

# SINDÉRESIS 13

Click aquí para  
continuar

## REFORMAR EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL:

Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales

INFORME ESPECIAL DEL FORO REALIZADO EL 12 DE MAYO DE 2010  
POR LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REVISTA SEMANA



# AUDITORÍA

## GENERAL DE LA REPÚBLICA

### REFORMAR EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL:

#### NECESIDAD INAPLAZABLE PARA OPTIMIZAR LAS FINANZAS TERRITORIALES

Informe especial del foro realizado el 12 de mayo de 2010  
por la Auditoría General de la República y la Revista Semana

[Ir a tabla de contenido](#)

[\[Haga click aquí\]](#)

**Revista de la Auditoría General de la República No. 13**

Octubre de 2010 — Bogotá - Colombia — ISSN 0124 - 471X

# SINDÉRESIS

Esta publicación ha sido editada en Bogotá D.C., Colombia. Cra. 10 17-18 P-9  
E-mail: [sinderesis@auditoria.gov.co](mailto:sinderesis@auditoria.gov.co) — ISSN 0124 - 471X — Derechos Reservados

# SINDERESIS

AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Iván Darío Gómez Lee**

DIRECTORA

**Isabel Martínez Gaitán**

COMITÉ EDITORIAL

**Ana María Echeverry Álvarez  
Rossana Payares Altamiranda  
Isabel Martínez Gaitán  
Fredy Céspedes Villa**

COLABORACIÓN ESPECIAL

**Ernesto Tuta Alarcón**

EDICIÓN, DISEÑO Y COMPOSICIÓN

**Juan de Dios Cano Londoño  
David Garzón Rodríguez**

TRANSCRIPCIÓN DE TEXTOS

**América Moreno Guzmán**

IMPRESIÓN

**Imprenta Nacional de Colombia**

# CONTENIDO

## REFORMAR EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL COLOMBIANO: NECESIDAD INAPLAZABLE PARA OPTIMIZAR LAS FINANZAS TERRITORIALES

HAGA CLICK SOBRE EL ARTÍCULO QUE DESEE AMPLIAR

<b>Presentación</b> .....	<b>5</b>
<b>Instalación y propósitos del evento</b> .....	<b>7</b>
<b>Primer panel. “Propuestas para optimizar las finanzas territoriales y el papel del control”</b>	
Antonio Hernández Gamarra. Reforma territorial: más autonomía, más recursos, más control .....	17
Oswaldo Porras Vallejo .....	22
Leonardo Villar Gómez .....	26
Rosa Margarita Roldán .....	28
Comentarios Primer Panel .....	30
<b>Segundo Panel. “Alternativas para un Control Fiscal Técnico Oportuno y de Beneficios Cuantificables”</b>	
Genaro Matute Mejía. Descentralización y control .....	34
Iván Darío Gómez Lee .....	41
Sandra Morelli Rico. Algunas ideas sobre los resultados de la descentralización .....	49
Miguel Ángel Moralesrussi Russi . Orientaciones institucionales para lograr efectividad del control .....	52
Ernesto Tuta Alarcón .....	55
<b>Tercer Panel. “Necesidad de reformar el sistema de elección de los contralores y sus calidades”</b>	
Carlos Ossa Escobar. Control en tiempo real, como medio para lograr la efectividad .....	63
Germán Navas Talero .....	70
Gustavo Gómez Aranguren .....	73
Ángel Custodio Cabrera.....	77
Uriel Amaya Olaya .....	80
Carlos Augusto Mesa Díaz .....	84
Henry Torres Castro .....	88
<b>Cuarto Panel. “Contraloría Tipo”</b>	
Hernán Andrade Serrano .....	95
Manuel Alberto Restrepo Medina .....	97
Álvaro Ashton Giraldo .....	106
Hernando Sierra Porto .....	110
Alma Carmenza Erazo .....	114
Gustavo Adolfo Castañeda Meza .....	116
<b>Conclusiones, Recomendaciones y Propuestas</b> .....	<b>121</b>



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

*¡Fortaleza del Control Fiscal!*

# REFORMAR EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL COLOMBIANO: NECESIDAD INAPLAZABLE PARA OPTIMIZAR LAS FINANZAS TERRITORIALES

## PRESENTACIÓN

**N**uevamente la Auditoría General de la República en alianza con la revista Semana convocaron un Foro Panel, esta vez con el propósito de presentar y debatir propuestas sobre la necesidad inaplazable de reformar y fortalecer el control fiscal en el nivel territorial de nuestro país.

Las 27 intervenciones de los panelistas y comentaristas del Foro dieron cuenta del entorno político, organizacional y de recursos en que se desarrolla el control fiscal territorial en Colombia; señalaron los avances, retrocesos y características del proceso de descentralización desde la promulgación de la Carta Política del 91; repasaron las condiciones fiscales de los municipios y departamentos, los efectos de las decisiones políticas y las disposiciones normativas frente a la existencia de las contralorías territoriales y recomendaron un

conjunto de acciones que serán objeto de examen por parte de una Misión de Reforma y Fortalecimiento del Control Fiscal, que van desde medidas que implican reformas constitucionales y legales para fortalecer el control, hasta determinaciones administrativas y medidas organizacionales y reglamentarias que resultan viables y pueden adoptarse por las autoridades de control fiscal, independiente de las que requieren tratamiento legal.

Dos puntos centrales marcaron la coincidencia de los participantes en el Foro para abordar las propuestas de cambio:

Primero, el reconocimiento de la existencia de una situación crítica en todos los sistemas de control gubernamental interno y externo y, en particular, en el control fiscal territorial (que incluye el control fiscal interno), que se manifiesta en serias

debilidades y deficiencias de coordinación, de credibilidad, de articulación, de recursos, operativa y de resultados. En general, las distintas intervenciones examinaron de manera crítica y constructiva tal situación, concluyendo en la necesidad de una reforma que implique el fortalecimiento de la institucionalidad del control territorial y la adopción de medidas para su tecnificación y modernización.

Segundo, la necesidad de identificar unos puntos críticos de intervención que, inicialmente pueden ser, en lo organizacional: Reformular el Sistema Nacional de Control Fiscal, en su estructura, políticas y roles de los componentes. El modelo de control micro y macro, medido en términos de resultados, impactos y beneficios. Resolver el problema de los recursos de las contralorías territoriales. En lo operativo y de resultados: abordar de manera prioritaria el examen y propuesta para hacer efectivo el control y seguimiento a los temas de regalías, sistema general de participaciones, desvío de recursos de salud, bases de datos de beneficiarios, concesiones y sus prórrogas, contratación de obras, privatizaciones, ventas de activos, alianzas estratégicas, sistemas de transporte masivo, estados contables, defensa judicial, ausencia de control fiscal interno y de

metodologías de evaluación desde el control fiscal a la formulación, presupuestación y ejecución de políticas públicas y, finalmente, medidas ante los altos niveles de corrupción.

Los principales asuntos que se debatieron en las ponencias se clasificaron en dos grandes grupos: 1. Acciones que pueden y deben ser resueltas por las propias autoridades de control fiscal y su entidad máxima de armonización, la Contraloría General de la República. 2. Acciones que deben ser resueltas por otras autoridades, distintas a las de control fiscal.

Las ponencias con sus principales conclusiones y recomendaciones de los participantes se presentan en este nuevo número de la revista SINDÉRESIS, como un aporte al debate que se reabre en presencia de un nuevo Gobierno, Congreso y Contralor General quienes –dentro de sus precisas atribuciones y roles como pesos y contrapesos- habrán de definir los rumbos del país y sus entidades territoriales, en especial, frente al manejo de las finanzas y sus distintos niveles de control.

### **IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE**

Auditor General de la República

## INSTALACIÓN Y PROPÓSITOS DEL EVENTO

**E**l Auditor General de la República, Iván Darío Gómez Lee saludó a los asistentes y explicó que el propósito del foro consiste en: *“generar un espacio de reflexión para analizar distintos escenarios y propuestas sobre la optimización de las finanzas territoriales en el modelo descentralizado de la Constitución Política del 91 y dentro del marco específico del control fiscal territorial”*. Afirmó que el evento es producto, entre otros, del proceso de evaluación realizado por la Auditoría General de la República (AGR) a las contralorías territoriales del país y a los balances realizados en los últimos diez años, recogidos y sintetizados en el documento *“Hacia la transformación del control fiscal territorial”*.

Seguidamente señaló cómo esa evaluación motivó a la AGR a propiciar un espacio para

apostarle a la transformación y sirve como insumo para el trabajo de la Misión de Reforma y Fortalecimiento del Control Fiscal que inicia actividades a partir de este Foro. Este escenario es ideal para analizar cuatro grandes temas del Control Fiscal Territorial: En primer lugar, se abordarán temas relacionados con la necesidad inaplazable de optimizar las finanzas territoriales y el papel del control. El segundo panel tratará alternativas para que el Control Fiscal sea más técnico, oportuno y de beneficios cuantificables. El tercer tema examinará el sistema de elección de los contralores, así como sus calidades. Y, en cuarto lugar, se analizarán cuáles son los modelos de Contraloría Tipo que ya se están implementando en algunas Contralorías.

## Algunos interrogantes para el debate

A continuación, el Auditor General formuló algunas preguntas y pidió que fueran consideradas y profundizadas por los participantes. **Primera:** ¿El proceso de descentralización, de autonomía territorial, que se fortaleció con la Constitución de 1991 se ha debilitado o fortalecido en los últimos años? **Segunda:** ¿Hay un fenómeno de desangre en las finanzas territoriales provocado por la corrupción, la mala utilización de los recursos públicos y por la debilidad del control fiscal interno o previo y también del control fiscal posterior? **Tercera:** ¿Está fracturado el control fiscal territorial previo y posterior? ¿Es viable con diversos ajustes o, por el contrario, no es viable? **Cuarta:** Las experiencias exitosas de algunas contralorías en la efectividad del control, en la participación ciudadana, en el gobierno en línea ¿son la esperanza de viabilidad del modelo? **Quinta:** ¿El centralismo es un factor que agobia la falta de resultados en el control fiscal cuando concentra el control en temas sectoriales? **Sexta:** Como no fue aprobada en el referendo la supresión de las contralorías en el año 2003, entonces, ¿algunas autoridades fiscales del orden central las asfixian poco a poco hasta dejarlas inoperantes y sin recursos? **Séptima:** La falta de resultados en la recuperación del detrimento al erario, en donde, de las preocupantes cifras que ascienden a 3.8 billones de hallazgos fiscales, solo se recupera el 1%, es decir 38 mil millones de pesos en el último año; este hecho de falta de efectividad sumada a la inexistencia de un mecanismo confiable y técnico para certificar otras acciones de control muy importantes,

como las advertencias o la recuperación de recursos al margen del proceso de responsabilidad fiscal, ¿esas ausencias son factores graves que le hacen perder credibilidad al control Fiscal? **Por último** ¿En qué medida el mecanismo de elección de los contralores territoriales fracasó?

