de la Ley 42 de 1993 determina:

“La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. El Contralor General de la República reglamentará los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación”.
140. La opinión de expertos indica que resulta inconveniente que sean los sujetos vigilados, es decir las organizaciones del ejecutivo, quienes efectúen la regulación total sobre el ejercicio de evaluación del control interno, cuando el concepto sobre su existencia, calidad y confiabilidad corresponde a los órganos externos de control fiscal. En consecuencia, el fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo de las entidades vigiladas y de las propias contralorías es una condición básica para el ejercicio de un control efectivo anticorrupción. Una forma de que estos sistemas funcionen apropiadamente es si las condiciones del nombramiento y coordinación de acciones la realiza la CGR y las contralorías territoriales.
141. El Presidente de la República, en el nivel nacional, debe nombrar a los responsables de control interno, previo concurso de méritos. A nivel territorial deberán ser los alcaldes y gobernadores, y la AGR quienes deben nombrar a los jefes de las oficinas de control interno de la CGR y demás contralorías territoriales. (Gómez Lee, carta al Presidente Comisión de Senado que estudia proyecto de Estatuto Anticorrupción).
142. Igualmente, el control preventivo debería ser utilizado por estas oficinas para evitar errores e impedir infracciones. El control interno, debe realizar permanentemente control de advertencia y así independiente e imparcialmente actuar con la administración.

143. En distintos foros se ha manifestado la inquietud frente a la evidente distorsión del actual enfoque, que no permite a los evaluadores de control interno realizar control preventivo, lo que significa eliminar un control que puede contribuir decididamente a frenar la corrupción. (de las conclusiones del Foro del 12 de mayo).

5. LECCIONES APRENDIDAS

144. En este capítulo se presenta los resultados de las principales componentes del cuestionario que permiten realizar el diagnóstico de la situación actual y la exploración de posibles soluciones a los problemas presentados. Esta sección tiene cuatro componentes que describen: las percepciones de la problemática del control fiscal colombiano; las percepciones de la lucha contra la corrupción; los factores de riesgo que inhiben el cambio; y, una evaluación general del funcionamiento del sistema.

5.1 PERCEPCIONES DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA: PROBLEMÁTICA

145. A continuación se presentan los resultados de la aplicación del cuestionario en el que se solicita la opinión respecto de la importancia o relevancia de aspectos concernientes a la problemática del control fiscal colombiano. Como se ha expresado líneas arriba la muestra no reúne completamente las exigencias estadísticas puesto que fue colectada por conveniencia, sin embargo, su tratamiento ayuda a presentar perfiles cercanos a la realidad.
146. Los promedios se han calculado interpretando los enunciados de las preguntas correspondientes a cada problemática, considerando en primer término solo aquellos enunciados que representen el problema. Si el enunciado de la pregunta del cuestionario afirma la problemática, se conserva en su escala establecida. Si es que la respuesta es 1 se considera que es menos problemático, el 7 más problemático. Por ejemplo en el enunciado “No se cuenta con una norma metodológica apropiada en la conducción de las auditorias gubernamentales” una respuesta con valor 7 afirma la existencia de la problemática, por lo tanto el resultado para este enunciado es el recogido en la encuesta. En el caso que el enunciado no sugiera un problema por ejemplo, “Existe una actuación sistémica en el control gubernamental colombiano”, una respuesta de mayor nivel en la escala negaría la existencia de un problema, por lo tanto la escala se invierte, lo que es 1 se convierte en 7 y viceversa.

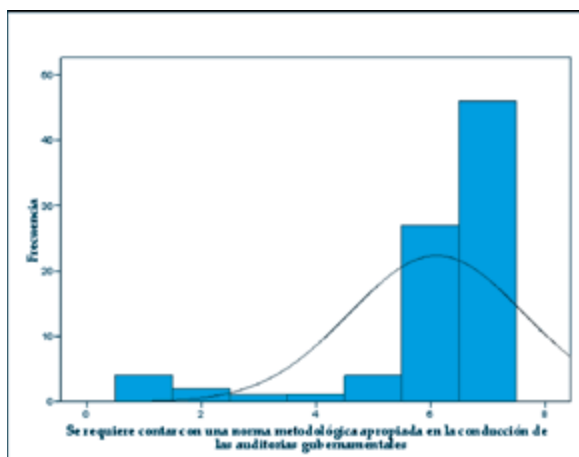
Las tablas de esta sección presentar los resultados de la aplicación de la encuesta sin modificación.

147. La mayoría de las respuestas a un enunciado específico presentan una distribución con una sola moda, es decir un mayor número de respuesta consignadas a un valor de la escala generando una media de su distribución interpretable como representativa del enunciado. Sin embargo, se ha calculado para cada enunciado y se presenta en las tablas de esta sección, el estadístico Chi-cuadrado representado por el símbolo χ^2 que indica la bondad del ajuste de la distribución de los datos de la muestra con respecto a la escala empleada en el cuestionario para un enunciado o pregunta específica. Es decir el estadístico revisa las respuestas al enunciado y las compara con una distribución esperada de la escala que en este caso corresponde a una distribución en la cual el resultado para cada valor de la escala es el mismo. La hipótesis estadística nula es que la distribución de los resultados para un enunciado específico presenta frecuencias de respuestas iguales para cada valor de la escala. Si se rechaza esta hipótesis nula, las medias son representativas de lo que la muestra percibe del enunciado, si es cercano a 7 el problema es percibido como más sentido, si es cercano a 1 como menos sentido.
148. Por lo tanto, se considera que en los casos en que no se rechaza la hipótesis nula, se toma el resultado como válido. En los casos que el estadístico no permita rechazar la hipótesis, se considera que el enunciado no ha sido formulado con claridad y que no permite que los encuestados identifiquen la naturaleza del enunciado. La pregunta del cuestionario se muestra en las tablas pero no se considera para el análisis.
149. Para cualquier pregunta, se calcula los grados de libertad, parámetro con el cual se determina el χ^2 del enunciado. En la mayoría de los enunciados este parámetro es 6, es decir en una distribución de frecuencias de respuestas donde se han considerado todos los valores de la escala se calcula como $(7-1) = 6$. Para cada enunciado el programa estadístico utilizado para el estudio calcula el parámetro en función de las respuestas mismas.
150. Otro parámetro que se considera en el estadístico es la significación estadística α que en este estudio se ha tomado como $\alpha=0,05$. Se interpreta que el 95% de las veces no se rechaza la hipótesis nula. Otra forma de interpretar este valor es que hay un riesgo de sólo 5% de concluir que no entendieron el enunciado, cuando en realidad si lo entendieron.
151. El estadístico de corte en la mayoría de las repuestas de este estudio es $\chi^2 = 12,59$

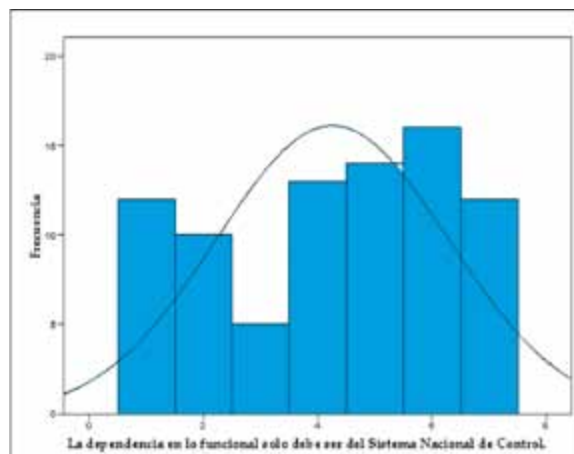
para los dos parámetros antes indicados de acuerdo a las tablas que ofrecen los tratados de estadística. Se decidió por lo tanto que todo enunciado cuyo χ^2 es mayor que el punto de corte es válido y es considerado en el análisis. En casos específicos el programa estadístico utilizado ofrece resultados que permiten tomar esta decisión.

152. En las figura a continuación, se presenta las distribuciones de frecuencias para dos enunciados diferentes. A la izquierda se encuentra la distribución de respuestas del enunciado “No se cuenta con una norma metodológica apropiada en la conducción de las auditorias gubernamentales” presenta una marcada moda con un $\chi^2 = 152,424$ calculado, por lo tanto se considera en el estudio. A la derecha, la distribución de respuestas al enunciado “La dependencia en lo funcional solo debe ser del Sistema Nacional de Control” es casi homogénea y no se puede distinguir que sean diferentes entre ellas, con un $\chi^2 = 6,268$ por lo que no se considera en el estudio.

GRÁFICA 4 Comparación de Enunciados según su distribución



Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.



153. Se observa en la Tabla 12 las medias de cada problemática general, calculadas ajustando los enunciados e invirtiéndolos como se ha explicado líneas arriba y eliminando los enunciados mal formulados de acuerdo con el procedimiento explicado.

TABLA 12 Problemáticas

| Problemática | Media |
|---|--------------|
| Difusa Estructura del Sistema de Control Territorial Colombiano | 3,97 |
| Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional. | 4,63 |
| Cortos Periodos de Actuación. | 3,67 |
| Formación del Consejo Nacional de Contralores | 5,40 |
| Inexistencia de Sistemas de Apoyo a la Función Contralora | 5,64 |
| Falta de Eficiencia y Eficacia de las Entidades de Fiscalización. | 4,64 |
| Control Preventivo y Concurrente. | 2,11 |
| Lucha Contra La Corrupción. | 4,87 |
| Rendición de Cuentas. | 2,67 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

154. De esta forma la problemática más sentido es la inexistencia de sistemas de apoyo a la función con una media de 5,64 y la necesidad de contar con una organización nacional que propenda a la integración del esfuerzo de las contralorías territoriales. Luego de esto se encuentra como problema principal la lucha contra la corrupción con una media de 4,87. Los aspectos que no se perciben como problema son control preventivo y concurrente, con una media de 2,11, y la rendición de cuentas con una media de 2,67. Estas percepciones sugieren poner énfasis en solucionar aquellos problemas con una media mayor.
155. En las tablas de esta sección se presentan también la desviación estándar con la letra griega sigma (σ) que indica la dispersión de las repuestas dadas por la muestra del estudio, respecto de su promedio. Es decir un valor relativamente pequeño indica poca dispersión de las respuestas respecto del promedio y un valor grande de desviación estándar sugiere que las respuestas dadas por la muestra están más dispersas respecto al promedio.
156. Además, se revisó el histograma de cada pregunta y en los casos en los cuales se encontró un perfil con más de una moda estadística, es decir más de una concentración de respuestas a la pregunta, se procedió a revisar las respuestas por la organización de origen de los encuestados. Así se pudo diferenciar qué respuesta ofrecían los encuestados de cada organización como se indica en la Tabla 13 y la Gráfica 5.
157. En las tablas en las que se presentan los enunciados relacionados a cada problemática, se muestran los resultados estadísticos de acuerdo a como han sido calificadas por los encuestados. Se subrayan aquellos enunciados cuya escala ha sido invertida. A continuación se presentan los resultados de estadística descriptiva de los diferentes problemas

5.1.1 Difusa estructura del Sistema de Control Nacional.

158. Un primer problema que se identificó es la difusa estructura en el funcionamiento del sistema de control colombiano. Este problema fue examinado en la encuesta a través de seis (6) preguntas como se muestra en la tabla. El promedio general es de 4.85 de un máximo de 6 puntos.

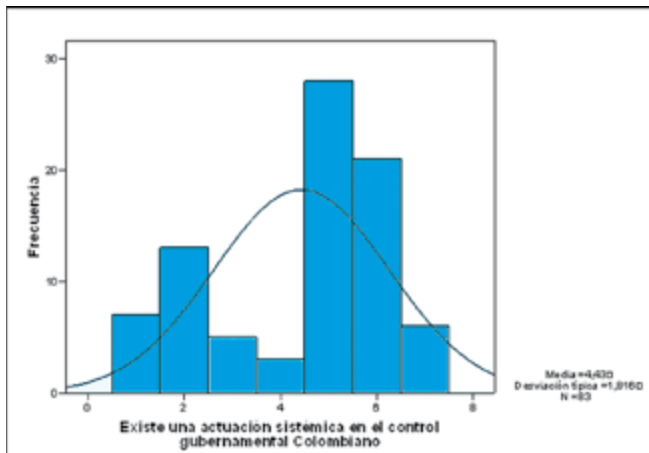
TABLA 13 Difusa Estructura del Sistema de Control Nacional

| Preguntas referida a Difusa Estructura | Media | σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|
| 1. Existe una actuación sistémica en el control gubernamental Colombiano | 4,43 | 1,816 | 44,602 |
| 2. Los límites y alcances del control entre los diferentes tipos de entidades fiscalizadoras nacionales, departamentales, municipales y distritales están definidos inequívocamente | 4,48 | 1,925 | 29,553 |
| 3. Hay un adecuado nivel de coordinación entre CGR y las entidades fiscalizadoras territoriales | 3,85 | 1,838 | 12,977 |
| 4. Hay un adecuado nivel de coordinación entre AGR y las entidades fiscalizadoras territoriales | 3,94 | 1,700 | 17,529 |
| 5. No se cuenta con una norma metodológica apropiada en la conducción de las auditorías gubernamentales | 6,11 | 1,520 | 152,424 |
| 6. La CGR armoniza el desarrollo metodológico de las normas de auditoría gubernamental | 5,56 | 1,451 | 76,333 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

159. Las preguntas que contribuyen a pensar que no existe una estructura difusa son la 6, la 2 y la 1. Estas indican una armonización en la estructura del sistema. La que presenta mayor problema viene a ser el enunciado que indica que no se cuenta con un desarrollo metodológico de las normas de auditoría gubernamental con media de (6,11).
160. Debido a la presencia de una distribución de dos modas en las preguntas 1, 2 y 4, (ver Gráfica 5) se procedió a realizar un análisis de resultados por tipo de Organización de los encuestados. Estos resultados fueron evaluados revisando las respuestas según organización y se identificaron que tres de las preguntas diferían en sus respuestas dependiendo del tipo de organización a la que pertenece el encuestado. Se puede observar que los representantes de las contralorías distritales y municipales y el personal de la AGR consideran que se tiene una actuación sistémica, mientras que el personal de la CGR y los contralores departamentales difieren con esta observación. *[Ver Gráfica 5 en página siguiente]*.
161. Se observa también que mientras los distritales consideran que se tienen definidos los alcances del control no opinan igual los demás encuestados. Así también mientras que los miembros de la CGR, de la AGR y los de las municipales entienden que

GRÁFICA 5 Situación Bi-modal en la Pregunta 1 de Estructura Difusa.



Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

no existe un adecuado nivel en los esfuerzos de coordinación; los departamentales y los distritales no lo ven tan extremo.

TABLA 14 Difusa Estructura del Sistema de Control Nacional según Organismos

| Preguntas referidas a Difusa Estructura | ORGANIZACION (Promedios) | | | | |
|--|--------------------------|------|------|------|------|
| | CGR | DEP | MUN | DIST | AGR |
| 1. <u>Existe una actuación sistémica en el control gubernamental Colombiano</u> | 4,12 | 4,18 | 5,00 | 5,00 | 5,13 |
| 2. <u>Los límites y alcances del control entre los diferentes tipos de entidades fiscalizadoras nacionales, departamentales, municipales y distritales están definidos inequívocamente</u> | 4,29 | 4,59 | 4,73 | 5,20 | 4,13 |
| 3. <u>Hay un adecuado nivel de coordinación entre CGR y las entidades fiscalizadoras territoriales</u> | 3,75 | 4,45 | 3,40 | 4,00 | 3,38 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

5.1.2. Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional.

162. El segundo problema detectado fue el relacionado a algunos aspectos de gobernabilidad. Se puede notar que la dispersión de las respuestas, su desviación estándar, es mucho más grande que en los casos anteriores. Así mismo, la pregunta 1 se elimina porque no supera la prueba de bondad en el ajuste explicado líneas arriba. [Ver *Tabla 15 en página siguiente*]

TABLA 15 Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional

| Preguntas referida a algunos aspectos de Gobernabilidad | Media | σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|
| 1. Un problema central del Control Territorial es la independencia del control respecto de otras instituciones del Estado | 3,96 | 2,367 | 22,833 |
| 2. La dependencia en lo funcional solo debe ser del Sistema Nacional de Control. | 4,26 | 2,029 | 6,268 |
| 3. Las reformas del sistema de control territorial requieren profundas modificaciones en la Constitución y en las Leyes | 5,30 | 1,542 | 48,140 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

163. En la Tabla 15 se aprecia que la situación problemática más acentuada se relaciona a las modificaciones y reformas requeridas en el sistema de control fiscal territorial que presenta la mayor media (5,30).
164. En la Tabla 16 se observa que existe una pregunta cuya respuesta ha sido diferente, dependiendo de la organización donde trabaja el participante en la encuesta, mostrando que las respuestas no son homogéneas. Los miembros de la CGR consideran que no existe independencia del control fiscal con el resto de las instituciones del Estado.

TABLA 16 Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional según Organismos

| Preguntas no homogéneas de gobernabilidad | ORGANIZACIÓN (Promedios) | | | | |
|---|--------------------------|------|------|------|------|
| | CGR | DEP | MUN | DIST | AGR |
| 1. Un problema central del Control Territorial es la independencia del control respecto de otras instituciones del Estado | 4,29 | 3,67 | 3,93 | 3,80 | 3,50 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

5.1.3 Cortos períodos de actuación

165. Uno de los problemas detectados en el diagnóstico realizado ha sido los cortos períodos de actuación de los titulares de los órganos de control fiscal. En este sentido, el cuestionario indagó sobre estos temas que se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 17 Cortos Períodos de Actuación

| Preguntas referida a algunos aspectos de Cortos Períodos de Actuación | Media | σ | χ^2 |
|--|-------|----------|----------|
| 1. El periodo de mandato de Contralores debe superar el periodo de mandato de las autoridades de gobierno en por lo menos dos años | 4,56 | 2,389 | 35,805 |
| 2. El nombramiento de Contralores Territoriales debe considerar prioritariamente profesionales que no pertenecen al territorio | 2,78 | 2,119 | 67,711 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

166. Hay un acuerdo generalizado en que el período del mandato contralor no es el apropiado, así como que el contralor territorial debe pertenecer al territorio. Hay que notar que existe una dispersión grande por lo que no hay mucho acuerdo en estas medias. Por esta razón y la bimodalidad de una de las preguntas se realizó el análisis por organización. En esta tabla se puede observar que los miembros de la CGR y las distritales consideran que el período de mandato es adecuado, mientras que principalmente los departamentales, y en algún nivel los municipales y los de la AGR si lo perciben como problema

TABLA 18 Cortos Períodos de Actuación según Organismos

| Preguntas no homogéneas de cortos periodos de actuación | ORGANIZACIÓN (Promedios) | | | | |
|---|--------------------------|------|------|------|------|
| | CGR | DEP | MUN | DIST | AGR |
| El período de mandato de Contralores debe superar el período de mandato de las autoridades de gobierno en por lo menos dos años | 3,71 | 6,50 | 4,33 | 3,80 | 4,25 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

5.1.4 Formación del Consejo Nacional de Contralores

167. En lo referente a la formación de un Órgano de gobierno para las Contralorías Territoriales hay un consenso para su formación pues actualmente solo existe el Consejo de Contralores que los une. Notamos que existe una dispersión importante en la necesidad de contar con un órgano de gobierno.

TABLA 19 Formación del Consejo Nacional de Contralores

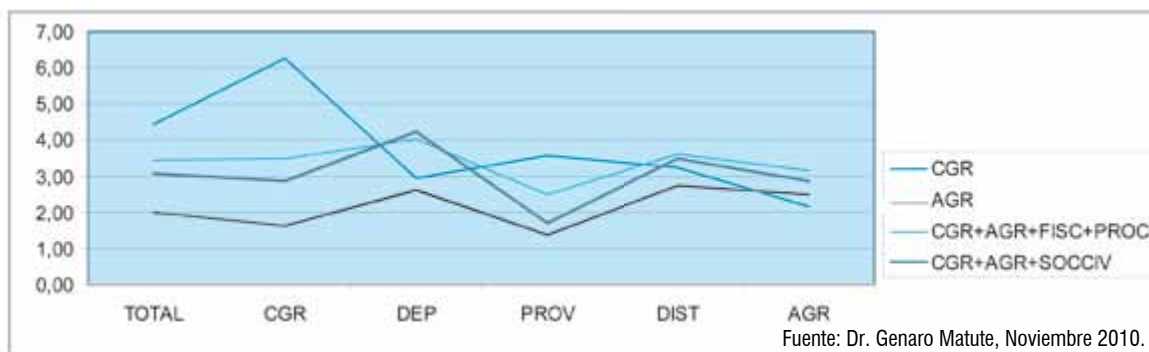
| Preguntas referida a algunos aspectos de formación de un órgano de Gobierno para las contralorías territoriales | Media | σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|
| 1. La Asociación de Contralorías debe asumir un rol más importante en la conducción de las entidades territoriales con la formación del Sistema Nacional de Control | 5,89 | 1,439 | 103,012 |
| 2. Las contralorías territoriales deberían contar con un Órgano de Gobierno que coordine: el plan nacional de control, la homogenización de metodologías, el entrenamiento y la modernización del sistema de control. | 4,91 | 2,216 | 55,953 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

168. Lo importante es tener una idea concreta de cómo debe ser este Órgano de Gobierno y esto se puede observar en la siguiente gráfica (Gráfica 6) en la que se comparan las cuatro propuestas cada una formada por las contralorías territoriales: 1) con el liderazgo de la CGR; 2) con el liderazgo de AGR; 3) con la participación de la CGR, la AGR, la Fiscalía de la Nación y la Procuraduría Pública; 4) con la participación de la CGR, la AGR y dos representantes de la Sociedad Civil. El resultado más relevante

apoya a un liderazgo de la CGR, pero esto se debe a la presencia mayoritaria en la muestra de funcionarios de esta institución. Si estos y los funcionarios de la AGR no se consideran, la opción más atractiva viene a ser la opción en la que participa además la Fiscalía y la Procuraduría. Sin embargo, no se especificó el nivel de participación que puede ser considerado solo como un nivel de coordinación para presentar un frente común ante potenciales problemas con las cuentas fiscales.

GRÁFICA 6 Órgano de Gobierno – Presencias por Organización



169. En cuanto al tipo de organización considerada existe una fuerte inclinación hacia el liderazgo de la CGR, pero está muy influenciada por la preferencia de los participantes de la CGR misma. La otra alternativa posible es la de la CGR con la participación de miembros de la Sociedad Civil, y además por la CGR y participación de la Fiscalía y la Procuraduría, especialmente influenciada por la opinión de las contralorías departamentales. [Ver Tabla 20 en página siguiente]

5.1.5 Inexistencia de Sistemas Comunes y Modernos de Apoyo a la Función Contralora

170. El siguiente problema tiene que ver con la inexistencia de Sistemas de Apoyo a la función contralora. En este sentido se cuenta con seis (6) preguntas que buscan entender la complejidad de los órganos de apoyo y cuatro (4) que exploran por la preparación del personal. Los promedios generales son relativamente altos 5,82 para la primera y 5,36 para las necesidades de capacitación. Esto sugiere que es necesario contar con un sistema de capacitación adecuado y un sistema de tecnología de información que resuelva las necesidades de todos. Lo que no queda claro es donde se tiene que establecer el centro de desarrollo de tecnología pues si bien

TABLA 20 Órgano de Gobierno – Preferencias por Organización

| | TOTAL n=86 | | CGR n=36 | | DEP n=22 | | MUN n=15 | | DIST n=5 | | AGR n=8 | |
|---|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|
| | Media | σ | Media | σ | Media | σ | Media | σ | Media | σ | Media | σ |
| I. Contralorías territoriales bajo liderazgo de la CGR | 4,43 | 2,66 | 6,26 | 1,42 | 2,95 | 2,42 | 3,57 | 2,95 | 3,25 | 2,87 | 2,14 | 2,19 |
| II. Similar al anterior pero bajo liderazgo de la AGR | 1,99 | 1,66 | 1,63 | 1,16 | 2,60 | 2,09 | 1,36 | 1,08 | 2,75 | 2,06 | 2,50 | 2,27 |
| III.a. Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Sociedad Civil | 3,42 | 2,26 | 3,48 | 2,23 | 4,00 | 2,10 | 2,50 | 2,50 | 3,60 | 2,41 | 3,14 | 2,34 |
| III.b. Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Fiscalía y la Procuraduría. | 3,08 | 2,18 | 2,87 | 1,93 | 4,24 | 2,34 | 1,69 | 1,70 | 3,50 | 3,00 | 2,86 | 1,77 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

los funcionarios de la CGR, los de AGR y los departamentales consideran que debe depender del órgano de gobierno, los municipales y distritales no sienten que esta propuesta es atractiva. En cuanto a la multidisciplinariedad de los funcionarios, los participantes del estudio consideran que es necesario contar entre los auditores con una visión amplia y multidisciplinaria que concuerda con la visión moderna del control que considera que el auditor gubernamental, debe responder a diferentes requerimientos de conocimiento. Al no ser posible que una formación en una disciplina comprenda todo el conocimiento requerido, será necesario contar con profesionales de diferentes disciplinas con formación de auditor. A este considerando se le une una calificación del personal actualmente en los cargos, que resulta ser intermedio con una media de 4,25. En este sentido son los funcionarios de las Municipalidades y de la AGR quienes tienen una baja calificación (2,80 y 3,75, respectivamente) dudando de la capacidad actual de los funcionarios. *[Ver Tabla 21 en página siguiente]*

5.1.6 Falta de eficiencia y eficacia de las entidades de Fiscalización

171. Los siguientes resultados son importantes para el estudio, pues corresponden a una evaluación de la Eficiencia del control territorial y la que realiza la AGR. En general existe la percepción de que el control que hoy se realiza es eficaz (5.18). Esto contrasta con la visión de autoridades. En cuanto a la evaluación desarrollada por la AGR tiene un χ^2 muy bajo y con un $\alpha=0,049$ que se acerca mucho a la interpretación de

TABLA 21 Sistemas de Apoyo: Entrenamiento y SIC

| Preguntas sobre Sistemas de Apoyo: Entrenamiento y SIC | Media | Σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|
| 1. Se debe contar con un sistema de capacitación y desarrollo del conocimiento para el Sistema Nacional de Control. | 6,37 | 1,063 | 144,51 |
| 2. La participación de Centros de Estudios Superiores en una red de instituciones debe ser el mecanismo más eficaz para desarrollar el sistema de entrenamiento | 5,56 | 1,806 | 82,00 |
| 3. La Escuela de la CGR debe ser el Centro Nacional de Capacitación en Control | 5,76 | 1,533 | 81,60 |
| 4. La modernización de las metodologías y de la incorporación de la Tecnología de Información y Comunicaciones debe estar centralizada en el Órgano de Gobierno | 4,92 | 2,158 | 44,83 |
| 5. Es necesario construir una base de datos nacional que permita evaluar los movimientos presupuestales de ingresos y egresos de las entidades bajo control | 5,87 | 1,713 | 86,00 |
| 6. Es necesario construir una base de datos nacional que permita evaluar las contrataciones realizadas de las entidades bajo control | 5,98 | 1,583 | 129,00 |
| 7. Es necesario construir una base de datos nacional que permita analizar las inversiones del Estado. | 6,01 | 1,568 | 107,12 |
| 8. Es necesario integrar las bases de datos de ingresos y egresos de las entidades bajo control; las contrataciones realizadas y las inversiones del Estado. | 5,99 | 1,609 | 135,00 |
| 9. La multidisciplinariedad profesional va a tener un mayor impacto en el control territorial | 6,15 | 1,122 | 99,30 |
| 10. Considero que la calificación y composición del personal hoy es el más adecuado | 4,25 | 1,495 | 34,16 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

que la distribución de las respuestas sugiere que no hay acuerdo en la percepción de la bondad de la evaluación. La media de la evaluación usada por la AGR es de (4,37).

TABLA 22 Eficiencia del Control Territorial

| Preguntas la Eficiencia del Control Territorial | Media | σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|
| 1. La Institución que represento está de acuerdo con el sistema de evaluación de contralorías territoriales desarrollado por la AGR | 4,37 | 1,861 | 12,67 |
| 2. Se deben tomar en consideración otros elementos en la evaluación | 5,44 | 1,724 | 65,50 |
| 3. El tamaño actual de la contraloría a la que represento es el adecuado | 3,16 | 2,046 | 31,02 |
| 4. Se necesita más personal profesional | 6,16 | 1,065 | 68,99 |
| 5. Es necesario hacer una reestructuración en la organización | 4,96 | 1,928 | 26,05 |
| 6. Su entidad fiscalizadora tiene un eficaz control del gasto de su territorio. | 5,18 | 1,457 | 51,41 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

172. Se considera que es necesario contar con más profesionales entre los funcionarios, aunque también se puede interpretar que actualmente no se tiene el nivel de profesionales que se requiere. Esto se puede interpretar por el hecho que el tamaño de la organización no es el adecuado y se considera que se requiere una reestructuración de la organización. Respecto de esto último quienes tienen una apreciación baja son los miembros de la CGR, mientras que todos los demás tienen una calificación muy alta.

173. Un aspecto relevante para definir las áreas que requieren mayor atención es la necesidad de mejoras de varios procesos de control de los entes territoriales.

TABLA 23 Necesidades de Mejora

| Necesidad de Mejora | Media | σ | χ^2 |
|--|--------|----------|----------|
| 1. Contratación | 6,0814 | 0,9966 | 90,09 |
| 2. Salud | 6,2442 | 0,9448 | 118,14 |
| 3. Regalías | 6,1744 | 1,2290 | 143,86 |
| 4. Nóminas y prestaciones | 5,4767 | 1,2245 | 70,93 |
| 5. Manejo contable y de tesorería | 5,3721 | 1,3638 | 66,05 |
| 6. Privatizaciones, concesiones y enajenación de activos | 5,8605 | 1,1289 | 74,88 |
| 7. Informes presupuestales | 5,4767 | 1,2717 | 36,93 |
| 8. Informes financieros | 5,5465 | 1,2142 | 47,67 |
| 9. Informes de deuda | 5,5465 | 1,2985 | 40,42 |
| 10. Informes de medio ambiente. | 5,8721 | 1,1662 | 67,07 |
| 11. Caducidades | 5,7500 | 1,1960 | 49,75 |
| 12. Prescripciones. | 5,7750 | 1,2010 | 51,10 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

174. Como se puede observar se necesita fortalecimiento en los métodos de control orientados a contrataciones, salud y regalías que presentan una media alta y además una desviación estándar baja, lo que sugiere una alta concentración de las respuestas.
175. Otra evaluación interesante se refiere a los determinantes del tamaño de la organización pues estos pueden servir de base para definir los criterios que se pueden usar para definir la inversión en contralorías territoriales. Estos se presentan en la Tabla 24. Podemos observar que el determinante más importante es el número de entidades a controlar. Son las contralorías Municipales las que consideran menos relevantes los otros elementos como los presupuestos de inversión y de contrataciones, el desarrollo de control interno o la percepción de la corrupción en las entidades bajo control. Percepciones similares tienen los funcionarios de la AGR.

TABLA 24 El tamaño ideal de las Contralorías según Demandas del Sistema

| | TOTAL n=86 | | CGR n=36 | | DEP n=22 | | MUN n=15 | | DIST n=5 | | AGR n=8 | |
|---|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|
| | Media | σ | Media | σ | Media | Σ | Media | σ | Media | σ | Media | σ |
| 1. El presupuesto de contrataciones | 5,7176 | 1,5554 | 5,8611 | 1,4958 | 5,7727 | 1,3428 | 5,2857 | 2,3996 | 5,8000 | 0,4472 | 5,6250 | 1,0607 |
| 2. El presupuesto de inversiones | 5,4524 | 1,7862 | 5,8889 | 1,5077 | 5,5000 | 1,5660 | 4,7857 | 2,4236 | 5,7500 | 0,5000 | 4,3750 | 2,1998 |
| 3. El nivel de percepción de corrupción | 5,2976 | 1,6918 | 5,6389 | 1,4173 | 5,2273 | 1,5715 | 4,0714 | 2,4326 | 5,5000 | 0,5774 | 6,0000 | 1,0690 |
| 4. El número de entidades a controlar | 6,0843 | 1,1812 | 6,0833 | 1,1557 | 5,9545 | 1,3620 | 6,2308 | 1,3634 | 5,7500 | 0,9574 | 6,3750 | 0,5175 |
| 5. El desarrollo de Control Interno del sistema | 5,3012 | 1,5983 | 5,5429 | 1,3578 | 5,3182 | 1,4924 | 4,3571 | 2,2738 | 5,7500 | 0,9574 | 5,6250 | 1,4079 |
| 6. El número de productos de control | 5,4985 | 0,8217 | 5,3667 | 0,7772 | 5,7667 | 0,5871 | 5,5333 | 0,6169 | 5,7333 | 1,0066 | 5,1500 | 1,4333 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

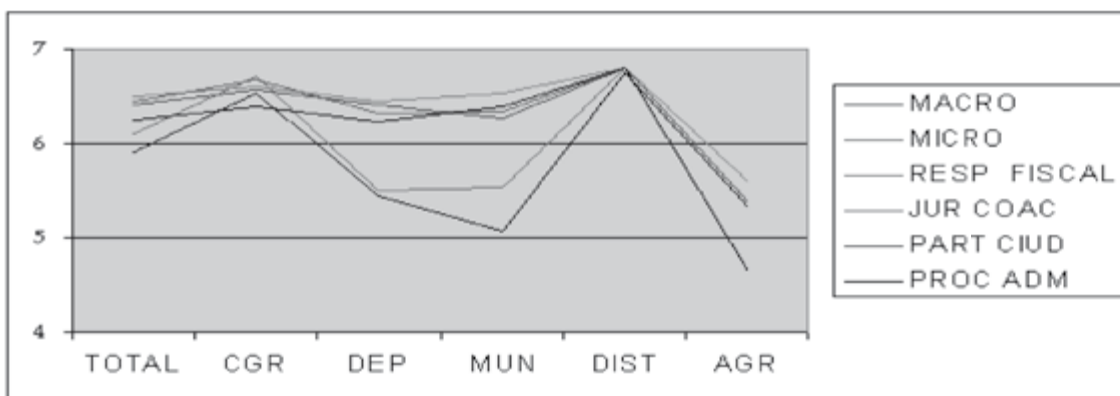
- 176. En una decisión para establecer el tamaño de la organización lo que impera es una combinación de estos elementos, por lo que será necesario concertar una visión que algunos no la perciben homogénea.
- 177. Como parte de la organización es importante identificar los procesos en los que está trabajando las contralorías. En este sentido las organizaciones de control se organizan considerando todos los procesos con excepción de las municipales que minimizan ligeramente los procesos micro y los procesos macro.

TABLA 25 Organización según Procesos de las Entidades de Control

| | TOTAL n=86 | | CGR n=36 | | DEP n=22 | | MUN n=15 | | DIST n=5 | | AGR n=8 | |
|---|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|
| | Media | σ | Media | σ | Media | Σ | Media | σ | Media | σ | Media | σ |
| 1. El presupuesto de contrataciones | 5,7176 | 1,5554 | 5,8611 | 1,4958 | 5,7727 | 1,3428 | 5,2857 | 2,3996 | 5,8000 | 0,4472 | 5,6250 | 1,0607 |
| 2. El presupuesto de inversiones | 5,4524 | 1,7862 | 5,8889 | 1,5077 | 5,5000 | 1,5660 | 4,7857 | 2,4236 | 5,7500 | 0,5000 | 4,3750 | 2,1998 |
| 3. El nivel de percepción de corrupción | 5,2976 | 1,6918 | 5,6389 | 1,4173 | 5,2273 | 1,5715 | 4,0714 | 2,4326 | 5,5000 | 0,5774 | 6,0000 | 1,0690 |
| 4. El número de entidades a controlar | 6,0843 | 1,1812 | 6,0833 | 1,1557 | 5,9545 | 1,3620 | 6,2308 | 1,3634 | 5,7500 | 0,9574 | 6,3750 | 0,5175 |
| 5. El desarrollo de Control Interno del sistema | 5,3012 | 1,5983 | 5,5429 | 1,3578 | 5,3182 | 1,4924 | 4,3571 | 2,2738 | 5,7500 | 0,9574 | 5,6250 | 1,4079 |
| 6. El número de productos de control | 5,4985 | 0,8217 | 5,3667 | 0,7772 | 5,7667 | 0,5871 | 5,5333 | 0,6169 | 5,7333 | 1,0066 | 5,1500 | 1,4333 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

GRÁFICA 8 Organización según Procesos de las Entidades de Control



5.1.7 Control Preventivo y Concurrente

- 178. Otro elemento a considerar en el diagnóstico es la percepción del trabajo preventivo y de otros tipos de control que se puedan estar desarrollando en las contralorías.

En este sentido, al opinar los encuestados que es muy relevante el uso de un tipo de control se interpreta como una necesidad de mejora en el sistema de control fiscal. Así, al opinar que es muy relevante el uso de controles preventivos y concurrentes por parte de las contralorías territoriales se considera que hay que prestar atención al mismo. La importancia relativa de los controles de advertencia y la rendición de cuentas es también considerada muy importante y se especifica más adelante en que aspectos estos controles se aplican.

179. Sin embargo, queda un aspecto poco favorable en lo referente al control posterior inmediato, que cuyas respuestas sugieren que no se ha entendido el enunciado como se argumentó líneas arriba.

TABLA 26 Control Preventivo y Concurrente

| Preguntas del Control Preventivo y Concurrente | Media | σ | χ^2 |
|--|-------|----------|----------|
| 1. ¿Cuán relevante es en el rol de entidades fiscalizadoras considerar control preventivo o de advertencia en general? | 6,23 | 1,004 | 108,93 |
| 2. ¿Cuán relevante es en el rol de entidades fiscalizadoras considerar control concurrente? | 5,06 | 1,711 | 37,28 |
| 3. ¿Cuán importante considera el uso de la rendición de cuentas? | 6,56 | ,808 | 140,35 |
| 4. ¿Cuál es la importancia que le brinda el país a los informes de advertencia o pronunciamientos del Contralor General de la República? | 5,71 | 1,340 | 91,33 |
| 5. El control posterior inmediato (en línea y tiempo real) lo realiza la Contraloría territorial sin problemas | 3,59 | 1,894 | 9,35 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

180. Los reportes de la relevancia de los controles previo, concurrente y de rendición de cuentas se presentan a continuación. En la Tabla 27 se observa que el control preventivo es mejor percibido en las cuatro actividades consideradas que el control concurrente. En general ambos tipos de control son considerados muy importantes.

TABLA 27 Actividades que Requieren Control Preventivo y Concurrente

| | Preventivo | | | Concurrente | | |
|--|------------|----------|----------|-------------|----------|----------|
| | Media | σ | χ^2 | Media | σ | χ^2 |
| 1. Contratos de alto costo | 6,17 | 1,26 | 49,33 | 5,15 | 1,73 | 49,33 |
| 2. Compromisos de inversión que sobrepasen el periodo de gobierno | 5,94 | 1,44 | 40,72 | 5,03 | 1,74 | 40,72 |
| 3. Compromisos de inversión que comprometan un porcentaje importante del presupuesto (60%) | 6,01 | 1,30 | 37,67 | 4,95 | 1,76 | 37,67 |
| 4. Concesiones y Proyectos Público Privados | 5,98 | 1,36 | 43,08 | 5,01 | 1,80 | 43,08 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

5.1.8 Rendición de Cuentas

181. El siguiente elemento a considerar es la rendición de cuentas. Este tipo de operación de control considera informes que las entidades supervisadas tienen que someter a

las contralorías para efecto de revisión de la eficiencia en las operaciones. Se puede observar en la Tabla 28 que no se considera importante la calificación de los edictos y sus efectos, aún cuando en estos se puede identificar acciones de gastos o establecimiento de permisos que podrían ser motivo de uso de recursos y por lo tanto sujetos a control.

TABLA 28 Rendición de Cuentas

| Preguntas sobre Rendición de Cuentas | Media | σ | χ^2 |
|--|--------|----------|----------|
| 1. Otorgamiento de licencias (caso de Municipalidades) | 5,3735 | 1,5828 | 67,54 |
| 2. Aprobación de resoluciones y edictos y sus efectos | 4,8690 | 1,7340 | 41,00 |
| 3. Capacitación en la entidad | 5,2651 | 1,5779 | 65,68 |
| 4. Evaluación y desarrollo de procesos | 5,4940 | 1,4929 | 87,95 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

5.2 LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

182. Este aspecto merece una evaluación separada de la problemática. En este sentido se busca identificar los mecanismos que van a permitir revisar las relaciones que se requieren para diseñar alianzas estratégicas con las instituciones que por mandato constitucional reúnen las capacidades para operacionalizar la lucha contra la corrupción. En este sentido se evalúan las opiniones respecto del rol y las características de las instituciones que están enfrentándose a la corrupción: las Contralorías, la Fiscalía, la Procuraduría y la AGR.

TABLA 29 Lucha Contra la Corrupción

| Preguntas sobre las entidades de Lucha contra la Corrupción | Media | σ | χ^2 |
|--|-------|----------|----------|
| 1. ¿Cuán importante es establecer relaciones con la Fiscalía? | 6,28 | 1,195 | 172,67 |
| 2. ¿Cuán importante es establecer relaciones con la Procuraduría? | 6,43 | 1,000 | 118,77 |
| 3. El trabajo técnico de las Contralorías debería articularse con las investigaciones de otras instituciones del Estado como la Fiscalía | 6,08 | 1,433 | 144,51 |
| 4. El trabajo técnico de las Contralorías debería articularse con las investigaciones de otras instituciones del Estado como la Procuraduría | 6,01 | 1,545 | 106,14 |
| 5. La lucha contra la corrupción debería considerar las responsabilidades administrativas, civiles y penales como un conjunto | 6,16 | 1,556 | 179,51 |
| 6. Participo en investigaciones en conjunto con la Fiscalía | 3,87 | 2,194 | 8,17 |
| 7. Participo en investigaciones en conjunto con la Procuraduría | 3,61 | 2,029 | 10,02 |
| 8. La actuación de la Fiscalía en mi territorio ha sido excelente | 3,94 | 1,319 | 27,53 |
| 9. La actuación de la Fiscalía a nivel nacional ha sido excelente | 3,94 | 1,329 | 33,29 |
| 10. La actuación de la Procuraduría en mi territorio ha sido excelente | 4,08 | 1,345 | 42,13 |
| 11. La actuación de la Procuraduría a nivel nacional ha sido excelente | 4,29 | 1,376 | 53,00 |
| 12. La actuación de la Contraloría General de la República ha sido excelente | 4,61 | 1,413 | 43,59 |
| 13. La actuación de la Auditoría General de la República ha sido excelente | 4,56 | 1,360 | 47,51 |
| 14. El acceso a la información desarrollada por el sistema de planificación del Estado es relativamente sencillo | 3,61 | 1,456 | 11,57 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

183. En la Tabla 29, se observa que las primeras cinco (5) preguntas revisan la importancia de tener relaciones con la Fiscalía y las Procuradurías, indicando que se entiende que la relevancia es muy alta y que se requiere una articulación de las tareas con estas instituciones, además porque se considera que para contar con las herramientas apropiadas, se requiere coordinar los diferentes tipos de responsabilidades en las entidades supervisadas. La pregunta sobre el Sistema de Planeamiento del Estado se elimina por en este caso se puede inferir que los encuestados desconocen su actuación. Las preguntas 6 y 7 también se eliminan de este grupo por que estuvieron mal formuladas.
184. Un factor importante es la situación actual respecto de la actuación de la Procuraduría y la Fiscalía donde se nota una evaluación menor. Las preguntas 8 y 9 sugieren que no se ha realizado mayor trabajo en conjunto y que no se tiene una buena imagen del trabajo de estas instituciones.
185. La evaluación de la actuación de las Fiscalías y las Procuradurías a nivel nacional y en el territorio giran alrededor del valor intermedio. Por otro lado, las evaluaciones de la CGR y la AGR son mejores, siendo mayor la de la CGR. Es importante notar que la evaluación de la Fiscalía siempre es menor.

5.3 FACTORES DE RIESGO: INHIBIDORES DEL CAMBIO

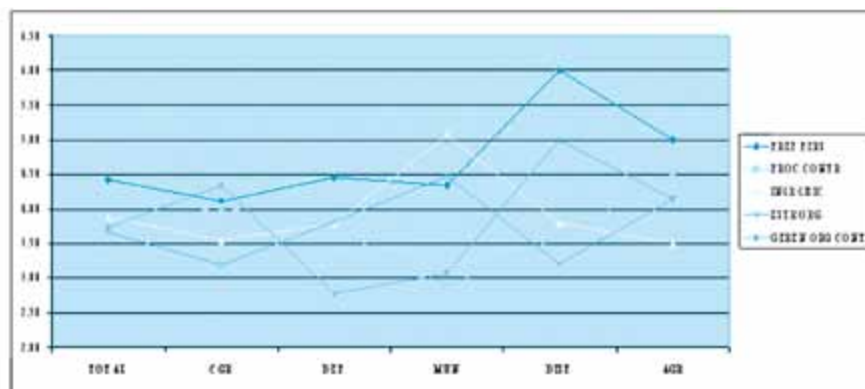
186. En el marco conceptual se consideran un conjunto de elementos que corresponden a los inhibidores y los dinamizadores del cambio. Cabe señalar que estos elementos también pueden interpretarse como elementos de diagnóstico, aunque su principal uso es el de revisar conceptos que se tienen que considerar en la puesta en marcha de las recomendaciones. Estos factores de riesgo van a poder ser monitoreados más tarde con la participación de los principales actores del problema: la CGR, la AGR y las contralorías territoriales.

5.3.1 Inhibidores Internos

187. En este sentido en el ámbito interno los resultados muestran que en promedio los encuestados indican que no se requiere entrenamiento para el personal misional. Esto no es uniforme, los miembros de contralorías distritales y los de la AGR encuentran que si existe una carencia en este rubro. En el caso de obsolescencia en los procesos cuya media es (3,77) parece que los miembros de la AGR perciben que esto es un problema, mientras que los miembros de las contralorías no piensan lo mismo. Por esta razón no habría inconvenientes con los procesos. Similarmente, el mismo tipo de evaluación ha identificado limitaciones en infraestructura cuya media es (3,88), en la estructura organizacional con media (3,66) y en la calidad de gerencia con media (3,73).

188. Solamente en el caso de contralorías municipales los inconvenientes de infraestructura y estructura organizacional se presentan limitaciones. Así mismo, en las contralorías distritales los problemas de personal misional y de gerencia son más evidentes.

GRÁFICA 9 Inhibidores Internos por tipo de Organización



5.3.2 Dinamizadores Internos

189. Un dinamizador para el cambio es que la cultura organizacional con enfoque de control en los resultados está muy bien enfocada (5,06). Aunque se espera que no exista corrupción para que este dinamizador sea efectivo, se encuentra un valor medio en esta medición indicando la potencial presencia de corrupción (4.08), en este sentido las contralorías territoriales no llegan a percibirla, mientras que la CGR y la AGR si lo hacen.

GRÁFICA 10 Dinamizadores Internos por tipo de Organización

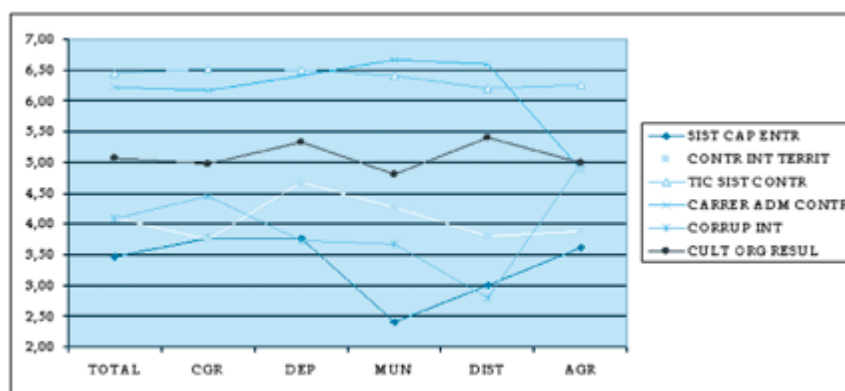


TABLA 30 Inhibidores y Dinamizadores del Cambio

| INHIBIDORES INTERNOS | Media | σ | χ^2 | DINAMIZADORES INTERNOS | Media | σ | χ^2 |
|---|-------|----------|----------|--|-------|----------|----------|
| Se carece de preparación de personal misional | 4,43 | 1,61 | 32,19 | El Sistema de Capacitación y Entrenamiento para las Contralorías Territoriales es eficiente | 3,47 | 1,43 | 21,38 |
| Los procesos en las contralorías demuestran obsolescencia y poca homogenización | 3,77 | 1,71 | 18,02 | El control interno en las contralorías territoriales es muy eficiente | 4,09 | 1,61 | 33,67 |
| En nuestro caso, contamos con una pobre infraestructura física | 3,88 | 1,95 | 21,48 | Es importante mejorar sustancialmente el uso de tecnologías de información y comunicaciones en el sistema de control territorial | 6,45 | 0,81 | 111,29 |
| La estructura organizacional de la contraloría en la que trabajamos no es la más eficiente | 3,66 | 2,00 | 26,75 | Se debe desarrollar la carrera administrativa para las contralorías | 6,22 | 1,38 | 132,09 |
| Los gerentes de la organización en las contralorías no se comprometen del todo | 3,73 | 1,83 | 25,93 | Existe una mínima presencia de corrupción interna en las contralorías | 4,08 | 1,73 | 19,98 |
| | | | | La cultura Organizacional de control está orientada al control por resultados | 5,06 | 1,47 | 76,17 |
| INHIBIDORES EXTERNOS | Media | σ | χ^2 | DINAMIZADORES EXTERNOS | Media | σ | χ^2 |
| Existen serios problemas de corrupción en las entidades supervisadas | 5,26 | 1,43 | 47,00 | Existe una visión distorsionada del Estado acerca de la función contralora | 5,03 | 1,56 | 55,79 |
| Hay compromiso con el control de las entidades bajo supervisión | 5,13 | 1,39 | 80,53 | La revisión de los esquemas de asignación presupuestal es urgente | 5,87 | 1,32 | 61,61 |
| Se cuenta con apoyo internacional para efectos de fortalecimiento y modernización | 3,60 | 1,96 | 8,67 | Se siente la presencia de intervenciones políticas | 4,94 | 1,76 | 30,23 |
| El sistema de aseguramiento de calidad institucional (AGR) actúa con eficiencia | 4,39 | 1,52 | 34,33 | Existen competencias territoriales poco claras | 4,74 | 1,73 | 26,33 |
| Se requiere mejores mecanismos para asegurar la participación ciudadana | 5,52 | 1,37 | 66,12 | Los sistemas de control tienen injerencias sobre la afectación del medio ambiente y patrimonio cultural | 5,76 | 1,45 | 89,49 |
| El control interno en las entidades bajo supervisión se desarrollan con eficiencia | 3,80 | 1,71 | 16,07 | Hay deficiencias en los sistemas de contrataciones y de inversión del Estado | 5,90 | 1,11 | 65,98 |
| INHIBIDORES ESTRATÉGICOS | Media | σ | χ^2 | DINAMIZADORES ESTRATÉGICOS | Media | σ | χ^2 |
| Falta de un sistema anticorrupción coordinado: entre las Contralorías, la Fiscalía, las Procuradurías, la Policía y el Poder Judicial | 5,89 | 1,39 | 76,44 | La organización está comprometida con los objetivos de control en el Congreso | 4,87 | 1,29 | 52,02 |
| Hay excesivos controles sobre la función fiscal | 3,42 | 1,58 | 24,61 | La Imagen institucional es sólida | 5,07 | 1,39 | 48,20 |
| El sistema no facilita Protección al Denunciante | 4,55 | 1,72 | 16,71 | Existe comprensión e integración entre la gestión y el control con los supervisados | 4,62 | 1,33 | 39,14 |
| El sistema de control y de anticorrupción tiene una fuerte estructura legal | 4,15 | 1,69 | 58,61 | Los servicios de control en mi territorio corresponde al de desarrollo del territorio | 4,72 | 1,54 | 35,04 |
| Existe un Balance de poder en la Asociación de las Contralorías Territoriales | 3,81 | 1,35 | 19,64 | | | | |

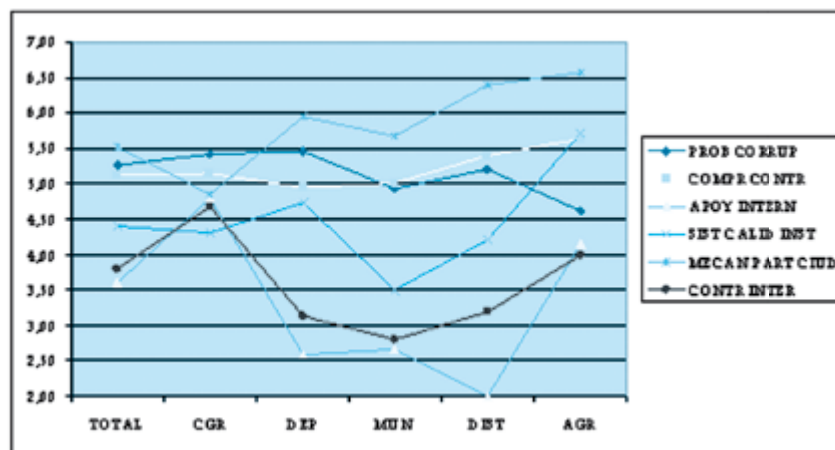
Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010.

190. Paradójicamente el control interno en las contralorías es percibido como medianamente eficiente por todas las instituciones. El sistema de entrenamiento es considerado deficiente (3,47). La tecnología de información requiere una mejora sustancial (6,45) y la carrera administrativa que debe dar apoyo a la tarea misional requiere una mejora importante (6,22).

5.3.3 Inhibidores Externos

191. Los inhibidores externos van a requerir una atención cuidadosa. Con la excepción del compromiso con el control de las entidades (5,13) que sugiere que esto no va a ser un impedimento para el cambio todos los demás componentes afectan el proceso de cambio y hay que tomarlos en cuenta.

GRÁFICA 11 Inhibidores Externos por tipo de Organización

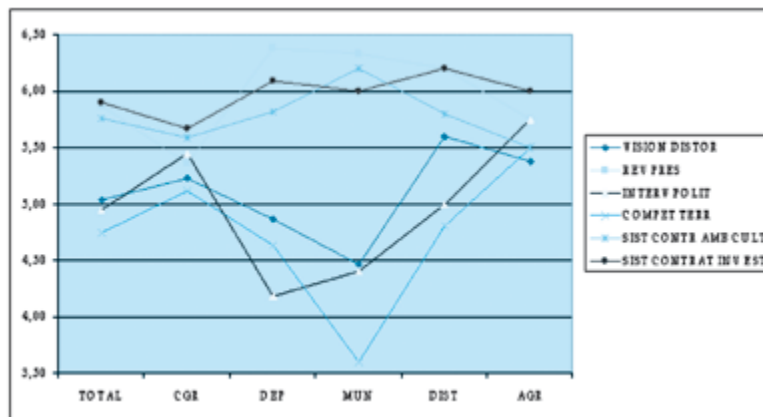


192. Se considera que existen serios problemas de corrupción (5,26) con una incidencia superior en los casos de las contralorías territoriales y la CGR. El apoyo internacional (3,60) y el control interno de las entidades (3,80) se consideran como deficientes, por lo que habrá que superar estos dos problemas. El trabajo en participación ciudadana es deficiente pues se requiere mayor esfuerzo en este componente (5,52). Finalmente el sistema de aseguramiento de la calidad diseñado por la AGR tiene una calificación media (4,39), sin embargo las contralorías municipales no lo consideran así y le dan un puntaje inferior a la media esperada.

5.3.4 Dinamizadores Externos

193. Los dinamizadores externos son aquellos elementos que se pueden usar para impulsar el cambio y hacerlo viable, ya sea porque existe un factor determinante o por que al no existir una rápida decisión puede modificar la situación. En este caso hay una combinación de impactos positivos y negativos. La visión distorsionada del Estado respecto de la función de control (5,03) tiene un efecto inhibitor del cambio y esta es la percepción de las contralorías territoriales.

GRÁFICA 12 Dinamizadores Externos por tipo de Organización

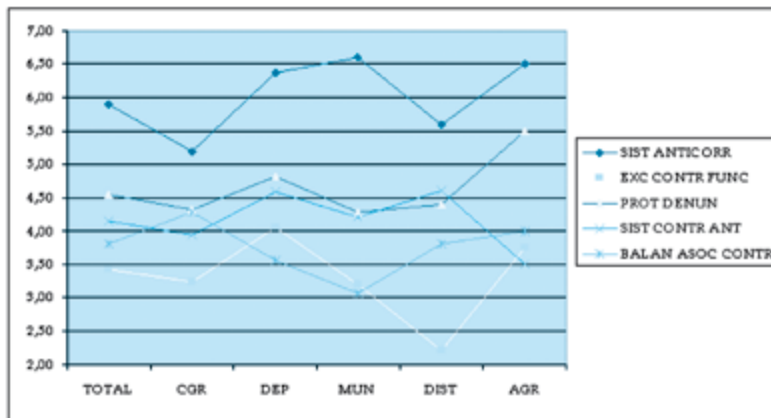


194. De otra forma, las deficiencias en los sistemas de contrataciones del Estado (5,90) se convierten en un dinamizador al crear una necesidad de cambio rápido para atender esta dificultad. Dos componentes ejercen un efecto dinamizador importante: la presencia de intervenciones de tipo político (4,94), y la poca claridad de las competencias territoriales (4,74) que son percibidas en forma más reducida por las contralorías territoriales. Finalmente, el impacto del control sobre el medio ambiente tiene un efecto positivo en la necesidad del cambio. Aplicando las mismas reglas para el manejo de la bondad de ajuste, se identificó un $\chi^2 = 8,67$ para el enunciado de opinión respecto de ayuda internacional, lo que obliga a eliminar la respuesta a la pregunta.

5.3.5 Inhibidores Estratégicos

195. Los impactos de los inhibidores estratégicos permiten entender como el rol que cumplen las alianzas o las instituciones tienen un efecto sobre la necesidad del cambio. El principal inhibidor del cambio en este caso viene a ser la debilidad del Consejo de Contralores (3,81) pues carece del poder que se requiere para la sustentación de argumentos que permitan el cambio. *[Ver Gráfica 13, página siguiente]*
196. Las otras debilidades del sistema son interpretables como que pueden fácilmente convertirse en dinamizadores. La carencia de un sistema anticorrupción (5,89) sugiere la necesidad inmediata de una modificación, así como la deficiencia en controles (3,42) y la falta de un sistema legal sólido (4,15) que permita luchar contra la corrupción. Finalmente la protección al denunciante (4,55) que en otras realidades ha probado ser

GRÁFICA 13 Inhibidores Estratégicos por tipo de Organización

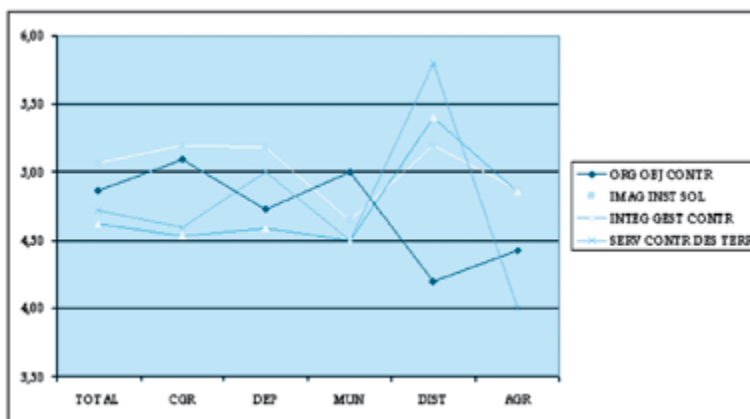


eficiente en el fortalecimiento y simplificación del control tiene a ser una demanda por el sistema.

5.3.6 Dinamizadores Estratégicos

197. Los componentes dinamizadores estratégicos considerados resultaron ser muy débiles para convertirse en verdaderos dinamizadores o inhibidores. Existe poco compromiso con los objetivos de control del Congreso (4,87), con el desarrollo territorial (4,72) y existe una definición débil con la entidad que se está supervisando (4,62). Estos resultados dejan una sensación de poca fuerza estratégica en el cambio. Finalmente, el único componente positivo en la dinamización estratégica es la sensación de una imagen positiva (5,07) que facilita el cambio.

GRÁFICA 14 Dinamizadores Estratégicos por tipo de Organización



198. Con el fin de tener una idea más clara de estos elementos, facilitar la interpretación de resultados y poder contar con argumentos suficientes para conducir los cambios necesarios en el sistema, se han reordenado los inhibidores y dinamizadores considerando los resultados. Así enunciados de inhibidores que sugerían una interpretación invertida se han considerado dinamizadores y en el caso de los dinamizadores se hizo lo contrario. Esta solución debilita la hipótesis inicial en la que ambos pueden ser los extremos de percepción de dificultad de un cambio.

TABLA 31 Factores Internos del Cambio

| Dinamizadores internos | Media |
|---|--------------|
| La cultura Organizacional de control está orientada al control por resultados | 5,06 |
| El control interno en las contralorías territoriales es muy eficiente | 4,09 |
| Existe una mínima presencia de corrupción interna en las contralorías | 4,08 |
| Los procesos en las contralorías demuestran obsolescencia y poca homogenización | 3,77 |
| Media | 4,25 |

| Inhibidores internos | Media |
|--|--------------|
| Es importante mejorar sustancialmente el uso de tecnologías de información y comunicaciones en el sistema de control territorial | 6,45 |
| Se debe desarrollar la carrera administrativa para las contralorías | 6,22 |
| Se carece de preparación de personal misional | 4,43 |
| Media | 5,70 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

199. En la Tabla 31 se presentan los factores internos a considerar en el proceso de cambios. Aquí se puede notar que dos aliados del cambio son la cultura organizacional y el control interno de las contralorías territoriales. Los actuales inhibidores del cambio son la falta de una carrera administrativa y la carencia de sistemas de información de apoyo al trabajo de control fiscal.

TABLA 32 Factores Externos del Cambio

| Dinamizadores externos | Media |
|---|--------------|
| Los sistemas de control tienen injerencias sobre la afectación del medio ambiente y patrimonio cultural | 5,76 |
| Hay compromiso con el control de las entidades bajo supervisión | 5,13 |
| El sistema de aseguramiento de calidad institucional (AGR) actúa con eficiencia | 4,39 |
| Media | 5,09 |

| Inhibidores externos | Media |
|--|--------------|
| Hay deficiencias en los sistemas de contrataciones y de inversión del Estado | 5,90 |
| La revisión de los esquemas de asignación presupuestal es urgente | 5,87 |
| Se requiere mejores mecanismos para asegurar la participación ciudadana | 5,52 |
| Existen serios problemas de corrupción en las entidades supervisadas | 5,26 |
| Existe una visión distorsionada del Estado acerca de la función contralora | 5,03 |
| Se siente la presencia de intervenciones políticas | 4,94 |
| Existen competencias territoriales poco claras | 4,74 |
| Media | 5,32 |

Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

200. Del análisis de la Tabla 32 se puede concluir que los dinamizadores externos más relevantes son el trabajo existente en control ambiental y el compromiso existente con las entidades que se supervisan. Por otro lado, se puede decir que los inconvenientes al cambio presentan una gran variedad de factores por modificar, desde el sistema de contrataciones e inversión del Estado, la revisión de los sistemas de asignación presupuestal, y los mecanismos de participación ciudadana. Por otro lado la alta percepción de corrupción por parte del Estado y una visión distorsionada del rol de las entidades encargadas de realizar el control fiscal deben ser corregidas. Finalmente, es menester aclarar el ámbito de control para las contralorías territoriales.
201. En cuanto a los factores estratégicos juegan a favor del cambio la alta imagen que se tiene de cada institución del sistema y los compromisos que se han desarrollado con el Congreso para efectos del control fiscal. Así mismo, constituyen dinamizadores los compromisos con el desarrollo que han asumido las entidades fiscalizadoras y sus supervisados. Finalmente, la no existencia de un sistema coordinado de trabajo anticorrupción y la falta de protección al denunciante son elementos a considerar como inhibidores del cambio.