### A manera de diagnóstico: debilidades en el control fiscal territorial

Posteriormente, el Auditor respondió algunos de sus propios interrogantes con el ánimo de abrir el debate: Considera que **la descentralización ha sido debilitada** a través de recortes y de modelos centralistas en la gestión de recursos; que en las entidades territoriales **se presenta un desangre al patrimonio público** en la gestión de recursos de regalías, en la construcción de obras de infraestructura, en la gestión de recursos del sistema de salud, en las concesiones, privatizaciones, pasivos, defensa judicial, además de las **deficiencias de diseño** que la gestión sectorial tiene en la mayoría de estas cuentas, diseño **en la política**, diseño **en la gestión**. Las deficiencias del control fiscal previo y posterior no han contribuido a parar este desangre, **por no prevenir el daño** y no ser eficaz en la recuperación y que sí está fracturado el sistema de control fiscal territorial, pero a la vez también considera que se está reparando, se están haciendo importantes esfuerzos que hoy se van a destacar.

El control fiscal territorial efectivamente está fracturado, pero señala estar convencido que la solución no es acabar las contralorías territoriales como se ha planteado en algunas ocasiones.

La AGR, en cambio, tiene una serie de propuestas que han contado con la participación de los contralores actuales, algunas de las cuales se encuentran en desarrollo

y que pueden contribuir a mejorar y transformar la gestión del control fiscal territorial; reconoció el trabajo de varias contralorías cuyo compromiso ha motivado a coadyuvar los esfuerzos y a desarrollar mecanismos para su fortalecimiento, con el convencimiento de que es viable construir un nuevo modelo del cual hacen parte este foro y la Misión de Reforma. En el documento de balance se concluye que es urgente en el marco de las transformaciones de corto, mediano y largo plazo, que la institucionalidad de las contralorías territoriales se adapte, que ellas se fortalezcan, se modernicen, sean independientes, actúen con ética para generar resultados oportunos, efectivos, transparentes y de impactos esperados.

### **Fortalecer la descentralización del control y su modernización**

Expresó además que, efectivamente, en alguna medida el centralismo afecta el control fiscal territorial; por un lado, la Contraloría General de la República CGR no cuenta con la capacidad operativa plena ni con la logística para asumir el control en todo el territorio nacional en materia de salud, de regalías y, aunque así fuera, si se le dotara de todos los instrumentos, un modelo de centralización absoluta no se compagina con el diseño constitucional de la descentralización y sus principios de concurrencia, complementariedad

*“[...] es urgente en el marco de las transformaciones de corto, mediano y largo plazo, que la institucionalidad de las contralorías territoriales se adapte, que ellas se fortalezcan, se modernicen, sean independientes, actúen con ética para generar resultados oportunos, efectivos, transparentes y de impactos esperados”.*

y coordinación. Si el problema de competencias que se presenta entre la Contraloría General y las Contralorías Territoriales afecta la cobertura y el impacto de control, tendríamos propuestas y contaríamos con el apoyo en este tema del señor Contralor; si a eso le agregamos la insuficiencia de recursos en las contralorías territoriales, es decir la posibilidad de funcionar en el marco de la ley 617 y muchos decretos reglamentarios, conceptos y directrices que agobian y asfixian el control fiscal territorial, estamos seguros que contaríamos con la participación de la Contraloría General de la República en estas propuestas.

La CGR es órgano superior del control fiscal y tiene importantes competencias constitucionales y legales de armonización y fortalecimiento del sistema. El Auditor invitó a participar y a aportar conocimientos y experiencia en este espacio de reflexión y discusión, para elaborar entre todos un modelo de control fiscal territorial más efectivo, con resultados, con beneficios, fortalecido, que pueda luchar contra la creciente corrupción territorial. Espacios como éste deben contribuir a que juntos construyamos la propuesta de reformar y fortalecer el control fiscal territorial, de una manera técnica y en el marco de esta Misión para que, al cabo de los cuatro o cinco meses que ésta se tomará para presentar las propuestas, cuente con la participación de todos, en mesas de trabajo. Cerró diciendo: *“estoy seguro que ofreciendo*

*un instrumento técnico, sopesado, no mediático, no coyuntural, sino un instrumento muy bien elaborado en lo técnico, contribuiremos a que en el próximo Gobierno, sea quien fuere el Presidente de la República, podamos entre todos y con el apoyo por supuesto del Congreso de la República que nos acompaña, presentar esta reforma”.*

Finalmente, el Auditor reiteró que ha trabajado en la defensa del control fiscal por espacio de 15 años desde la Contraloría de Bogotá cuando fue jefe de la oficina Jurídica y hoy la causa común es fortalecer el Sistema Nacional del Control Fiscal. Las diferencias conceptuales o las competencias de control que le corresponde ejercer como Auditor General de la República no son diferencias en lo substancial y lo fundamental: *“no estoy de acuerdo con la supresión de las Contralorías Territoriales y sí estoy de acuerdo con su fortalecimiento, con su independencia y con su ética en el ejercicio del control”.*

#### **Resumen de la intervención del Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero:**

Señaló que las prácticas de corrupción son obstáculo para el fortalecimiento de la legitimidad, gobernabilidad y confianza en las instituciones públicas y privadas y del desarrollo equitativo; sus alcances son mayores cuando se emplean mecanismos cada vez más sofisticados con base en avances de los sistemas informáticos. Enfatizó en el hecho que, aunque se han implementado normas para combatir la corrupción, son numerosos los casos y cuantiosos los recursos del erario involucrados en estas prácticas, que se han venido adecuando a las modificaciones introducidas en las normas, especialmente las relacionadas con

la contratación; y han aparecido nuevas formas para la captura del Estado.

Transcurridos casi 20 años de la reforma introducida al control fiscal por la constituyente de 1991 se requiere de nuevos enfoques que corrijan las debilidades que tiene el ejercicio del Control Fiscal posterior y selectivo, sobre todo al momento de efectuar una adecuada evaluación y corrección de las desviaciones en la administración pública.

El Contralor General se refirió en seguida a la urgencia de una **reforma legal** que permita unificar en un **estatuto de control fiscal** todos los aspectos relevantes para lograr los objetivos propuestos por la Constitución. Este nuevo régimen debe reglamentar con detalle y contenido substancial los conceptos de control y gestión fiscal, establecer los criterios y reglas para su ejercicio y determinar el alcance del control posterior y selectivo para estructurar los principios y sistemas del control fiscal. Es inaplazable ampliar y categorizar el contenido del denominado **control social** como un mecanismo de participación ciudadana específico dentro del marco de la democracia participativa y de la ley estatutaria que desarrolla tales instrumentos, enalteciendo y promoviendo el vínculo de la sociedad civil en la vigilancia del patrimonio del que, en todo caso, es un titular legítimo. Es prudente establecer reglas precisas de procedibilidad en lo relacionado con el control fiscal *excepcional*, el control *prevalente* y el *concurrente* sin que se vulnere la competencia de las contralorías territoriales.

Es imprescindible, señaló el Contralor, **fortalecer el vínculo de coordinación** entre los organismos

de control del orden nacional y territorial para que el desarrollo de sus funciones misionales se de en forma armónica y, de otro lado, para que se pueda hablar en estricto

sentido de existencia de un Sistema de Control Fiscal en Colombia. Resulta fundamental fortalecer ese Sistema para una articulación efectiva de las funciones de los órganos de control fiscal en el país, con tareas conjuntas de capacitación, información y asesoría técnica, de forma que se logre el uso de metodologías unificadas y estandarizadas, con respeto de la autonomía e independencia de los organismos de control territorial y propendiendo por su fortalecimiento institucional. Informó que la CGR tiene elaborada y en proceso de revisión la resolución orgánica para armonizar los sistemas de control fiscal del orden nacional y territorial, con lo cual se instituye el SINACOF, para mejorar la calidad y cobertura del control fiscal sobre los recursos públicos, optimizando los recursos técnicos, humanos y financieros y fortaleciendo el marco institucional del nivel nacional y de las contralorías territoriales.

Seguidamente indicó que se requiere hacer extensivo a las contralorías territoriales la utilización de la *función de advertencia* que sólo tiene reglamentación legal expresa atribuida a la CGR; así estos órganos de control fiscal pueden en forma preventiva advertir a los titulares de la gestión fiscal sobre un proyecto de decisión administrativa que puede dar origen a un grave deterioro del patrimonio público o crear riesgos inmanejables o provocar erráticos procederes de gestión, advertencia que en todo caso no limita ni condiciona la

*“[...] fortalecer el vínculo de coordinación entre los organismos de control del orden nacional y territorial para que el desarrollo de sus funciones misionales se de en forma armónica y, de otro lado, para que se pueda hablar en estricto sentido de existencia de un Sistema de Control Fiscal en Colombia”.*

independencia del responsable fiscal para asumir las decisiones ponderadas que considere. Sugirió una función de advertencia particularizada para efectos de la contratación estatal, teniendo en cuenta que en este escenario de la gestión pública se producen más desvíos y equivocaciones por parte de los titulares públicos y privados; ello debe ser complementado con un control fiscal sobre los interventores en la contratación pública, dada la especial relevancia de su rol para garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Recomendó establecer una reglamentación específica con mayor detalle en los denominados **procesos sancionatorios fiscales**, para superar eventuales obstáculos a la labor de control o sancionar por injustificados incumplimientos a los responsables de la administración pública.

En el caso de los **procesos de responsabilidad fiscal** se requiere la determinación de varias modalidades de acuerdo con la gravedad y cuantía del posible detrimento, a fin de tener procesos abreviados. Es imprescindible reglamentar la atribución constitucional otorgada a los contralores de **solicitar la suspensión de funcionarios** mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal, aplicando para ello el principio de **Verdad sabida y buena fe guardada**, dado que se han presentado dificultades para su aplicación. Es preciso determinar con claridad cuáles son los sujetos de control fiscal, ya que en la práctica entidades que

administran recursos públicos han pretendido estar fuera del alcance y competencias asignadas a la Contraloría; es el caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.

Seguidamente, el panelista se refirió al nivel territorial del control, en donde es primordial el fortalecimiento y **modernización de los procesos**, ejecutando actividades que se articulen con la regulación nacional, desarrollando herramientas de control fiscal participativo, innovador y competitivo. Resulta útil la certificación del proceso y el ajuste del modelo administrativo de las contralorías territoriales a las exigencias de la norma técnica de calidad para la gestión pública NTCGP 1000-2004, de forma que se garanticen procesos más estrictos y con mayores beneficios.

Informó que la CGR ha elaborado un proyecto de Ley que propone cambios importantes en la organización del proceso de responsabilidad fiscal. Es ineludible garantizar la autonomía e independencia de los órganos de control que, de acuerdo con estudios realizados entre la CGR y el BID, dependen de tres aspectos fundamentales como son: Del **lugar** que se dé al organismo en la estructura del Estado; del **sistema de elección** del Contralor General y de su **autonomía** presupuestal y administrativa; además debe revisarse lo que tiene que ver con el **período** del Contralor General que no es conveniente que continúe siendo de cuatro años, lo que limita la especialización y la independencia de quien ejerce las funciones.

Pese a las debilidades que se han evidenciado en el modelo de control fiscal vigente, la CGR ha enfocado su esfuerzo en acciones concretas

para combatir la corrupción, lo que se plasmó en el Plan Estratégico del 2007 – 2010 y en los objetivos corporativos que propenden por la búsqueda de la eficiencia y moralidad en la gestión pública, así como la articulación de un control fiscal participativo más dinámico en interacción con la ciudadanía, como una alianza para proteger lo público y contrarrestar la corrupción. Finalmente, el Contralor felicitó al señor Auditor General por esta iniciativa de buscar condiciones para formular los principios de una reforma de control fiscal territorial y ofreció su apoyo y respaldo a esta iniciativa.