TABLA 33 Factores Estratégicos del Cambio

| Dinamizadores estratégicos | Media |
|---|-------|
| La Imagen institucional es sólida | 5,07 |
| La organización está comprometida con los objetivos de control en el Congreso | 4,87 |
| Los servicios de control en mi territorio corresponde al de desarrollo del territorio | 4,72 |
| Existe comprensión e integración entre la gestión y el control con los supervisados | 4,62 |
| Media | 4,82 |

| Inhibidores estratégicos | Media |
|---|-------|
| Falta de un sistema anticorrupción coordinado: entre las Contralorías, la Fiscalía, las Procuradurías, la Policía y el Poder Judicial | 5,89 |
| El sistema no facilita Protección al Denunciante | 4,55 |
| Media | 5,22 |

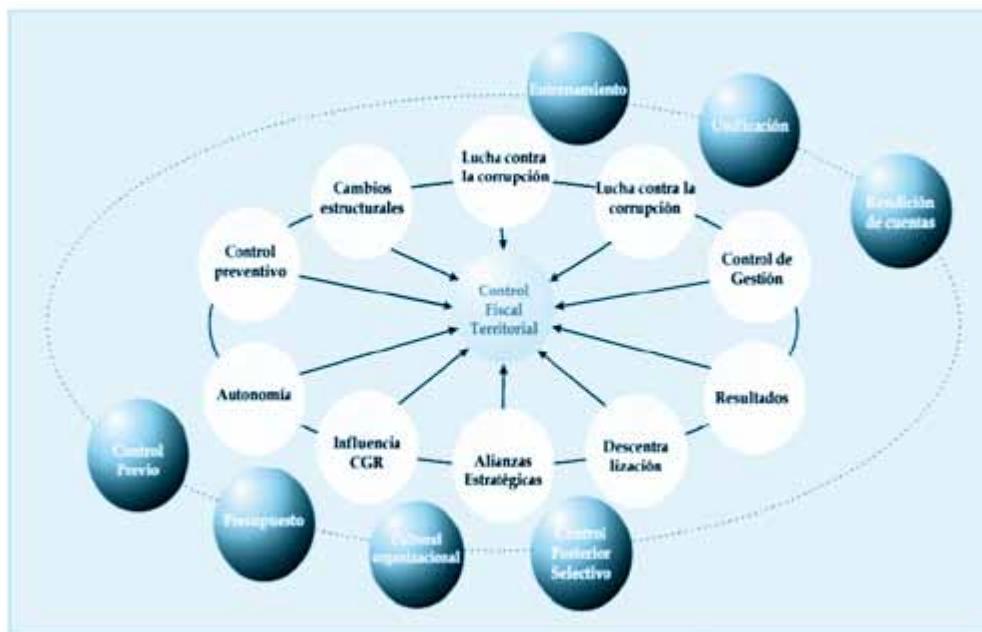
Fuente: Dr. Genaro Matute, Noviembre 2010

5.4 EVALUACIÓN DEL SISTEMA POR LAS AUTORIDADES

202. Como segundo paso en la evaluación del sistema se realizó una entrevista a autoridades relacionadas con el control en Colombia. La lista de entrevistados se presenta en la Tabla 5 y se empleó una guía de entrevistas que se encuentra en el Anexo IIIa. Utilizando el software ATLAS TI se procedió a realizar un análisis de contenido al resumen de las entrevistas considerando los principales aspectos a tomar en consi-

deración del sistema de control fiscal colombiano. Los códigos corresponden a los mostrados en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 15 Factores que afectan el Control Fiscal Territorial



5.4.1 Resultados Esperados

203. Los entrevistados consideran categóricamente que el sistema no está brindando los resultados esperados. Los resultados en el sistema de control fiscal en muchas ocasiones son considerados anti-técnicos y en muchos casos extorsionadores y muy formales. Los resultados de una auditoría se consideran cuestionables, no son considerados como una decisión judicial. Además, el control fiscal se considera que no llega a tiempo y que los criterios para evaluar situaciones no son homogéneos.
204. Por estas razones es necesario modificar las premisas del control y basarlo en por su eficiencia técnica y formal. Definir las líneas de base para los procesos disciplinarios, y presentando claramente la naturaleza de las faltas, para fortalecer la credibilidad y efectividad del auditado y en general de las autoridades y del ciudadano. Es necesario crear un ambiente de optimización que permita que el sistema de organismos de control fiscal del Estado maneje eficientemente sus procesos para proyectar en el ciudadano la percepción de justicia imparcial y oportunidad de actuación.

5.4.2 Autonomía

205. La autonomía es la independencia de los organismos con capacidad para tomar decisiones alineadas a los fines del sistema de control nacional. La percepción generalizada es que la autonomía es débil. Existe formalmente pero en la realidad no. Los riesgos que se presentan continuamente están relacionados con la intervención política y con los límites al presupuesto. Existe una marcada diferencia entre las contralorías de diferente nivel.
206. Por esta razón, la autonomía requiere de madurez institucional para garantizar la independencia de los organismos alineados a los objetivos comunes del sistema de control. La autonomía debe llevar a buenos modelos de elección de contralores, sin generar interferencias en el desenvolvimiento regular y ético de los organismos.
207. Asimismo, el ejercicio de las labores en autonomía no debe crear agentes perturbadores como la politización del cargo ejercido, la designación, dificultades presupuestales o la baja competencia de los actores involucrados.

5.4.3 Cambios estructurales

208. Los cambios estructurales son transformaciones profundas en los procesos internos de los organismos del sistema de control. La percepción generalizada de los entrevistados sugiere que si es necesario realizar cambios estructurales en el control fiscal territorial. Una opinión indica que no se ha logrado conformar una organización sistémica donde se actúe como un todo con estándares comunes de actuación fiscal, ni administrativos. Se recomienda realizar una reingeniería que modifique el rol de las diferentes organizaciones del control y que se llegue a aplicar las premisas de la Constitución. Se considera que debe haber una organización que agrupe a las contralorías territoriales pero sin que dependa de la CGR, pues el SINACOF no responde a las exigencias de las territoriales.
209. Los cambios estructurales van a depender del modelo organizacional que se aplique en el sistema. Requiere de sincronización y armonía entre sus partes para ser eficiente y efectivo. Asimismo la ejecución de los procesos deben ser los apropiados y normalizados. Para ser efectivos, los cambios necesitan de una reingeniería del sistema de control manteniendo una estructura formal. La propuesta en este estudio se orienta a un cambio estructural con una visión sistémica.

5.4.4 Descentralización

210. La opinión es que descentralización es una necesidad para el desarrollo del país, pero el país es uno solo y existe una contradicción en esta definición. La descentralización está basada en la asignación de recursos fuera del gobierno central y los organismos de control a nivel territorial deben supervisarlos y observar el cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mismos. Por consecuencia, los recursos son necesarios para mantener un equilibrio en la administración. Se debe considerar madurez y responsabilidad con el manejo de dichos recursos por ser de carácter público. Esto involucra que los organismos de control sean autónomos y eficientes en su manejo presupuestal y sobretodo que al estar cerca del gasto, puedan ejercer su función apropiadamente.

5.4.5 Influencia de la CGR

211. En la entrevista se solicitó información sobre la influencia que debía tener la CGR sobre las contralorías territoriales. En este sentido los entrevistados consideraban que dado que el trabajo técnico es el mismo, esta presencia de la CGR debería ser orientada a la parte metodológica. Una desventaja que podría presentarse por la influencia de la CGR es si este hecho se da como elemento político más que como elemento técnico.

212. La influencia de la CGR se establece por compartir una metodología de trabajo conjunta con otros organismos de control territorial donde no deben existir diferencias marcadas respecto a la calidad de los procesos a ser ejecutados. La CGR debe considerar tener un perfil técnico y eficiente para que los organismos territoriales sientan la necesidad de ser influenciados por este organismo mayor. Asimismo se deben respetar las competencias que cada organismo debe tener conservando una línea de base respecto al CGR.

5.4.6 Control de gestión

213. Los entrevistados fueron inquiridos para que indicaran si el control de gestión había logrado sus propósitos de enfocar ahora el control como un elemento para medir la eficacia de las acciones del gestor público. La respuesta fue contradictoria. Algunos consideran que se está haciendo control de gestión con el AUDITE, mientras que otros entrevistados consideran que se necesita intensificar la capacitación de

forma tal que permita la preparación de auditores multidisciplinarios, para que este enfoque de control sea totalmente provechoso.

214. El control de gestión se define como los instrumentos y procesos de evaluación de la información con la que cuentan y emplean los organismos para lograr sus objetivos en el sistema de control comparados con una línea de base. En estos momentos recién se está construyendo esa línea de base, pues los esfuerzos no permiten todavía observar mejoras o avances de la gestión en muchas entidades públicas.
215. Para llevar a cabo dicho control se requiere de liderazgo y eficiencia, para lograr la credibilidad general. Con un control de gestión poco efectivo se evidencia corrupción en los organismos. Los informes de control de gestión deben enfocarse a los resultados y los impactos que se puedan generar. Los procesos de control deben regularse en el Congreso con la Corte para no generar interferencias.

5.4.7 Control Preventivo

216. El control preventivo se manifiesta fundamentalmente en el control de advertencia. También se han dado veedurías y control ciudadano como parte de este enfoque preventivo. En general la opinión sugiere que si está funcionando en estos tres elementos.
217. El control advertencia se realiza ante los procesos que pueden darse con deficiencias corregibles. Se requiere de una acción inmediata. Este tipo de control es de carácter vigilante, al proteger el interés público. Es necesario que se diseñe una política que considere el control preventivo con más actividades realizando veedurías, promoviendo participación ciudadana, con programas de entrenamiento al funcionario público y programas de educación infantil en ética. Asimismo es necesario que este dentro del orden territorial involucrando responsabilidades y alineamiento con los controles posteriores.

5.4.8 Control Fiscal Interno

218. El funcionamiento del control interno se considera deficiente y que no llega a cumplirse misión de corregir los errores de gestión. Se percibe que uno de los problemas es que no se le llega a entender claramente y en muchos casos se llega a aplicar políticamente.
219. Puesto que el control fiscal interno es la determinación y revisión de los procesos de la organización, identificando y evaluando los riesgos en las diferentes

operaciones y actividades, para establecer políticas y directivas para mitigarlos, se debe emplear para proteger el buen uso de los recursos públicos y facilitar las tareas de control fiscal. Un uso eficiente del control interno reduce los costos del control fiscal y logra la eficacia del uso de los recursos, fortaleciendo el desarrollo territorial y mejorando el control. Los criterios del empleo del control interno debe permitirle ser más exhaustivos técnicamente y en tiempo real para ganar credibilidad.

5.4.9 Lucha contra la Corrupción

220. Los esfuerzos de controlar la corrupción no han sido del todo efectivos. No se llega a recuperar todo lo perdido con la corrupción. Se han tenido algunos logros pero la corrupción se ha sofisticado y es más complejo identificarla.
221. Este fenómeno social requiere un liderazgo técnico y político en pro de canalizar los requerimientos y objetivos del sistema de control nacional. Las reacciones del sistema de control fiscal deben ser oportunas y racionales. Es por eso, que las tareas del funcionario público deben ser transparentes consolidando el manejo de su información regular central y territorial y compartiendo esta información.
222. A fin de tener una eficiente lucha contra la corrupción se debe articular las diferentes estrategias mejorando los procedimientos y/o normas. Asimismo, se debe sincronizar e integrar políticas aprovechando las oportunidades de modernización sin buscar solo la capacidad de reacción.

5.4.10 Alianzas Estratégicas

223. En opinión de los entrevistados existe el convenio tripartito entre Contraloría, Inspectoría y Fiscalía, han actuado en diferentes situaciones y casos como tal, pero no existe una definición estratégica para estar alertas a cualquier tipo de problemas. Las alianzas estratégicas para el sistema de control están definida por los acuerdos, pactos o reglas que comparten con estos dos organismos para llevar a cabo fines comunes.
224. Dichas alianzas estratégicas son necesarias para combatir la corrupción y hacer más efectivo el control. Se deben articular temas puntuales con dinamismo y sin generar celos institucionales. El trabajo mediante alianzas se han venido llevando a cabo por necesidad. Sin embargo, se vuelve complejo en el plano territorial.

5.4.11 Otros Factores Componentes

225. Los entrevistados consideraron otros factores que afectan el entorno de control territorial. Entre estos se considera el trabajo en el control posterior selectivo que genera una forma de control fiscal que confirma los procesos realizados, pero impide que se consolide nuevas formas de control. El control previo ya eliminado por la Constitución de 1992 por obstruir la gestión y convertirse en un elemento de corrupción al incrementar los niveles de aprobación innecesariamente.
226. Otro elemento a considerar es la cultura organizacional de las contralorías que buscan encontrar problemas fiscales aun cuando no existen. La conducción de un control coercitivo y poco constructivo. Esta cultura debe cambiarse de acuerdo a lo que la Constitución propone es decir control de gestión y rendición de cuentas.
227. Un factor determinante de la buena conducción del control es el entrenamiento de los auditores para que puedan realizar un trabajo técnico y de alta calidad. Se requiere contar con un sistema de entrenamiento y capacitación que sea efectivo a nivel territorial, combinando clases presenciales con cursos virtuales.
228. Los equipos multidisciplinarios son una necesidad para la conducción de un control moderno, tanto a nivel micro como a nivel macro. Esto implica atraer a las contralorías profesionales que dominen áreas que permitan al control fiscal desarrollar controles de gestión y controles macro con un enfoque especialista.
229. Los entrevistados son conscientes que es necesario incrementar los recursos a las contralorías territoriales y revisar sus presupuestos para contar con los recursos para cubrir todas las entidades a su cargo. Hoy día muchas tienen el límite presupuestal y no pueden cubrir las áreas de riesgo de la administración y no pueden tener la cobertura de control deseada por el ciudadano. Estos hay que revisarlos y gestionar para que esto no ocurra.
230. Finalmente las propuestas de los encuestados giraron alrededor de la unificación de las contralorías territoriales, pues así se pueden lograr economías de escala y trabajos planificados en conjunto, que son cualidades tremendamente relevantes en la conducción del control fiscal territorial.

5.5 DIAGNÓSTICO DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

231. Este documento es un resumen del diagnóstico preparado por la AGR para enfocar los problemas del control fiscal territorial colombiano. De acuerdo a los estudios

realizados, las dificultades de las contralorías territoriales y del control territorial, se deben entre otras causas a la escasa capacidad de gestión, insuficiencia de recursos presupuestales y tecnológicos de las contralorías territoriales; cantidad y dispersión geográfica de los sujetos de control; la complejidad de los temas; la sofisticación de la corrupción y otros tantos limitantes o problemas por los que atraviesa, incluidas las limitantes normativas.

232. A continuación se presenta un listado de debilidades del control territorial presentados como los no atribuibles a los órganos de control y aquellos que pueden ser resueltos por las autoridades del control fiscal.

5.5.1 Debilidades no Atribuibles a los Órganos de Control Fiscal

233. Los principales problemas que la AGR percibe en este nivel, tienen mucha relación con lo evaluado en este estudio. Las principales debilidades son:

- La Ley 617 de 2000 de saneamiento fiscal, aprobó drásticas medidas presupuestales que afectaron la modernización de las contralorías territoriales.
- Los presupuestos de ingresos y gastos y las necesarias modificaciones presupuestales de las contralorías territoriales que afectan su independencia.
- Ausencia de una carrera administrativa especial enfocada a la multidisciplinaridad.
- Deficiencias en la forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales afectando la autonomía e independencia.
- Baja calidad del control interno administrativo.
- Falta de claridad en la potestad reglamentaria para todo el sistema de control fiscal.
- Ausencia de reglamentación y de claridad normativa en temas como:
- La procedencia en la aplicación los controles excepcional, prevalente y concurrente.
- La atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal.
- Las atribuciones de policía judicial.
- La urgente necesidad de celeridad y efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal.

- El proceso sancionatorio para quienes no logren el fenecimiento de sus cuentas o califiquen con concepto desfavorable su gestión y resultados o ineficiente el sistema de control interno bajo su responsabilidad.
 - La extensión de la función de advertencia para quienes ejercen evaluación de control interno.
 - El deber de rendir cuentas y la responsabilidad fiscal de los supervisores e interventores de contratos públicos.
 - Sistemas de evaluación institucional con diferentes competencias y funciones superpuestas: las contralorías, el control interno, la fiscalía, la procuraduría, el departamento nacional de planeación, organismos especiales, supervisores, e interventores.
 - Limitación en el período del Auditor General
234. Estas debilidades encontradas en el control fiscal territorial colombiano deberán ser parte de la agenda de cambios legales recomendables en este momento que se está discutiendo el Estatuto Anticorrupción como parte del fortalecimiento al control fiscal en Colombia.

5.5.2 Problemas que Pueden Ser Resueltos por las Propias Autoridades de Control Fiscal

235. El listado que a continuación se presenta corresponden a problemas identificados que como se ha planteado líneas arriba deberán ser considerados en la agenda del Sistema Nacional Territorial de Control de Colombia, que se incorpora en este documento como propuesta de cambio.
- Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal. Inoperancia del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF.
 - Precariedad en los sistemas de medición de gestión y resultados del control fiscal.
 - Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.
 - Deficiencias en las evaluaciones e informes macro fiscales.
 - Baja cobertura y calidad del Plan General de Auditoría. Carencia de sistemas de información confiables y, además, falta acceso a los sistemas de información de los entes controlados.

- Alcance del proceso de revisión de la cuenta.
- Frecuente caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.
- Existe una debilidad en la calidad de los hallazgos, problema agudizado aún más en la medida que la cultura del control es débil y no existe verificación de su calidad mediante estándares uniformes.

236. Los conceptos discutidos en esta sección del documento constituyen en su totalidad los aportes de los diagnósticos realizados y los que se han podido incorporar de los alcances del trabajo en la AGR y que son los insumos a ser utilizados en los dos capítulos siguientes.

6. PROPUESTA: EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL COLOMBIANO

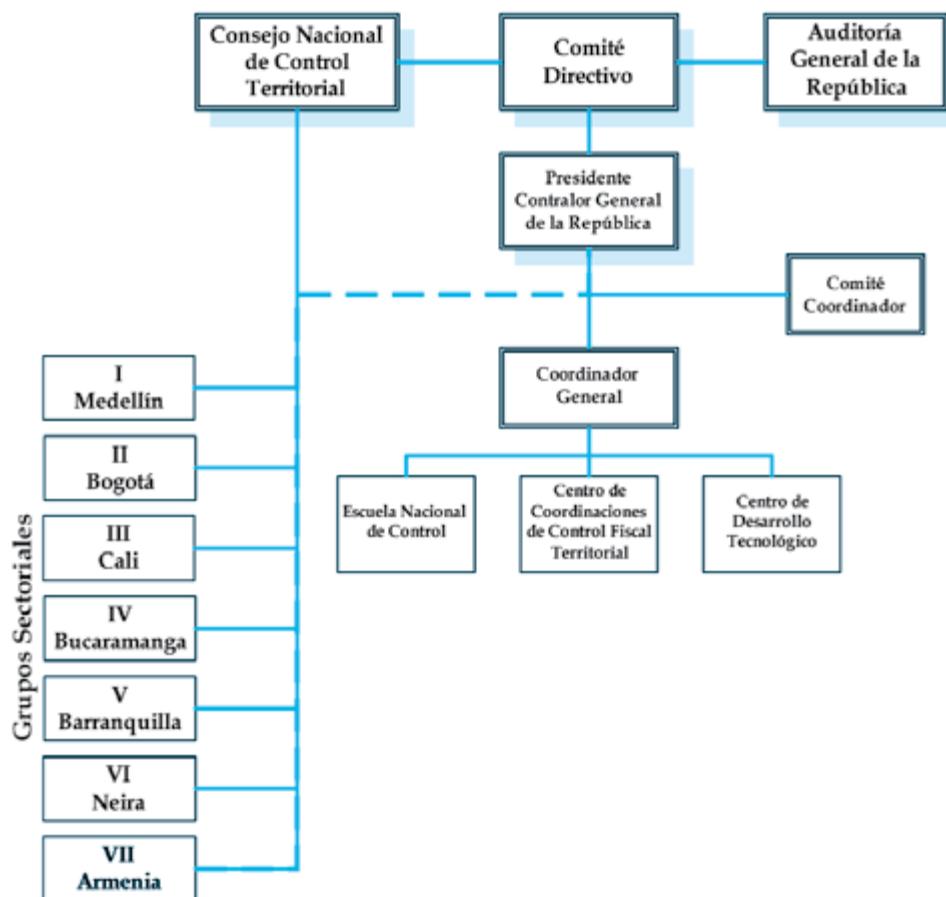
237. Esta propuesta se discutió con el grupo de asesores de la AGR para afinar los elementos de la misma. Además fue sujeta de una evaluación en un seminario con los contralores territoriales de Colombia para comprobar su viabilidad.
238. Los elementos que se han tomado en cuenta en el diseño del sistema son entre otros el diagnóstico cuantitativo, las entrevistas, algunas de las recomendaciones de la AGR y los principios de INTOSAI.
239. Por la relevancia que tiene INTOSAI se presentan por segunda vez acá: (1) Promover contralorías independientes y multidisciplinarias; (2) Creación de competencias institucionales mediante la asistencia técnica y el desarrollo de procesos y sistemas de apoyo a la gestión misional y administrativa; (3) Compartir conocimientos comunicación de conocimientos, evaluaciones paritarias e investigación; (4) Convertirse en organización modelo que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces y lograr una autonomía para las diferentes contralorías territoriales. El sistema nacional territorial de control fiscal, debe partir de estos principios con el objetivo de mantener una organización nacional que corresponda a los objetivos de una organización de entidades de control con carácter nacional.
240. Las alternativas que se han revisado para la conformación del SNCFTC son en primer término una organización liderada por la AGR; en segundo, una organización liderada por la CGR; una organización igual a la anterior con la participación de la Fiscalía y la Procuraduría; y, una en la que además de la composición completa, esté representada la sociedad civil. La encuesta realizada determinó el apoyo preferente a la conformación de una organización con liderazgo de la CGR. Por esta razón la propuesta se orienta a este tipo de organización que además se alinea perfectamente con la legislación vigente.

6.1 ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL

241. Para considerar la estructura de gobierno se contempla en primer lugar que la CGR está en capacidad de dividir su actuación en un componente encargado de los temas a nivel del gobierno central y otra parte de ella encargada de aspectos de control territorial de acuerdo a las funciones que la Constitución le confiere. Estas labores implican la armonización y la participación en actividades que conduzcan a un efectivo control territorial, coordinando y liderando el proceso de control.
242. Para establecer una estructura organizacional de un Órgano Superior que reúna a la CGR y las Contralorías Territoriales se requiere un código de conducta básico y unos principios reguladores que definan la forma cómo se relacionarán las unidades las unas con las otras. Estos deben estar en la agenda de la hoja de ruta para la implementación del sistema.
243. En el gráfico que se presenta a continuación se establece la estructura de gobierno del que denominaremos el Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. Un supuesto fundamental es que la división seccional utilizada por la AGR va a ser revisada para la implementación del sistema, por ahora este es el que se recomienda usar pero los componentes finales se van a establecer más adelante manteniendo hoy para efectos de este estudio las membresía que se indica en la Tabla 34.
244. El Sistema tendrá como unidad superior de gobierno al Consejo Nacional Territorial de Control. que estará formado por un representante Contralor de cada uno de los niveles de Contralorías Territoriales de cada seccional (tres por sección, por lo tanto 27 representantes como máximo), el Contralor General de la República que lo preside y dos (2) representantes de la CGR. Como observadores se consideran cinco (5) miembros: un representante de la Fiscalía -el Vice Fiscal General-; un miembro de la Procuraduría de la Nación – el Procurador Territorial -; y tres representantes de la AGR, todos estos miembros participan con voz pero sin voto. El Consejo Nacional Territorial de Control que se reúne una vez al año en el mes de Marzo es el que aprueba las directivas y las políticas del Sistema, la memoria anual, la membresía de nuevas Contralorías Territoriales y la elección del Comité Directivo entre sus miembros. El Consejo coordinará permanentemente con la AGR para aprobar e impulsar los sistemas de evaluación que la AGR sugiera.

245. El Comité Directivo es el órgano de gobierno de control territorial y tiene nueve (9) miembros: el Contralor General de la República quien lo preside, el Vice Contralor de la República, el Contralor de Bogotá, las tres contralorías mejor evaluadas por la AGR de acuerdo al sistema de medición que se apruebe y tres miembros del Consejo Directivo uno de cada nivel territorio elegidos por el mismo Consejo Directivo. Participan el Auditor General de la República y el Coordinador General del Sistema, con voz pero sin voto. Las decisiones se toman por voto mayoritario con voto dirimente del Contralor General de la República.
246. El Comité Directivo sesiona cuatro veces al año y cuando lo solicite el Presidente o tres de sus miembros. Se reúnen para aprobar el plan anual de control que lo presentan las seccionales, el presupuesto anual de la administración del sistema, las actividades y programas de desarrollo de personal y sistemas informáticos, y todos aquellos aspectos que definen el accionar de las contralorías territoriales.
247. Debido a la necesidad de trabajo anticorrupción se propone la formación de un Comité Coordinador en el que participe el Fiscal de la Nación, el Procurador General con el Contralor General y dos miembros del Comité Directivo para efectos de coordinación en propuestas de políticas de lucha contra la corrupción y planes conjuntos de trabajo.
248. La organización contará con un Coordinador General nombrado por el Comité Directivo. Tiene a su cargo el Centro de Desarrollo Tecnológico, el Centro de Capacitación con la denominación Escuela Nacional de Control y el Centro de Coordinación de Operaciones. El presupuesto de estos centros será financiado con los presupuestos de las Contralorías en función del número de profesionales misionales de cada una y el tamaño de su presupuesto de operación. Sistema Territorial Nacional de Control. El Comité Directivo definirá las contribuciones que se requieran. *[Ver Gráfica 16, página siguiente]*.
249. Para mantener el nivel de descentralización en funcionamiento se ha recogido el concepto de la organización Seccional usada por la AGR que agrupa a las contralorías en siete secciones (Ver Tabla 34) que están definidos en: Medellín, Bogotá, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Neira y Armenia. Además de las Contralorías territoriales de estas seccionales deberán ser parte de las mismas los Directores Regionales de la CGR que corresponden a las sectoriales. Así mismo, la Contraloría de Bogotá deberá ser asignada a la Sectorial II. Cada tres años eligen rotativamente a los representantes contralores al Consejo Nacional, uno de cada uno de los niveles territoriales. *[Ver Tabla 34, página 86]*.

GRÁFICA 16 Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia



250. Cada una de ellas deberá nombrar en forma rotativa un comité directivo regional de cuatro miembros entre los que deben estar los representantes al Consejo Nacional de Control Territorial y un representante de la CGR. Estos son los organismos de coordinación de acciones de control territorial y facilitarán las actividades conjuntas de auditoría buscando integrar recursos regionales.
251. Las contralorías territoriales deberán cumplir con un mínimo de condiciones para derechos de elegir y ser electos en la organización, condiciones que deberán ser propuestas por el Comité Directivo al Consejo Directivo y que correspondan a los niveles de resultado a las evaluaciones de cumplimiento de la tarea de control gubernamental. Suspendidos estos derechos se debe dar un plazo prudencial para que se ajusten a estas condiciones. Durante este período, la contraloría miembro participa en las reuniones de las Secciona-

TABLA 34 Territorios Seccionales

| Seccional I [Medellín] | Seccional II [Bogotá] |
|--|--|
| Contralor General de Antioquia | Contralor Departamental del Amazonas |
| Contralor Municipal de Bello | Contralor de Cundinamarca |
| Contralor Departamental del Chocó | Contralora Departamental del Guainía |
| Contralor Departamental de Córdoba | Contralor Departamental del Guaviare |
| Contralora Municipal de Envigado | Contralor Departamental del Meta |
| Contralor Municipal de Itagüí | Contralor Municipal de Soacha |
| Contralor Municipal de Medellín | Contralor Departamental del Vaupés |
| Contralora Municipal de Montería | Contralor Departamental del Vichada |
| Contralor General del Dpto. Archipiélago de San Andrés, P y SC | Contralor Municipal de Villavicencio |
| Contralor General del Departamento de Sucre | |
| Seccional III [Cali] | Seccional IV [Bucaramanga] |
| Contralora Municipal de Buenaventura | Contralor Departamental de Arauca |
| Contralora Municipal de Cali | Contralor Municipal de Barrancabermeja |
| Contralor Departamental del Cauca | Contralor General de Boyacá |
| Contralor Departamental de Nariño | Contralor Municipal de Bucaramanga |
| Contralor Municipal de Palmira | Contralor Departamental del Casanare |
| Contralor Municipal de Pasto | Contralor Municipal de Cúcuta |
| Contralora Municipal de Popayán | Contralora Municipal de Floridablanca |
| Contralor Departamental del Valle del Cauca | Contralor General del Departamento de Norte de Santander |
| Contralora Municipal de Yumbo | Contralor Departamental de Santander |
| | Contralor Municipal de Tunja |
| Seccional V [Barranquilla] | Seccional VI [Neiva] |
| Contralor General del Departamento del Atlántico | Contralor Departamental del Caquetá |
| Contralor Distrital Barranquilla | Contralor Departamental del Huila |
| Contralor Departamental de Bolívar | Contralor Municipal de Ibagué |
| Contralor Distrital de Cartagena | Contralor Municipal de Neiva |
| Contralor Departamental del Cesar | Contralor General del Departamento de Putumayo |
| Contralor General de la Guajira | Contralor Departamental del Tolima |
| Contralor Departamental del Magdalena | |
| Contralora Distrital de Santa Marta | |
| Contralor Municipal de Soledad | |
| Contralora Municipal de Valledupar | |
| Seccional VII [Armenia] | |
| Contralor Municipal de Armenia | |
| Contralor General del Departamento de Caldas | |
| Contralor Municipal de Dosquebradas | |
| Contralor Municipal de Manizales | |
| Contralor Municipal de Pereira | |
| Contralora General del Departamento del Quindío | |
| Contralor Departamental del Risaralda | |

Fuente: División de las Gerencias Seccionales de la AGR

les con voz pero sin voto. Los criterios de evaluación deben comprender como mínimo el cumplimiento de los siguientes indicadores: número de funcionarios en el trabajo misional, presupuesto de operación alineado con las necesidades de control, horas de entrenamiento al personal misional y aprobación de la evaluación anual de la AGR. Los criterios también deben considerar un tamaño eficiente acorde con las actividades a cargo de la contraloría territorial, pues la ineficiencia al contar con más del personal que se requiere

es también perjudicial. Esto permitirá contar con estándares básicos para lograr que las contralorías cumplan con requisitos para participar y evitar aquellas que no están en condiciones técnicas para realizar actividades de control de calidad auditada por la AGR.

6.2 LA ESTRUCTURA DE CONTROL DEL SISTEMA

252. El funcionamiento del Sistema se cimienta en un apropiado sistema de control. La AGR ha sido creada constitucionalmente con este fin. La AGR ha asumido el liderazgo del cambio y de las acciones de las contralorías territoriales. Sin embargo ese liderazgo es vulnerable y de acuerdo al mandato constitucional puede ser considerada solo como la institución a cargo del control fiscal de las contralorías. La CGR por los altos niveles de presupuesto que maneja ha podido intervenir en muchos casos afectando al sistema territorial. La AGR en un contexto sistémico podrá ejercer en forma más efectiva y eficiente su labor de controlar una organización que mantiene altos niveles de complejidad para generar guías que orienten el accionar de las contralorías en forma homogénea e integrada.
253. En ese sentido la AGR podrá no solo mantener los actuales sistemas de control de auditorías e informes de mejora del ámbito de control sino que desarrollar nuevos sistemas que permitan supervisar el cumplimiento de las acciones aprobadas por el Consejo Directivo en beneficio del Control Territorial del país.

6.3 FUNCIONES NUCLEARES: LA CAPACITACIÓN, EL DESARROLLO INFORMÁTICO Y LA OPERACIÓN DEL SISTEMA

254. Existen dos funciones nucleares que exigen muchos recursos económicos y cuya obsolescencia requiere un tratamiento que brinde una atención continua centralizada. El esfuerzo individual en algunas contralorías territoriales ha brindado resultados muy prometedores. Sin embargo, estos resultados carecen de sostenibilidad en el tiempo. Se calcula que un sistema de información computarizado tiene una vida útil de cinco años aproximadamente, pues el continuo adelanto tecnológico ofrece nuevas y más eficiente soluciones que mejoran las actividades.
255. Un problema semejante se presenta en los recursos humanos, en ese caso la formación de auditores, profesionales que deben evolucionar continuamente para estar en condiciones de poder evaluar las acciones del Estado en lo económico y, cada vez más, en lo técnico exige una preocupación continua. Un buen resultado de control fiscal permita

conocer si es que las decisiones en el ámbito público van de la mano con los intereses del contribuyente. El control y la auditoria como herramienta hoy en día es de carácter multidisciplinario. Esto se puede lograr incorporando a las instituciones de control profesionales de diferentes disciplinas y entrenarlos en las técnicas del control y la auditoria o contar con un auditor con capacidad de enfrentar temas de diferente etiología. Una auditoria en el más amplio sentido de la palabra viene a ser la comparación de una realidad con un estándar que responde a criterios óptimos de acción decisional. Es así que a la auditoría contable que dictamina que los estados financieros de una organización en un período determinado se han elaborado con principios de contabilidad generalmente aceptados, se le han unido una gama amplia de evaluaciones en la esfera salud, de ingeniería y construcción, de medioambiente, legal, de sistemas y otras.

256. Por estas razones es importante contar con un Centro de Entrenamiento y Capacitación que complemente la formación profesional y actualice en técnicas y herramientas de auditoría y control al profesional de las contralorías territoriales. Alternativas a esta propuesta serán definidas por el Consejo Nacional.
257. Así mismo, se requiere la formación de un Centro de Desarrollo Informático que elabore sistemas ad hoc para el funcionamiento de las contralorías territoriales. Esto va a permitir que se evite tener que invertir dos o más veces al comprar paquetes de sistemas desarrollados para una contraloría y luego ofrecerlas a otras.
258. La propuesta considera que se fomente la creación de ambos centros y los administre el Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia a través de su propia organización. Esto se hace así por el temor existente que la CGR organismo que podría llevarlo adelante, pueda terminar realizando tareas que no sean en beneficio de las contralorías territoriales. Sin embargo este es uno de los temas de discusión para poder llegar a un consenso.
259. La tercera función de apoyo constituye el área de operaciones. Esta tiene como responsabilidad organizar la reunión anual del Consejo Nacional de Control Territorial y las reuniones del Comité Directivo. La Gerencia de Operaciones mantiene el acervo documentario y es la responsable por las comunicaciones y coordinaciones del Sistema. Actúa como Secretaría Técnica en las reuniones del Consejo Nacional y del Comité Directivo.

6.4 FUNCIONES Y MEMBRESÍA DEL COMITÉ DIRECTIVO

260. La propuesta considera en el funcionamiento del control en Colombia los principios de organización federada de Charles Handy (1994). Esta es adaptable porque no se refiere a la organización de Estado sino a la estructura y funcionamiento de or-

ganizaciones complejas que deben respetar la autonomía de funcionamiento pues reconoce que quienes están en mejor posición de actuar en entornos locales con condiciones particulares son organizaciones más pequeñas y con una orientación con comprensión de problemas exclusivos. Este corresponde al principio de fortalecimiento de contralorías territoriales para aprovechar el conocimiento local y la actuación oportuna.

261. Además de este principio se considera la necesidad de coordinación de tareas, el manejo de conocimientos técnicos específicos y las economías de escala necesarias en el trabajo de control moderno como los controles macro. Es así que el otro principio que se contempla en ese tipo de organizaciones es la necesidad de una actuación uniforme y coordinada de la organización en términos macro, que permita que quienes están en su entorno de acción, en este caso las entidades del Estado sujetas a control, reciban un tratamiento semejante no importando la localización geográfica en que se encuentre. Esto implica también mantener un equilibrio de poder y un reconocimiento de jerarquías en los diferentes ámbitos de actuación tanto de la CGR como de las contralorías territoriales.
262. Un principio que postula Handy es el de la doble ciudadanía que en el contexto de la organización de control se le puede denominar doble procedencia que implica la aceptación que se tiene un compromiso con la organización local así como un compromiso con un sistema centralizado que en ese caso corresponde a la República Colombiana.
263. Finalmente la organización debe cumplir con el principio de responsabilidad que se entiende como el compromiso que aceptan y tienen los funcionarios de control con los valores compartidos y una misión en común que se debe mantener en el Sistema Nacional de Control Territorial Colombiano. Este principio postula necesariamente una separación entre el sistema de gobierno, el de gerencia y el de control. Subrayando de esta manera la necesidad de tener una estructura y funciones con estos componentes.
264. Las áreas a las que hay que dar prioridad es al desarrollo de mecanismos que permitan establecer una coordinación para lograr acuerdos en:
 - La normatividad sobre las auditorías.
 - La normatividad sobre el proceso de responsabilidad fiscal.
 - La normatividad sobre los informes de la gestión de los funcionarios públicos.

- La normatividad sobre el fortalecimiento del control social y la participación ciudadana en el mismo.
- Acciones para desarrollar auditorías específicas sobre el uso de los recursos “transferidos” por la nación a las regiones que son fundamentalmente las regalías y el SGP considerando las acciones conjuntas y las acciones individuales que podrían cumplir tanto la Contraloría General como las Contralorías Territoriales.

6.5 ELECCIÓN Y PERÍODO DE LOS TITULARES DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA

265. Uno de los aspectos críticos en un nuevo modelo de gobernabilidad es el del nombramiento y el período de gobierno que tiene un contralor y por extensión el Auditor General de la República. Los procesos de elección son de naturaleza política y son los órganos del poder legislativo, Concejos Municipales o Órganos de carácter Judicial los que escogen a quienes dirigen. Este proceso aunque criticado por muchos es el aceptado globalmente y los cuerpos políticos son los que eligen los miembros de estos cuerpos. Sin embargo la elección no es un problema si existe un sistema de evaluación que permita corregir aquellos casos que no responden a las expectativas ciudadanas. En ese sentido se debe desarrollar un sistema complejo en el cual participen instituciones que no han sido las que definan la designación y puedan recortar los períodos si esto es una necesidad.
266. En cuanto a la duración de los períodos de nombramiento hay también una dificultad pues los periodos de los gobiernos elegidos coinciden con los nombramientos de contralores. La primera interpretación es que el gobierno de turno escoge a quien lo va a controlar, afectando la independencia del control, principio fundamental del Control establecido en la Declaración de Lima de 1979 y luego en la Declaración de México de la INTOSAI.
267. Por estas razones es necesario considerar dos modificaciones constitucionales una la que se refiere a las formas de remover un contralor y la otra a definir el período del mandato de contralores y del Auditor General, considerando un período diferenciado en el primer período de nombramiento.

7. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

7.1 DESARROLLOS ORGÁNICOS

268. En adición al diagnóstico realizado por la AGR, y presentado en el numeral 4.5, existen varias propuestas para establecer la agenda que el Sistema Nacional de Control Territorial en sus primeras acciones. Unas recomendaciones de acción son las denominadas reformas al sistema sugeridas por el Auditor General de la República

TABLA 35 Reformas planteadas por el Sr. Auditor General de la República.

269. Estas recomendaciones reúnen situaciones que requieren reforma constitucional como la elección de contralores, o ajustes legales como un nuevo modelo de control orientado a acciones preventivas (control de advertencia) o simplemente acciones administrativas que la CGR como órgano superior puede modificar. Es importante tomar en consideración esta opinión pues integra el diagnóstico de problemas hecho por la AGR.
270. Por otro lado, el nuevo sistema de evaluación concertado con las contralorías territoriales da lugar a hacer algunas recomendaciones que tienen directamente que ver con la atención a problemas de control fiscal y hacerlo más eficiente y eficaz, que las propias contralorías a través del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial pueden convertir en objetivos a cumplir. En la tabla siguiente se muestran estas ocho (8) iniciativas de la AGR y lo que esta misión sugiere como actividades a realizar para una implementación por el sistema.
271. Estas iniciativas son caminos que se pueden optar, una vez conformado el Sistema y quien debe tomar el liderazgo deberá ser el Comité Directivo, muchas de ellas podrán llevarse a cabo desde el mismo Sistema a través de su centros de apoyo, otras deberán contarse con la participación activa de la CGR y de la AGR.
272. La conducción de los cambios va a requerir de una estrategia comunicacional a cargo de la CGR, en la hoja de ruta (más adelante) se presentan recomendaciones

generales para la revisión de los cambios, sin embargo la Comisión Transitoria que se propone debe diseñar las estrategias específicas a implementar.

TABLA 36 Iniciativas de la AGR y su potencial puesta en marcha

| |
|--|
| 1. Cambiar el mecanismo para elegir contralores a través de audiencias públicas que califiquen a aspirantes del más alto nivel ético y gerencial (Ante graves situaciones de corrupción). |
| 2. Un nuevo modelo de control con acciones preventivas, oportunas y mensurables (Sistema que certifique resultados con ISO). |
| 3. Aplicar tecnologías y mecanismos eficaces de investigación (Ante impotencia por grave sofisticación de la corrupción). |
| 4. Hacer extensivo un régimen sancionatorio severo a omisiones como la del no fenecimiento de la cuenta, multas cuantiosas y hasta destitución (Luchar contra la impunidad por la desidia en las instituciones). |
| 5. Ampliar coberturas y mejorar la calidad de la vigilancia de los organismos de control fiscal impulsando una reingeniería en las competencias (Ante preocupante falta de coberturas). |
| 6. Unificar y reglamentar criterios conceptuales que permitan balances nacionales, regionales y sectoriales (Ante la ausencia de coordinación en control concurrente, preferente, excepcional). |
| 7. Esquema presupuestal de las contralorías que garantice su independencia y sostenibilidad (Ante interferencia de los nominadores del contralor). |
| 8. Fortalecer sistema de carrera administrativa y profesionalización de las plantas de personal (Para minimizar contratos de prestación de servicios y clientismo). |
| 9. Reconocer diversidad regional y asimetrías de contralorías (Categorización de contralorías con sus respectivos modelos). |
| 10. Simplificar el proceso de responsabilidad fiscal en aras de la oportunidad y eficacia (Los niveles de recaudo no alcanzan hoy el 3%). |
| 11. Imponer deberes a las Oficinas de Control Interno y modificar el nombramiento por sus jefes (Estas dependencias, 7.795, son costosas e ineficientes burocracias). |
| 12. Practicar auditorías eficientes, racionales, técnicas y diferenciales sin co - administración (Mecanismos que evitan la intromisión o presiones a los sujetos vigilados)." |

Fuente: AGR. Boletín de Prensa N°50 17 de Agosto 2010.

7.2 CONSTRUCCIÓN DE LAS BASES DE CONSENSO

273. El llevar a cabo el desarrollo de este proyecto conlleva un esfuerzo importante de todas las instituciones involucradas. Como se ha expresado líneas arriba, el proceso de construcción de una organización de esta naturaleza es sustancialmente más simple si es que el proceso fuera inverso, es decir si se trata de descentralizar una organización centralizada. Normalmente la distribución del poder la realiza una institución central y los procesos de aceptación de un cambio se simplifican al tener que convencer a un liderazgo concentrado.

274. La propuesta requiere de un proceso de aceptación de muchos niveles acostumbrados a confundir independencia con autonomía absoluta. Revisando el concepto de descentralización se encuentra que este modelo responde muy bien cuando de lo que se trata es de atender necesidades de una organización cuando esta enfrenta situaciones diferenciadas y que exigen un tratamiento acorde a su realidad como es el Estado. La descentralización es extender el desarrollo a todas las poblaciones de un país y por lo tanto el gasto público, esfuerzo que debe ir acompañado del control fiscal. Este ha sido el razonamiento para este importante esfuerzo en la República colombiana.

275. Los principales argumentos para desarrollar el consenso giran alrededor de los siguientes temas que en su gran proporción fueron identificados como dinamizadores del cambio o inhibidores de débil resistencia:

1. Beneficios extendidos al lograr un control fiscal más profesional y de mayor coherencia en todo el país.
2. Ahorros y mejoras de calidad en programas de capacitación y entrenamiento al contar con una Escuela Nacional que desarrolle programas y que pueda acceder a programas internacionales de INTOSAI como los programas de capacitación y de capacitación de capacitadores del IDI la iniciativa de INTOSAI para estas materias.
3. Ahorros en el desarrollo de Sistemas Informáticos centralizadamente y con posibilidades de compartirlos a nivel de todas las contralorías
4. Coordinación de acciones de control definiendo claramente competencias y trabajos conjuntos desarrollando sinergias de costo y calidad.
5. Conformación de un grupo cohesionado con representatividad para defender los intereses de las contralorías miembro, en aspectos como solicitudes de asignación presupuestal, conflictos con los supervisados, conflictos con otras instituciones del sistema, conflictos políticos.
6. Armonización de los métodos de control fiscal.
7. Desarrollo de un Plan Anual de Auditorias en el que se puedan incorporar áreas prioritarias como por ejemplo: regalías, contrataciones, salud, concesiones, compras por fideicomiso internacional y otras.
8. Puesta en marcha de una carrera contralora para la formación de profesionales multidisciplinarios y líderes de los sistemas de control que puedan asumir eficiente y eficazmente esta importante función del Estado.
9. Promover desde los entes contralores las mejoras de las tareas de Control Interno, que debe coordinarse con las contralorías.
10. Introducir modificaciones importantes en la calidad de control con enfoques que promuevan el control preventivo, la rendición de cuentas, el control de gestión y la eficacia de los procesos de responsabilidad fiscal.
11. Se ha establecido un mecanismo para que las instituciones de control participen en una Comisión de Coordinación que va a conjugar políticas orientadas a luchar con la corrupción.

12. El momento institucional actual, con una nueva Contralora General y por otro lado con el Auditor General y casi todos los contralores territoriales cercanos al término de su gestión reduce la percepción de conflicto de intereses.
276. El proceso de cambios no solo tiene beneficios sino que se enfrenta a riesgos importantes que habrá que superar y enfrentar en cada momento. Estos están relacionados con los inhibidores y los dinamizadores débiles:
1. Pobre relación con las instituciones a supervisar que sería un agente que no va a aceptar que exista una organización sólida de contralorías.
 2. Las resistencias de aquellos que querían desaparecer las contralorías territoriales y promovieron el referéndum.
 3. La falta de comprensión del legislador de la problemática de control fiscal.
 4. Una visión con interés político por parte de los principales actores (de poder, más que de partido político) que impediría la búsqueda de consensos y el desarrollo de un interés común.
 5. La falta de información que permita distorsionar la razón de ser de la organización y que impida consensos.
 6. La presencia de corrupción entre las entidades de fiscalización.
 7. La falta de voluntad política de los líderes anticorrupción que les impida presentar un frente común.
 8. La demora en el proceso de recomposición institucional y de cambio legal que debe acompañar este cambio.
277. Con estos elementos en mente se puede realizar el proceso de cambios que llevara a contar con un Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial.

7.3 MODIFICACIONES LEGALES

278. La coyuntura se presenta apropiada para llevar adelante un cambio en el sistema de control territorial. El excelente momento de relaciones entre la CGR y la AGR va a permitir en forma clara los beneficios de modificar el sistema. Los cambios legales más relevantes son:
1. Modificación de los períodos de mandato de los agentes del sistema deben modificarse y estabilizarse en siete (7) años en vez de cuatro (4) que corresponden

hoy en día por mandato constitucional. Las modificaciones deberán de orden constitucional.

2. Los requisitos para ser candidato a ocupar el cargo de contralor, aunque tiene la información básica tendrá que ser revisada y una norma con rango de ley sería suficiente para modificar la norma.
 3. Modificaciones en las normas de auditoría para armonizarlas apropiadamente, con participación de las contralorías territoriales; va a requerir un mandato por resolución del Contralor General.
 4. El financiamiento deberá lograrse a través de fondos ya asignados y no usados por la CGR y por la AGR. Las necesidades son muy fuertes y se deberá buscar financiamiento externo. A futuro y con resultados que se puedan mostrar, el presupuesto nacional se debe hacer cargo y parcialmente deberá recibir financiamiento con cuotas que las contralorías se comprometan a pagar con el fin de mantener vivo el sistema.
 5. La creación de los órganos del Sistema van a realizarse buscando consensos, por voluntad propia y con la firma de un acta con las intenciones de formar la nueva organización.
279. Estas reflexiones de beneficios y riesgos, aunadas a cualquier otra que surjan de la experiencia de los miembros de la AGR, la CGR, o las contralorías territoriales, se deben tomar en cuenta para la definición del cambio que requiere el Control Fiscal Territorial. Estos elementos deben considerarse en la elaboración de la hoja de ruta.

7.4 HOJA DE RUTA

280. El factor crítico para los cambios que se proponen es el planeamiento de los pasos a seguir en el proceso de puesta en marcha de modificaciones. La hoja de ruta debe considerar los siguientes aspectos:
1. El desarrollo de un foro con los contralores territoriales para comunicarles el alcance de la propuesta y lograr de ellos una aceptación de convertirse en miembros del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial con las modificaciones a la propuesta que ellos determinen.
 2. Conformación de un Comité Transitorio de Planeamiento y Conducción del cambio conformado por: la AGR, la CGR, y el Consejo de contralores territoria-

- les. Su función es realizar las gestiones para que las contralorías territoriales, el Congreso, el Consejo de Estado, la Fiscalía y la Procuraduría en lo referente a sus compromisos y relación con el sistema.
3. Compromiso formal de parte de la CGR para llevar adelante el proyecto y comprometerse a realizar los cambios internos necesarios para adaptar su acción a un trabajo coordinado con las contralorías territoriales.
 4. Desactivación del Sistema Nacional de Control Fiscal, dependencia de la CGR e incorporar en sus normas la aceptación de los acuerdos que realice el Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia (SNCFTC).
 5. Firmar un acuerdo que reconoce la existencia del SNCFTC por la CGR, la AGR y las contralorías territoriales.
 6. En paralelo iniciar gestiones para incorporar en el nuevo Estatuto Anticorrupción de las modificaciones referidas al período de elección de Contralores, y el Auditor General a considerar períodos de un mínimo de siete (7) años, sin reelección para los casos del Contralor General y del Auditor General, a considerarse a partir de las próximas designaciones.
 7. Realizar una reunión extraordinaria del primer Consejo Nacional para (a) la denominación de los miembros del Consejo Nacional de Control Territorial y del Comité Directivo de la organización, (b) la aprobación de Estatutos de la Organización (c) la priorización de temas en el control fiscal para el primer año de funcionamiento (d) discutir sobre el financiamiento del sistema.
 8. Reunión del Comité Directivo para el establecimiento de su estatuto y la creación de las unidades de Coordinación, la Escuela Nacional de Control y el Centro de Desarrollo de Sistemas.
 9. Organización de las reuniones seccionales para revisar el plan de Auditoría con las recomendaciones de áreas priorizadas.
281. Estas actividades requerirán financiamiento para poder llevarlas a cabo. Por esta razón el Comité Transitorio deberá iniciar gestiones con el Ministerio de Hacienda, con el Congreso, las Instituciones Multilaterales para determinar fuentes de recursos para iniciar este esfuerzo. Así mismo, se deberá comunicar de estas actividades a la OLACEFS, a la INTOSAI, y al IDI para recibir el apoyo técnico necesario para iniciar operaciones.

8. BIBLIOGRAFÍA

1. Contraloría General de la República de Colombia (2005) Resolución Orgánica de Contraloría 5678 de Julio, <http://www.contraloriagen.gov.co>.
2. Contraloría General de la República de Colombia (2010). <http://www.contraloriagen.gov.co>.
3. Corte Constitucional (2001) Resolución de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-366- 01. www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/.../C-366-01.
4. Galbraith, J. R., *Designing Organizations: An Executive Briefing on Strategy, Structure and Process*. San Francisco: Jossey-Bass, 19.
5. Gálvez Naranjo, Rodrigo (2007) "Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macro organizaciones e Instituciones". Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
6. Gay B. (2008), Firm dynamic governance of global innovation by means of flexible networks of connections, *Journal of Innovation Economics* 2008/2, N° 2, p. 63-83.
7. Gómez Lee, Iván Darío (2010) Comunicación del Auditor General de la República a la nueva Contralora General de la República por su designación. Bogotá. 19 de Agosto 2010.
8. Gómez Lee, Iván Darío (2005) *Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*. Universidad Externado de Colombia.
9. González, Fernán y Otero Bahamon, Silvia (2006) "La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza." IRG, Institut de recherche et débat sur la gouvernance. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-237.html>.
10. Handy, Ch. (1994). "The Age of Paradox". Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts.

11. Harrison, J.S. (2003) Strategic Management of Resources and Relationships. Text and Cases. 1st. Ed. John Wiley & Sons Inc. USA.
12. Huse Morten (2005) Accountability and Creating Accountability: a Framework for Exploring Behavioural Perspectives of Corporate Governance. British Journal of Management, Vol. 16, S65–S79 DOI: 10.1111/j.1467-8551.2005.00448.x
13. INTOSAI (2005). INTOSAI “Experiencia Mutua Ómnibus Prodest”. Plan Estratégico 2005-2010. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2005. Impreso en los Estados Unidos de América.
14. Johnson, G. y Scholes, K. (2005), Dirección Estratégica. Prentice Hall, 5ta. Edición. Madrid.
15. Kaufmann, D. (2006) The World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2005-2006. Chapter 2.1., The World Bank.
16. López Obregón, Clara (2006) “Control Fiscal Territorial: Fundamentos de Reforma.” Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Rosario. Bogotá.
17. Luftman, J.; Papp, R.; Brier, T. (1999) “Enablers and Inhibitors of Business-IT Alignment”. Communications of the Association for Information Systems. Volume 1 Article 11 March.
18. Luftman, J. (2003) “IT Governance” in Competing in the Information Age: Align in the Sand. Editor J. Luftman. Oxford University Press.
19. Marroquín Quelopana, Eliana y Castromán Pollero, Álvaro (2003) “Nuevos Enfoques Organizacionales para la Innovación. Estudio de caso: Odebrecht SA”. Universidad de de Sao Paulo.
20. Ministerio de Comercio de Colombia (2008) “Control Interno: Historia y Antecedentes en Colombia”. Bogotá. <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/controlinterno/CI-Historia.pdf>
21. Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995) “The knowledge Creating Company: How Japanese companies create the dynamics of innovation.” Oxford University Press. New York.
22. Ordaz, C.; Cruz, J.; García, G.; Sousa E. (2010) “Facilitadores de los procesos de compartir conocimiento y su influencia sobre la innovación”. Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa (CEDE), mar2010, Vol. 42, p113-150.
23. Restrepo Medina, Manuel Alberto; Araújo Oñate, Rocío Mercedes; Tuta Alarcón, Gui-

- Ilerno Ernesto (2010). Control Fiscal Territorial: Xalidación de un modelo d mejora-
miento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia.
Colección Textos de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
24. Rodríguez Tadeo, Hermes(2009) “Ambigüedad Normativa del Sistema de Control
Interno en Colombia”, Universidad Javeriana. [http://www.javeriana.edu.co/fcea/
pos_contaduria/III_revisoria_fiscal/ponencia_hermes_rodriguez_u_tadeo.pdf](http://www.javeriana.edu.co/fcea/pos_contaduria/III_revisoria_fiscal/ponencia_hermes_rodriguez_u_tadeo.pdf)
 26. Sánchez Hernández, Cecilia (2006) “Diagnóstico y Prospectiva del Control Interno
en Colombia: Hacia su coherencia y efectividad”. [http://www.utp.edu.co/comutp/
archivos/documentos/154954DIAGNOSTICOCYCPROSPECTIVACDELCCONTROLCI
NTERNOGENCCOLOMBIA.pdf](http://www.utp.edu.co/comutp/archivos/documentos/154954DIAGNOSTICOCYCPROSPECTIVACDELCCONTROLCI
NTERNOGENCCOLOMBIA.pdf).
 27. Tavalea, I. (2009). The Factors Influencing ICT Governance. Implementation in the
Organisation: A Case Study. A dissertation submitted to the graduate faculty of de-
sign and creative technologies, AUT University. Master of Computer and Information
Sciences. School of Computing and Mathematical Sciences. Auckland, New Zealand.
 28. Transparencia Internacional. (2010).“Elección del nuevo Contralor en Colombia”.
[http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/Pol%C3%ADtica/
Contralor%20Eleccion%20Revi%20agosto%205%202010.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/Pol%C3%ADtica/
Contralor%20Eleccion%20Revi%20agosto%205%202010.pdf).
 29. Vanegas Angarita, Humberto. (2004)“El Consejo Nacional de Contralores reunido
en pleno en la Ciudad de Barranquilla durante la Primera Jornada de Capacitación”.
[http://www.monografias.com/trabajos16/consejo-contralores/consejo-contralores.
shtml](http://www.monografias.com/trabajos16/consejo-contralores/consejo-contralores.
shtml).
 30. Vázquez Miranda, William (2000) “Control Fiscal y Auditoria de Estado en Colombia”
Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano.

ANEXO I: PROBLEMÁTICA Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

| Problemática | Preguntas de Investigación |
|---|---|
| Difusa Estructura del Sistema de Control Territorial Colombiano | <p>1. ¿Existe una actuación sistémica en el control gubernamental colombiano?</p> <p>2. ¿Considera que están definidos inequívocamente los límites y alcances del control entre los diferentes tipos de entidades fiscalizadoras nacionales, departamentales, municipales y distritales?</p> <p>3. ¿Cuál es el nivel de coordinación que realiza a nivel de la CGR y de otras entidades fiscalizadoras territoriales?</p> <p>4. ¿Qué normas usa en la conducción de las auditorías gubernamentales?</p> <p>5. ¿Considera que se debe tener un texto único para la normatividad metodológica de la auditoría?</p> <p>6. Las contralorías territoriales deben mantener su independencia en la determinación de sus planes de control</p> |
| Gobernabilidad del Sistema de Control Nacional. | <p>7. Un problema central del Control Territorial es la independencia para definir a quien controlar y cómo controlar.</p> <p>8. La dependencia en lo funcional solo debe ser del Sistema Nacional de Control.</p> |
| Cortos Períodos de Actuación. | <p>9. El período de mandato de Contralores debe superar el período de mandato de las autoridades en no más de dos años</p> <p>10. El nombramiento de Contralores Territoriales debe considerar prioritariamente profesionales que no pertenecen al territorio.</p> |
| Formación del Consejo Nacional de Contralores | <p>11. La asociación de contralorías debe asumir un rol más importante en la conducción de las entidades territoriales con la formación del Sistema Nacional de Control</p> <p>12. El sistema de gobierno de las contralorías territoriales debería centralizar en un Órgano de Gobierno que coordine: el plan nacional de control, la homogenización de metodologías, el entrenamiento y la modernización del sistema de control.</p> <p>13. Asigne una puntaje del 1 al 100 a cada uno de los siguientes modelos de gobierno del sistema territorial.</p> <p>1. Contralorías territoriales bajo liderazgo de la CGR</p> <p>2. Similar al anterior pero bajo liderazgo de la AGR</p> <p>3. Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes (a) de la Sociedad Civil o (b) de la Fiscalía y la Procuraduría.</p> |
| Inexistencia de Sistemas de Apoyo a la Función Contralora | <p>14. Se debe contar con un sistema de capacitación y desarrollo del conocimiento para el Sistema Nacional de Control.</p> <p>15. La participación de Centros de Estudios Superiores en una red de instituciones debe ser el mecanismo más eficaz</p> <p>16. La modernización de las metodologías y de la incorporación de la Tecnología de Información y Comunicaciones debe estar centralizada en el Órgano de Gobierno.</p> <p>17. Es necesario construir una base de datos nacional que permita identificar los movimientos presupuestales de ingresos y egresos de las entidades bajo control; las contrataciones realizadas y las inversiones del Estado.</p> <p>18. ¿Considera que la multidisciplinariedad profesional va a tener un mayor impacto en el control territorial?</p> <p>19. ¿Cuáles son las necesidades de personal en el futuro por diferentes profesiones?</p> <p>20. Considera que la calificación y composición del personal hoy ¿es el más adecuado?</p> |

ANEXO I: Problemática y Preguntas de Investigación [Continuación]

| Problemática | Preguntas de Investigación |
|---|--|
| Falta de Eficiencia y Eficacia de las Entidades de Fiscalización. | 21. ¿Está de acuerdo con el sistema de evaluación de contralorías territoriales desarrollado por la AGR? 22. ¿Qué elementos adicionales debe tomar en consideración? 23. ¿Cómo debe ser la ponderación? 24. El tamaño ideal de la organización se debe basar en un balance entre las actividades o productos de control que entregue la entidad fiscalizadora y las demandas del sistema. Es decir un balance entre: 1. El presupuesto de contrataciones 2. El presupuesto de inversiones 3. El nivel de percepción de corrupción 4. El número de entidades a controlar 5. El desarrollo de Control Interno del sistema 6. El número de productos de control 25. ¿Considera que su entidad fiscalizadora tiene un eficaz control de gasto de su territorio? ¿Qué porcentaje considera está controlado? ¿Qué herramientas de control efectivo ha usado? |
| Control Preventivo y Concurrente. | 26. ¿Cuán relevante es en el rol de entidades fiscalizadoras considerar control concurrente? 27. De considerarlo relevante en qué áreas: 1. Contratos de alto costo 2. Compromisos de inversión que sobrepasen el período de gobierno 3. Compromisos de inversión que comprometan un porcentaje importante del presupuesto (60%) 4. Concesiones y Proyectos Público Privados 5. Otros... • ¿Cuán importante considera la puesta en marcha del control de advertencia? |
| Lucha Contra La Corrupción. | 28. ¿Considera importante establecer relaciones con la Fiscalía y la Procuraduría? 29. El trabajo técnico de la Contraloría debería articularse con las investigaciones de las otras instituciones y considerar las responsabilidades administrativas, civiles y penales como un conjunto 30. ¿En cuántas investigaciones en conjunto con la Fiscalía y la Procuraduría ha participado? 31. ¿Cómo evaluaría la actuación de la Fiscalía y la Procuraduría en su territorio y a nivel nacional? 32. ¿Tiene acceso a la información desarrollada por el sistema de planificación, presupuestación y contabilidad? ¿Coordina y/o participa en sus procesos? ¿Informa a estos sistemas sobre los resultados de control? |
| Rendición de Cuentas. | 33. La rendición de cuentas debe considerar además: Otorgamiento de licencias Aprobación de resoluciones y edictos y sus efectos Capacitación en la entidad Evaluación y desarrollo de procesos Modernización de la gestión |