**Eduardo Somensatto, Representante del Banco Mundial en Colombia:** Señaló que el Banco Mundial BM está satisfecho de aportar y apoyar al Estado dentro del proceso de modernización del sistema y del aparato de control fiscal, así como del manejo de la política fiscal en Colombia. Recordó que el Banco ha estado involucrado en los últimos 15 ó 20 años, en este proceso, financiando programas para la modernización de los sistemas y procedimientos. Hoy se reconoce que, después de haber logrado ciertos objetivos con el Gobierno Central, el enfoque deber ser el **aporte a los gobiernos subnacionales**. Mirando hacia el futuro, no solamente en términos de financiamiento y del mejoramiento de los sistemas, los organismos estarán cada vez más trabajando directamente con las entidades y con los gobiernos subnacionales y, dado ese futuro y esas iniciativas, es decisivo el papel de la Auditoría en identificar el enfoque actual para reformar los sistemas y ante todo asegurar que haya un mejor control al manejo de la política fiscal.

Lo anterior -apuntó el representante del BM- nos daría la pauta, para que podamos también pensar en armar nuestro aporte y apoyo a la iniciativa; es importante reconocer

que Colombia ha sido uno de los países líderes en establecer sistemas nacionales que pueden ser usados por todos los cooperantes presentes en el país. Esto es un paso importante y toda una iniciativa internacional para que cada vez más los países usen sus propios sistemas y sus propios mecanismos de control y procedimientos en la utilización de los recursos internacionales; Colombia está liderando este esfuerzo y con todo el aporte y el enfoque en fortalecer las capacidades de los Gobiernos nacionales **estamos generando las bases** para que en el futuro el aporte y la cooperación internacional pueda ser canalizada **hacia los gobiernos locales** y que el uso de los recursos se haga dentro del contexto del manejo fiscal financiero y presupuestal establecido y diseñado por los colombianos. En este sentido quiero felicitarlos por esta iniciativa y nosotros estamos atentos para ver de qué manera podemos continuar apoyando este proceso.

**Resumen de la intervención del Editor de Investigaciones de la Revista Semana, Carlos Huertas:** En nombre de la revista agradeció a los participantes por manifestar su interés para debatir este, que es uno de estos temas sensibles transversales que siempre está en la agenda pública; seguidamente transmitió lo que llamó algunas infidencias de lo que ocurre semanalmente al interior de los consejos de redacción de Semana en donde *“discutimos en hacer una publicación evaluando que ha pasado con las múltiples denuncias que*

*“[...] estamos generando las bases para que en el futuro el aporte y la cooperación internacional pueda ser canalizada hacia los gobiernos locales...”*

*se hacen sobre temas de corrupción, en un medio de comunicación que como ustedes saben cada número se caracteriza por tener alguno de estos hechos que desangran al erario”.* Desafortunadamente el ejercicio tiene una vida corta porque el desánimo es grande; no se necesita explorar mucho para encontrar que los resultados en términos de **cuánto recuperó el Estado** después de la espuma de los acontecimientos. El señor Auditor en unas declaraciones de prensa calculaba que alrededor de solamente un peso, de cada cien que se le embolatan al Estado, se recupera. Entonces, estas publicaciones siempre naufragan y no terminan materializándose en un producto periodístico concreto y además naufragan porque viene una nueva publicación de una nueva denuncia que le quita el espacio a la anterior.

En su intervención examinó brevemente los temas de la convocatoria. Explicó que, con el proceso de la descentralización después de la Constitución del 91 se inició un proceso social y democrático muy importante, pero también comenzó algo que coloquialmente se llama la **democratización de la corrupción** que ha tenido unos efectos implacables en socavar la democracia del país; aquí las entidades de control fiscal tienen un papel fundamental; pero –no en todos los casos– desafortunadamente son entidades que no van a decir nada nuevo, han caído en manos de la politiquería, de la burocracia y se han aliado con las entidades

y con los individuos que deberían ser sujetos de control y, de esta forma, se están deslegitimizando. El balance y el diagnóstico es fácil de hacer, a los periodistas de investigación les termina siendo relativamente fácil encontrar casos de corrupción, porque ya las modalidades están sobre diagnosticadas; los casos de raponazo simple y sencillo están a la orden del día; los mecanismos de captura de recursos del Estado a través de carteles de abogados han logrado sofisticados mecanismos para apropiarse de recursos que no son susceptibles de ser embargables y a pesar de esto se embargan a través de unas pretensiones y de unos mecanismos que no son legítimos, que no son legales.

La triangulación de recursos a través de cooperativas o de prestigiosos organismos de cooperación internacional y de mecanismos más sofisticados como las ahora llamadas mesas de dinero, las concesiones de servicios públicos. Todo esto lo conocemos y ustedes que están en el campo saben cómo funcionan, quiénes son los protagonistas, saben dónde terminan los recursos. El Congreso y el gobierno destinan para la vivienda de interés social, para acueductos, etc. volúmenes importantes de recursos que se

pierden en el camino, pero después de la denuncia no pasa nada; pasan los años, son procesos largos que los abogados han logrado habilidosamente dilatar en el tiempo, pierden interés público y ni siquiera logran tener una condena social real; y al final del día termina con el balance que comenta el Auditor en su intervención periodística ayer, de un peso recuperado por cada cien embolados.

El problema no es solamente que esto sucede, sino que **nos acostumbremos a este sistema**. Digamos de manera respetuosa y más con un ánimo provocador que con un ánimo de calificar una situación: creo que un sistema que no tiene dientes, que no es capaz de administrar justicia en vigilancia de recursos del erario termina siendo un sistema cómplice de la corrupción; los esfuerzos que se han hecho son importantes y este es un escenario para hablar de ajustes, pero ajustes de fondo. De ahí que celebro la concurrencia de congresistas tan comprometidos con este tema de control fiscal que seguramente van a llevar las iniciativas de las discusiones que surjan de este panel de expertos a sus demás compañeros para sacar adelante cualquier iniciativa en beneficio del erario, concluyó el Editor de Semana.

## **PRIMER PANEL**

# **“PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LAS FINANZAS TERRITORIALES Y EL PAPEL DEL CONTROL”.**

### **CONFERENCISTAS:**

**ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA**

**OSWALDO PORRAS VALLEJO**

**LEONARDO VILLAR GÓMEZ**

**ROSA MARGARITA ROLDÁN**

### **MODERADORA**

**LINA ZULUAGA**

Directora de Proyectos Especiales de la Revista Semana





Antonio Hernández Gamarra

## REFORMA TERRITORIAL: MÁS AUTONOMÍA, MÁS RECURSOS, MÁS CONTROL

**Abstract:** *El panelista informó que la ponencia es producto de un trabajo conjunto con otros autores. En 2008 elaboraron para la Federación Nacional de Departamentos un documento con propuestas para reformar la finanzas departamentales, en el cual empezaron por preguntarse qué había que hacer para darle fortaleza a las finanzas territoriales y eso suponía, en primer término, responder para qué necesitamos los recursos, lo que condujo entonces a una discusión más amplia sobre la reforma territorial en términos de autonomía, en términos de recursos y en términos de control.*

La **autonomía** va a ser tema de debate nacional en los próximos meses; la **autonomía regional** está atravesada por matices que van desde la profundización de la descentralización como una manera de darle a las regiones la posibilidad de gestar iniciativas en materia de política pública en áreas tales como salud, educación, desarrollo vial y agropecuario; como en el tema de gestar los procesos de una mejor competitividad. Este es un primer matiz, **más funciones** para la región, mayor **autonomía territorial**. Llevamos 20 años tratando de que haya una verdadera Ley de Ordenamiento Territorial. Ha tenido 19 proyectos; esperamos que con la reciente expresión de esta voluntad popular en el Caribe, con la expresión de la región Bogotá-Cundinamarca de convertirse en una Región Admi-

nistrativa y de Planeación, con el debate sobre la necesidad de que se creen las regiones como entidades territoriales, el Congreso de la República atienda el clamor ciudadano y haya una mayor autonomía regional en Colombia.

En mi opinión, afirma Hernández Gamarra, y eso responde parte de la pregunta del doctor Gómez, más autonomía, más descentralización **fortalece la democracia** nacional y local y, contra lo que algunos creen, en Colombia necesitamos mucha más democracia y no menos democracia. Obviamente que, de lo que al respecto se decida, se va a responder la pregunta de **cuántos recursos**.

**Antonio Hernández Gamarra.** *Ex Contralor General de la República*

Sin haber resuelto el tema de las competencias no tiene ningún sentido, como tampoco tiene sentido darle a las regiones más competencias sin darles los recursos para que las desarrollen; y eso supone, en primer término, que tengamos claro cuáles son los problemas fundamentales de las finanzas territoriales, que son tres: (i) La altísima **dependencia** de las finanzas territoriales de los recursos de la nación. (ii) El **débil sistema tributario territorial** que hemos creado en el país y (iii) El **diseño antitécnico** de los impuestos territoriales. Veamos el siguiente cuadro que señala la **dependencia** de las finanzas departamentales de los recursos provenientes de la nación:

Intervalos Ingresos Propios/ Ingresos Corrientes (Porcentaje)	Número de Departamentos	Promedio Ingresos Propios/ Ingresos Corrientes (Porcentaje)
5-20	12	12.6
21-30	9	25.8
31-40	6	35.8
41-50	2	45.3
51-60	2	55.1
61-65	1	62.3
<b>Totales</b>	<b>32</b>	<b>26.9</b>

*Fuente: DAF-MHCP-2008*

En la primera columna se detalla cuál es el grado de dependencia, qué tantos son los recursos propios como participación de los recursos de los ingresos corrientes. Si sumamos los tres primeros números de departamentos, 27 departamentos tienen como parte de sus recursos propios máximo un 35% de la totalidad de sus ingresos. Por el contrario, sólo 5 tienen como recursos propios más del 45%. Los territorios en Colombia **dependen de los recursos nacionales** para sufragar el grueso de sus gastos y este es el primer debate que el país tiene que dar.

En cuanto al tema de la **debilidad del sistema tributario** es un problema que cumplió en el pasado cien años de estar en una Ley de 1909, donde el concepto dominante es el de *renta cedida*, es decir, no hay rentas autónomas territoriales en su mayoría, sino que la nación cede los recursos y después dice cómo se gasta y, desde luego, esto genera toda suerte de limitaciones. Y sobre el **diseño antitécnico de los impuestos**, dos ejemplos en aras de la brevedad: la sobretasa al impuesto de la gasolina que depende de que suba el precio del petróleo o que se devalúe la tasa de cambio, es decir es un impuesto ad - valorem con lo cual la inestabilidad de las finanzas es manifiesta; como desde luego lo son también las regalías porque dependen del precio internacional de los bienes y depende también de la tasa de cambio; entonces necesitamos unos impuestos que respondan a las necesidades de recursos pero también a otros propósitos como vamos a ver enseguida.

El segundo asunto en materia de falta de tecnicismo en el diseño de los impuestos está en el tema de los licores, a los que se les impone un tributo por el nombre y no por el contenido de alcohol: si es vino paga una cosa, si es cerveza paga otra, entonces ahí hay unos problemas graves que habría que resolver. Por eso nuestra propuesta de reforma al sistema tributario territorial en el trabajo que hicimos con Guillermo Perry y los otros expertos que mencioné, tiene esta categoría de tributo.