ANEXO II: CUESTIONARIO

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asigne un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 1 | Existe una actuación sistémica en el control gubernamental Colombiano | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 2 | Los límites y alcances del control entre los diferentes tipos de entidades fiscalizadoras nacionales, departamentales, municipales y distritales están definidos inequívocamente? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 3 | Hay un adecuado nivel de coordinación entre CGR y las entidades fiscalizadoras territoriales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 4 | Hay un adecuado nivel de coordinación entre AGR y las entidades fiscalizadoras territoriales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 5 | Se requiere contar con una norma metodológica apropiada en la conducción de las auditorías gubernamentales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 6 | La CGR armoniza el desarrollo metodológico de las normas de auditoría gubernamental | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 7 | Las contralorías territoriales deben mantener su independencia en la determinación de sus planes de control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 8 | Un problema central del Control Territorial es la independencia del control respecto de otras instituciones del Estado | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 9 | El período de mandato de Contralores debe superar el período de mandato de las autoridades de gobierno en por lo menos dos años | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 10 | El nombramiento de Contralores Territoriales debe considerar prioritariamente profesionales que no pertenecen al territorio | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 11 | La dependencia en lo funcional solo debe ser del Sistema Nacional de Control. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 12 | La Asociación de Contralorías debe asumir un rol más importante en la conducción de las entidades territoriales con la formación del Sistema Nacional de Control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 13 | Las contralorías territoriales deberían contar con un Órgano de Gobierno que coordine: el plan nacional de control, la homogenización de metodologías, el entrenamiento y la modernización del sistema de control. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 14 | En caso se considere incorporar cambios en la gobernabilidad del sistema de Control, indique su nivel de preferencia a cada uno de los siguientes modelos de gobierno del sistema de control territorial. (Poca a mucha) | | | | | | | |
| | I. Contralorías territoriales bajo liderazgo de la CGR | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | II. Similar al anterior pero bajo liderazgo de la AGR | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | III.a. Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Sociedad Civil | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asígnele un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| | III.b. Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Fiscalía y la Procuraduría. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 15 | Se debe contar con un sistema de capacitación y desarrollo del conocimiento para el Sistema Nacional de Control. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 16 | La participación de Centros de Estudios Superiores en una red de instituciones debe ser el mecanismo más eficaz para desarrollar el sistema de entrenamiento | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 17 | La Escuela de la CGR debe ser el Centro Nacional de Capacitación en Control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 18 | La modernización de las metodologías y de la incorporación de la Tecnología de Información y Comunicaciones debe estar centralizada en el Órgano de Gobierno de la Pgta 14 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 19 | Es necesario construir una base de datos nacional que permita evaluar los movimientos presupuestales de ingresos y egresos de las entidades bajo control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 20 | Es necesario construir una base de datos nacional que permita evaluar las contrataciones realizadas de las entidades bajo control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 21 | Es necesario construir una base de datos nacional que permita analizar las inversiones del Estado. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 22 | Es necesario integrar las bases de datos de ingresos y egresos de las entidades bajo control; las contrataciones realizadas y las inversiones del Estado. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 23 | La Institución que represento está de acuerdo con el sistema de evaluación de contralorías territoriales desarrollado por la AGR | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 24 | Se deben tomar en consideración otros elementos en la evaluación | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 25 | El tamaño actual de la contraloría a la que represento es el adecuado | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 26 | Se necesita más personal profesional | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 27 | Es necesario hacer una reestructuración en la organización | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 28 | El tamaño ideal de la organización se debe establecer a base de un balance entre las actividades o productos de control que entregue la entidad fiscalizadora y las demandas del sistema. Indique la importancia de cada una de las siguientes demandas | | | | | | | |
| | 1. El presupuesto de contrataciones | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 2. El presupuesto de inversiones | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 3. El nivel de percepción de corrupción | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 4. El número de entidades a controlar | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 5. El desarrollo de Control Interno del sistema | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 6. El número de productos de control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 29 | La Contraloría en la que trabaja está organizada por los siguientes procesos: | | | | | | | |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asigne un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en desacuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en desacuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|--------------------------|---------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| | 1. Procesos misionales macro | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 2. Procesos misionales micro | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 3. Procesos de Responsabilidad Fiscal | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 4. Proceso de Jurisdicción Coactiva | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 5. Proceso de Participación Ciudadana | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 6. Procesos Administrativos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 30 | Su entidad fiscalizadora tiene un eficaz control del gasto de su territorio. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 31 | ¿Cuán relevante es en el rol de entidades fiscalizadoras considerar control preventivo o de advertencia en general? (Poco Relevante a Muy Relevante) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 32 | En específico cuán relevante es el control preventivo en: | | | | | | | |
| | 1. Contratos de alto costo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 2. Compromisos de inversión que sobrepasen el período de gobierno | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 3. Compromisos de inversión que comprometan un porcentaje importante del presupuesto (60%) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 4. Concesiones y Proyectos Público Privados | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 5. Otros.... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 6. Otros.... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 33 | ¿Cuán relevante es en el rol de entidades fiscalizadoras considerar control concurrente? (Poco Relevante a Muy Relevante) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 34 | En específico cuan relevante es el control concurrente en: | | | | | | | |
| | 1. Contratos de alto costo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 2. Compromisos de inversión que sobrepasen el período de gobierno | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 3. Compromisos de inversión que comprometan un porcentaje importante del presupuesto (60%) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 4. Concesiones y Proyectos Público Privados | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 5. Otros.... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 6. Otros.... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 35 | ¿Cuán importante considera el uso de la rendición de cuentas? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 36 | ¿Cuál es la importancia que le brinda el país a los informes de advertencia o pronunciamientos del Contralor General de la República? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 37 | El control posterior inmediato (en línea y tiempo real) lo realiza la Contraloría territorial sin problemas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 38 | La rendición de cuentas debe considerar además: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 1. Otorgamiento de licencias (caso de Municipalidades) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | 2. Aprobación de resoluciones y edictos y sus efectos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asígnele un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 3. | Capacitación en la entidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 4. | Evaluación y desarrollo de procesos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 5. | Modernización de la gestión | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 6. | Otro | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 39 | ¿Cuán importante es establecer relaciones con la Fiscalía? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 40 | ¿Cuán importante es establecer relaciones con la Procuraduría? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 41 | El trabajo técnico de las Contralorías debería articularse con las investigaciones de otras instituciones del Estado como la Fiscalía | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 42 | El trabajo técnico de las Contralorías debería articularse con las investigaciones de otras instituciones del Estado como la Procuraduría | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 43 | La lucha contra la corrupción debería considerar las responsabilidades administrativas, civiles y penales como un conjunto | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 44 | Participo en investigaciones en conjunto con la Fiscalía | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 45 | Participo en investigaciones en conjunto con la Procuraduría | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 46 | La actuación de la Fiscalía en mi territorio ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 47 | La actuación de la Fiscalía a nivel nacional ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 48 | La actuación de la Procuraduría en mi territorio ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 49 | La actuación de la Procuraduría a nivel nacional ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 50 | La actuación de la Contraloría General de la República ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 51 | La actuación de la Auditoría General de la República ha sido excelente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 52 | El acceso a la información desarrollada por el sistema de planificación del Estado es relativamente sencillo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 53 | El acceso a la información desarrollada por el sistema de presupuestación del Estado es relativamente sencillo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 54 | El acceso a la información desarrollada por el sistema de Contabilidad General de la Nación es relativamente sencillo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 55 | El acceso a la información desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística es relativamente sencillo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 56 | Informamos permanentemente a estos sistemas sobre los resultados de control | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 57 | La multidisciplinaridad profesional va a tener un mayor impacto en el control territorial | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 58 | Las reformas del sistema de control territorial requieren profundas modificaciones en la Constitución y en las Leyes | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asigne un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en desacuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en desacuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|--------------------------|---------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 59 | Considero que la calificación y composición del personal hoy es el más adecuado | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 60 | Indique la necesidad de mejora que necesita el tratamiento de control de cada uno de los siguientes problemas fiscales (Poca a Mucha) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Contratación | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Salud | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Regalías | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Nóminas y prestaciones | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Manejo contable y de tesorería | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Privatizaciones, concesiones y enajenación de activos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Informes presupuestales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Informes financieros | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Informes de deuda | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Informes de medio ambiente. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Caducidades | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Prescripciones. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| # | | | | | | | | |
| 61 | Es importante mejorar sustancialmente el uso de tecnologías de información y comunicaciones en el sistema de control territorial | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 62 | El Sistema de Capacitación y Entrenamiento para las Contralorías Territoriales es eficiente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 63 | Se debe desarrollar la carrera administrativa para las contralorías | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 64 | La cultura Organizacional de control está orientada al control por resultados | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 65 | Existe una mínima presencia de corrupción interna en las contralorías | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 66 | El control interno en las contralorías territoriales es muy eficiente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 67 | Se carece de preparación de personal misional | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 68 | Los procesos en las contralorías demuestran obsolescencia y poca homogenización | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 69 | En nuestro caso, contamos con una pobre infraestructura física | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 70 | La estructura organizacional de la contraloría en la que trabajamos no es la más eficiente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 71 | Los gerentes de la organización en las contralorías no se comprometen del todo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 72 | Existe una visión distorsionada del Estado acerca de la función contralora | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 73 | La revisión de los esquemas de asignación presupuestal es urgente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 74 | Se siente la presencia de intervenciones políticas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asígnele un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 75 | Existen competencias territoriales poco claras | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 76 | Los sistemas de control tienen injerencias sobre la afectación del medio ambiente y patrimonio cultural | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 77 | Hay deficiencias en los sistemas de contrataciones y de inversión del Estado | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 78 | Existen serios problemas de corrupción en las entidades supervisadas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 79 | Hay compromiso con el control de las entidades bajo supervisión | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 80 | Se cuenta con apoyo internacional para efectos de fortalecimiento y modernización | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 81 | El sistema de aseguramiento de calidad institucional (AGR) actua con eficiencia | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 82 | Se requiere mejores mecanismos para asegurar la participación ciudadana | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 83 | El control interno en las entidades bajo supervisión se desarrollan con eficiencia | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 84 | Falta de un sistema anticorrupción coordinado: entre las Contralorías, la Fiscalía, las Procuradurías, la Policía y el Poder Judicial | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 85 | Hay excesivos controles sobre la función fiscal | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 86 | El sistema de control y de anticorrupción tiene una fuerte estructura legal | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 87 | Existe un Balance de poder en la Asociación de las Contralorías Territoriales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 88 | La organización está comprometida con los objetivos de control en el Congreso | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 89 | EL sistema no facilita Protección al Denunciante | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 90 | La organización está comprometida con los objetivos de control en el Congreso | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 91 | La Imagen institucional es sólida | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 92 | Existe comprensión e integración entre la gestión y el control con los supervisados | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 93 | Los servicios de control en mi territorio corresponde al de desarrollo del territorio | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | | | | | | | | |
| | Por favor responda las preguntas 89 a 117 de acuerdo a su opinión | | | | | | | |
| | Órgano de Gobierno | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | Asigne una puntaje de evaluación de preferencias del 1 al 100 a cada uno de los siguientes modelos de gobierno del sistema territorial. | PUNTAJE | | | | | | |
| 94 | I. Contralorías territoriales bajo liderazgo de la CGR | | | | | | | |
| 95 | II. Contralorías territoriales bajo liderazgo de la AGR | | | | | | | |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asigne un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|-----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 96 | III.a Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Sociedad Civil. | | | | | | | |
| 97 | III.b Consejo de Control Territorial con representación de los tres niveles territoriales, la CGR, la AGR y dos miembros externos representantes de la Fiscalía y la Procuraduría. | | | | | | | |
| 98 | Otro | | | | | | | |
| 99 | Otro | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | Evaluación de Contralorías | | | | | | | |
| | | Actual | Nue-vo | | | | | |
| 100 | Indicar las ponderación que deben tener las variables cuantitativas que participan en la evaluación de las Contralorías | 60% | | | | | | |
| 101 | Presupuesto Comprometido | 15% | | | | | | |
| 102 | Funcionarios asignados a actividades misionales | 15% | | | | | | |
| 103 | Cumplimiento de los planes de auditoría (PGA) | 30% | | | | | | |
| 104 | Atención de Quejas y Denuncias Ciudadanas | 10% | | | | | | |
| 105 | Fallos con Responsabilidad Fiscal | 15% | | | | | | |
| 106 | Recaudos efectuados | 15% | | | | | | |
| 107 | Otro | | | | | | | |
| 108 | Otro | | | | | | | |
| | Total | 100% | 100% | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | Actual | Nue-vo | | | | | |
| 109 | Indicar las ponderación que deben tener las variables cualitativas que participan en la evaluación de las Contralorías | 40% | | | | | | |
| 110 | Fenecimiento de la cuenta | 60% | | | | | | |
| 111 | Dictamen a los Estados Financieros | 40% | | | | | | |
| 112 | Otro | | | | | | | |
| 113 | Otro | | | | | | | |
| | Total | 100% | 100% | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | Control de Gastos | | | | | | | |
| | | | | | | | | |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asígnele un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|-----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| 114 | En una escala de 1-100 ¿Cuán efectivo es el control del gasto realizado por su entidad en las entidades de su territorio? | | | | | | | |
| 115 | ¿Qué porcentaje considera está controlado? | | | | | | | |
| 116 | ¿Qué herramientas que haya usado son las más efectivas? | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | Inhibidores y Dinamizadores | | | | | | | |
| 117 | Indicar cuáles son en su opinión los seis(6) principales elementos que impiden el funcionamiento eficiente y efectivo del Sistema de Control Nacional | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| | _____ | | | | | | | |
| 118 | Indicar cuáles son en su opinión los seis(6) principales elementos que facilitan e impulsan el funcionamiento eficiente y efectivo del Sistema de Control Nacional | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| 119 | Indicar cinco organizaciones del sistema a las que recurre cuando requiere consultar para desarrollar soluciones más eficaces y de mayor nivel técnico | | | | | | | |

| # | Esta encuesta corresponde a una investigación sobre el sistema de control territorial de Colombia. Su objetivo es revisar la percepción respecto de los diferentes aspectos problemáticos del Control Territorial en Colombia. El tratamiento de la información no busca identificar a los que respondan este cuestionario, si no entender la visión grupal e integral de los participantes en el Control Fiscal Colombiano. Lea cuidadosamente cada una de las siguientes proposiciones y asigne un puntaje en función del nivel de su aprobación. | Totalmente en des-acuerdo | En desacuerdo | Ligeramente en des-acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Ligeramente de acuerdo | De acuerdo | Totalmente de acuerdo |
|-----|---|---------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|-----------------------|
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | Datos Generales | | | | | | | |
| | Nombre de la Institución | | | | | | | |
| 120 | _____ | | | | | | | |
| 121 | Si es Contraloría Indicar si es : (1) CGR (2) Departamental (3) Municipal o (4) Distrital | | | | | | | |
| 122 | Ha sido clasificada como (1) Especial (2) Grande (3) Mediana (4) Pequeña | | | | | | | |

ANEXO III: ENTREVISTAS

ANEXO III.A. GUÍA DE ENTREVISTAS

1. ¿Considera que el sistema de control fiscal colombiano está dando los resultados esperados?
2. ¿Hay garantía de independencia y autonomía?
3. ¿Hay necesidad de cambios estructurales?
4. ¿Cómo ve la autonomía y descentralización en el control fiscal territorial?
5. ¿Debería la CGR tener mayor influencia sobre las contralorías territoriales?
6. ¿Ha funcionado el control de gestión?
7. ¿Cuál es su opinión del control preventivo no previo?
8. ¿Cómo observa la función del control fiscal interno?
9. ¿Cuán efectiva es la lucha contra la corrupción?
10. ¿Cómo vería una alianza estratégico Ministerio Público (procuraduría), Fiscalía y Contraloría contra la corrupción?

ANEXO III.B. INFORME ENTREVISTAS. DR. ERNESTO TUTA, ASESOR DE LA AGR.

Los días martes 21 en la tarde, miércoles 22 y jueves 23, se realizaron por parte del Consultor del Banco, entrevistas encuesta a los siguientes servidores públicos: Sandra Morelli Rico, Contralora General de la República; Carlos Mesa, Procurador Delegado para la Descentralización Administrativa y las Entidades Territoriales; Ángel Custodio Cabrera, Representante a la Cámara; Fernando Pareja, Vice fiscal General de la Nación; Augusto Hernández, Consejero de Estado; Luz Estela Carrillo, Subdirectora de Finanzas Públicas Territoriales, del Departamento Nacional de Planeación; Gustavo Adolfo Castañeda, Contralor de Manizales; Miguel Ángel Moralesrussi, Contralor de Bogotá, capital de Colombia.

A continuación, un resumen consolidado de los más importantes resultados de las entrevistas personalizadas, que fueron realizadas en momentos diferentes:

1- ¿Considera que el sistema de control fiscal colombiano está dando los resultados esperados?

Todos los encuestados respondieron con un NO categórico, y cada uno explicó su respuesta. El primer efecto esperado del control es inhibir la corrupción y ello no está sucediendo. Ese fenómeno es cada vez más sofisticado, los corruptos aprenden y utilizan métodos que dejan rezagado al control. Contrario al esfuerzo institucional, los resultados no son satisfactorios. El Procurador Delegado agregó además que dicho problema no es solo fiscal, sino disciplinario y penal; no son satisfactorios tampoco los resultados en los diversos tipos de sanciones. El Representante Cabrera indicó que el problema no es técnico, por cuanto en la mayoría de contralorías hay suficiente competencia; el problema radica en la falta de voluntad política para cohesionar el control y además para evitar tanta movilidad de funcionarios. Por su parte, la Subdirectora de Finanzas Públicas del DNP señaló que ante la ausencia de control efectivo a regalías y transferencias por parte de la CGR, el gobierno desarrolló estrategias para suplir esas falencias desde el control administrativo, estrategia que no ha resultado suficiente, a pesar que la CGR ha venido asumiendo su responsabilidad. Cree que no basta con mecanismos de control para frenar la corrupción, pues el problema es más de fondo. Opina que se invierte mucho en un control que a la postre no resulta oportuno ni efectivo.

2. ¿Hay garantía de independencia y autonomía?

No hay garantía de independencia, comenzando por el sistema de elección de contralores, que es perverso y genera unos compromisos individuales y frente a algunos grupos de interés. Igualmente, en el tema presupuestal los organismos de control son dependientes del ejecutivo que vigilan, -con mucha discreción por parte de éste último frente a las partidas, recortes, tiempos de giro- lo que contradice la esperada independencia y autonomía. Tampoco existe independencia de los investigadores, cuyos trabajos no siempre llegan a una decisión final independiente.

El señor Vice Fiscal opina que aquí el debate es más ético que moral. Porque cada cual asume su rol de acuerdo a sus condiciones y convicciones. En buena medida la independencia depende del comportamiento de cada uno, de la condición humana. Unos tienen la facultad de postulación y otros de nominación y todo se convierte en favores individuales. No resultaría descabellado pensar que, en un futuro, los parti-

dos políticos, las bancadas postulan nombres idóneos para los cargos y respondan políticamente por tales postulaciones. Hoy todo se hace para favorecer determinados grupos de interés.

3. ¿Hay necesidad de cambios estructurales?

Sí, y no solo en el sistema de control fiscal. Pero éste debe ser reformulado, partiendo de su estructura como sistema. Esta respuesta está relacionada con la siguiente, por cuanto se pueden y deben generar cambios estructurales sin afectar la autonomía y la descentralización, tal y como lo manifestaron los entrevistados. No obstante, la Subdirectora de Finanzas Públicas opina que debiera existir una gran Contraloría General y que las contralorías territoriales dependieran de ella, buscando otras fuentes de financiación del control que no dependieran de los municipios. El mundo de las contralorías debe ser modernizado y tecnificado, concluyó. El país está perdiendo la oportunidad de contar con un control fiscal efectivo.

4. ¿Cómo ve la autonomía y descentralización en el control fiscal territorial?

Como está concebida, ha conducido a una fractura del control, que permite la existencia de 63 proyectos “autónomos” de control fiscal, desarticulados. Los contralores territoriales entrevistados coincidieron en defender la autonomía pero replanteando los sistemas de articulación, de acciones comunes, de compartir experiencias, tecnologías, conocimientos. No hay sistema de control como tal; sus partes no están cohesionadas con un objetivo común, actúan separadamente; el agente encargado de armonizar no lo está haciendo; el control no es oportuno ni llega a todas partes. No se aprovechan las ventajas comparativas de unas contralorías para compartirlas.

Es necesario reformular roles y competencias a partir de la existencia de un sistema estructurado de manera participativa, sin exclusiones, por todos los actores del control fiscal externo e interno, con todos los elementos que deben hacer parte de él. Autonomía y descentralización pero con unos niveles efectivos de articulación, de planeación conjunta, de autoridad y de coordinación consensuada, en consuno Contraloría General, contralorías territoriales, Auditoría General, control fiscal interno. El contralor de Manizales insistió en la necesidad de cohesionar un gran sistema de control gubernamental con la participación no solamente de las contralorías, sino de los auditores internos y externos, revisores fiscales, superintendencias y demás organismos de control en cada entidad territorial. Todo lo anterior, articulado con el fortalecimiento del control social.

5. ¿Debería la CGR tener mayor influencia sobre las contralorías territoriales?

Sí, pero entendida en su rol de líder en la formulación de políticas nacionales de control fiscal; de armonizadora y de facilitadora de la operación del sistema, por sus ventajas técnicas, tecnológicas y de logística. Debería liderar la escuela de formación en control fiscal; facilitar las condiciones para conformar equipos multidisciplinarios que cubran regiones a donde no llega hoy el control. Todo, mediante una planeación y operación participativa.

6. ¿Ha funcionado el control de gestión?

Solamente en aquellas contralorías más desarrolladas, como la General, la de Bogotá y otras pocas. En el nivel territorial es muy precaria o nula esta modalidad de control. Falta preparación, metodologías, recursos, equipos multidisciplinarios. En casi ninguna parte se evalúa la calidad del gasto, ni los niveles de cumplimiento de los planes de desarrollo en términos de efectos e impactos o mejoramientos de indicadores. No se manejan estadísticas ciertas, ni líneas de base para proyectar mejoramientos de la gestión, de los resultados y del control. En el Departamento Nacional de Planeación opinan que las contralorías están perdiendo la oportunidad de utilizar para el control macro toda la información valiosa con que cuenta el DNP y otros organismos de la administración; los informes, las evaluaciones, las metas, todo aquello que constituye valiosa materia prima para un control efectivo de gestión y resultados. Hay que tratar de racionalizar los sistemas de información existentes. Y para mejorar la gestión y el control es fundamental invertir en asistencia técnica.

7. ¿Cuál es su opinión del control preventivo no previo?

Hubo consenso en su evidente utilidad. Los ejemplos han sido muy positivos y se hace necesaria su generalización a todo el país, con precisas directrices frente a su utilización para evitar malas prácticas. El mejor vehículo para su comunicación a los vigilados es la Advertencia, que no es vinculante, pero que genera serias reflexiones al gestor de recursos públicos ante los documentados argumentos del organismo de control frente a eventuales riesgos en el manejo del patrimonio público. Es necesario generar ese tipo de alertas, regularlas y garantizar su objetividad.

8. ¿Cómo observa la función del control fiscal interno?

Su función complementaria y articulada con el control fiscal externo no ha operado; se ha dedicado a realizar auditorías de calidad y en algunos casos control sobre hechos cumplidos. No hay articulación a nivel local ni nacional. Los auditores internos deben sus

lealtades a los nominadores. Tampoco tienen independencia, ni herramientas efectivas; deberían gozar de funciones de advertencia y hasta sancionatorias. En opinión del DNP, la mayoría de municipios del país está retrasada en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI. Falta asesoría y capacidad de gestión. Los contralores de Manizales, Cartagena y Tolima opinan que las oficinas coordinadoras de control interno deben hacer parte del sistema nacional de control fiscal o por lo menos responder a unas líneas de acción y coordinación imperativas desde el sistema.

9. ¿Cuán efectiva es la lucha contra la corrupción?

A juicio del Procurador Delegado, no hay políticas contra la corrupción, lo que existen son estrategias, que no han resultado exitosas. Los entrevistados opinaron que la corrupción se ha sofisticado y que incluso los organismos de control han sido permeados por estas conductas. No hay credibilidad. Existen esfuerzos dispersos más no políticas de Estado.

10. ¿Cómo vería una alianza estratégica Ministerio Público (Procuraduría), Fiscalía, Contraloría contra la corrupción?

Existe un convenio tripartito. Falta un elemento articulador, no burocrático, no casuístico, más sistémico.

Planeación Nacional sugirió una alianza entre ese Departamento Administrativo y la AGR, para trabajar juntos frente a la calidad de la información, contra las “distorsiones y disfunciones” en los reportes, e incluso frente a la necesaria asistencia técnica.

ANEXO IV: MARCO LEGAL

ANEXO IV.A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991

TITULO X - DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

CAPITULO I - DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor General de la República será elegido por el Congreso de la República, en el primer mes de sus sesiones, de terna elaborada mediante concurso de méritos que organicen para el efecto los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para un período institucional de cuatro años, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. El Contralor no pertenecerá al mismo partido o movimiento político o coalición del Presidente y no podrá ser reelegido. Si el partido o

movimiento político al cual pertenezca el Contralor entrara a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después del vencimiento del período para el cual fue elegido.

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General de la República quien dentro del año anterior a su elección haya contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional o territorial, quien sea o haya sido dentro de los cuatro años anteriores a la elección, miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. Cuando se produzca falta absoluta del Contralor General de la República, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

PARÁGRAFO. En el evento que ninguna de las personas ternadas obtenga la mayoría absoluta, la Mesa Directiva convocará dentro de la semana siguiente y se procederá a una nueva elección entre los candidatos que hubiesen obtenido las mayorías.

(Modificado por Decreto 99 de 2003 - modificación incisos 5 y 8)

ARTICULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

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.

Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

ARTICULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

ARTICULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

ARTICULO 271. Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

ARTICULO 272. El control de la Gestión Fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

(Modificado por Ley 796 de 2003)

ARTICULO 273. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

ARTICULO 274. La vigilancia de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para período institucional de cuatro (4) años, no reelegible para el período inmediatamente siguiente.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. Igualmente fijará las funciones, calidades, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, faltas absolutas y temporales y la forma de llenar la vacancia del Auditor, en caso de presentarse.

Cada año el Auditor General presentará a los congresistas, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, los informes sobre el ejercicio de su Gestión Fiscal y en desarrollo de lo anterior, anualmente rendirá la cuenta de dicha gestión para ante el Consejo de Estado, el cual como órgano parte de la vigilancia de la gestión fiscal aquí asignada, la revisará y dictaminará sobre su fenecimiento.

(Modificado por Decreto 99 de 2003)

CAPITULO II - DEL MINISTERIO PÚBLICO

ARTICULO 275. El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

ARTICULO 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado en el primer mes de sus sesiones, para un período institucional de cuatro años, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

No pertenecerá al mismo partido, movimiento político o coalición del Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Si el partido o movimiento político al cual pertenezca el Procurador entrará a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Cuando se produzca falta absoluta del Procurador General de la Nación, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquel al que reemplaza.

PARÁGRAFO. En el evento que ninguna de las personas ternadas obtenga la mayoría absoluta, la Mesa Directiva convocará dentro de la semana siguiente y se procederá a una nueva elección entre los candidatos que hubiesen obtenido las mayorías.

PARÁGRAFO transitorio. Para igualar los períodos el Senado elegirá el próximo Procura-

dor para el tiempo comprendido entre la terminación del período institucional actual y la posesión del nuevo Senado en el año 2006.

(Modificado por Decreto 99 de 2003)

ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

Defender los intereses de la sociedad.

Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

ARTICULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la

Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.

Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.

Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.

Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

ARTICULO 279. La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.

ARTICULO 280. Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

ARTICULO 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes en el primer mes de sus sesiones, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, para un período institucional de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Cuando se produzca falta absoluta del Defensor del Pueblo, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

PARÁGRAFO. En el evento que ninguna de las personas ternadas obtenga la mayoría absoluta, la Mesa Directiva convocará dentro de la semana siguiente y se procederá a una nueva elección entre los candidatos que hubiesen obtenido las mayorías.

(Modificado por Decreto 99 de 2003)

ARTICULO 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.

Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.

Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Las demás que determine la ley.

ARTICULO 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

ARTICULO 284. Salvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo podrán requerir de las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérseles reserva alguna.

ANEXO IV.B. LEY 42 DE 1993

(Enero 26)

Sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo Ejercen
El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Disposiciones generales

ART. 1º—La presente ley comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de

los procedimientos jurídicos aplicables.

ART. 2º—Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República. Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente ley, las entidades enumeradas en este artículo.

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

ART. 3º —Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior. Para efectos de la presente ley se entiende por administración territorial las entidades a que hace referencia este artículo.

ART. 4º—El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

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

(Nota: La Corte Constitucional en Sentencia C-534 de 1993, declaró inexecutable las expresiones: “los auditores” y “las auditorías” del inciso 2º del presente artículo)

(Nota: La Corte Constitucional en Sentencia C-320 de 1994, declaró inexecutable las expresiones: “... las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales...”, contenidas en el inciso segundo de este artículo).

ART. 5º—Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.

ART. 6º—Las disposiciones de la presente ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades.

ART. 7º—La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.

TÍTULO I

Del control fiscal: sus principios, sistemas y procedimientos técnicos

CAPÍTULO I

Principios y sistemas

ART. 8º—La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asigna-

ción de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

ART. 9º—Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

PAR.—Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial.

ART. 10—El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general.

ART. 11—El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

ART. 12---El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

ART. 13—El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en que me-

didada los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.

ART. 14—La revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

ART. 15—Para efecto de la presente ley se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

ART. 16—El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello. No obstante lo anterior cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.

ART. 17---Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal.

(Nota: Este artículo fue demandado y declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-046 de 1994. Ver art. 9º de la Ley 610 de 2000)

ART. 18—La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

El Contralor General de la República reglamentará los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación.

ART. 19—Los sistemas de control a que se hace referencia en los artículos anteriores, podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente se podrá recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado.

CAPÍTULO II

Modalidades de control fiscal

ART. 20—La vigilancia de la gestión fiscal en las entidades que conforman el sector central y descentralizado se hará de acuerdo a lo previsto en esta ley y los órganos de control deberán ejercer la vigilancia que permita evaluar el conjunto de la gestión y sus resultados.

ART. 21—La vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la participación que el Estado tenga en el capital social, evaluando la gestión empresarial de tal forma que permita determinar que el manejo de los recursos públicos se realice de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 8º de la presente ley.

Los resultados obtenidos tendrán efecto únicamente en lo referente al aporte estatal. PAR. 1º—En las sociedades distintas a las de economía mixta en que el Estado participe la vigilancia fiscal se hará de acuerdo con lo previsto en este artículo. PAR. 2º—La Contraloría General de la República establecerá los procedimientos que se deberán aplicar en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

ART. 22—La vigilancia fiscal en las entidades de que trata el Decreto 130 de 1976, diferentes a las de economía mixta, se hará teniendo en cuenta si se trata de aporte o participación del Estado. En el primer caso se limitará la vigilancia hasta la entrega del aporte, en el segundo se aplicará lo previsto en el artículo anterior.

(Nota: Este artículo fue demandado y declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en Sentencia C-65 de 1997)

ART. 23—En las sociedades y demás entidades a que hacen referencia los artículos 21 y 22, la vigilancia de la gestión fiscal se realizará sin perjuicio de la revisoría fiscal que, de acuerdo con las normas legales, se ejerza en ellas.

ART. 24—El informe del revisor fiscal a la asamblea general de accionistas o junta de socios deberá ser remitido al órgano de control fiscal respectivo con una antelación no menor de diez (10) días a la fecha en que se realizará la asamblea o junta. Igualmente deberá el revisor fiscal presentar los informes que le sean solicitados por el contralor.

PAR.—Será ineficaz toda estipulación contractual que implique el desconocimiento de los artículos 21, 22, 23 y 24.

ART. 25—Las contralorías ejercerán control fiscal sobre los contratos celebrados con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Nacional a través de las entidades que los otorguen.

ART. 26—La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los siguientes casos:

a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y

b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley.

ART. 27—La vigilancia de la gestión fiscal del Fondo Nacional del Café, sus inversiones y transferencias, así como las de otros bienes y fondos estatales administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, será ejercida por la Contraloría General de la República mediante los métodos, sistemas y procedimientos de control fiscal previstos en esta ley.

ART. 28—La vigilancia de la gestión fiscal de las entidades que administren o manejen contribuciones parafiscales, será ejercida por los respectivos órganos de control fiscal, según el orden al que éstas pertenezcan, en los términos establecidos en la presente ley.

ART. 29—El control fiscal se ejercerá sobre las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte, azar y de licores destinados a servicios de salud y educación, sin perjuicio de lo que se establezca en la ley especial que los regule. ART. 30—La Contraloría General de la República vigilará la exploración, explotación, beneficio o administración que adelante el Estado directamente o a través de terceros, de las minas en el territorio nacional sin perjuicio de la figura jurídica que se utilice.

ART. 31—Los órganos de control fiscal podrán contratar la vigilancia de la gestión fiscal con empresas privadas colombianas, previo concepto sobre su conveniencia del Consejo de Estado. Estas serán escogidas por concurso de mérito en los siguientes casos:

- a) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan al órgano de control ejercer la vigilancia fiscal en forma directa;
- b) Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, y
- c) Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.

PAR.—La Contraloría General de la República determinará las condiciones y bases para la celebración del concurso de méritos, así como las calidades que deban reunir las empresas colombianas para el ejercicio del control fiscal pertinente.

Los contratos se celebrarán entre el contralor respectivo y el concursante seleccionado con cargo al presupuesto del órgano de control fiscal correspondiente. La información que conozcan y manejen estos contratistas será de uso exclusivo del organismo de control fiscal contratante.

ART. 32—Los órganos del control fiscal podrán conocer y evaluar, en cualquier tiempo, los programas, labores y papeles de trabajo de las empresas contratadas en su jurisdicción y solicitar la presentación periódica de informes generales o específicos. Las

recomendaciones que formulen los órganos de control fiscal respectivos al contratista, serán de obligatorio cumplimiento y observancia. En todo caso los órganos de control fiscal podrán reasumir la vigilancia de la gestión fiscal en cualquier tiempo, de acuerdo a las cláusulas del contrato.

ART. 33—El contratista podrá revisar y sugerir el fenecimiento de las cuentas. En caso de encontrar observaciones, deberá remitirlas con todos sus soportes, para que el respectivo órgano de control fiscal adelante el proceso de responsabilidad fiscal si es del caso.

ART. 34—El hecho de contratar una entidad privada no exime al órgano fiscalizador de la responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones.

CAPÍTULO III

De la contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones auditaje e informes

ART. 35—Se entiende por hacienda nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el tesoro nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.

ART. 36—La contabilidad de la ejecución del presupuesto, que de conformidad con el artículo 354 de la Constitución Nacional es competencia de la Contraloría General de la República, registrará la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del tesoro nacional, para lo cual tendrá en cuenta los reconocimientos y los recaudos y las ordenaciones de gastos y de pagos. Para configurar la cuenta del tesoro se observarán, entre otros, los siguientes factores: la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo, de los derechos y obligaciones corrientes y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal.

ART. 37—El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por ley o con autorización de ésta.

Corresponde a la Contraloría General de la República uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la

forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal respectivos.

PAR.—La Contraloría General de la República establecerá la respectiva nomenclatura de cuentas de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto.

ART. 38—El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal.

Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del contralor general sobre su razonabilidad. PAR.—Si transcurridos seis (6) meses a partir de la fecha de presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta a que se refiere el presente artículo, ésta no hubiere tomado ninguna decisión, se entenderá que la misma ha sido aprobada.

ART. 39—La cuenta general del presupuesto y del tesoro contendrá los siguientes elementos:

- a) Estados que muestren en detalle según el decreto de liquidación anual del presupuesto general de la Nación, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal;
- b) Estados que muestren la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual del presupuesto general de la Nación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos;
- c) Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto;
- d) Detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior, y
- e) Los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

PAR.—El Contralor General de la República hará las recomendaciones que considere pertinentes a la Cámara y al gobierno e informará además el estado de la deuda pública nacional y de las entidades territoriales al finalizar cada año fiscal.

ART. 40—Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto.

ART. 41—Para el cumplimiento de lo establecido en el ordinal 11 del artículo 268 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República deberá certificar la situación de las finanzas del Estado y rendir el respectivo informe al Congreso y al Presidente de la República, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

1. Ingresos y gastos totales.
2. Superávit o déficit fiscal y presupuestal.
3. Superávit o déficit de tesorería y de operaciones efectivas.
4. Registro de la deuda total.
5. Resultados financieros de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

La certificación irá acompañada de los indicadores de gestión y de resultados que señale la Contraloría General de la República.

PAR. 1º—Para efectos del presente artículo se entiende por Estado las ramas de poder público, los organismos autónomos e independientes como los de control y electorales, las sociedades de economía mixta y los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal. PAR. 2º—El Contralor General de la República prescribirá las normas de forzoso cumplimiento en esta materia y señalará quiénes son las personas obligadas a producir, procesar, consolidar y remitir la información requerida para dar cumplimiento a esta disposición, así como la oportunidad para ello, sin perjuicio de que esta labor la realice la contraloría general en los casos que así lo considere conveniente. La no remisión de dichos informes dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley.

ART. 42—Ningún informe, cuenta o dato sobre la situación y las operaciones financieras de la Nación ni sobre estadística fiscal del Estado y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República, tendrá carácter oficial si no proviene de

ésta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizado por la misma.

Las normas expedidas por la Contraloría General de la República en cuanto a estadística fiscal del Estado se refiere, serán aplicadas por todas las oficinas de estadísticas nacionales y territoriales y sus correspondientes entidades descentralizadas.

ART. 43—De conformidad con lo estipulado en el numeral 3º del artículo 268 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República llevará el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cualquiera que sea el orden a que pertenezcan y de las de carácter privado cuando alguna de las anteriores sea su garante o codeudora. Con el fin exclusivo de garantizar el adecuado registro de la deuda pública, todo documento constitutivo de la misma deberá someterse a la refrendación del Contralor General de la República.

PAR.—Las entidades a que se refiere el presente artículo deberán registrar y reportar a la Contraloría General de la República, en la forma y oportunidad que ésta prescriba, el movimiento y el saldo de dichas obligaciones. Sin perjuicio de lo anterior, los órganos de control fiscal deberán llevar el registro de la deuda pública de las entidades territoriales y sus respectivos organismos descentralizados.

ART. 44—Los recursos provenientes de empréstitos garantizados por la Nación y otorgados a cualquier persona o entidad estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República en los términos que se establecen en la presente ley y en las reglamentaciones que para el efecto expida el contralor general.