## Propuesta de reforma al sistema tributario territorial

1. Impuestos a los consumos con efectos nocivos sobre la salud
2. Impuestos para mejorar la movilidad y castigar la contaminación ambiental
3. Impuesto a la propiedad territorial
4. Monopolios rentísticos

Nosotros clasificamos los impuestos territoriales en cuatro grandes categorías: Primera: Impuesto a los consumos con efectos nocivos sobre la salud: tabaco y licores; hay quienes dicen “*quieren financiar el deporte con el vicio*”; es totalmente al revés, hay que **gravar el vicio** para que haya menos consumo y ese es el objetivo del sistema impositivo y después qué hace con la plata es otro problema, pero el impuesto es servicio; entonces no se critique el impuesto al vicio por la finalidad a la que está destinado y en ese sentido nuestro propósito apunta a que haya un impuesto a los licores por grado alcohólico con independencia del nombre que tiene. Esto trae dificultades porque las cervezas tienen mucho lobby y evidentemente no les gusta que los califiquen por el grado alcohólico; pero el Congreso tiene la obligación de afrontar este problema y afrontarlo de manera que sea un impuesto al alcohol y no al nombre de los contenidos alcohólicos. Igual con los cigarrillos, cuando lo que hay que gravar es el tabaco y no el nombre del cigarrillo o no el precio o no el tipo de cigarrillo; ahí también surgen problemas, pero el propósito es gravar los consumos nocivos a la salud.

Segunda: Impuesto para mejorar la movilidad, especialmente la movilidad urbana y para castigar la contaminación ambiental. Sería fundamental que la sobretasa a la gasolina y al ACPM fuera unificado, fuera un impuesto específico y no un impuesto ad valorem, de tal manera que cuando el señor del medio oriente amanece de mal genio y hay un aumento en el petróleo o se derrama un pozo o encuentran una cosa mejor en el Brasil, lo que sea, pues eso no tenga nada que ver con las finanzas departamentales.

Tercera: Impuestos a la propiedad territorial y especialmente impuestos al catastro, donde es fundamental que pensemos si realmente los municipios son los entes idóneos para manejar el catastro o si por el contrario deberíamos tener un proceso de centralización regional para quitarle a los grupos de interés local la administración de los impuestos territoriales. Y, desde luego, impuestos a la valorización de las tierras urbanas, para que haya justicia donde todos pagamos los efectos de la urbanización y sólo unos pocos se apropian, bien sea por la vía de la valorización urbana o por la vía rural, vía la construcción de carreteras.

Finalmente, reformas al tema de las loterías y de las licorerías. Esa era nuestra propuesta; algunos de los nombres los tomó el gobierno a la hora de las ideas en el tema de la emergencia social.

*“[...] Si tenemos **más recursos necesitamos más control**; pero control para observar, control para tener información, control para que los gobernantes rindan cuenta, control para fortalecer la democracia”.*

## Más control: Social, Disciplinario, Fiscal

Si tenemos **más recursos necesitamos más control**; pero control para observar, control para tener información, control para que los gobernantes rindan cuenta, control para fortalecer la democracia. Desde luego no control para la represión, ni control para el autoritarismo, ni control estilo chuzadas, nada de eso. **Control social** para que haya una ciudadanía bien formada y bien informada, que pueda contribuir con los órganos del **control disciplinario** y fiscal a la supervisión de la gestión de los administradores públicos; control disciplinario para que haya cumplimiento de la Ley. Desde luego y esto es el tema central de la discusión, el control fiscal. Sobre este punto con Luis H. Barreto venimos apoyando a la Auditoría en un trabajo para fortalecer el control y eso responde también otra de las preguntas de Iván Darío: el papel de las Contralorías Territoriales en el buen uso de los recursos públicos: si el control fiscal ha de ser eficaz, es para que haya un **mejor uso de los recursos públicos, mejores políticas públicas y mejor gerencia pública**.

Esto requiere dos cosas: **vigilancia sobre la política pública** y en ese sentido el uso del **control de advertencia** sobre las políticas públicas es muy importante; recordemos cuando se dio la visita del señor Slim para comprar Telecom, en un acto publicitado, sin ningún concurso y los beneficios que generó el hecho de que el Contralor de la época dijera que tal venta debería de hacerse mediante un concurso público, para determinar si el Sr. Slim se ganaba o no el derecho a comprar

Telecom; afortunadamente no se lo ganó porque hoy tendríamos un monopolio ciento por ciento en materia de comunicaciones. Y, finalmente, mejor **gerencia pública**.

En materia de **control fiscal macro**, lo que estamos ayudando a la Auditoría es a que tengamos: (i) Vigilancia a la observancia de la Ley, (ii) Vigilancia de la calidad de las políticas públicas y (iii) Más y mejor información a la ciudadanía. Si las Contralorías territoriales se ganan la credibilidad y se ganan la respetabilidad -y este es un sí grande, porque en este momento muchas no las tienen porque la ciudadanía respeta lo que hacen y lo defienden y sienten lo que hacen. En este sentido, proponemos que los informes sobre finanzas y la deuda pública territorial den cuenta de los siguientes elementos:

1. Legalidad y razonabilidad de la aprobación de los presupuestos públicos. ¿El presupuesto se conformó de acuerdo con la Ley? ¿El presupuesto que se aprobó es razonable desde el punto de vista de los ingresos y de los gastos?
2. Adiciones y modificaciones: justificación y oportunidad. Cuando se modifica el presupuesto ¿tiene una justificación clara en su monto y su oportunidad? Y aquí una anécdota: en el 2008 en Casanare con ocasión del aumento a los precios del petróleo hicimos un examen para el trabajo que estamos haciendo para la Auditoría y encontramos que en 22 municipios, el presupuesto final fue más del doble del inicial y hubo un municipio que tuvo siete veces el presupuesto inicial, desde luego nada de eso se ve reflejado en el bienestar de la gente.

3. Tercer elemento de ese informe: Evaluación de la ejecución presupuestal. Pero evaluación de verdad; no es evaluación decir cuánto subió y cuánto bajó.

*“[...] Este es un proceso pedagógico de largo aliento. Las Contralorías Territoriales son poco homogéneas en su capacidad, en la gente que tienen, pero la idea de la Auditoría de que se mejoren es fundamental...”*

Los informes que hemos estudiado son en ese sentido dignos de mejoras sustanciales; necesitamos razones de porqué se ejecutó el presupuesto de la manera en que se ejecutó.

4. Impacto del gasto público en el bienestar. Es fundamental y esto es aplicable para todos: para la Contraloría General y para las Contralorías Territoriales; hay mucho que hacer en este campo, para qué sirve el gasto público, qué impacto tiene la cobertura de educación, salud, etc. Qué bienestar produce en la población y ojala en el futuro acabemos con la distinción entre gasto de funcionamiento y gasto de inversión; ¿el gasto de inversión es bueno si se ejecuta en el 95%? ¿Y qué impacto tuvo? ¿Qué significó?

5. Indicadores de desempeño (fiscal, normas y gestión) de las administraciones locales; ¿Cuál ha sido el déficit, cuál el déficit corriente? Déficit de capital; Déficit primario, etc. Informe

*“[...] más autonomía, más descentralización fortalece la democracia nacional y local y, contra lo que algunos creen, en Colombia necesitamos mucha más democracia y no menos democracia.”*

de desempeño. Cumplimiento de la norma ¿Se cumplió la ley 617 sobre gastos de funcionamiento? ¿Se cumplió el marco fiscal de mediano plazo? ¿La sostenibilidad de la deuda? ¿Se cumplieron las normas sobre la condonación de la deuda? Informes de gestión: Qué hizo la administración, en qué mejoró la gestión pública. Y, finalmente, el informe debe tener unas recomendaciones y advertencias.

Este es un proceso pedagógico de largo aliento. Las Contralorías Territoriales son poco homogéneas en su capacidad, en la gente que tienen, pero la idea de la Auditoría de que se mejoren es fundamental y, junto con el control macro, tendríamos un **mejor control micro** donde haya: (i) Una certificación de la calidad de la gestión. (ii) Un plan de mejoramiento y (iii) Beneficios expresos. Ese es el informe que nosotros quisiéramos que las Contralorías Territoriales produzcan para la Asamblea o Concejo como órgano de control político,

para las universidades como órgano de control social y en general para la ciudadanía.

## Oswaldo Porras Vallejo

**Abstract:** *Inició dando respuesta a las dos primeras preguntas del señor Auditor sobre el proceso de descentralización, si se ha debilitado o fortalecido y si hay desangre en las finanzas por falta de control. Veremos –afirmó– con algunas cifras, que el proceso de descentralización se ha fortalecido: primero, los gobiernos territoriales ejecutaron el 51% de los impuestos que pagamos en el año 2008. Más o menos 90 billones se pagaron de impuestos municipales, departamentales y nacionales; el 51 % lo ejecutaron entes territoriales; segundo, lo anterior, a su vez ha permitido más autonomía, se han clarificado más las competencias, las transferencias han sido crecientes en términos absolutos; hay más mecanismos de participación ciudadana. Pero, también es evidente que, si bien han mejorado las finanzas, la autonomía y los servicios, **los resultados en término de productos no se compadecen con los recursos invertidos.***

**S**e requiere no sólo más control, sino más asistencia técnica y más fortalecimiento social; resulta muy difícil para efectos de control nacional o territorial poder atender 1.100 municipios, 45 billones de gasto al año, más de 500 mil proyectos. Entonces, es necesario **empoderar a la comunidad** y ese empoderamiento se da con **más información**; mientras un ciudadano tenga claro cuáles son los recursos que recibe su municipio, cuánto cuesta atender una persona en régimen subsidiado, cuánto cuesta un

niño matriculado, cuánto cuesta la gratuidad en la educación. Cuando un ciudadano tenga la misma información de un alcalde, en esa medida el control va a mejorar; en resumen, más información para empoderar más al ciudadano, para que ayude al control y mucho más **asistencia técnica**; estas son parte de nuestras recomendaciones.

La Contraloría debe no sólo concentrarse en las normas de control, sino también acompañar a la administración municipal y departamental para que haga una buena gestión.

Oswaldo Porras Vallejo. *Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación*

Sobre el **panorama fiscal**, el panelista recordó que Colombia se centró en mejorar la eficiencia en el gasto público; democratizar la

vida local; responder mejor a las demandas de los ciudadanos; fortalecer la autonomía local; mejorar el bienestar social. Señaló algunos logros en lo político: la elección popular de alcaldes, la puesta en marcha de mecanismos de participación. En lo fiscal: transferencias crecientes; en lo administrativo: se han clarificado y entregado mucho más competencias y, en lo económico: se han fortalecido y de alguna manera proferido los entornos territoriales competitivos. Los Alcaldes están pasando de ser administradores de recursos y servicios públicos a ser **gerentes del desarrollo** y esa es la fase más importante del Modelo de Descentralización.

Al mirar en la historia, antes de la reforma, durante el período 1990-1997 había un crecimiento desbordado en los gastos. Para ese período hubo una mayor presión del gasto de funcionamiento y el consecuente desahorro corriente. El nivel de endeudamiento llegó a ser insostenible, una gran dependencia del crédito, retraso en los pagos, acumulación de pasivos.

Esta crisis empezó a suavizarse a partir del año 1997. Y, comenzando la década del 2000 la respuesta se manifiesta en temas como: (i) Un **flujo creciente de recursos**; aumento y sostenibilidad de las transferencias a los gobiernos territoriales; distribución de transferencias con criterios que promuevan eficiencia y equidad; aumento de la tributación territorial. (ii) **Sostenibilidad y responsabilidad fiscal**; endeudamiento sostenible: la ley pone límites a la posibilidad de endeudarse los municipios; los gastos de

funcionamiento se vuelven viables; recuperación de la viabilidad fiscal de la mayoría de las entidades territoriales y (iii) **Medición y difusión del desempeño fiscal** de las entidades territoriales.

Recordó que el artículo 78 de la Ley 617 obliga al DNP a evaluar la gestión fiscal de todas las entidades territoriales. Los principales resultados de la **evaluación al desempeño fiscal** señalan que ha habido un mayor gasto descentralizado. Los gobiernos municipales gastaban en el año 1984 el 11.9% y hoy gastan el 24.9%. Además ha habido transferencia creciente de recursos y una mejora en los balances financieros de los gobiernos territoriales: en términos del PIB eran del 8.5% hoy son 9.65%. Ha habido también un mayor dinamismo de la inversión y menores gastos de funcionamiento. De igual manera, el control de los gastos de funcionamiento y la recuperación tributaria han generado un mayor ahorro.

El DNP evalúa también la gestión pública territorial, no solamente la fiscal. Contamos, señaló, con resultados de lo que pasa en los municipios, si están cumpliendo su plan de desarrollo en términos de metas, cómo están en relación con la Ley 715; si están presupuestando los porcentajes legales. La capacidad administrativa en términos de cuál es la idoneidad que tiene la administración, la estabilidad del personal, si tienen sistemas de control interno, si contratan directamente o por licitación, cuáles son sus relaciones

*“[...] Los principales resultados de la **evaluación al desempeño fiscal** señalan que ha habido un mayor gasto descentralizado. Los gobiernos municipales gastaban en el año 1984 el 11.9% y hoy gastan el 24.9%”.*

con el Concejo municipal. Igualmente se evalúa la eficiencia, qué tanto están rindiendo los recursos, cuál municipio con los recursos públicos produce más matriculas, más educación, más salud más vacunas. También se mide el desempeño fiscal, la capacidad de autofinanciamiento, respaldo de la deuda, la calidad de las transferencias, la magnitud de la inversión. La evaluación la hacemos desde el año 2000 y sintetiza en un solo dato la calificación promedio del desempeño fiscal departamental, pasando de 55 a 60 en el último año, mientras el indicador de desempeño fiscal municipal pasó de 53 a 62, lo que evidencia que ha habido un dinamismo, mucha más estabilidad, una mejoría en las finanzas territoriales.

### ¿Qué mide la evaluación de desempeño integral?

Los componentes de la evaluación integral de los municipios como unidad de gestión son: la **eficacia** (cumplimiento de las metas del plan de desarrollo), la **eficiencia** en la gestión (cantidad de producto por recurso invertido o productividad); **requisitos legales** (el cumplimiento de la Ley, la adecuada incorporación y ejecución de los recursos del SGP) y la **capacidad de gestión** (administrativa y desempeño fiscal).

En 2008, el desempeño integral del 58 % de los municipios evaluables alcanzó una calificación superior a 70 puntos. Existe una buena parte de los municipios con calificación muy por debajo de lo mínimo. Este ejercicio nos ha permitido concluir en términos de resultado de la gestión, que hay problemas comunes en la gestión territorial:

poco análisis y previsión de las contingencias, por ejemplo deudas y pasivos altos, incremento en el gasto administrativo, baja capacidad para generar rentas propias, presiones fiscales del sector descentralizado, débil capacidad de defensa jurídica de las entidades territoriales y débil efectividad de la inversión social. En síntesis, la baja capacidad de gestión se traduce en una débil efectividad de la inversión pública.

### Consecuencias de los problemas comunes en departamentos y municipios y acciones para superarlos

**Consecuencias:** Insostenibilidad del gasto público, de la deuda y de los pasivos; incremento insostenible del déficit; embargos recurrentes; restricciones a la administración para cumplir sus competencias en la entrega a la comunidad de bienes y servicios y debilidad en la gestión financiera y en la toma de decisiones. Entonces es necesario definir sobre cuáles variables financieras deberíamos orientar las acciones, con el apoyo decidido de las contralorías.

**Acciones:** Las contralorías deben apoyar no solamente al control social fiscal sino también **cómo prevenir los riesgos**. Aquí hay un trabajo muy importante a nivel territorial y lo que se sugiere en términos de variables sobre las cuales fomentar las acciones es: aumentar el recaudo de ingresos propios; evaluar y promover el cobro de cartera de impuestos; lograr un déficit fiscal sostenible con capacidad para pagarlo; tener gastos de funcionamiento razonables; depurar y reestructurar los

pasivos y las deudas para priorizar su pago; eliminar el gasto innecesario para liberar recursos que atiendan las prioridades de pago de pasivos y deudas; definir y aprovisionar pasivos contingentes; priorizar la inversión con mayor costo-beneficio.

Además, algunas actuaciones que serían lo que llamamos el *deber ser* en términos de acciones para evitar las crisis fiscales territoriales: definir reglas fiscales claras de corto y mediano plazo en todos los municipios y departamentos (Marco Fiscal de Mediano Plazo); efectuar monitoreo permanente a las finanzas, detectar signos de problemas fiscales, depurar deudas y pasivos, analizar causas y alternativas viables para responder a las problemáticas; tomar medidas inmediatas ante problemas detectados (problemas por ejemplo que puedan resolverse en el corto plazo, planes de mejoramiento en menos de un año o problemas estructurales que requieren acciones de largo plazo y/o medidas de choque); definir metas de disciplina fiscal, (por ejemplo, llegar a un ahorro corriente del 40% de los ingresos en el primer año); definir metas de promoción del desarrollo económico que contribuyan a ampliar la base gravable; definir tiempos cortos para lograr metas; definir instrumentos para lograr metas; sistematizar los procedimientos tributarios, defender el patrimonio de las entidades territoriales; evaluar el impacto del sector descentralizado en las finanzas del gobierno municipal.

Ahora bien, **¿qué instrumentos existen para realizar esta tarea?** Entre otros, están (i) Los planes de desempeño financiero para lograr metas en:

*“[...] Las contralorías deben apoyar no solamente al control social fiscal sino también cómo prevenir los riesgos. Aquí hay un trabajo muy importante a nivel territorial...”*

ingresos propios, premios fiscales; ingresos corrientes de libre destinación (cómo lograr un plan de desempeño para lograr metas en cada una de estas variables sería un instrumento que se podría promover). (ii) Instrumento de reestructuración de deudas (Ley 358 de 1997); (iii) La Ley 617 que permite a los gobiernos locales diseñar planes de ajuste financiero. (iv) Las evaluaciones rápidas; (v) El monitoreo que se viene realizando. (vi) Reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999); (vii) Ley de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). (viii) Las alianzas estratégicas entre gobiernos municipal y departamental; (ix) Los convenios y (x) La posibilidad que pueden tener después de asociarse.

Finalmente, el panelista mencionó que el DNP dispone de importante información que sobre este particular produce y a la que pueden tener acceso las contralorías. Para concluir, hizo referencia a un caso exitoso en materia de finanzas y de gestión que ha sido el Municipio de Nobsa. Manifestó la voluntad del DNP de apoyar la consolidación en las entidades territoriales de una cultura de la evaluación de cuentas, avanzar hacia un esquema de políticas diferenciadas con enfoque territorial, consolidar un sistema único de captura de información fiscal territorial y el sistema de monitoreo, seguimiento y control sobre la efectividad del gasto territorial, ejecutar medidas preventivas y correctivas en los Gobiernos Territoriales donde se confirmen eventos de riesgo.

## Leonardo Villar Gómez

**Abstract:** *Hizo referencia al reporte anual de la CAF, que este año versará sobre desarrollo local a nivel latinoamericano. Examinó los alcances de la globalización y los fenómenos que se produjeron al interior de los países, en lo relativo a la movilidad de los factores mano de obra, mercancías y a que las empresas empezaran a relocalizarse de manera más fácil.*

**A**l analizar qué factores afectan el desarrollo de una ciudad o de una región frente a otras, se encuentran elementos exógenos, que no dependen de las autoridades de cada localidad; por ejemplo, hay ciudades o regiones que se desarrollan por el clima, porque están localizadas cerca de recursos naturales que se explotan en un momento dado o están localizadas cerca de las vías de comercio internacional o de las grandes carreteras nacionales y ese es un factor que no depende de las políticas locales.

También hay elementos de convergencia, por ejemplo, hay una tendencia a que ciertas regiones o ciudades un poco desarrolladas crezcan más rápido porque se presentan oportunidades propias de no haber sido explotadas; este proceso

también entra en contraste con otros procesos de aglomeración y de concentración que surgen también de las oportunidades que tienen las ciudades y las regiones donde ya hay un aparato productivo instalado grande y donde es fácil encontrar mano de obra disponible, insumos, mercados, etc. Esto genera un desarrollo particular por un proceso de aglomeración en esas localidades.

La política que desarrollan las autoridades locales puede influir mucho sobre el desarrollo relativo de esas localidades, ciudades o territorios. Se genera desde el territorio estímulos a la migración, a la inversión nacional e internacional y también una gran oferta de servicios, parques, transporte, facilidades para vivir. Influye en que haya en esa ciudad

la mano de obra disponible para un proceso de desarrollo adecuado y las autoridades pueden propiciar lo que llamamos en ese informe una

**Leonardo Villar Gómez.** *Vicepresidente de sistemas financieros de la Corporación Andina de Fomento –CAF–.*

*institucionalidad blanda*, que es toda esa red de relaciones entre el sector público, el privado y la sociedad civil que puede generar unas condiciones para que en un momento dado se impulse el desarrollo.

La descentralización se ha identificado de manera errónea con transferencias. Hay casi una identidad en las discusiones, más descentralización-más transferencias, creo que Antonio Hernández en su trabajo plantea muy claramente que esa no es una identidad adecuada. Descentralización no significa más transferencias, sino más funciones para los entes territoriales y más autonomía. Otro mensaje de este estudio de la CAF consiste en que, es de la capacidad de decisión de los entes territoriales de donde surge la capacidad por impulsar su desarrollo, no de mayores transferencias desde el centro.

Hay impuestos de carácter local en los cuales es importante tener criterios mínimos a nivel nacional, pero con autonomía para los entes territoriales para que puedan definir las bases gravables y las tarifas solo con criterios técnicos, en casos como los impuestos prediales o al consumo, como los impuestos a la gasolina, al consumo de bienes como los mencionados de licores, tabaco, tasas de registro automotriz y los impuestos al tránsito que tienen que ver con el castigo a la contaminación ambiental y mejorar la movilidad urbana. Son este tipo de impuestos que deben ser de manejo local y ser parte de una mayor autonomía para los entes territoriales; debe haber **mayor capacidad** para decidir también **sobre los gastos** por parte de los entes territoriales y una mayor autonomía para regular muchos aspectos de la vida pública.