PAR.—Cuando se trate de entidades no sometidas a la vigilancia de la Contraloría General de la República, el control previsto en este artículo sólo se aplicará sobre los proyectos, planes o programas financiados con el empréstito.

ART. 45—El Contralor General de la República, o su delegado, presenciará los actos de emisión, retiro de circulación e incineración de moneda que realice el Estado. Hecha la emisión, se levantarán las actas de destrucción de las planchas o moldes que se hubieren utilizado para el efecto, las cuales deberán ser firmadas por el contralor o su delegado.

ART. 46—El Contralor General de la República para efectos de presentar al Congreso el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, reglamentará la obligatoriedad para las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como

su contabilización y el reporte oportuno a la contraloría.

ART. 47.—Antes del 1º de julio de cada año, la Contraloría General de la República auditará y certificará el balance de la hacienda o balance general del año fiscal inmediatamente anterior, que deberá presentarle el contador general a más tardar el 15 de mayo de cada año.

ART. 48.—(Derogado) El Contralor General de la República certificará antes del 31 de enero de cada año, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos durante el año inmediatamente anterior en la remuneración de los servidores de la administración central, el cual determinará el reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto Ley 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República).

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de 2000)

TÍTULO II

De los organismos de control fiscal y sus procedimientos jurídicos

CAPÍTULO I

De la Contraloría General de la República y del contralor general

ART. 49.—La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Excepcionalmente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la presente ley, ejercerá control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

ART. 50.—(Derogado) La organización administrativa de la Contraloría General de la República estará conformada por un nivel central y otro regional. (Nota: Derogado por el Decreto Ley 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214 de 1999)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000. Ver arts. 10 y 11 ibídem)

ART. 51.—(Derogado) El nivel central estará integrado por un nivel directivo y otro asesor.

Al directivo pertenecen los despachos del contralor general, del vicecontralor, asistente del contralor general y del secretario general, las direcciones generales y las jefaturas de unidad. Al nivel asesor pertenecen las oficinas que cumplan funciones de asesoría y apoyo.

Las direcciones generales estarán conformadas por unidades y divisiones, dependiendo de las características particulares de las funciones que les competen y del grado de especialización que requieran para cumplirlas.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto Ley 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República).

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000. Ver arts. 10 y 11 ibídem)

ART. 52.—(Derogado) El nivel regional estará conformado por seccionales territoriales, las cuales tendrán a su cargo la ejecución de los planes, programas y proyectos de acuerdo con las políticas generales adoptadas.

(Nota: Derogado por el Decreto Ley 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000. Ver arts. 10 y 11 ibídem.

ART. 53.—(Derogado) En desarrollo de los artículos 113, 117 y 267 de la Constitución Nacional la Contraloría General de la República tiene autonomía presupuestal, administrativa y contractual.

La autonomía administrativa y contractual comprende el nivel regional.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214 de 1999)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000)

ART. 54.—(Derogado) En ejercicio de la autonomía presupuestal la Contraloría General de la República elaborará cada año su proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones para ser presentado a la dirección general de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto que se someterá a la consideración del Congreso de la República. PAR.—La Contraloría General de la República presentará el proyecto de su presupuesto dos (2) meses antes de iniciarse la correspondiente legislatura.

(Nota: Derogado por el Decreto Ley 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214 de 1999)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999.

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000. Ver art. 8º ibídem)

ART. 55.—(Vigente) Corresponde al Contralor General de la República ejercer la facultad de ordenación del gasto, quien podrá delegarla mediante acto administrativo interno, en los términos y condiciones que establece la Ley 38 de 1989.

ART. 56.—(Derogado) En ejercicio de la autonomía administrativa corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en esta ley.

PAR.—El Contralor General de la República podrá por medio de reglamentos, adecuar la estructura de la Contraloría General de la República e introducir las modificaciones que considere convenientes para el cumplimiento de la presente ley hasta tanto se expida la ley correspondiente a su estructura. El contralor no podrá crear, con cargo al presupuesto de la contraloría, obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la ley general de presupuesto.

(Nota: El párrafo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-527 de 1994)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 1144 de 1999, modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214 de 1999)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto 267 de febrero 22 de 2000. Ver art.6º (ibídem)

ART. 57.—(Derogado) En ejercicio de la autonomía contractual el Contralor General de la República suscribirá en nombre y representación de la entidad, los contratos que debe

celebrar en cumplimiento de sus funciones. En los procesos contencioso administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el contralor general o por el abogado que él delegue.

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 1144 de 1999, que a su vez fue modificado por el art. 1º del Decreto Ley 1214 de 1999)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de febrero 22 de 2000. Ver art.

7º ibídem)

ART. 58.—(Derogado) El Contralor General de la República tomará posesión del cargo ante el Presidente de la República. Quien resulte electo debe manifestar su aceptación al Congreso de la República dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de la elección.

PAR.—Las personas que aspiren a ejercer el cargo de Contralor General de la República deberán acreditar ante los organismos que formulen su postulación que reúnen las condiciones exigidas por la Constitución Política para el desempeño del cargo.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

(Nota: Derogado por el Decreto 267 de 2000 artículo 87. Ver art. 36 ibídem)

ART. 59—Para ser elegido Contralor General de la República se requiere, además de lo señalado por el artículo 267 de la Constitución Nacional, acreditar título universitario (en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración) y haber ejercido funciones públicas por un período no menor de cinco años.

(Nota: El texto entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-592 de 1995)

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

ART. 60.—(Derogado) De conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso proveer las faltas absolutas del Contralor General de la República.

El Consejo de Estado proveerá las faltas temporales como la licencia, la suspensión en el ejercicio del cargo, las vacaciones y otras.

PAR.—Mientras el Congreso o el Consejo de Estado, según el caso, hacen la elección correspondiente, el vicecontralor tomará posesión del cargo. En caso de comisiones fuera del país el contralor general podrá delegar el ejercicio de sus funciones.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de 2000. Ver arts. 38 y 39 ibídem)

ART. 61.—(Derogado) El Contralor General de la República tendrá voz en las comisiones permanentes o plenarias del Senado o de la Cámara de Representantes cuando allí se discutan asuntos relacionados con el ejercicio de sus funciones. Igualmente, podrá solicitar al Congreso la citación de servidores públicos para que expliquen sus actuaciones.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República).

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley Decreto 267 de 2000. Ver art. 40 ibídem)

ART. 62.—(Derogado) El auditor ante la Contraloría General de la República será elegido por el Consejo de Estado, para un período de dos (2) años, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República)

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999).

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de 2000)

ART. 63.—(Derogado) El auditor ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal señalados en esta ley.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República).

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de 2000)

ART. 64.—(Derogado) La remuneración del auditor será igual a la que se establezca para el nivel asesor de la Contraloría General de la República. PAR.—El Contralor General de la República fijará las remuneraciones del personal de la auditoría ante la Contraloría General de la República, ajustándolas a las asignaciones para empleados de similar nivel en la Contraloría General de la República. Tales remuneraciones serán pagadas con cargo al presupuesto de ésta.

(Nota: Derogado por el Decreto 1144 de 1999 artículo 87; que a su vez fue modificado por el Decreto 1214 de 1999 artículo 1º de la Presidencia de la República).

(Nota: Es de tener en cuenta que el Decreto 1144 de 1999, fue declarado inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999)

(Nota: Derogado por el art. 87 del Decreto Ley 267 de 2000)

CAPÍTULO II

De las contralorías departamentales, municipales y sus contralores

ART. 65.—Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley.

Les corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales la organización y funcionamiento de las contralorías que haya autorizado la ley.

ART. 66.—En desarrollo del artículo 272 de la Constitución Nacional, las asambleas y concejos distritales y municipales deberán dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

ART. 67.—Los contralores de las entidades territoriales tomarán posesión del cargo ante el

gobernador del departamento o el alcalde distrital o municipal dentro de la semana siguiente a la posesión del respectivo gobernador o alcalde. PAR.—Las personas que aspiren al cargo de contralor en las entidades territoriales, deberán acreditar ante los organismos que formulen su postulación que reúnen las calidades exigidas.

ART. 68.—Para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere además de las calidades establecidas en el artículo 272 de la Constitución Nacional acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años.

(Nota: La Corte Constitucional en Sentencia C-320 de 1994 declaró inexecutable las expresiones: "... en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras...", del presente artículo)

ART. 69.—Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales regularán por medio de ordenanzas o acuerdos la forma de proveer las ausencias definitivas y temporales de los contralores de las entidades territoriales.

ART. 70.—La vigilancia de la gestión fiscal contratada con empresas privadas en el ámbito territorial se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la presente ley.

ART. 71.—Las contralorías departamentales, distritales y municipales ejercerán la jurisdicción coactiva de acuerdo con lo previsto en la presente ley dentro de su jurisdicción.

CAPÍTULO III

El proceso de responsabilidad fiscal

(Nota: El Proceso de Responsabilidad fiscal fue íntegramente reglamentado por la Ley 610 de 2000 y por disposición de su artículo 68 derogó expresamente los artículos 72 a 89 y el párrafo del artículo 95 de la Ley 42 de 1993)

ART. 72.—Las actuaciones relacionadas con el ejercicio del control fiscal se adelantarán de oficio, en forma íntegra y objetiva y garantizarán el debido proceso para el establecimiento de responsabilidades fiscales. (Derogado expresamente

por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 73.—Los funcionarios de los organismos de control fiscal deberán guardar de acuerdo con la ley, reserva respecto de los documentos e informaciones que por razones de sus funciones llegaren a conocer. Su incumplimiento será causal

de mala conducta. (Derogado por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 74.—El proceso que adelantan los organismos de control fiscal para determinar responsabilidad fiscal puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte. Las etapas del proceso son: investigación y juicio fiscal. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 75.—La investigación es la etapa de instrucción dentro del proceso que adelantan los organismos de control fiscal, en la cual se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad.

PAR.—Durante la etapa de investigación se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado. El presunto responsable podrá solicitar el desembargo de sus bienes u ofrecer como garantía para que éste no se decrete póliza de seguros por el valor del faltante. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610de 2000)

ART. 76.—Los funcionarios de los organismos de control fiscal que realicen funciones de investigación fiscal tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

1. Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.
2. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.
3. Solicitar información a entidades oficiales y particulares en procura de datos que interesen a las investigaciones fiscales e inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado, sin que al respecto se pueda oponer reserva alguna.
4. Denunciar bienes de presuntos responsables de ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas preventivas correspondientes sin necesidad de prestar caución.

PAR.—En ejercicio de sus funciones, los investigadores de las contralorías podrán exigir la colaboración de autoridades de todo orden. Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 77.—Los investigadores de los órganos de control fiscal dictarán el auto de apertura de investigación y, dentro del mismo, ordenarán las diligencias que se consideren pertinentes, las cuales se surtirán en un término no mayor de treinta (30) días, prorrogables hasta por otro tanto.

Vencido el término anterior o su prórroga se procederá, según sea el caso, al archivo del expediente o a dictar auto de apertura del juicio fiscal.

(Nota: El presente artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-540 de 1997, bajo el entendido de que dentro de las diligencias pertinentes de que trata la norma, debe notificarse el auto de apertura de investigación a los presuntos responsables, siempre que éstos se encuentren identificados, como garantía de su derecho constitucional fundamental de defensa y debido proceso) (Derogado por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 78.—Los órganos de control fiscal, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, las personerías y otras entidades de control de la administración, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos. (Derogado por el art.68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 79.—El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación. El auto que ordena la apertura del juicio fiscal se notificará a los presuntos responsables y al asegurador si lo hubiere, en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo, y contra él sólo procede el recurso de reposición. (Derogado íntegramente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 80.—Si el acto administrativo que da apertura al juicio fiscal no se hubiere podido notificar personalmente, una vez transcurrido el término para su notificación por edicto, la contraloría designará un apoderado de oficio para que represente al presunto responsable en el juicio.

PAR.—Los órganos de control fiscal podrán designar para este efecto a los miembros de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho.

(Nota: La Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 1998 Declaró exequible condicionalmente el incisos primero del presente artículo). (Este artículo fue derogado íntegramente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 81.—Terminado el proceso se declarará por providencia motivada el fallo respectivo, el cual puede dictarse con o sin responsabilidad fiscal, y será notificado a los interesados.

El fallo con responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el

Código Contencioso Administrativo y contra él proceden los recursos y acciones de ley.

PAR.—La responsabilidad fiscal se entiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal a que hubiere lugar.

(Nota: La Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 1998, Declaró exequible condicionalmente los incisos primero y segundo del presente artículo. En firme la decisión, tendrá efectos inmediatos). (Este artículo fue derogado íntegramente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000) ART. 82.—Una vez ejecutoriado el fallo con responsabilidad fiscal, éste prestará mérito ejecutivo contra los responsables y sus garantes, si los hubiere, de acuerdo con la regulación referente a la jurisdicción coactiva prevista en el capítulo siguiente. (Derogado expresamente íntegramente por el art. 68 de la ley 610 de 2000)

ART. 83.—La responsabilidad fiscal podrá comprender a los directivos de las entidades y demás personas que produzcan decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñan funciones de ordenación, control, dirección y coordinación; también a los contratistas y particulares que vinculados al proceso, hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado de acuerdo con lo que se establezca en el juicio fiscal. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 84.—La Contraloría General de la República publicará boletines que contengan una relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal. Para efecto del presente artículo los contralores de las entidades territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que ésta establezca, la relación de personas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal, con el fin de incluir sus nombres en el boletín.

El incumplimiento de esta obligación es causal de mala conducta. (Este artículo fue íntegramente derogado por el art. 68 de la ley 610 de 2000)

ART. 85.—Los representantes legales así como los nominadores y demás funcionarios competentes deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 86.—Cuando en un proceso fiscal un contratista resultare responsable, los organismos de control fiscal solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente la imposición de la sanción respectiva. Para estos efectos la sanción será causal de caducidad del contrato. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 87.—Los contralores, por sí mismos o por medio de sus abogados, podrán cons-

tituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por delitos contra intereses patrimoniales del Estado y sus conexos, o comunicarán a la respectiva entidad para que asuma esta responsabilidad. Las entidades que se constituyan en parte civil informarán a las contralorías respectivas de su gestión y resultados.

PAR.—La parte civil, al solicitar el embargo de bienes como medida preventiva, no deberá prestar caución. (Derogado íntegramente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 88.—Para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, los contralores podrán delegar esta atribución en la dependencia que de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad se cree para ese efecto. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000).

ART. 89.—En los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo o de Procedimiento Penal según el caso. (Derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

CAPÍTULO IV

Jurisdicción coactiva

ART. 90.—Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.

ART. 91.—Los contralores para exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales podrán delegar el ejercicio de esta atribución en la dependencia que de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad se cree para este efecto.

ART. 92.—Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.

ART. 93.—El trámite de las excepciones se adelantará en cuaderno separado de acuerdo con lo siguiente:

1. El funcionario competente dispondrá de un término de treinta (30) días para decidir sobre las excepciones propuestas.
2. El funcionario competente, recibido el escrito que propone las excepciones, decretará las pruebas pedidas por las partes que fueren procedentes y las que de oficio estime necesarias, y fijará el término de diez (10) días para practicarlas, vencido el cual se decidirá sobre las excepciones propuestas.
3. Si prospera alguna excepción contra la totalidad del mandamiento de pago, el funcionario competente se abstendrá de fallar sobre las demás y deberá cumplir lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 306 del CPC.
4. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación y archivo del proceso cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del proceso el deudor cancelara la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el proceso continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

5. Si las excepciones no prosperan, o prosperan parcialmente, la providencia ordenará llevar adelante la ejecución en la forma que corresponda. Contra esta providencia procede únicamente el recurso de reposición.
6. Si prospera la excepción de beneficio de inventario, la sentencia limitará la responsabilidad del ejecutado al valor por el cual se le adjudicaron los bienes en el respectivo proceso de sucesión.

ART. 94.—Sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución. La admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

ART. 95.—Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago y en cuaderno separado, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad. Para el efecto los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, las cuales estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a las contralorías, allegando copia de la de-

claración juramentada sobre los bienes del ejecutado presentada al momento de asumir el cargo, o cualquier otro documento. El incumplimiento a lo anterior dará lugar a multa.

PAR.—(Derogado) Cuando se hubieren decretado medidas preventivas y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ordenará levantarlas. Igualmente, si se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado incluido los intereses moratorios. (Este párrafo fue derogado expresamente por el art. 68 de la Ley 610 de 2000)

ART. 96.—En cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con el organismo de control fiscal, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas. Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.

ART. 97.—Cuando aparezca que los bienes del responsable fiscal son insuficientes para cubrir el total de la suma establecida en el fallo con responsabilidad fiscal, las contralorías podrán solicitar la revocación de los siguientes actos realizados por el responsable fiscal, dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la ejecutoria del citado fallo, siempre que el acto no se haya celebrado con buena fe exenta de culpa.

1. Los de disposición a título gratuito.
2. El pago de deudas no vencidas.
3. Toda dación en pago perjudicial para el patrimonio del responsable fiscal.
4. Todo contrato celebrado con su cónyuge, compañero permanente, con sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, único civil o con algún consorcio en sociedad distinta de la anónima.
5. Todo contrato celebrado con sociedades en las cuales el responsable fiscal o las mismas personas nombradas en el anterior ordinal sean dueños, individual o conjuntamente, de un treinta por ciento (30%) o más del capital.
6. La liquidación de bienes de la sociedad conyugal del responsable fiscal, hecha por mutuo consenso o pedida por uno de los cónyuges con aceptación del otro.
7. Las cauciones, hipotecas, prendas, fiducias de garantía, avales, fianzas y demás garantías, cuando con ellas se aseguren deudas de terceros.

ART. 98.—Las acciones revocatorias se tramitarán ante el juez civil del circuito del do-

micilio del responsable fiscal, por el trámite del proceso verbal que regula el Código de Procedimiento Civil, el cual no suspenderá ni afectará el curso y cumplimiento del proceso por jurisdicción coactiva.

El juez dará prelación a estos procesos, so pena de incurrir en mala conducta, salvo que pruebe causa que justifique la demora.

CAPÍTULO V

Sanciones

ART. 99.—Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores.

(Nota: Este artículo fue demandado y declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C- 484 de mayo 4 de 2000)

ART. 100.—Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9º de la presente ley, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

PAR.—Copia de la amonestación deberá remitirse al superior jerárquico del funcionario y a las autoridades que determinen los órganos de control fiscal. (Nota: Este artículo fue demandado y declarado exequible por la Corte constitucional en Sentencia C- 484 de mayo 4 de 2000)

ART. 101.—Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes

a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

PAR.—(INEXEQUIBLE) Cuando la persona no devengare sueldo la cuantía de la multa se determinará en términos de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías.

(Nota: Este párrafo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C- 484 de mayo 4 de 2000)

ART. 102.—Los contralores, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, solicitarán la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas.

(Demandado y declarado executable por la Corte constitucional en Sentencia C-484 de mayo 4 de 2000)

ART. 103.—A petición del contralor el servidor público que resultare responsable, en un proceso fiscal deberá ser sancionado por la autoridad nominadora de acuerdo con la gravedad de la falta. La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta.

(Demandado y declarado executable por la Corte constitucional en Sentencia C-661 de 2000)

ART. 104.—Las multas impuestas por las contralorías serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

ART. 105.—Los resultados del control fiscal serán comunicados a los órganos de dirección de la entidad respectiva, al despacho ejecutivo al cual se halle adscrita o vinculada y a las autoridades a quienes esté atribuida la facultad de analizar tales conclusiones y adoptar las medidas correspondientes.

ART. 106.—El Contralor General de la República y los contralores regionales comunicarán a la opinión pública, por los medios idóneos para ello, los resultados de su gestión.

Y cuando lo consideren necesario, solicitarán a los organismos y autoridades correspondientes el acceso a espacios en la radio y la televisión.

ART. 107.—Los órganos de control fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten.

ART. 108.—El Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública, (cuando lo consideren conveniente) o así lo solicite cualquiera de los proponentes, de acuerdo con lo que se prevea en la ley que regule la materia.

(Nota: El texto entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-529 de 1993)

ART. 109.—El Contralor General de la República editará la gaceta de la contraloría.

ART. 110.—La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 42 de 1923; el Decreto-Ley 911 de 1932; la Ley 58 de 1946; el Decreto-Ley 3219 de 1953; la Ley 151 de 1959; el Decreto 1060 de 1960; la Ley 20 de 1975; artículos 2.4.13.2.25, 2.4.13.4.4 del Decreto 2505 de 1991 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 26 de enero de 1993.

ANEXO IV.C. LEY 610 DE 2000

(Agosto 15)

por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1°. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Artículo 2°. Principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Parágrafo 2°. El grado de culpa a partir del cual se podrá establecer responsabilidad fiscal será el de la culpa leve.

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Artículo 7°. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables.

En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia

de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.

Artículo 8°. Iniciación del proceso. El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, en especial por las veedurías ciudadanas de que trata la Ley 563 de 2000.

Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

Artículo 10. Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

1. Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.
2. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.
3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las per-

sonas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.

4. Denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, sin necesidad de prestar caución.

Parágrafo. En ejercicio de sus funciones, los servidores de los organismos de control fiscal a que se refiere este artículo podrán exigir la colaboración gratuita de las autoridades de todo orden.

Artículo 11. Grupos interinstitucionales de investigación. Las Contralorías, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las personerías y las entidades de control de la administración, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos.

Las pruebas practicadas por estos grupos especiales de trabajo tendrán plena validez para los respectivos procesos fiscales, penales, disciplinarios y administrativos.

Artículo 12. Medidas cautelares. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.

Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.

Parágrafo. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares dentro del proceso de jurisdicción coactiva y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que esta se

encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aquellas no podrán ser levantadas hasta tanto no se preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado más los intereses moratorios.

Artículo 13. Suspensión de términos. El cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación. En tales casos, tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno.

Artículo 14. Unidad procesal y conexidad. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviere adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas. Los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente.

Artículo 15. Acumulación de procesos. Habrá lugar a la acumulación de procesos a partir de la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal y siempre que no se haya proferido fallo de primera o única instancia, de oficio o a solicitud del sujeto procesal, cuando contra una misma persona se estuvieren adelantando dos o más procesos, aunque en ellos figuren otros implicados y siempre que se trate de la misma entidad afectada, o cuando se trate de dos o más procesos por hechos conexos que no se hubieren investigado conjuntamente.

Contra la decisión de negar la acumulación procede el recurso de reposición.

Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

Artículo 17. Reapertura. Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso.

Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal.

Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

Artículo 19. Muerte del implicado y emplazamiento a herederos. En el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión.

Artículo 20. Reserva y expedición de copias. Las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal son reservadas hasta su culminación. En consecuencia, hasta no terminarse el proceso de responsabilidad fiscal, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios o administrativos.

El incumplimiento de esta obligación constituye falta disciplinaria, la cual será sancionada por la autoridad competente con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

Los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial.

Artículo 21. Traslado a otras autoridades. Si con ocasión del adelantamiento de los procesos de que trata la presente ley se advierte la comisión de hechos punibles o faltas disciplinarias, el funcionario competente deberá dar aviso en forma inmediata a las autoridades correspondientes.

TITULO II

ACTUACION PROCESAL

CAPITULO I

Pruebas

Artículo 22. Necesidad de la prueba. Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.

Artículo 23. Prueba para responsabilizar. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.

Artículo 24. Petición de pruebas. El investigado o quien haya rendido exposición libre y espontánea podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas.

La denegación total o parcial de las solicitadas o allegadas deberá ser motivada y notificarse al peticionario, decisión contra la cual proceden los recursos de reposición y apelación.

Artículo 25. Libertad de pruebas. El daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.

Artículo 27. Comisión para la práctica de pruebas. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro funcionario idóneo.

Artículo 28. Pruebas trasladadas. Las pruebas obrantes válidamente en un proceso judicial, de responsabilidad fiscal, administrativo o disciplinario, podrán trasladarse en copia o fotocopia al proceso de responsabilidad fiscal y se apreciarán de acuerdo con las reglas preexistentes, según la naturaleza de cada medio probatorio.

Los hallazgos encontrados en las auditorías fiscales tendrán validez probatoria dentro del proceso de responsabilidad fiscal, siempre que sean recaudados con el lleno de los requisitos sustanciales de ley.

Artículo 29. Aseguramiento de las pruebas. El funcionario de la Contraloría en ejercicio de las facultades de policía judicial tomará las medidas que sean necesarias para asegurar que los elementos de prueba no sean alterados, ocultados o destruidos. Con tal fin podrá

ordenar entre otras las siguientes medidas: disponer vigilancia especial de las personas, de los muebles o inmuebles, el sellamiento de éstos, la retención de medios de transporte, la incautación de papeles, libros, documentos o cualquier otro texto informático o magnético.

Artículo 30. Pruebas inexistentes. Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado, se tendrán como inexistentes.

Artículo 31. Visitas especiales. En la práctica de visitas especiales, el funcionario investigador procederá a examinar y reconocer los documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia y simultáneamente irá extendiendo la correspondiente acta, en la cual anotará pormenorizadamente los documentos, hechos o circunstancias examinados y las manifestaciones que bajo la gravedad del juramento hagan sobre ellos las personas que intervengan en la diligencia.

Cuando lo estime necesario, el investigador podrá tomar declaraciones juramentadas a las personas que intervengan en la diligencia y solicitar documentos autenticados, según los casos, para incorporarlos al informativo.

Artículo 32. Oportunidad para controvertir las pruebas. El investigado podrá controvertir las pruebas a partir de la exposición espontánea en la indagación preliminar, o a partir de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

CAPITULO II

Impedimentos y recusaciones

Artículo 33. Declaración de impedimentos. Los servidores públicos que conozcan de procesos de responsabilidad fiscal en quienes concurra alguna causal de recusación, deberán declararse impedidos tan pronto como adviertan la existencia de la misma.

Artículo 34. Causales de impedimento y recusación. Son causales de impedimento y recusación para los servidores públicos que ejercen la acción de responsabilidad fiscal, las establecidas en los Códigos Contencioso Administrativo, de Procedimiento Civil y Procedimiento Penal.

Artículo 35. Procedimiento en caso de impedimento o recusación. El funcionario impedido o recusado pasará el proceso a su superior jerárquico o funcional, según el caso, fundamentando y señalando la causal existente y si fuere posible aportará las pruebas pertinentes, a fin de que el superior decida de plano si acepta el impedimento o la recusación y en caso afirmativo a quien ha de corresponder su conocimiento o quién habrá

de sustituir al funcionario impedido o recusado.

Cuando haya dos o más funcionarios competentes para conocer de un mismo asunto y uno de ellos se declare impedido o acepte la recusación, pasará el proceso al siguiente, quien si acepta la causal avocará el conocimiento. En caso contrario, lo remitirá al superior jerárquico o funcional, según el caso, para que resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento o recusación.

CAPITULO III

Nulidades

Artículo 36. Causales de nulidad. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso.

Artículo 37. Saneamiento de nulidades. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez.

Artículo 38. Término para proponer nulidades. Podrán proponerse causales de nulidad hasta antes de proferirse el fallo definitivo. En la respectiva solicitud se precisará la causal invocada y se expondrán las razones que la sustenten. Sólo se podrá formular otra solicitud de nulidad por la misma causal por hechos posteriores o por causal diferente.

Contra el auto que resuelva las nulidades procederán los recursos de reposición y apelación.

CAPITULO IV

Trámite del proceso

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador,

la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Artículo 40. Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

Parágrafo. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal.

Artículo 41. Requisitos del auto de apertura. El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Competencia del funcionario de conocimiento.
2. Fundamentos de hecho.
3. Fundamentos de derecho.
4. Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.
5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.
6. Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.
7. Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.
8. Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales.
9. Orden de notificar a los presuntos responsables esta decisión.

Artículo 42. Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado.

Artículo 43. Nombramiento de apoderado de oficio. Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso.

Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho legalmente reconocidas o de las listas de los abogados inscritos en las listas de auxiliares de la justicia conforme a la ley, quienes no podrán negarse a cumplir con este mandato so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes.

Artículo 44. Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.

Artículo 45. Término. El término para adelantar estas diligencias será de tres (3) meses, prorrogables hasta por dos (2) meses más, cuando las circunstancias lo ameriten, mediante auto debidamente motivado.

Artículo 46. Decisión. Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.

Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operan-

cia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.

Artículo 48. Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferrá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.

El auto de imputación deberá contener:

1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.
2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.
3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.

Artículo 49. Notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal. El auto de imputación de responsabilidad fiscal se notificará a los presuntos responsables o a sus apoderados si los tuvieren y a la compañía de seguros si la hubiere, en la forma y términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

Si la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, surtida la notificación por edicto se les designará apoderado de oficio, con quien se continuará el trámite del proceso. Para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 43.

Artículo 50. Traslado. Los presuntos responsables fiscales dispondrán de un término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación personal del auto de imputación o de la desfijación del edicto para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto y solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer. Durante este término el expediente permanecerá disponible en la Secretaría.

Artículo 51. Decreto y práctica de pruebas. Vencido el término anterior, el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de las pruebas solicitadas o decretará de oficio las que considere pertinentes y conducentes, por un término máximo de treinta (30) días. El auto que decrete o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición.

Contra el auto que rechace la solicitud de pruebas procederán los recursos de reposición

y apelación; esta última se concederá en el efecto diferido. Los recursos deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 52. Término para proferir fallo. Vencido el término de traslado y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominada fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.

Artículo 54. Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.

Artículo 55. Notificación del fallo. La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes.

Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas:

1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.
2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos.
3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

Artículo 57. Segunda instancia. Recibido el proceso, el funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes.

El funcionario de segunda instancia podrá decretar de oficio la práctica de las pruebas

que considere necesarias para decidir la apelación, por un término máximo de diez (10) días hábiles, libres de distancia, pudiendo comisionar para su práctica.

TÍTULO III

CONSECUENCIAS DE LA DECLARACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Artículo 58. Mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías.

Artículo 59. Impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme.

Artículo 60. Boletín de responsables fiscales. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín.

Artículo 61. Caducidad del contrato estatal. Cuando en un proceso de responsabilidad fiscal un contratista sea declarado responsable, las contralorías solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente que declare la caducidad del contrato, siempre que no haya expirado el plazo para su ejecución y no se encuentre liquidado.

TITULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 62. Aplicación extensiva. El procedimiento establecido en la presente ley para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, le será aplicable a la Auditoría General de la República.

Artículo 63. Control fiscal excepcional. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Constitución Política.

Artículo 64. Delegación. Para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, los contralores podrán delegar esta atribución en las dependencias que, de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad, existan, se creen o se modifiquen, para tal efecto. En todo caso, los contralores podrán conocer de los recursos de apelación que se interpongan contra los actos de los delegatarios.

Artículo 65. Constitución en parte civil. Los contralores, por sí mismos o por intermedio de sus apoderados, podrán constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por delitos que atenten contra intereses patrimoniales del Estado, tales como enriquecimiento ilícito de servidores públicos, peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, contrato celebrado sin requisitos legales, delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado, siempre y cuando la entidad directamente afectada no cumpliera con esta obligación, según lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 190 de 1995.

Las entidades que se constituyan en parte civil deberán informar a las contralorías respectivas de su gestión y resultados.

Parágrafo. La parte civil al solicitar el embargo de bienes como medida preventiva no prestará caución.

Artículo 66. Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 67. Actuaciones en trámite. En los procesos de responsabilidad fiscal, que al en-

trar en vigencia la presente ley, se hubiere proferido auto de apertura a juicio fiscal o se encuentren en la etapa de juicio fiscal, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento regulado en la Ley 42 de 1993. En los demás procesos, el trámite se adecuará a lo previsto en la presente ley.

En todo caso, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Artículo 68. Derogatoria. Deróganse los artículos 72 a 89 y el párrafo del artículo 95 de la Ley 42 de 1993.