El mensaje central es a favor de esa mayor autonomía; hizo referencia a un trabajo que elaborado en

Colombia para el informe de la CAF, que muestra cómo el acceso a servicios educativos y a salud viéndolo por municipios, es mejor en aquellos municipios en los cuales los recursos propios tienen un mayor peso en el financiamiento total del ente territorial y que es exactamente una idea en la dirección que planteaba Antonio Hernández de la necesidad de **aumentar los recursos propios** para el manejo de las entidades territoriales, que además genera estímulos a que los recursos sean utilizados de manera más eficaz. Son preocupantes los datos según los cuales por ejemplo 27 departamentos cubren menos del 35% de sus gastos con recursos propios y el resto está cubierto con recursos de transferencias.

Si se quiere dar mayor autonomía a la toma de decisiones por parte de los entes territoriales, el tema de control fiscal adquiere una relevancia particular; ese control fiscal debe ser para apoyar la libertad de decisión de los gobernantes locales sobre las políticas, que deben ser hechas por los actores elegidos para ese propósito.

Es importante avanzar en otro tema que se mencionó, que es la homogenización de todos los criterios, de los procedimientos entre las distintas instituciones que participen en el control fiscal. Que esas instituciones estén centralizadas en la Contraloría General o que haya Contralorías Territoriales es un debate complejo y lo fundamental es avanzar en la dirección de lo que el Auditor llamaba un sistema nacional de control fiscal, que unifique criterios de todas las entidades territoriales y ayude a garantizar que no haya duplicaciones burocráticas, ni heterogeneidad en los procedimientos y criterios con los que se evalúa cada uno de los entes territoriales.

## Rosa Margarita Roldán

**Abstract:** *Indicó que centraría su intervención, desde las competencias de la Contaduría General de la Nación: en los logros en materia de Contabilidad pública; en la información contable; el control y los retos y desafíos en materia de contaduría pública con unas estadísticas de rendición de cuentas. En cuanto a logros, a la CGN se le ha reconocido liderazgo en materia de contabilidad patrimonial a nivel nacional e internacional. En los años 2004 y 2005 se trabajó la armonización de nuestra regulación contable con las mejores prácticas internacionales de contabilidad pública, normas que hoy son los dientes –como se refirió alguien en su presentación– que tienen las Contralorías para realizar su proceso auditor en las entidades públicas.*

Este régimen empezó a aplicarse en el 2007 y es de obligatoria aplicación por parte de las entidades públicas. Se han realizado procesos de capacitación sobre ese régimen y las normas que se expiden, asesoría y asistencia técnica a las entidades, que la información sea de mejor calidad para la consolidación que centraliza la Contaduría en el Sistema Consolidado de Hacienda e Información Financiera Pública SCHIP, fuente del Balance General de la Nación que se remite cada año a los organismos de control. Tratándose de la información y el control, con la expedición del régimen y las actualizaciones se ha

fortalecido la información pública y se han abierto caminos para el control. Además, se fortalece el concepto de que la **contabilidad patrimonial es más completa que la información presupuestal**, toda vez que incorpora criterios y conceptos que aquella no tiene y que es de importancia para la toma de decisiones por los gerentes públicos. La información contable también sirve para los fines sociales del Estado y para las diferentes formas de control, interno o externo, independiente de quien lo ejecute.

Pero también hay debilidades. Por más que se elaboren las normas, que se realice capacitación, asistencia técnica, las normas no se aplican en la forma en que se deberían aplicar; y esto se hace evidente con la cantidad de consultas contables que a diario llegan a la

Rosa Margarita Roldán. *Contadora General de la Nación.*

CGN y que denotan una debilidad en la cultura contable de los gerentes públicos, de las personas que trabajan en las áreas financieras de las entidades del sector público y, además, también se hace evidente con la cantidad de dictámenes negativos y algunas abstenciones por parte de los grupos auditores de la Contraloría en sus procesos auditores.

Anotó que es importante reflexionar en la multiplicidad de requerimientos que se le hacen a las entidades; retomó lo mencionado por Oswaldo Porras, en cuanto a que debe haber un consenso en las entidades nacionales y territoriales sobre la información que se requiere. En los años 2006 y 2007 por una iniciativa del Ministerio del Interior y de Justicia se trabajó el Formulario Único Territorial FUT, que llevó a recopilar y quitarle el agobio a las entidades y a los responsables de la información, de más o menos 58 formularios que fueron unificados con el FUT, pero se necesita más cobertura del FUT, que la información sea remitida completa y con la calidad suficiente para la toma de decisiones.

La Contaduría ha emprendido acciones con miras a fortalecer la cultura contable. Edita textos con temas de actualidad, fundamentales para la comprensión contable de las entidades. El informe de Control Interno Contable es consolidado por la CGN. A diciembre de 2009, las 292 entidades del nivel nacional reportaron su informe. De las 3.324 entidades del nivel territorial 755 no lo re-

*“[...] es importante reflexionar en la multiplicidad de requerimientos que se le hacen a las entidades; debe haber un consenso en las entidades nacionales y territoriales sobre la información que se requiere.”*

mitieron. Además, tenemos una categoría que es la contable, con un universo de 3.617 entidades, de las cuales 229 son del nivel nacional, incluido el Banco de la República y todas cumplieron. Mientras tanto, en el nivel territorial, 372 entidades resultaron omisas.

Como conclusión, a esta parte del Balance del sector público colombiano le va a faltar la información de estas entidades. Es más, 1101 municipios y 32 departamentos deben diligenciar la información de ingresos y gastos, pero no todas la están remitiendo. En la categoría de gastos, que se reporta en el Formulario Único Territorial, de 1101 municipios y 32 departamentos, 1008 cumplieron. En cuanto a gastos de inversión, solamente 989 la reportaron. El reporte de ingresos fue cumplido por 1007 entidades y el del servicio a la deuda por 782.

Finalmente, la Contadora General, hizo un llamado respetuoso a los organismos de control, incluida la Procuraduría, para que tengan en cuenta esta situación en el ejercicio de su función de vigilancia. Cuando existe omisión en el cumplimiento de los reportes a la CGN, debe haber sanción. Donde no hay cultura de rendición de cuentas, de hacer público lo público se favorecen los focos de corrupción.

## COMENTARIOS PRIMER PANEL

### “Propuestas para optimizar las finanzas territoriales y el papel del control”.

#### Antonio Hernández Gamarra

Resalta que el análisis presupuestal y de finanzas públicas debe complementarse con el análisis patrimonial; señala que en su informe hay unas recomendaciones adicionales y que uno de los problemas centrales es el tema de la consolidación de los balances y de la opinión que las contralorías deben dar sobre los balances consolidados de las entidades territoriales. En seguida, se refirió al tema de la equidad interregional en Colombia.

Existe una desigualdad regional aplastante; la periferia colombiana, el Caribe, el Urabá Antioqueño, el Pacífico, la Amazonía, la Orinoquia, el Sur del Huila y del Tolima y el Norte de Santander son un grupo territorial que es muy distinto del resto del centro del país en materia de bienestar. Para el propósito

de acelerar la equidad se requiere de una política nacional que implica recursos y el diseño de unos instrumentos especiales.

#### Oswaldo Porras

Primero, si bien se reconocen avances en materia de descentralización, una de las dificultades es que no se han reconocido las diferencias territoriales. Hay que avanzar en el modelo, entregar más competencias, pero hay que reconocer las capacidades territoriales. Hoy la normatividad relativa a Bogotá con 8 millones de habitantes se quiere replicar en cualquier norma para otras entidades territoriales, con las mismas obligaciones, las mismas competencias, todos tienen que tener un comité de deporte, una oficina de planeación, régimen de salud; hay que avanzar en este tema

en políticas diferenciadas y ello también implicaría que la asistencia técnica debe ser diferenciada y posiblemente el control fiscal también tendrá que ser diferenciado.

Segundo, de alguna manera el grueso de los recursos se generan en Bogotá, Medellín, Cali y 40 ciudades más. Esas tres primeras ciudades acumulan cerca del 60% de las finanzas públicas territoriales; otras 40 un 30% más. Mientras tanto, 1.060 municipios que tienen una baja capacidad de recaudación, el grueso, el 90% de sus ingresos son transferencias, son sistemas de participaciones. Por mandato legal el Gobierno Nacional viene haciendo un monitoreo; hoy el DNP tiene una evaluación secundaria que permite saber dónde están los eventos de riesgo. Las Contralorías departamentales deberían recoger esta información como fuente para focalizar mejor sus acciones.

De los 1.100 municipios, más del 95% cometieron irregularidades en el cumplimiento de la Ley 715, información que es pública. La mayoría no apropiaron lo que tenían que apropiar, no destinaron los recursos en el sector que tenían que destinarlo, no contrataron en los términos que tenían que

*“[...] hoy el DNP tiene una evaluación secundaria que permite saber dónde están los eventos de riesgo. Las Contralorías departamentales deberían recoger esta información como fuente para focalizar mejor sus acciones”..*

contratar; hay problemas en la presupuestación; cuando se mira que pasó con los 22 billones de gravamen el año pasado y en la ejecución no aparecen, se debe a mala ejecución, mala presupuestación, desvío, es una información pública, entonces ¿qué está pasando?

Para los órganos de Control, su trabajo ha sido fuerte pero no suficiente; la estrategia de control tiene que ser otra: más información, más comunidad participando, ciudadanía informada, ciudadano común y corriente con todos los datos que tiene el Alcalde para poder controlar. ¿Cómo es posible que 23 billones de transferencias, 10 billones de recursos propios y 4 billones de regalías que están ejecutándose este año, son cero controlados por los organismos competentes? El esquema debe ser distinto: asistencia técnica, control con acompañamiento; reforzar el acompañamiento a las administraciones públicas, a los que administran recursos públicos, y empoderar al ciudadano.



## SEGUNDO PANEL.

# “ALTERNATIVAS PARA UN CONTROL FISCAL TÉCNICO OPORTUNO Y DE BENEFICIOS CUANTIFICABLES”.

### CONFERENCISTAS

**GENARO MATUTE MEJÍA**

**IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE**

**SANDRA MORELLI RICO**

**MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI**

**ERNESTO TUTA ALARCÓN**

### MODERADOR

**CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA**

Director de Control Fiscal de la AGR



Genaro Matute Mejía

## DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL.

**Abstract:** *Agradeció la invitación del Banco Mundial y al Auditor General Iván Darío Gómez por permitirle compartir algunos temas y conceptos de lo que se ha planteado como alternativas para un control fiscal técnico oportuno y de beneficios cuantificables. Los temas que tratará son: descentralización y control; el rol de las entidades fiscalizadoras; áreas y tipos de control; la estructura del sistema de control nacional y algunas conclusiones.*

**D**efinitivamente hay una diferencia entre el esquema de control en Perú que es centralizado, con el control en Colombia; pero las tareas por realizar, aún cuando estén descentralizadas, siempre tienen que ver con el trabajo sistémico que debe haber en la labor de control de los recursos de la nación. Si pensamos en descentralización, la fiscal ha sido el eje de las reformas del sector público en los últimos veinte años; esto se ha dado por recomendaciones de las instituciones financieras multinacionales y todos los países de América Latina han estado trabajando fuertemente en ese proceso; no sola-

mente en América Latina, sino en todo el mundo y la evaluación que se ha hecho de los avances en descentralización establece que **no necesariamente han respondido a las expectativas** de desarrollo; más bien se han presentado situaciones de corrupción, de pérdidas de oportunidad en inversiones provechosas y de ineficiencias; y es que la descentralización tiene muchos bemoles y muchas formas de aplicar.

En algunos casos se tiene una descentralización total en el manejo fiscal, pero en nuestros países este proceso no se ha dado así y esto tiene una razón: es que en principio se requiere tener una disciplina

fiscal a nivel nacional y ya hemos tenido casos como México o como Argentina, el mismo Colombia en algún momento, donde no se tenía un buen manejo del gasto a nivel de

*Genaro Matute Mejía. Ex Contralor General del Perú.  
Consultor del Banco Mundial*

gobiernos subnacionales y esto determinó crisis que se han dado en las épocas pasadas. Además, hay una débil capacidad de gestión en los gobiernos territoriales o descentralizados, captura de algunos gobiernos por élites locales, inapropiada asignación de recursos y un alto nivel de corrupción que se ha presentado en un estudio también del Banco Mundial que ve estos problemas de descentralización y gasto fiscal.

No en todos los casos se presentan problemas en la descentralización. En los países hay áreas o zonas o regiones que son mucho más ricas, están mucho más cerca del desarrollo mismo, mejor dotadas en su gestión y estas zonas no tienen tantos problemas como otras; aquí los ingresos y los gastos fiscales son bastante apropiados y hay algunas zonas que se han podido aprovechar, mientras hay otras que todavía no han llegado a ese nivel. También es cierto que por el mismo hecho de estar alejados del eje central de sus países, estas zonas también son más proclives a la corrupción.

En Perú se ha dado el tema de reasignar recursos y más o menos el 70% de los presupuestos se ha ido a las regiones; pero además de esto muchas de ellas reciben canon especial por minería, pesquería, petróleo, etc., y estos grandes volúmenes de dinero en algunos casos están depositados en un banco, no se usan y en otros, se utilizan en proyectos totalmente inadecuados, favoreciendo a determinadas élites y es muy difícil establecer mecanismos de control. Estos grupos en muchos casos son de naturaleza local y tienen una predominancia inmediata a la reacción. Comentó que cuando fue Contralor obtuvo una reacción muy

*“[...] las tareas por realizar, aún cuando estén descentralizadas, siempre tienen que ver con el trabajo sistémico que debe haber en la labor de control de los recursos de la nación”.*

fuerte de uno de los presidentes regionales, porque la CGP le observó que no estaban utilizando bien los dineros, que los tenían empozados en un banco y que las cosas que ofrecían los pequeños proyectos que ejecutaban, al final no eran de beneficio para su región; este líder armó todo un movimiento político regional en contra, demostró su fortaleza política en ese sentido.

Ahora, los países en desarrollo que requieren estabilidad fiscal usan **modelos mixtos de centralización-descentralización** y esto se ha dado mucho en los últimos años donde esta combinación se da para ciertos aspectos; por ejemplo, se requiere una alta capacidad de gestión y una fuerte institucionalidad para el funcionamiento de un gobierno subnacional y muchas veces esto no se puede dar fácilmente. De todas maneras es importante iniciar los procesos para fortalecer los territorios para que, con el tiempo, esto vaya cambiando y modificándose el tema de las restricciones fiscales que se presentan -por ejemplo en impuestos como lo planteaba Antonio-, y se dan casualmente por esta dificultad que puede tener los manejos de ciertos impuestos, digamos que podrían no ser apropiados desde el punto de vista territorial, por ahora.

La administración fiscal de impuestos, presupuestos, endeudamientos y seguimiento presupuestal son **tradicionalmente centralizados**. ¿Y por qué esta centralización? para tener gente entrenada,

especializada, que pueda realizar este trabajo; en la medida en que este conocimiento, esta capacitación se va trasladando a las áreas territoriales es cuando se inicia una autonomía real, una autonomía apropiada en el manejo de los territorios. Mientras tanto, tiene que pasarse por un proceso de acercamiento poco a poco a este fortalecimiento institucional que requieren las regiones. En un sistema territorial, el control fiscal se concentra en las capacidades legales del manejo de ingresos y egresos fiscales de la administración local y eso es importante que lo realice la Contraloría Territorial; sin embargo, todavía vemos que hay ciertas restricciones.

Ahora bien. La organización institucional de entidades territoriales requiere cierto **nivel de asociación** para satisfacer necesidades comunes de entrenamiento, fortalecimiento institucional, aplicaciones tecnológicas, etc., y esto es algo que de todas maneras se ve como una necesidad en el momento en que se trata de resolver los problemas territoriales. En México, que es un país federado y hay Auditoría y contralorías para cada uno de los estados están en un proceso de asociación, trabajan en conjunto, lideran procesos de formación de instituciones de educación para los mismos estados y han entrado en un acercamiento con la Auditoría General de México para comenzar a compartir ciertos conocimientos, para trabajar en lo que es la estandarización de procesos y de manejos más estables.

### El Rol de las Entidades Fiscalizadoras

Una entidad fiscalizadora, es un organismo del Estado que actúa independientemente y cuya

responsabilidad es velar por el uso apropiado de recursos del Estado administrados por las entidades públicas u otras designadas por éstas. ¿Por qué se recalca esto? Porque en países en desarrollo como los nuestros la **poca credibilidad** y la poca confianza que tienen nuestros ciudadanos en la administración pública obliga a que en muchos casos se recurra a instituciones internacionales para, por ejemplo, realizar compras a través de ellas; y el problema que se ha presentado desde hace tiempo es que muchas de ellas son cerradas y no dan información respecto a los procesos de adquisiciones.

En la lid de control en el Perú, continuó el panelista, se incorporó la posibilidad de hacer control a aquéllas, sin importar la naturaleza de la organización internacional o privada o lo que sea, que se pueda evaluar y revisar el uso de los recursos de la nación. En ese proceso por ejemplo se llegó a un acuerdo con el PNUD para que suministrara todos los informes, todas las actividades que realizaban y la Contraloría tenía oportunidad de participar como veedores en un proceso de adquisiciones que ellos realizan, de tal manera que lo más importante en este proceso –que es la transparencia- se cumpla y entonces se podía tener este organismo controlado en cuanto al manejo de los recursos del Estado.

Las entidades fiscalizadoras realizan control externo -en nuestro caso preventivo y posterior- de las entidades públicas. En el caso **preventivo** implica trabajar y revisar las situaciones con diferentes actividades, entre ellas inclusive acompañar los proyectos o **revisar ex - ante** lo que están haciendo y dar informes. Más que informes calificados

son informes de **advertencia** frente a potenciales problemas. El otro compromiso en la entidad fiscalizadora consiste en identificar riesgos y actuar para mitigarlos.

¿Cuáles son los **retos** de una entidad Fiscalizadora? (i) **Debe ser una institución modelo del estado.** La ciudadanía tiene que recurrir a alguien para recuperar confianza. (ii) **Tener el reconocimiento por sus principios éticos y el más competente nivel profesional, tecnológico y de conocimiento multidisciplinario.** Hoy la actuación del Estado es en diferentes áreas y el organismo de control tiene que ser multidisciplinario para poder controlar el trabajo que se realiza. (iii) **Brindar a la población seguridad y confianza en el adecuado uso de los recursos públicos.** La población es quien debe ser servida por el Estado y en la medida en que no reciba los servicios apropiadamente, o que perciba que hay corrupción en los procesos que maneja el Estado, la confianza se va deteriorando. (iv) **Realizar un control oportuno y eficaz.** (v) **Fomentar un ambiente de honestidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.** (vi) **Contribuir al desarrollo integral del país**

## Áreas y Tipos de Control

En el esquema de la reforma general, algunos **objetivos estratégicos** que tendríamos que modular y mejorar (a nivel de propuesta, pues la mejora, el proceso y el trabajo lo tenemos que hacer con el BM y los Contralores Territoriales) son: (i) El fortalecimiento institucional, no solamente de las Contralorías, sino fortalecimiento de todas las ins-

*“[...] La organización institucional de entidades territoriales requiere cierto nivel de asociación para satisfacer necesidades comunes de entrenamiento, fortalecimiento institucional, aplicaciones tecnológicas, etc...”*

tituciones que conforman el ámbito territorial. (ii) La modernización del control territorial en términos de aplicación de nuevas técnicas de mejoras, de apoyo al trabajo contralor y a otros productos que debe generar la Contraloría. (iii) Erradicación de la corrupción. (iv) El apoyo al desarrollo local y nacional,

La estrategia de control tiene relación con lo que es la corrupción. Tenemos que actuar desde la base, en acciones anticorrupción; auditorías financieras cuando la corrupción es menor; control de gestión cuando tenemos aún menor corrupción y, finalmente, control de políticas públicas que es lo que nos ayuda a visualizar las salidas.

En cuanto a **tipos de control**, lo he dividido en dos: el **control interno** que está más orientado al trabajo específico de las entidades, donde tienen que hacer desarrollos y manejar sus propios procesos para mejorar. El **control externo** que podríamos considerarlo en varias dimensiones: uno, el control **preventivo** que tiene varias aristas, una de ellas es el control de *advertencia*; pero hay otros elementos en control preventivo, por ejemplo, *inteligencia de negocios*, es decir, trabajar con información antes de acercarse a la entidad, para que los servidores públicos sepan qué es lo que deben y qué es lo que no deben hacer.

Con relación al *control previo*, en el Perú se han identificado tres áreas de corrupción muy serias, donde se han presentado tradicionalmente estos

problemas: uno, en adquisiciones militares secretas; este tipo de adquisiciones requiere un informe previo de la Contraloría. Dos, en las adicionales de obra; una obra comienza con un presupuesto y termina con otro cuatro o cinco veces mayor; la idea es que haya un control previo, antes de que se realice el siguiente paso en la inversión de la obra. Tres, control previo en las operaciones de deuda, porque en el Perú hay una Ley que establece claramente los niveles de endeudamiento y la Contraloría tiene que velar por el cumplimiento de esos límites en todo el país.

Dentro del control externo tenemos también el **control de gestión y el control anticorrupción**, donde el primero es ese control amigable que todo el mundo quiere que se haga en la administración: que el controlador se acerque y ayude para que el controlado lo haga mejor. Y lo otro que es anticorrupción, que viene a ser “*vamos a pescar aquí*”, de manera dirigida. Las acciones anticorrupción requieren entrenamiento al sector público, realizar inteligencia de datos y operativa, fiscalización de declaraciones juramentadas, acciones conjuntas del ministerio público y la policía, y brindar apoyo a las comisiones investigadoras y al sistema judicial.

El control fiscal, que es parte del control externo, es un análisis de las normas y su cumplimiento; las auditorías contables indagan si se ha utilizado bien el dinero o no; en el control de gestión se examina si se está cumpliendo con los deberes misionales de la organización. Y, finalmente, la política de Estado, para ver cómo es que se pueden preparar los problemas o cómo se pueden atender los problemas a futuro.

## Control tradicional. Antecedentes

El control tradicional que hemos tenido en nuestros países gira alrededor de dos áreas: el **control de la legalidad y el control contable o financiero**; las auditorías han sido herramientas tradicionales; los enfoques de funcionamiento del Estado han conllevado a que las atribuciones legales de las entidades fiscalizadoras sean limitadas y orienten su acción hacia productos de legalidad y de auditoría financiera. El diseño del nuevo producto de control se ve influenciado por este paradigma y muchas veces no se sale fácilmente para abordar otros tipos de control.