Artículo 69. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

ANEXO IV.D. RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA 5678 DE 2005

Contraloría General de la República

Resolución orgánica por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

El Contralor General de la República,

en uso de sus atribuciones constitucionales, legales, y

CONSIDERANDO:

Que el numeral 1 del artículo 268 de la Constitución Política establece como función del Contralor General de la República, prescribir los métodos y la forma como deben rendir cuentas los responsables del manejo de recursos y bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse;

Que el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Política establece como función del Contralor General de la República, dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial;

Que el numeral 10 del artículo 4º del Decreto-ley 267 de 2000 determina que son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República las entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;

Que el artículo 272 de la Constitución Política dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponderá a estas y determina que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Constitución Política;

Que el artículo 89 de la Ley 715 de 2001 establece que el control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República y que para tal fin esta establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos;

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-403 de 1999, al examinar la constitucionalidad de los literales a) y b) del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, trató el tema de la competencia concurrente, por cuanto participan tanto la Contraloría General de la Re-

pública como las contralorías territoriales, el cual debe ser coordinado; al señalar:“(...) se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración(...)”;

Que el numeral 6 del artículo 5º del Decreto-ley 267 de 2000 determina que corresponde a la Contraloría General de la República ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales;

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-127 del 26 de febrero de 2002, al pronunciarse sobre la exequibilidad del numeral 6 del artículo 5º del Decreto-ley 267 de 2000; precisó:“(...) De esta suerte, con fundamento en los artículos 272 y 267 de la Constitución, tanto las contralorías de las entidades territoriales como la Contraloría General de la República pueden ejercer el control de la gestión fiscal cuando se manejan o administran fondos o bienes de origen nacional. (...) Así, se impone entonces una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 267, inciso primero, 272 y 286 de la Carta, de la cual se desprende como conclusión la existencia de una competencia concurrente para desechar la pretendida competencia privativa sobre el control de la gestión fiscal en este caso y, en tal virtud, ha de aceptarse que no pueden ejercerse simultáneamente esas funciones por la Contraloría Territorial y la Contraloría General de la República (...) no encuentra entonces la Corte que resulte inexecutable lo dispuesto por el artículo 5º numeral sexto del Decreto-ley 267 de 2000, como quiera que bien puede el legislador establecer competencias prevalentes, como lo hizo en este caso y en nada se vulnera norma alguna de la Constitución cuando para este efecto ordena que exista coordinación entre las actividades que cumplan para la vigilancia de la gestión fiscal tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales (...)”;

Que en el marco de las competencias concurrente de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, y prevalente de la primera respecto de las segundas, para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, es necesario establecer un Sistema Especial de Vigilancia que facilite su debida coordinación, haciéndose necesario disponer de una metodología aplicable para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, en aras al logro de la eficiencia y eficacia de la función de vigilancia y control fiscal, sobre la base de competencias delimitadas;

En mérito de lo expuesto;

RESUELVE:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Creación y objeto. Crease el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal al manejo y administración que de estos recursos hacen las entidades territoriales receptoras de tales transferencias, con el fin de lograrla mayor eficiencia y cobertura del control fiscal mediante la coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales; conforme a la parte motiva de esta resolución.

Artículo 2º. Definición. El Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones está constituido por: La Contraloría General de la República, las contralorías Territoriales y sus competencias prevalente y concurrente, respectivamente; los procesos de articulación; los métodos prescritos; los procedimientos establecidos; y los sistemas de información; que bajo la coordinación de la Contraloría General de la República, se establezcan para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal al manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 3º. Sujetos de vigilancia y control fiscal. Son sujetos de vigilancia y control fiscal del Sistema de Vigilancia Especial de la Contraloría General de la República y contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, las entidades territoriales que reciben y manejan recursos transferidos por la Nación correspondientes al Sistema General de Participaciones.

La competencia de la Contraloría General de la República está circunscrita a la vigilancia y control fiscal sobre los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales; y la de las contralorías territoriales se circunscribe al ámbito de su respectiva jurisdicción.

Artículo 4º. Coordinación general del sistema. La Coordinación General del Sistema Especial de Vigilancia, la recepción de la información, su consolidación, verificación, seguimiento, implementación de directrices, procedimientos y labor de asesoría respecto de las contralorías territoriales, conforme a lo dispuesto en la presente Resolución, estará a cargo y bajo la responsabilidad de la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social de la Contraloría General de la República; dependencia que designará un funcionario como líder del Grupo del Sistema Especial de Vigilancia.

CAPITULO II

De las competencias para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal al Sistema General de Participaciones

Artículo 5º. Competencia concurrente. La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales concurren en la competencia para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal al Sistema General de Participaciones; sin perjuicio del control, seguimiento y verificación del uso legal que de estos recursos recae constitucional y legalmente en la Contraloría General de la República.

Parágrafo 1º. Entiéndase por concurrencia, la atribución de que gozan tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales para la vigilancia y control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, sin que la misma pueda interpretarse como la simultaneidad en su ejercicio, para lo cual se establecerán los procedimientos de coordinación previstos en la presente resolución.

Parágrafo 2º. Al asumir las Contralorías Territoriales, por vía de la competencia concurrente, el ejercicio de las acciones de vigilancia y control fiscal al Sistema General de Participaciones en el ente territorial de su jurisdicción, estarán en el deber legal de realizar los diferentes reportes e informes periódicos que disponga la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de esta resolución.

Artículo 6º. Competencia prevalente. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para avocar las acciones de vigilancia y control fiscal a los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, respecto de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en el ámbito de su jurisdicción; conforme a las reglas que bajo criterios de coordinación se establecen en esta resolución.

Parágrafo. En ejercicio de esta competencia, la Contraloría General de la República podrá asumir las diferentes acciones de vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la adopción de su Plan General de Auditoría para cada vigencia; el cual será comunicado en oportunidad a la Contraloría Territorial correspondiente, para que se abstenga de hacer lo propio.

Artículo 7º. Criterios para disponer la competencia prevalente por la Contraloría General de la República. En el ejercicio de la competencia prevalente para la vigilancia y el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, la Contraloría General de la República podrá asumir el conocimiento de las acciones de control fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo anterior; con sujeción a los siguientes criterios:

1. Por falta de capacidad para el ejercicio de la competencia concurrente por una Contraloría Departamental, Distrital o Municipal.
2. Cuando la Contraloría General de la República tenga graves indicios de la falta de efectividad u objetividad de la auditoría que se haya practicado para vigencia anterior.
3. En el evento de presentarse incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Resolución por parte de las Contralorías Territoriales, respecto de la Contraloría General de la República, que impidan el seguimiento, control y verificación a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 8º. Integralidad de las acciones de vigilancia y control fiscal. Independientemente de la competencia que se asuma, bien sea por la Contraloría General de la República en forma prevalente o por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en forma concurrente, esta debe ser integral y plena, es decir, una vez dispuesto y en ejecución el Proceso Auditor por la Contraloría correspondiente -conforme a las reglas establecidas en esta resolución- deberán adelantarse por el mismo órgano de control las acciones de vigilancia y control fiscal que de este deriven, incluido el seguimiento al respectivo plan de mejoramiento.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en este artículo, las contralorías territoriales que ejerzan la competencia prevista en el artículo cuarto que antecede, estarán en la obligación frente a la Contraloría General de la República de realizar, en los términos que para ello se establezcan, los reportes periódicos que se requieran para efectos de su seguimiento.

CAPITULO III

De la metodología, herramientas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, reportes e informes

Artículo 9º. Plan general de auditoría. Para garantizar la adecuada coordinación en la ejecución de los procesos auditores, una vez la Contraloría General de la República establezca los lineamientos que aplicará para fijar su Plan General de Auditoría para la vigencia fiscal respectiva y defina las entidades territoriales y los recursos del Sistema General de Participaciones que auditará, las dará a conocer a las contralorías territoriales, las cuales, al programar y diseñar su Plan de Auditoría o sus actividades de vigilancia y control fiscal para la vigencia fiscal inmediatamente siguiente, deberán tenerlas en cuenta para no duplicar procesos. A su vez, las contralorías territoriales informarán a la Contraloría General de la República acerca de los procesos de auditoría que decidan iniciar.

Artículo 10. Metodología, herramientas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal. Con el fin de armonizar los métodos y procedimientos de control a los recursos del Sis-

tema General de Participaciones, alcanzar la mayor integralidad de las auditorías a tales recursos y facilitar la orientación del control fiscal hacia el mejoramiento continuo de las entidades territoriales en el manejo de las transferencias de que trata la presente Resolución, los procesos auditores se realizarán de acuerdo con lo establecido en la Guía de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República para la Modalidad Especial, lo determinado en las resoluciones orgánicas sobre Rendición de Cuenta e Informes y la Reglamentación de la metodología de los Planes de Mejoramiento.

Artículo 11. Reportes e informes periódicos y eventuales por las Contralorías Territoriales a la Contraloría General de la República para el Sistema Especial de Vigilancia. En desarrollo de la coordinación que existe entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, estas deberán reportar a la Contraloría General de la República, en los términos que se establezca, acerca del inicio de auditorías, destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones auditados, hallazgos determinados y trasladados, procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, administrativos sancionatorios fiscales y demás actuaciones derivadas de actividades de vigilancia y control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones que se determinen como necesarias para la coordinación del Sistema de Vigilancia Especial que se crea, las cuales se consolidarán y pondrán a disposición de las contralorías a través de un medio idóneo.

Parágrafo 1º. No obstante lo dispuesto en este artículo, para efecto de seguimiento, verificación y control, la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social, en cualquier momento podrá solicitar información parcial sobre las acciones de vigilancia y control fiscal que hayan ejecutado o estén en ejecución por parte de las contralorías territoriales, para el cabal cumplimiento por la Contraloría General de la República de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 2º. La Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social de la Contraloría General de la República, será la encargada de consolidar la información comprendida en este artículo. Esta misma dependencia, recibirá y tramitará las sugerencias y recomendaciones que las Contralorías Territoriales realicen para la coordinación y optimización de las actividades del Sistema de Vigilancia Fiscal.

CAPITULO IV

Disposiciones comunes

Artículo 12. Trámite de denuncias. Las denuncias de la ciudadanía relativas a los recursos del Sistema General de Participaciones deberá resolverlas la Contraloría General de

la República o la respectiva contraloría territorial ante la cual sean presentadas o le hayan sido remitidas por parte de la Contraloría General de la República. Para el control de las denuncias se establecerán mecanismos de información que serán definidos por la Contraloría General de la República.

Artículo 13. Participación ciudadana. El Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones se adelantará con la participación de la ciudadanía, mediante la puesta en marcha de las estrategias de control fiscal participativo, tales como atención de denuncias, generación de información pública, formación dirigida a la comunidad, promoción de los mecanismos de participación ciudadana, asesoría a las veedurías y su articulación a los procesos auditores. Para tal fin se armonizarán los mecanismos a través de los cuales se dé efectivo cumplimiento del señalado en este artículo.

Artículo 14. Custodia documental. La custodia de la documentación y demás soportes derivados de las actividades de vigilancia y control fiscal, será responsabilidad de la Contraloría que haya efectuado el respectivo control.

Artículo 15. Sanciones. La renuencia u omisión del Contralor Territorial a lo dispuesto en la presente resolución, dará lugar al traslado inmediato por la Coordinación General del Sistema Especial de Vigilancia y Coordinación a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, conforme a lo previsto por el Código Disciplinario Único.

Artículo 16 transitorio. Actuaciones en curso. Los convenios ínter administrativos celebrados entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, así como las acciones de vigilancia y control fiscal que actualmente desarrollan tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales, continuarán bajo los parámetros que sirvieron para iniciarlas y los actos que de ellas se deriven mantendrán su validez.

Artículo 17. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y tendrá efectos respecto de las acciones de vigilancia y control fiscal que la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, planifiquen y ejecuten para la vigencia fiscal de 2005.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de julio de 2005.

El Contralor General de la República,

Antonio Hernández Gamarra.

ANEXO V. MISIÓN DE EXPERTOS

FORO PARA LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS DE LA MISIÓN DE EXPERTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL NACIONAL TERRITORIAL EN COLOMBIA

CLUB DE EJECUTIVOS DE BOGOTÁ. 18 DE NOVIEMBRE DE 2010

Con el objetivo de presentar los resultados de la “Misión de Expertos para el fortalecimiento del control fiscal colombiano”, proyecto que contó con la cooperación del Banco Mundial, la Auditoría General de la República convocó el 18 de Noviembre de 2010, a los titulares de los órganos de control fiscal del país en sus niveles nacional y territorial, a la academia, a representantes de los trabajadores de las contralorías y a la ciudadanía, para discutir las principales propuestas de los expertos dirigidas a la creación de un Sistema Nacional de Control Fiscal, que articule de manera efectiva la acción de las entidades nacionales y territoriales que tienen bajo su responsabilidad la vigilancia de la gestión de los recursos públicos.

En la mesa de instalación se encontraban el Representante en Colombia del Banco Mundial, Eduardo Somensato; la especialista en Gestión Financiera del Banco mundial, Xiomara Morel; el Excontralor General del Perú y Asesor del Banco Mundial para la Misión de Expertos, Genaro Matute; la Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico; el Auditor General de la República, Iván Darío Gómez Lee; El Excontralor General y miembro de la Misión de Expertos, Antonio Hernández Gamarra; el Contralor del Distrito de Cartagena, Presidente del Consejo Nacional de Contralores y miembro de la Misión de Expertos, Hernando Sierra Porto; el ex Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón; el investigador de la Universidad del Rosario, ExviceContralor de Bogotá y miembro de la Misión de Expertos, Ernesto Tuta Alarcón; el Contralor de Manizales y miembro de la Misión, Gustavo Castañeda, el Contralor Departamental del Tolima y Miembro de la Misión, Freddy Camacho y los Contralores Municipales y Departamentales del país.

Intervención de Iván Darío Gómez Lee, Auditor General de la República

Los antecedentes de la Misión y el diagnóstico

A partir del 12 de mayo cuando realizamos el Foro “Reformar el Control Fiscal Territorial: Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales”, se planteó el interrogante de si estaba o no fracturado el control fiscal territorial, y si éste era o no viable, concluyendo que efectivamente estaba fracturado pero que con unos ajustes de fondo era posible lograr su fortalecimiento y su viabilidad. La reflexión de ese momento, se encaminaba a mirar las consecuencias negativas de esa fractura -que yo llamo “re-centralistas” -dado que es volver al pasado, es decir, volver a la centralización. Y hablábamos de la necesidad operativa y logística de abordar el control fiscal territorial desde la Contraloría General de la República y desde las Contralorías Territoriales.

Adicionalmente, los problemas por la falta de recursos para desarrollar mejoras y la falta de efectividad en materia de recuperación del daño patrimonial, llevaron a concluir sobre la necesidad inaplazable de tomar medidas eficaces en esa dirección, pero sobre todo adoptar novedosas estrategias para evitar, desde el control preventivo, que se presenten las situaciones de pérdida de recursos y de corrupción.

Dos puntos centrales marcaron la coincidencia de los participantes en ese foro al abordar las propuestas de cambio, -que se pueden apreciar en la Revista Sindéresis entregada el día de hoy-, en la que se encuentran documentadas las principales preocupaciones:

1. El reconocimiento de una situación crítica en todos los sistemas de control gubernamental comenzando por el interno y pasando por el externo, en particular el control fiscal territorial y el sistema nacional de control fiscal orientado por la Contraloría General de la República, que manifiesta serias debilidades operativas, deficiencia de coordinación, de credibilidad y de articulación de recursos.

En general, las distintas intervenciones examinaron de manera crítica, pero a la vez constructiva, tal situación concluyendo en la necesidad de una reforma que implique ante todo el fortalecimiento de la institucionalidad del control territorial y la adopción de medidas para su tecnificación y para su modernización.

2. El marco de las propuestas de cambio se centran en la necesidad de identificar los aspectos claves de intervención para frenar lo que hemos llamado: “el desangre de las finanzas territoriales” cuyo origen puede estar en lo organizacional y que requiere entre otras medidas:

- Reformular el sistema nacional de control fiscal estructura, políticas y roles de sus componentes.
- Medir el modelo de control macro y micro en términos de resultados impactos y beneficios.
- Resolver el problema de recursos de las entidades de control fiscal territorial.

En lo operativo:

- Abordar de manera prioritaria un marco de acción para hacer efectivo el control y seguimiento a los temas de regalías, Sistema General de Participaciones, desvío de recursos de la salud, bases de datos, concesiones y sus prórrogas en los contratos de obra, privatizaciones, ventas de activos, alianzas estratégicas indebidas, sistema de transporte masivo, estados contables, defensa judicial, ausencia de control interno, formulación de presupuestos y ejecución de políticas públicas.
- Combatir de manera efectiva los altos niveles de corrupción que agobian a los colombianos y que, según un sondeo publicado el día de ayer por el periódico el Tiempo, es de lejos el principal problema que tiene la agenda pública y la agenda política gubernamental acompañado de otro gran problema: el desempleo.

La Misión de Expertos y las perspectivas

Las reflexiones de ese foro, entonces, concluyeron en la conformación de una Misión de Expertos para el Fortalecimiento del Control Fiscal, que por espacio de 6 meses y con el acompañamiento del Banco Mundial, trabajaron hasta conformar la propuesta que hoy en este encuentro compartimos con ustedes.

El consultor del Banco Mundial, Genaro Matute, expondrá los alcances de este trabajo pero permítanme adelantar la conclusión: la propuesta apunta a la necesidad de crear las condiciones para la consolidación de un verdadero Sistema Nacional de Control Fiscal, con la articulación de sus distintos componentes y la generación de acuerdos sobre temas comunes como la formación y la capacitación de los auditores fiscales, la solución al grave problema de cobertura y oportunidad del control fiscal, el desarrollo de metodologías tecnológicas de control preventivo, el control concurrente y la necesaria articulación con el control interno. Las alianzas estratégicas con las Contralorías Territoriales contribuirán de manera decidida al fortalecimiento y la modernización. Hoy se dará el primer paso para esa alianza estratégica.

Para la operacionalización de estas propuestas, se prevé la conformación de un Consejo Nacional de Control Territorial como instancia superior de coordinación, como instrumen-

to para garantizar una adecuada gobernabilidad del sistema que se complementa con la conformación inmediata de una especie de comité transitorio encargado de preparar la agenda que conduzca a la materialización de un plan de acción conjunto para ser aplicado, a partir de enero del próximo año.

Es muy satisfactorio ver reflejados de una u otra manera en las conclusiones de esta misión, los lineamientos de reforma al control fiscal que han sido propuestos no solo por la Auditoría General de la República sino esbozados también, cuando era el Contralor General de la República el doctor Antonio Hernández Gamarra, y también la gran satisfacción de ver reflejadas las preocupaciones de los contralores territoriales.

También refleja esta propuesta, los nuevos criterios que se han diseñado desde la Auditoría General para una evaluación más técnica de las Contralorías, criterios acordados con las contralorías desde el año pasado, instrumentos que están modernizando el control fiscal, que contribuyen en los resultados a la medición del impacto, lo cual significa tener reglas claras, consensuadas y técnicas, para la vigilancia y el control fiscal.

Estos criterios, 8 en total, hace un mes fueron adoptados por una decisión de la Contralora General de la República como instrumento de evaluación también de la Contraloría General. Esto es un ejemplo de lo que es unificar las metodologías de evaluación de las Contralorías. Es decir, la Contraloría General en su plan estratégico, también acogerá los 8 criterios que trabajamos con las Contralorías Territoriales.

La situación es crítica y como Auditor General de la República me ha correspondido referirme a esta problemática, la cual no podemos esconder, ni podemos soslayar. Pero lo que hay que rescatar el día de hoy, es el compromiso de todos los contralores territoriales del país y de la Contralora General para superar estos problemas, los instrumentos que estamos forjando entre todos para superar esas dificultades.

Destaco así mismo la valiosa participación de los demás miembros de la Misión. Del Ex Contralor General, doctor Hernández Gamarra, quien con su rigurosidad académica y conceptual acompañó con un gran compromiso las discusiones realizadas. Un antiguo colega de la Contraloría de Bogotá Ernesto Tuta Alarcón, investigador de la Universidad del Rosario, quien también con su disciplina y conocimientos ha sido pieza fundamental de esta Misión. Destaco los aportes de los contralores territoriales quienes, mediante el diligenciamiento oportuno de las encuestas realizadas y de los instrumentos de análisis que presentará el señor Matute, contribuyeron a identificar las distintas problemáticas y las disfuncionalidades del control en los territorios.

De igual manera, participaron en reuniones de socialización de la propuesta tres de ellos, los contralores de: Cartagena, Tolima y Manizales, quienes fueron actores principales. Pero la lista de expertos no se agota ahí. Quienes realizaron sus aportes el pasado 12 de mayo, expertos del Control Fiscal, expertos de distintos sectores, desde el Consejo de Estado, la Academia, las Contralorías Territoriales, el Congreso de la República, Ex Contralores Generales, como el Dr. Ossa y también los Ex Auditores que han contribuido, con sus valiosos aportes, a los resultados de esta Misión.

Permítanme apreciados asistentes compartir con ustedes una frase que pronunció ese día uno de los participantes: *“Si se logra el mejoramiento y el fortalecimiento institucional, se devuelve a las autoridades la legitimidad y con eso se consolida realmente el proyecto de Nación. Entonces hay un segundo elemento del control y es que de verdad se puede contribuir a que vuelva a creerse en la descentralización, a devolverle la legitimidad a las distintas entidades que tienen que lograr servicios y atender al ciudadano de manera adecuada”*.

La doctora Sandra Morelli, Contralora General de la República, quien participó el 12 de mayo y compartió con nosotros sus preocupaciones sobre el control fiscal, fue quien pronunció esa frase. Ahora, doctora Sandra, esta intención transformadora y esta visión de fortalecimiento institucional que anima de principio a fin nuestra propuesta queda en sus manos, ya que con su liderazgo es posible hacer realidad, pronto, este conjunto de propuestas que están expresadas en el acuerdo de voluntades que suscribiremos.

Y para ir dando respuesta a uno de los componentes de la propuesta, el de la formación de recursos humanos, hemos asumido un compromiso con la Contraloría General y la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, para realizar en el nuevo año un programa de especialización en gestión pública y control fiscal que estará dirigido a 7.000 servidores públicos de las Contralorías Territoriales, de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General. De igual forma, hemos iniciado la Academia Virtual del Control Fiscal, con dos primeros cursos, que promete ser un recurso permanente para ese objetivo de formación de capital humano del control fiscal en el que todos estamos comprometidos.

Finalmente, está el proyecto: “Estatuto Anticorrupción” que se tramita en el Congreso de la República, en el que fue posible dedicar todo un capítulo al control fiscal, un trabajo realizado con la Contraloría General y que se constituye como uno de los instrumentos, por excelencia, para combatir el flagelo de la corrupción. Su aprobación implicará esfuerzos desde nuestros organismos para mostrar cada vez más y mejores resultados si se aprueba ese procedimiento verbal de única instancia similar al que hoy pueden utilizar los

organismos de control disciplinario y si se aprueba, entre otros, una forma de cualificar y hacer mas pública y visible la elección de los contralores territoriales que se llevará a cabo a comienzos del 2012.

También es importante destacar que los formuladores del proyecto del Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional convocaron a la Auditoría y a la Contraloría General de la República para formular e incluir un proyecto de fortalecimiento de articulación de todo el control fiscal. A diferencia de hace unos años, cuando las intenciones eran la supresión de las Contralorías, ahora los objetivos hablan de una oportunidad para mostrar capacidad de gerencia, de gestión y de resultados de las mismas. La Auditoría General de la República contribuye a la modernización y coadyuvancia de las Contralorías Territoriales y con los 160 funcionarios que conforman nuestra entidad, hemos realizado nuestro mejor esfuerzo. Señora Contralora, señores contralores territoriales: ustedes son ahora los protagonistas del cambio y del futuro. Queda un año y un mes en la gestión de las Contralorías Territoriales, quedan 3 años y 10 meses en la gestión de la Contraloría General de la República a cargo de la doctora Morelli, estoy seguro que ese tiempo es más que suficiente para que demos que la transformación del control fiscal, que salvar el control fiscal territorial y nacional es viable. Muchas gracias por acompañarnos el día de hoy a la presentación de los resultados de esta Misión”.

Intervención de Eduardo Somensatto, Representante en Colombia del Banco Mundial

Quiero inicialmente agradecerle al señor Auditor General, Iván Darío Gómez, por la invitación y por el liderazgo en ese proceso. También reconocer la presencia de la señora Contralora Sandra Morelli, a quien hemos tenido la oportunidad de conocer y esperamos que sea la primera de muchas ocasiones; además agradecer a todos los colegas de la mesa.

Quiero resaltar algunas de las razones por las cuales el Banco Mundial ha participado en este proceso y ha decidido continuar apoyando, si eso fuera necesario. Casi todos deben conocer un poco el Banco Mundial como el organismo multilateral que trabaja esencialmente por el alivio de la pobreza y el desarrollo de los países. Los puntos principales de nuestra larga experiencia parten de reconocer que el gobierno, principalmente ahora que se está planteando en Colombia, es clave para este proceso de desarrollo y en este sentido nosotros -en las últimas dos décadas- hemos estado involucrados en apoyar muchos países. He estado participando en ese proceso de fortalecer la gestión pública, de mejorar

y organizar los sistemas de gestión de administración financiera y fiscal. Y lo que hemos aprendido durante este período es cómo en el proceso encontramos nuevos desafíos y también encontramos la necesidad de trabajar en distintas áreas.

La iniciativa del Auditor General y los demás participantes, especialmente del comité, es un reflejo de cómo nosotros pasamos de una etapa a otra. La presencia del Banco Mundial en Colombia, en sus 20 años, tiene como objeto aportar y apoyar en la modernización de los sistemas del Gobierno Central. En la actualidad, no se si todavía podemos anunciar, pero esperamos que pueda haber un salto en los sistemas de gerencia pública o fiscal en el Gobierno Central, el próximo 10 de enero. Hemos aportado a todos esos procesos y lo que hemos reconocido ahora es que realmente necesitamos ampliar este aporte principalmente actualizando a nivel subnacional a los municipios y gobiernos provinciales; y además tenemos que enfocar temas que anteriormente no eran tan importantes, o por lo menos no eran vistos como los temas en los que debíamos tener prioridades. Hoy en día la gestión por resultados de la efectividad de las actividades públicas, la capacidad institucional incluyendo la capacidad de fiscalizar el proceso de rendición de cuentas, son temas en los cuales estamos dedicando un mayor esfuerzo.

Creo más que iniciativa lo que vamos a tener, principalmente en términos de la propuesta y en el seguimiento de la preparación de un plan de trabajo, es un enfoque en sistemas; reconozco que hay muchísimo que hacer, en términos de establecer los sistemas, de estandarizar los procesos y procedimientos, pero también hay la necesidad de revisar y fortalecer la institucionalidad a nivel local; en ese sentido estamos sumamente contentos de haber participado y de tener la oportunidad, si fuera necesario, de continuar este aporte y aprender de ustedes, pues nuestra experiencia en muchos casos la trasladamos a muchos países y Colombia, en general, ha sido uno de los más innovadores que ha demostrado, a otros en América Latina, lo que se puede hacer.

Entonces, en ese sentido, reconocemos que ahora hemos alcanzado un punto de revisar y estudiar y esperamos con la declaración de hoy acordar unos compromisos a futuro y un trabajo necesario en los próximos meses. En realidad cualquier tema de desarrollo implica no solamente estudiar, implementar y ejecutar, siempre se tienen grandes desafíos, nosotros esperamos poder acompañarlos en ese proceso de implementación y ejecución del trabajo que se ha hecho hasta este momento. Solo termino reiterando nuestro agradecimiento, honor y gran gusto por haber participado en este proceso y el deseo de continuar acompañándolos, gracias.

Intervención de Hernando Sierra Porto, Contralor de Cartagena, Presidente del Consejo Nacional de Contralores

Evidentemente en la mañana de hoy se presentará el resultado de un trabajo que ha sido acompañado por el Banco Mundial, en cabeza de una persona que tiene toda la autoridad y la experiencia para hacer las recomendaciones, que más adelante voy a presentar, como lo es el Ex Contralor del Perú, el señor Genaro Matute, un aporte valioso del liderazgo que asumió la Auditoría General, para presentar una propuesta que recoge planteamientos y posiciones de quienes participamos como actores en el ejercicio del control fiscal tanto nacional como territorial.

Este documento, que hemos leído detenidamente, recoge todas las inquietudes y posiciones que tenemos los actores de este sistema de control fiscal; la precariedad de un sistema de control fiscal que requiere fortalecerse y liderarse, especialmente desde la Contraloría General de la República como institución y organismo que por Constitución tiene esa responsabilidad; esa necesidad de liderazgo para abordar la problemática que existe en el control fiscal, tanto en lo nacional como en lo territorial.

Sólo aunando esfuerzos entre la Auditoría General, la Contraloría General, las Contralorías Territoriales, la Procuraduría, la Fiscalía y en general, los Organismos de Control, se puede realmente contribuir a disminuir los índices de corrupción que se presentan en nuestro país que no necesariamente son producto o consecuencia de las debilidades del sistema de control fiscal. Aquí hay muchos actores, aquí hay un problema cultural, un problema de Estado que tiene que ver con la formación de hombres y mujeres, con la formación en valores, con el buen ejemplo que desde la familia deben ejercer tanto el padre como la madre.

Son las contralorías, somos nosotros, quienes debemos actuar para evitar, combatir y castigar cuando hay actos de corrupción; tenemos que hacer nuestra tarea y la forma como se debe adelantar este proceso está plasmada en el documento que más adelante vamos a conocer. De nuestra parte, como control fiscal territorial, como representantes de las contralorías territoriales municipales, distritales y departamentales, nuestro compromiso ha sido permanente. Hemos participado en todo los procesos y sesiones de trabajo a los que hemos sido convocados, hemos dado el ejemplo con herramientas, aspiramos entregarle a quienes nos sucedan en el cargo instrumentos mas efectivos y un sistema de control fiscal funcionando.

Hay que articular con el Gobierno Nacional muchas de las iniciativas que se tienen que materializar en el Congreso de la República, pues los congresistas son también participantes de este proceso. Resta dedicarnos a trabajar con mucha paciencia, con un destino

definido, identificado por todos. Hay que reposar los ánimos y adelantar con paso firme de tal manera que no haya ningún motivo que nos distraiga en el logro del objetivo final de fortalecer el sistema de control fiscal del país.

Por eso estamos aquí presentes los contralores territoriales; hemos visto en el documento que presenta el doctor Genaro Matute, recogidas todas las posiciones y las inquietudes que se plantearon en su momento por parte de los representantes del control fiscal territorial, recogidas las inquietudes y conclusiones de una encuesta que también fue respondida no solo por los contralores, sino también por los funcionarios de nuestras contralorías. Hay que hacer un énfasis importante en lo que tiene que ver con la capacitación, lograr que la carrera administrativa para los funcionarios de las contralorías territoriales también sea una realidad, que sea una carrera administrativa especializada como lo establece y lo manda la Constitución Política. De tal manera que los auditores tengan un conocimiento amplio en todas las áreas que se deben vigilar y también que la comunidad sepa cuál es nuestro papel fundamental, que nosotros no somos policías, que no somos Fiscalía, ni Procuraduría. Nosotros somos, por excelencia, auditores que tenemos que entregar unos dictámenes que recogen la realidad de las entidades vigiladas, que tenemos que velar porque se asuman los compromisos establecidos en los planes de mejoramiento, para que quienes no cumplan con estos planes de mejoramiento, sean sancionados. Así, las labores de las contralorías del país, la general y las territoriales, deben ser reconocidas y respetadas por los funcionarios públicos y deben ser generadoras de confianza en la comunidad.

Y al hablar de relaciones de confianza, necesariamente tiene que existir esa relación entre quienes componemos el sistema. Que se genere confianza entre la Contraloría General y sus gerencias territoriales, con la Auditoría General de la República, con los Contralores y Contraloras Territoriales y sus funcionarios. De tal manera que podamos fortalecer el trabajo. Que sea una sola misión, que sea un solo objetivo y que así lo perciba la comunidad; porque en la medida en que la comunidad no perciba que estamos unidos, que estamos articulados en el mismo sentido, seremos fácil presa para ser dilapidados por la opinión pública o por los medios de comunicación.

Entonces reiteramos nuestra disposición, pues así lo hemos venido haciendo. Los resultados de la Auditoría General en cuanto a la fiscalización de las contralorías territoriales así lo demuestran. Necesitamos más herramientas, necesitamos fortalecer el sistema y eso requiere de la participación de todos los actores; el documento que hoy se va a presentar recoge las propuestas más importantes y requiere de la participación de todos, para que este proceso sea una realidad.

Aspiramos que las propuestas que requieren con la decisiones administrativas por parte de nosotros sea logrado en corto tiempo; frente a aquellas que requieran la intervención en el Congreso de la República, trabajemos mancomunadamente para presentar el proyecto, que sea defendido y promovido por todos, para que sea aprobado pronto y así comenzar a implementarlo, a fin de que veamos los resultados. Ese es nuestro compromiso, señora Contralora, señor Auditor, reiteramos que no será simplemente la firma de una hoja más; honraremos nuestra palabra en el acuerdo que firmamos el día de hoy, el cual recoge lo que se debe hacer; esperamos que nos articulemos de verdad y que podamos sacar adelante esa iniciativa entre todos. Muchas gracias”.

Intervención de Genaro Matute, Ex Contralor General del Perú, Consultor del Banco Mundial para la Misión de Expertos.

Objetivo de la Misión y los principios orientadores

El objetivo de la Misión es estudiar la posibilidad de una reforma al sistema de control fiscal territorial de Colombia, que implique una propuesta de gobernabilidad, con una organización que permita unificar e integrar las actividades de control fiscal en todo el país manteniendo la autonomía de las Contralorías Territoriales.

Hemos trabajado bajo tres conceptos: las metas de la INTOSAI, que constituyen las guías de control fiscal a nivel mundial; hemos trabajado sobre un concepto importante de organización federada para que podamos tener un sistema de gobernabilidad; y hemos abordado la discusión sobre los inhibidores y dinamizadores de cambio.

En cuanto a las metas estratégicas, tenemos la primera, la cual hemos adaptado a la realidad colombiana y es la meta de rendición de cuentas y normas profesionales. El primer paso es promover contralorías territoriales fuertes, independientes y multidisciplinarias; segundo, invitar a las contralorías a liderar sus territorios mediante el ejemplo; tercero, contribuir en el desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces, ésta última sería la meta principal, y estas metas que vienen son las que INTOSAI impone a todos sus miembros.

La segunda meta estratégica, es la creación de competencias institucionales, para crear competencias y capacidades profesionales en las contralorías territoriales mediante la formación de la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo.

La tercera meta es compartir conocimientos y servicios de conocimientos, porque las contralorías son organizaciones que están comprendidas en lo que se llama la gestión del conocimiento, al estar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las contralorías territoriales a través de la comunicación de conocimientos, las evaluaciones comparativas de pares, los estudios sobre las mejores prácticas y la investigación sobre los temas de interés de preocupación mutuos.

La cuarta meta es contar con una organización nacional modelo para organizar y gobernar el sistema de control fiscal territorial de forma que promueva prácticas de trabajo económicas eficientes y eficaces; y en ese sentido, promover la toma de decisiones en el momento oportuno, y las prácticas eficaces de gobernabilidad. Realizando al mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y equilibrio regional en las diferentes prioridades y enfoques de las contralorías miembros.

La base para el diseño organizacional de gobernabilidad planteado se ha tomado de los conceptos de Charles Handy, conceptos de organización federada. En ese sentido, este tipo de organizaciones respetan autonomías y fortalecen una acción localmente orientada y aceptan contar con un sistema homogéneo en este caso de un país unitario. Es decir, somos autónomos en los asuntos territoriales, pero tenemos que estar unidos y depender de un manejo unitario, una democracia con autoridad compartida; nadie es jefe de nadie, todos somos jefes y por lo tanto esa democracia compartida tiene que ser entendida de esa manera. Finalmente la coalición, y la participación de todos va a definir la salud de la gobernabilidad del sistema del control fiscal.

Hicimos un análisis de inhibidores y dinamizadores, internos, externos y estratégicos. Los inhibidores internos se refieren fundamentalmente a la fortaleza de los recursos con que cuentan las instituciones y se evalúan a través de un cuestionario, arrojando la percepción de cuán fuertes o débiles sean los recursos. Lo mismo, los inhibidores externos se miden de acuerdo con la naturaleza del entorno político, económico social, tecnológico y de medio ambiente que determina la viabilidad en el cambio del sistema de control fiscal; y, finalmente, los inhibidores estratégicos viendo los roles de los diferentes agentes que participan en el control directamente y otros agentes que están participando alrededor del control. Los agentes que participan directamente en el control son la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las Contralorías Territoriales; los otros agentes considerados son la Fiscalía, la Procuraduría, el Congreso de la República, entre otros. Esto es una lista preliminar de inhibidores y dinamizadores internos.

La metodología que se utilizó en este trabajo implicó primero, la participación en un foro de reforma de control. Se recogieron los principales problemas o conceptos problemáticos del control fiscal en Colombia y luego de discusiones, en reuniones internas con la comisión, determinamos un conjunto de problemas que fueron introducidos en un cuestionario, que diligenciaron 98 encuestados de la Contraloría General, de las Contralorías Territoriales, de la Auditoría General y de otras instituciones. El procesamiento de este cuestionario es parte del informe. Luego se hizo una entrevista a autoridades del sistema de control, que tuvo en consideración algunos de los temas críticos que se habían encontrado en la literatura y en la misma realidad de las discusiones que habíamos tenido antes; el resultado también se presenta en el informe.

Posteriormente, se hizo una propuesta inicial que se discutió en mesas de trabajo y que tomó bastante tiempo en su consenso, inclusive tomamos mesas de trabajo con video conferencia para poder unir a los representantes de las mesas de trabajo. Finalmente, se presentó el informe final y se realizó un foro de validación; en este foro de validación la idea era tomar cualquier inquietud que pudiera existir para incorporarla en el informe final.

La Propuesta: Hacia el Sistema Nacional de Control Territorial

La propuesta en esencia tiene esta conformación: un Sistema Nacional de Control Territorial que considera en primera instancia, una división en 7 seccionales, que deben discutir la problemática regional. En seguida, llevar con representantes esa problemática a un Consejo Nacional de Control, en el cual se van a establecer las prioridades y los principales problemas que enfrenta el sistema y luego se llevan al Comité Directivo; éste, conformado por representantes de la Contraloría General y de las Contralorías Territoriales. Tres (3) miembros de las tres (3) Contralorías Territoriales mejor evaluadas por la Auditoría General y tres (3) Contralorías Territoriales elegidas. Una por cada nivel de Contraloría en el Consejo Nacional del Control Territorial y, finalmente la presencia, con voz pero sin voto, de la Auditoría General de la República. Este Comité Directivo lo preside la Contralora General de la República, que hace de Entidad Fiscalizadora Superior y que tiene la responsabilidad de la conducción del control fiscal en el país. Sin embargo, tiene que trabajar con contralores territoriales que tienen a su cargo el control fiscal en ese nivel de la administración, en el país.

Se propone conformar una pequeña organización a cargo de un coordinador general con tres (3) unidades: un centro académico o una escuela nacional de control, que tiene la obligación de desarrollar programas de organización de los sistemas de entrenamiento

para todos los miembros de la comunidad contralora. Así mismo, un centro de coordinación de control fiscal que vendría a ser el centro para lograr que esta organización funcione, preparando reuniones y elementos necesarios. Y finalmente, un centro de desarrollo tecnológico con el fin de contar con los ya realizados por diferentes contralorías y que trabaje en la elaboración de nuevos desarrollos para que estén al alcance de todas las Contralorías Territoriales.

Esta es la organización central que se plantea. Las decisiones que se tienen que tomar son fundamentalmente sobre el presupuesto y el financiamiento del sistema y las mejoras del presupuesto y del financiamiento de las Contralorías Territoriales; la elección de representantes, la creación del centro de entrenamiento, la creación del centro de tecnologías, los parámetros para el plan de auditorías del próximo año, porque si se quiere establecer un mecanismo de funcionamiento esto tiene que entrar en operación a la mayor brevedad, en el 2011 si es posible.

La hoja de ruta que se ha pensado tiene que ver con lo que se debe hacer en los próximos meses 10 meses. Primero, realizar modificaciones y después institucionalizarlas. Lo tradicional es, primero buscar una ley o una norma para hacer una modificación. Esta recomendación de hacer modificación y luego institucionalizarla es de la práctica y viene de experiencias previas. Por eso es mejor cambiar y luego establecer un documento que diga que hemos cambiado; eso está ocurriendo en toda la sociedad. La propuesta es hacer primero un acta de acuerdo donde la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República se comprometen a llevar adelante el diseño y el desarrollo del Sistema Nacional de Control. Después del acuerdo, formar una Comisión Transitoria de planeamiento e implementación del cambio.

La idea es que tenga el nombre transitoria para que, como su nombre lo indica, sea temporal para que se preparen los cambios del sistema en los próximos meses. De esta manera, tener para febrero o marzo del próximo año, el funcionamiento del Sistema Nacional de Control. Para lograrlo, se tendría que hacer una conversión del actual SINACOF, considerada como una unidad dependiente de la Contraloría General para que el sistema sea de todos los miembros de control fiscal. Es decir de las contralorías y también de la Contraloría General de la República. Entonces tenemos que hacer una conversión de SINACOF para que no sea una dependencia, sino que sea por si mismo un elemento autónomo. Después de la conversión e instalación de la comisión nacional y del comité directivo se inicia la definición del trabajo del Sistema Nacional de Control. Finalmente, se hace la instalación de las seccionales.

Esta propuesta lo que busca es recoger los principios Constitucionales que establecen:

1. El reconocimiento y respeto a la autonomía de las Contralorías Territoriales.
2. Reconocer que es la Contraloría General de la República el ente superior de control fiscal y como tal, tiene que armonizar el funcionamiento del sistema. Pero esa armonización no significa una posición de autoridad, significa una posición de liderazgo y eso es lo que ofrece el sistema, liderazgo de parte de la Contraloría General y encontrar en los contralores territoriales el mejor nivel de coalición para poder hacer un trabajo armonizado y que brinde respuestas a los problemas que se han presentado e identificado durante el estudio, en los cuales muchas veces se ha recurrido al control excepcional para poder decidir algún tipo de control y muchas veces las mismas contralorías territoriales resienten esa situación.
3. Encontrar un mecanismo a través del sistema, que permita controlar entidades no controlar periodos o controlar elementos y eso se puede lograr solamente si se trabaja coordinadamente en los diferentes niveles de las contralorías, con sus autoridades, con sus autonomías. Esperamos que esta recomendación sea bienvenida por los contralores territoriales y por la Contraloría General y que podamos tener un Sistema Nacional que funcione armónicamente, pues es lo que el país necesita.

Intervención de Antonio Hernández Gamarra, Ex Contralor General de la República, Miembro de la Misión de Expertos.

Quiero empezar haciendo una confesión: hace unos días en un importante medio de comunicación nacional se me acusó de que yo soy amigo de Iván Darío Gómez Lee. En aras del principio de economía y de eficiencia, quisiera que no se malgastaran recursos públicos y privados para comprobar esa acusación, yo me declaro culpable. Por esa amistad y por lo que nos une, la convicción de que el fortalecimiento del control fiscal puede contribuir a mejorar la institucionalidad que tenemos en el país, acepté hacer parte de este grupo de trabajo. Cuando uno concibe el control fiscal fundamentalmente como un instrumento para mejorar la gerencia pública, éste tiene que ser permanente, simplemente porque el mejoramiento es un proceso que jamás termina, siempre habrá una forma mejor de hacer las cosas, y desde luego, eso aleja al control fiscal de la búsqueda de pequeñas inquinas contra la administración y lo aleja totalmente del uso del control para efectos de conseguir privilegios personales para el contralor quien quiera que sea, y hablo en abstracto, o para obtener privilegios de alguna manera por parte de los contralores y los auditores.

Yo creo que este trabajo, es esencialmente una búsqueda de fortalecer el control fiscal en Colombia, en el claro entendido que si se fortalece el control fiscal, se fortalece

la gerencia pública, se fortalece el buen uso de los recursos y por ese camino se le da respetabilidad a las instituciones, se procura que haya una mayor equidad en una sociedad tan desigual como es la colombiana. Creo que ese es un convencimiento ideológico que hemos tenido con Iván Darío y con muchos de los que estamos aquí entre otros, con Edgardo Maya, Ex Procurador General, con quien trabajamos de la mano para fortalecer el control en Colombia.

Si yo fuera a decir cuál es el mérito del informe y tuviera que escoger una sola razón, diría que el gran mérito del informe preparado por el doctor Matute, es que no constituye una receta, no ha venido un experto internacional como acontece muchas veces a decirnos: “miren cuanto yo se, tienen que hacerlo así y por favor no se salgan de estos cajones porque les va mal”. Hemos conocido muchos informes de esa naturaleza, afortunadamente este informe es el diseño de un camino para que las instituciones de control fiscal construyan sobre la base de ese camino. Construido desde luego bajo la responsabilidad del doctor Genaro Matute, pero de una manera conjunta, con la participación de Xiomara Morel que ha estado alentándonos a quienes teníamos este trabajo y que lo hicimos principalmente como lo señaló el señor Genaro aquí en Bogotá durante 4 o 5 meses; y también gracias a las maravillas de la tecnología, las reuniones virtuales que tuvieron lugar al mismo tiempo en Washington, en Lima y en Bogotá.

Una segunda característica de este trabajo, es el diálogo franco, abierto, para debatir ideas y para crear de manera conjunta, insisto, bajo la responsabilidad de Genaro Matute, el informe final.

A mí me agrada mucho trabajar de esa manera porque para mí bien yo aprendí, siendo muy niño, en las viejas sabanas del Departamento de Bolívar, que cuando dos están de acuerdo en todo solo uno piensa, y aquí lo que hemos hecho es oír propuestas, comentarlas, tratar de mejorarlas, siempre bajo un espíritu de creación y de mejoramiento.

Brevemente quiero mencionar cuáles son las fortalezas principales del informe: primero, la reivindicación del principio de coordinación. Podemos hacer el control fiscal de una manera más económica, más eficiente si trabajamos bajo principios unificados en todos los ámbitos.

Segundo, el diseño de una autoridad y de una gobernabilidad como está allí propuesto en el diagrama que ha presentado Genaro Matute.

Tercero, la identificación de las prioridades de la coordinación referidas al plan de auditoría, como él ha dicho pero también como se ha propuesto, los trabajos de la Auditoría

en la mejora de los informes macroeconómicos que realicen todas las contralorías. Una metodología común para evaluar la gestión de los servidores públicos. Yo creo que aquí hay que trabajar muchísimo porque si bien hemos progresado en los informes de gestión, también como digo con frecuencia, algunos de estos informes se han convertido en una sopa de porcentajes, el presupuesto era de 100, 2% me lo gaste en tal cosa, un medio por ciento en otro, al cabo de media hora uno está bastante indigesto de tantos porcentajes. Y lo que no se evalúa es la gestión; por eso es muy importante reivindicar que uno de los propósitos de las propuestas es que se evalúe la gestión y fundamentalmente la finalidad del gasto público.

De igual manera, alienta el informe a que haya una promoción colectiva, de la participación ciudadana en el control fiscal. Yo creo que eso también es una necesidad como se ha puesto actualmente en el caso del uso en las regalías. Sobre esto en particular, con el doctor Maya fuimos incansables en la idea de promover la participación ciudadana para que hubiera un mejor uso de estos recursos. Queda mucho por hacer, pero algo se ha avanzado principalmente en el departamento del Cesar. Y desde luego quedan muchas cosas por mejorar, pero yo ante la doctora Sandra Morelli puedo decir que en materia del proceso de responsabilidad fiscal, el país tiene mucho que esperar para bien, especialmente que haya más eficacia no solamente en el buen uso de los recursos sino en la recuperación de los que se malgastan, mal destinen o mal usen.

Este es un camino y tenemos que ser conscientes de que, como no es una receta, el camino exige cooperación, confianza y sacrificio, para esto hay que acabar con los celos institucionales entre la Contraloría General, las Contralorías Territoriales entre la Contraloría y la Auditoría, y proveer un camino común en busca de la eficiencia.

Otro tema que seguramente ameritará mayores esfuerzos hacia el futuro es el tema presupuestal. Genaro Matute ha dicho que una de las tareas es fijar el presupuesto colectivo, pero eso significará que se deberá hacer una definición acerca de cuáles son los aportantes, quiénes pueden ser y desde luego, habrá que sacrificar algunos recursos, los cuales en mi opinión deben salir de las Contralorías Territoriales y de la Contraloría General de la República para que este sistema pueda funcionar.

Habrà que replantear también el tema del presupuesto de las contralorías territoriales; considero que con toda razón, hacia finales de los años 90 se llegó a la conclusión que era necesario restringir el gasto de estas instituciones por razones de la situación fiscal de las entidades territoriales. Hoy en día tenemos una situación distinta; creo que hemos aprendido muchísimo del proceso y de pronto la racionalización de las reglas de gasto en

las contralorías territoriales es cosa que se debe realizar sin nunca olvidar desde luego la escasez de los recursos públicos.

Una cosa final, es que hemos debatido mucho el tema del diseño de la escuela de capacitación; la idea inicial del señor Matute con base en su propia experiencia exitosa en el Perú sobre la creación de la escuela de capacitación, es la conformación de un ente que pudiera llevar a cabo esa tarea no solamente para las entidades de control fiscal sino también para otros funcionarios del Estado. Algunos de nosotros pensamos que si nos apoyamos en la capacidad de los centros universitarios existentes en el país y especialmente de la Escuela de Administración Pública- ESAP y le dejamos a la propuesta la capacidad de diseñar los currículos, de promover la tarea de capacitación, es posible tener más eficiencia. Todas estas son tareas hacia el futuro y creo que lo más importante ahora, es la buena voluntad y el empeño de hacer realidad este camino que se ha dibujado con la eficaz colaboración de Genaro Matute y de Xiomara Morel cuyo acoso laboral agradecemos; muchísimas gracias.

Intervención de Sandra Morelli, Contralora General de la República

La semana pasada me comprometí a revisar lo concerniente a la circular 05 de la Contraloría General de la República, relacionada con el control de las regalías y el tipo de competencias que reivindicaba, en el sentido que excluía la competencia de las Contralorías Departamentales; cumplo con la tarea informándoles que la Contraloría General de la República, acoge la circular de la Auditoría, que con fundamento en el artículo 287 y 288, de la Constitución establece que ese tipo de control se ejercerá al respecto de las regalías de manera concurrente.

Inicio mi intervención reportando el cumplimiento de la tarea para decirles que sin lugar a dudas lo más valioso de este encuentro, del acuerdo que vamos a suscribir, de la iniciativa y de la asesoría y el estudio hecho por el Banco Mundial, es hacer las cosas y después institucionalizarlas. Me parece que éste es un ejemplo concreto de cómo el Sistema Nacional de Control Fiscal puede funcionar perfectamente, sobre la base de los principios constitucionales y hacerlo precisamente en desarrollo de los mismos. Es decir, entendiendo que las competencias son coordinadas y de esa manera no solo maximizamos los imperativos en principios constitucionales sino que además logramos la modernización y el fortalecimiento del control fiscal. De tal manera que para mí, personalmente, en mi condición de Contralora General de la República es realmente un honor y una ventaja hacer parte de este grupo.

Yo soy más o menos recién llegada a este grupo de control fiscal y digo más o menos, porque la verdad si tengo unas acciones remotas que recordé también el domingo cuando leí el periódico, y me enorgullecí mucho. La verdad es que el señor Iván Darío Gómez llega al mundo de la ciencia administrativa de control fiscal, porque la suscrita no solamente le delegó las responsabilidades en la cátedra de la facultad de finanzas de la Universidad Externado de Colombia, hace muchísimos años, sino que además lo apoyó en sus estudios de posgrado en estas materias que las realizó en España. Así que efectivamente, desde este punto de vista despectivo, podemos afirmar que hay una “rosca”; pero, desde el punto de vista constructivo y realista, lo que hay es un capital humano muy importante para cualquier país que es precisamente una tecnocracia especialista en control fiscal. Así que les quiero agradecer por acogerme con una iniciativa tan sólidamente formulada y articulada y tan entusiastamente acogida, sobre todo tan necesaria en un país donde la descoordinación institucional sigue siendo evidente y uno de los desafíos más grandes. Dónde definitivamente quienes tenemos hoy en día una responsabilidad pública, no podemos dar el mensaje de desarticulación, de separación y tanto menos de conflicto. A mí me parece que esto no es solamente una iniciativa que va a redundar en el logro de sinergias, de mejores resultados para el control fiscal de este país sino que además también es un ejemplo de cómo las instituciones, independientemente de las distintas competencias y responsabilidades que se les hayan asignado desde la Constitución y legalmente, tienen que actuar como Estado, articuladamente y hacer su mejor esfuerzo para que sobre la base de convenios de cooperación, promoción de proyectos de ley, cooperación espontánea, siempre sin desconocer los límites de sus competencias, logren efectivamente cumplir con los cometidos para los cuales fueron creadas.

Así que de este encuentro, subrayo lo que dije al principio: por un lado, la importancia de maximizar el principio de coordinación y, por otro lado, la importancia de adelantarse a una demanda social que está latente. Y que si bien es cierto todavía no está suficientemente canalizado para volverse un reclamo y un reproche, es evidente la necesidad que tiene el país de contar con unas mejores herramientas para que oportunamente sepan controlar las disfuncionalidades de la contratación, el mal uso de los recursos públicos, el despilfarro y además una serie de iniciativas de proyectos que realmente, sin desconocer la autonomía territorial, están sobrepasando el límite departamental y exigen una acción coordinada de los organismos de control; estamos hablando de los planes departamentales de agua, del Sistema Integrado de Transporte. De todas maneras está claro que la división departamental y la división de competencias entre el centro y las entidades territoriales, de ninguna manera, pueden fundarse sobre una lógica aislada y egoísta, sino que exigen, por elementales razones de eficiencia, que se articulen de acuerdo con esa lógica.

Acá tenemos un documento que, como bien lo dijo el doctor Hernández Gamarra, no es un recetario a seguir de manera crítica sino sencillamente una guía, a mí parecer supremamente bien formulada y articulada, que además consultó a todos los actores y responsables de este tema para que sencillamente la hagamos una realidad. Yo creo que frente a un control fiscal fortalecido, ordenado y de cobertura nacional, el país seguramente va a poder esperar unos resultados muchos más alentadores; eso va a contribuir sin lugar a dudas a la legitimación de las instituciones que hoy están bajo nuestra responsabilidad, así que muchas gracias y les deseo buen viento y buena mar”.

Intervención de Manuel Restrepo Medina, Director Proyecto Contraloría Tipo, GTZ-Universidad del Rosario

Afortunadamente nos han tenido en cuenta para que desde la Academia podamos generar un soporte para el trabajo de control fiscal que vienen realizando la Auditoría, las Contralorías Territoriales y la Contraloría General y en esa medida, compartir con ustedes que nos complace ver reflejadas en las conclusiones de la Misión, algunos elementos que hemos venido desarrollando desde nuestras líneas de investigación, en relación con el fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal Territorial. Sobre todo los contralores territoriales conocen, porque ha sido producto de un proyecto de cooperación técnica internacional, que ha sido avalado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana- GTZ y en esa medida, parte de lo que aquí ya se ha señalado, quiero simplemente remarcar dos elementos para ayudar a construir el Sistema Nacional de Control Fiscal que se pretende.

El primero tiene que ver con la continuidad que este proyecto debe tener, más allá del vencimiento del período de los actuales contralores territoriales. Como lo mencionaba el señor Auditor restan 13 meses de gestión para los titulares de los organismos de control fiscal de los departamentos, distritos y municipios; y en esa medida se hace necesario incidir sobre las corporaciones judiciales postulantes y sobre las corporaciones de elección popular que elegirán a los próximos contralores territoriales, acerca de la responsabilidad que les corresponde en cuanto a la elaboración de ternas, para seleccionar personas moralmente intachables y técnicamente preparadas para el ejercicio de control fiscal territorial. Elegir personas nuevas en el ámbito del control representaría un retraso en el avance de la construcción del sistema porque implicaría la incorporación de nuevos actores que se convertirían en un palo en la rueda mientras aprenden de qué se trata el ejercicio de control fiscal.

De manera que, aprovechando la configuración del sistema como un todo, creo, tiene la legitimidad y la autoridad moral para reclamar y exigir de los tribunales procesos transparentes de selección y condiciones objetivas de escogencia que vayan mas allá de la mera verificación del cumplimiento Constitucional y legal, que como todos sabemos, no garantiza que quien llegue al cargo sepa de control fiscal y creo yo, esta es una de las responsabilidades públicas de las cuales no hay que llegar a aprender sino hay que llegar aprendido; porque, si no, el tema coge ventaja y para cuando el Contralor aprenda ya será muy tarde para que pueda realizar eficaz y eficientemente su labor.

Un segundo elemento, que quiero destacar, es no dejar de lado en este proceso, aparte de los actores institucionales que se convocan, a la ciudadanía. Cada vez más, lo planteaban en el tema del control a las regalías, adquiere particular importancia el involucrar a la ciudadanía para legitimar los procesos de control. De tal manera que el ciudadano confíe en la Contraloría, y se convierta en los ojos y oídos del organismo de control en la detección de irregularidades y disfuncionalidades en el uso de los recursos del erario. Considero que la construcción del Sistema Nacional de Control Fiscal podría, para no decir debería, incorporar dentro sus elementos constitutivos a la ciudadanía y establecer estrategias de comunicación, de involucramiento. De tal modo que se le de alcance a algunos elementos que ya han sido contruidos por algunas contralorías territoriales en esta materia, que superan esquemas que ya se han dejado en el pasado. Las auditorías articuladas van mucho mas allá en la iniciativa de liderazgo, que la propia ciudadanía se puede proponer.

Finalmente, me voy a tomar el atrevimiento de exponer aquí una idea que no es mía, pero que me parece absolutamente relevante y pertinente para fortalecer el sistema y tiene que ver con la participación de los servidores públicos de nivel de carrera administrativa en la estructura del control. Porque los contralores son de período y los contralores se van, y ¿cómo podemos garantizar una memoria y una continuidad institucional?

En esa medida, debería haber un representante de los trabajadores de los organismos de control, al menos como invitado en el comité ejecutivo, una persona de carrera que tenga una calificación de desempeño satisfactoria y que pueda constituirse en una especie de cadena de transmisión que involucre y comprometa a los trabajadores que van a estar allí. Pues ellos son, en últimas, quienes realizan las labores operativas y de cuyo trabajo depende la efectiva identificación de los hallazgos y la calificación en los informes de la gestión de las entidades vigiladas. Más importante aún, las recomendaciones que puedan incidir desde las Contralorías para el mejoramiento del control fiscal de los sujetos vigilados.

Creo que estas tres ideas pueden contribuir a enriquecer el trabajo de la construcción del Sistema Nacional de Control Fiscal y por supuesto, doy el uso de la palabra a quienes tienen la voz más autorizada y vienen desempeñándose en el ejercicio del control fiscal en su trabajo cotidiano.

Intervención de Henry Torres Castro, Presidente de la Asociación de Servidores Públicos de los órganos de control de Colombia –ASDECCOL–

Es muy importante para el desarrollo de esta propuesta, involucrar a los trabajadores en este proceso; la memoria institucional debe quedar y desafortunadamente estos procesos son muy largos y con la salida el próximo año de los contralores actuales, se corre el riesgo de perder y de no avanzar. Pienso que debe haber un acompañamiento a los contralores con un trabajador de carrera como lo dice el doctor Restrepo. Pero más allá de eso, ese acuerdo que se firma debe ser extensivo a todos los trabajadores, realmente todos los trabajadores del control fiscal territorial, de la Contraloría General de la República y de la Auditoría. Tenemos que comprometernos a sacar esto adelante; si la fuerza que tiene este proceso se traslada a los siete mil y tantos trabajadores, va a ser muy difícil que alguien llegue y derrumbe lo que se está haciendo; entonces ese proceso debe tener también el involucramiento de los trabajadores y el compromiso de los trabajadores en hacer esto una realidad para el beneficio del control fiscal. Yo simplemente quería complementar esta propuesta, señor Auditor.

Igualmente quería referirme, tal como le dije al doctor Hernando Gamarra, ojalá las roscas fueran para lo que son, para trabajar para ser eficientes. Eso es lo que hemos conocido de ustedes y es a lo que nosotros, como le comunicamos en estos días, en nuestra condición de trabajadores, le estamos dando nuestro respaldo.

Intervención de Gustavo Castañeda, Contralor de Manizales, Miembro de la Misión

Creo que esta es una coyuntura excepcional en el tiempo. Que se puedan cohesionar de manera proactiva y articulada los entes de control territorial, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, yo creo que todos estamos de acuerdo que hacía mucho tiempo no se daba, si es que en algún momento hubo una cohesión entre estos actores. Creo que es una gran oportunidad, pues la sinergia siempre construye y potencializa el conocimiento. Sentimos los contralores territoriales que era el momento

de dar un paso en el Sistema Nacional de Control Fiscal.

El consultor Genaro Matute, en respuesta a las inquietudes planteadas por los participantes, interviene para precisar que en términos de funcionamiento, del sistema éste debe actuar como tal y ese es el compromiso que aquí ya se ha asumido. Se han visto inhibidores y dinamizadores internos, externos y estratégicos. En los inhibidores internos por ejemplo, es importante mejorar en el uso de tecnologías de información y comunicaciones del Sistema de Control Territorial. Esa preocupación ya es uno de los temas que el Sistema Nacional de Control debe resolver, porque en la percepción de todos los funcionarios que han participado, se ha encontrado que para ellos es importante este tema, además hace parte de la agenda. Estos inhibidores y dinamizadores van a servirnos para tener un plan de trabajo el primer año en el desarrollo del Sistema Nacional de Control, agenda que va a encontrar respuestas favorables de todos los miembros porque se van a tener las recomendaciones específicas que ellos realizan. Ese tipo de análisis que se ha hecho en este trabajo, va a ayudar muchísimo y vamos a presentar al sistema estas recomendaciones. De esta manera se puede tener una aplicación sólida, inmediata y con resultados.

Finalmente, el Auditor General, manifiesta que suscribe la idea de los doctores Manuel Restrepo y Henry Torres de que haya una representación, un apoyo directo de los profesionales que trabajan en las distintas contralorías sindicalizados y no sindicalizados para preservar un principio de igualdad. “Me parece interesante que se conforme un grupo de profesionales de apoyo, de los distintos niveles y que tenga una vocería en este comité. Suscribo la propuesta y la tengo que elevar a los miembros de la Misión de Expertos. Entiendo que a partir de hoy tengo voz pero no voto, y a partir de hoy empieza a operar el comité transitorio con el natural liderazgo del órgano superior de control, la Contraloría General de la República, pero vigilado por la Auditoría General de la República”.

ANEXO VI. ACUERDO DE BOGOTÁ

ACUERDO DE BOGOTÁ PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA MODERNIZACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

En la ciudad de Bogotá, a los dieciocho (18) días del mes de noviembre de 2010, se reunieron la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y un grupo representativo de Contralores Territoriales, con el fin de conocer los resultados del diagnóstico y las propuestas elaboradas por una Misión de expertos que convocó la Auditoría General de la República y que contó con el acompañamiento del Banco Mundial.

Analizados el diagnóstico y las propuestas de dicha Misión, los asistentes a esta reunión manifiestan, en representación de las entidades que dirigen, la voluntad de aunar esfuerzos para estructurar un sistema de articulación y apoyo mutuo para el fortalecimiento del control fiscal nacional y territorial.

Para tales efectos, los abajo firmantes,

CONVENCIDOS

De la necesidad de realizar sinergias para lograr la articulación y efectividad del ejercicio del control fiscal en el país.

De que son inaplazables esfuerzos conjuntos para mejorar coberturas, calidad, oportunidad y efectividad del control fiscal en Colombia.

De la necesidad de aunar esfuerzos para la formación y capacitación de los auditores gubernamentales y para canalizar recursos técnicos, tecnológicos y metodológicos.

De la necesidad de desarrollar acciones conjuntas, coordinadas y concurrentes de control fiscal en temas de alto impacto nacional, regional, departamental y local, tales como regalías, sistema general de participaciones, sistemas de transporte masivo, planes departamentales de agua, defensa judicial del Estado, contratación y otros.

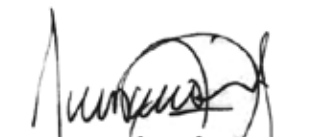
De la importancia de la concurrencia de voluntades para compartir experiencias exitosas y mejores prácticas organizacionales, de control y de lucha contra la corrupción.

ACUERDAN:

1. Consolidar el Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal como instrumento articulador de las instituciones de control fiscal del país, de las políticas, programas, metodologías y recursos, de los planes y proyectos nacionales y territoriales de Control Fiscal.
2. Conformar una comisión transitoria y representativa que proponga y gestione estrategias de acción inmediata para hacer viable la consolidación y fortalecimiento del sistema y preparar la respectiva agenda.
3. Aprobar y desarrollar un plan de acción conjunto que será implementado a partir de la vigencia fiscal de 2011.

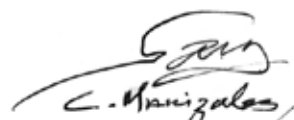
En constancia de lo anterior se firma en la Ciudad de Bogotá, D.C, a los dieciocho (18) días del mes de Noviembre de 2010.

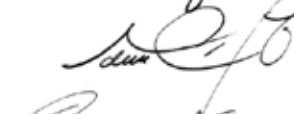

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República



IVAN DARÍO GÓMEZ LEE
Auditor General de la República


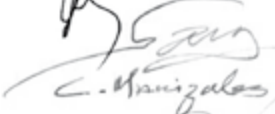
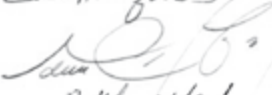


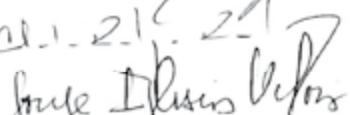
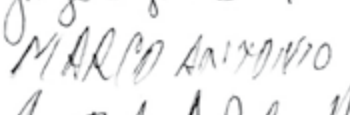




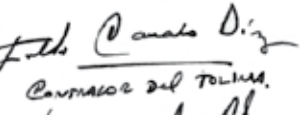

HERNANDO SIERRA PORTO
Contralor de Cartagena D.T
Presidente Consejo Nacional de Contralores

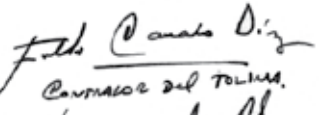
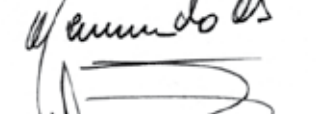


Contralores


C. Manizales


Contralor de Bogotá


Contralor de Cali

 Contralor Municipal de Itagui
 C. Manizales
 Contralor Bsta
 Contralor up
 Contralor Municipal de Soacha
Cl. 1-2-1-2-1
 Contralora Mepal Yumbo
 Contralor Bquilla
MARIO ANTONIO PABLO G. Contralor Mpal Soledad
 Contralora Prouavosha
 Contralor dos/los
 Contralor Ciudad de Bolos.
 CONTRALOR DE CASANARE
 Contralor Putumayo.

 Contralor del Tolima.
 Contralor Guania
Contralor 5 Naviere.
 Contralor Mpa y Cancio
 Contralor Mpa de lens

Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia



Banco Mundial



AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Banco Mundial