En lo que **es auditoría de la legalidad**, lo que tenemos como tal son las de legalidad o de cumplimiento y esas auditorías están siendo afectadas porque la problemática de corrupción, del mal uso de dineros se legaliza muy fácilmente con una norma. En otras palabras, se da la norma y a los dos días cuando se comete el delito ya no lo es, porque se eliminó con una norma. Los auditores cuando llegan a realizar la evaluación de la legalidad encuentran que la actuación fue legal y que no hay ningún problema y esa tiene que ser la respuesta, de acuerdo al mandato que se tiene en la Contraloría. Entonces el control concebido así deviene en inocuo; el daño al Estado ya se realizó y, finalmente, la recuperación es mínima. Lo ideal no es tener un control solamente orientado para ver **ex post**, porque así no hay recuperación posible.

La auditoría financiera que es el producto tradicional, tiene limitaciones, ha mostrado poca efectividad para revelar los verdaderos problemas dentro de las organizaciones. A pesar de que es

muy importante el registro, porque allí podemos revisar qué es lo que sucede en la entidad, es muy común que esos registros sean totalmente débiles y cuando nos acercamos, nos damos cuenta que los registros no se están llevando apropiadamente. La simplicidad en la contabilidad no permite mostrar la complejidad de las organizaciones.

### Control u opiniones previas en el Perú

Como lo señalaba anteriormente, en Perú realizamos control previo ante situaciones de alto riesgo histórico, en licitaciones de concesiones y grandes proyectos. Uno de los problemas más serios que se están presentando en este momento es que el país exige que se hagan inversiones en áreas donde no se han realizado antes; y para eso convoca a las empresas privadas y a las empresas multinacionales para que lo hagan a través de concesiones público-privadas; hoy en día estamos viviendo la mayor cantidad de problemas porque ellos se excusan de alguna forma y no permiten una revisión; por eso que es necesario un control previo para que esto se evite.

Los **controles de política de Estado** se refieren a opiniones sobre políticas macro sectoriales; se analizan sectores completos y se emiten recomendaciones; se evalúa la gestión del gobierno, se proponen iniciativas legislativas. Aquí la entidad de control tiene que organizarse, tener un grupo específico que esté trabajando analíticamente en cada caso. En el **control financiero fiscal**, se emite

*“[...] Las acciones anticorrupción requieren entrenamiento al sector público, realizar inteligencia de datos y operativa, fiscalización de declaraciones juramentadas, acciones conjuntas del ministerio público y la policía, y brindar apoyo a las comisiones investigadoras y al sistema judicial.”*

opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y, en el caso de Perú, tenemos auditoría a proyectos de USAID y otros organismos internacionales que consideran que la auditoría financiera realizada por el organismo de control es mucho más seria que las realizadas por otras instituciones.

En cuanto al **control de gestión**, el tema es la evaluación de desempeño que detecta ineficiencias en procesos de control interno, formula recomendaciones a la entidad y exige multidisciplinaridad, porque si vamos a hacer una evaluación de gestión de una empresa petrolera tenemos que tener alguien que conozca de petróleo, para poder tener en el equipo alguien que opine al respecto del trabajo. Frente al **control preventivo**, podemos ver acciones de inteligencia y promoción de la profesionalización del sector público; a través de este control se formulan recomendaciones a la entidad para evitar errores o trasgresiones y se realiza una promoción de la ética. En el control preventivo hay muchos actores y estos actores tienen que participar en dicho control, la empresa privada, por ejemplo, la policía, la sociedad civil, el sistema de justicia, el Congreso, los organismos de supervisión y control, entre otros.

### Estructura del sistema de control nacional

Una de las cosas que tenemos que garantizar es la **independencia de control territorial**.

Lamentablemente en algunas condiciones y circunstancias, el contralor está demasiado cerca de las autoridades y es parte de ellas en la región, van al mismo club, han estudiado en el mismo sitio, tienen demasiada cercanía y establecer las distancias es muy importante; la independencia tiene que ser crítica. Por otro lado, se requiere realizar **acciones conjuntas de control** entre contralorías territoriales o con la Contraloría General, porque de esa manera se disipan los problemas de acercamiento. Diseñar y ejecutar **planes de control coordinados**, planificar el control ordenadamente. Es preciso realizar **asociación** para la solución de necesidades comunes de entrenamiento tecnológico e innovación y **definir los límites** de la Contraloría General de la República y las territoriales.

Para concluir, el desarrollo descentralizado no es homogéneo y por lo tanto los recursos, las inversiones y los gastos exigen controles diferentes.

El control no es solo de auditoría, es **evaluar riesgos futuros y actuar**. Se exigen varios tipos de controles y todos se tienen que practicar, porque una sola línea de control se puede identificar rápidamente. El control es multidisciplinario y la estructura y la organización del sistema de control debe ser mixta, debe ser parte centralizada y parte descentralizada.

Quisiera terminar con una pintura que se llama relatividad: ustedes pueden ver que en una misma pintura se tienen diferentes planos, donde hay gente que sube o baja escaleras en diferentes planos; uno de los problemas que nosotros tenemos con el sistema de control, cuando nos dividimos, puede ser algo similar a esto; en otras palabras, no todos estamos mirando lo mismo, ni caminando igual, en la misma dirección y nos encontramos en un semicaos. Es muy importante el trabajo que permita las reformas que se están realizando para orientarnos y tener una sola visión.

Iván Darío Gómez Lee

**Abstract:** *Permítanme comenzar con un breve comentario: en los análisis que se han venido realizando, con distintos matices hemos apreciado algunas coincidencias fundamentales, por ejemplo, en el tema de la descentralización, de la autonomía, que fue el propósito central del primer panel. Pareciera que hubiéramos conocido previamente nuestras presentaciones porque hay puntos muy comunes, es decir, los problemas del control son comunes en todas las latitudes y por supuesto en nuestra región.*

**D**ebo reconocer que vengo tratando el tema de la corrupción con un lenguaje un poco fuerte, hablo de desangre y de fractura, incluso de cuidados intensivos, pero digamos que, -y creo que es la sensación de quienes estamos comprometidos en el ejercicio del control y de la lucha contra la corrupción-, sentimos que es un fenómeno muy grave, en el cual a veces somos impotentes, quisiéramos combatirlo de una manera mucho más efectiva. Creo que parte del ejercicio es no hablar de manera diplomática, a las cosas hay que ponerles un nombre por lo menos de lo que uno cree y no hablar las cosas con exceso de diplomacia, o con un lenguaje de pronto demasiado técnico para algo que uno siente que es muy grave.

### A manera de diagnóstico

Planteaba en la primera presentación la existencia de un desangre en las finanzas territoriales y ahora lo voy a puntualizar. Cuando nosotros hacemos estos ejercicios en la Auditoría General de la República, lo primero es que no estamos improvisando. La AGR es el receptor de toda la información de las Contralorías que nos da cuenta de lo que está sucediendo en el país con los 173.9 billones de pesos que hacen parte de los presupuestos públicos. Nos llega la rendición de cuentas de los sujetos, -contralorías-, a quienes se les rinde cuentas; y en

Iván Darío Gómez Lee. *Auditor General de la República*

la AGR consolidamos y analizamos la información de todo el país en materia de riesgos, en materia de corrupción, de desviación de recursos en la contratación; entonces tenemos esa casi obsesión de estar estableciendo tipologías de corrupción, no para hacer apologías, ni para hacer caricaturas ni chistes, sino con el propósito de identificar los temas por donde se están perdiendo los recursos del erario. Por eso hoy lo tengo escrito en la presentación pero voy a ir un poco más rápido, me voy a alejar en alguna medida del documento escrito, que hemos preparado con tanto rigor con el doctor Freddy Céspedes.

En materia de **regalías**, los indicadores y las tipologías en corrupción nos permiten ponerle a esto una expresión que puede sonar duro: “*zona franca*” para la corrupción. Por los indicadores de los municipios donde hay regalías nos damos cuenta que el fenómeno de corrupción es enorme; por los ingresos que se reciben en un municipio de regalías, la calidad de vida debería ser 10 o 15 veces superior, por ejemplo, que la de un ciudadano promedio en la ciudad de Bogotá y no es así, es todo lo contrario.

En materia de salud ocurre lo mismo y este es un trabajo que inició en la AGR la doctora Ana Cristina Sierra de Lombana que nos acompaña hoy y al que le estamos dando mucho impulso; se elaboró una guía metodológica para el control fiscal a la salud y varias contralorías territoriales ya la han acogido. En esa materia también tenemos un inventario muy lamentable de las prácticas que se utilizan y no solamente sobrecostos en los medicamentos o los sistemas de información y las bases de datos, sino también en la utilización de

esos recursos para propósitos de alimentar los sistemas financieros en las inversiones, sobre lo cual el doctor Hernández Gamarra ha realizado unos estudios interesantes en la publicación a la que se refería en cuanto a cómo se dejan de atender 4 millones de usuarios, porque los recursos no están disponibles.

En materia de **privatizaciones, concesiones, ventas de activos** a favor de los particulares, incluso la ley 1150 de 2007, de contratación estatal, ha convertido en grave riesgo la prórroga de las concesiones. Los indicadores para establecer una prórroga, darle largas a la explotación de un bien público, las iniciativas de los particulares para que les sean entregados bienes públicos en concesión, todos ellos son asuntos que constituyen alto riesgo.

En este desangre tenemos también a los **sistemas de transporte masivo**, con inconsistencias que se repiten desde Bogotá hasta las ciudades que hoy están entrando en esos sistemas y que las contralorías están trabajando; el más representativo de las últimas semanas es la ciudad de Manizales en donde hubo un colapso en la movilidad y la Contraloría está haciendo una acción en esa materia. En los **estados contables** un riesgo enorme; el caso de Barranquilla es paradigmático desde el punto de vista de inflar los pasivos, presentar cualquier tipo de deuda para inflar pasivos y luego inducir a prácticas de corrupción.

En materia de **defensa judicial del estado**, con mucha dificultad existe una política de defensa a nivel nacional, pero a nivel regional realmente no existe. Si se mencionaran las cifras del pasivo contingente en defensa judicial a nivel regional

resultarían increíbles; igual que en el **manejo de las nóminas**, en este período de 10 años se han adelantado estudios sobre el tema

de excesos en los reconocimientos, tomándose como caso las contralorías, pero si vamos a las entidades territoriales se encuentra una situación de ilegalidad de muchos salarios y prestaciones sociales; y ese es un papel importante del control fiscal en donde, lo mínimo que se espera es que, quienes ejercen el control fiscal tengan el valor de demandar los actos administrativos que están en este momento en la ilegalidad.

De igual manera, **¿por qué está fracturado el control fiscal?** Los principales elementos de esta fractura son: **falta de oportunidad en los procesos**. Relacionado con ello está la baja recuperación de cartera, los 38 mil millones de pesos al año que se recaudan de los 3.8 billones que son los hallazgos vigentes de los últimos 4 años. Hay un problema que tiene relación con la **profesionalización y la independencia** en el ejercicio del control, que vamos a retomar cuando planteemos las propuestas. Está en curso una circular de la Comisión Nacional del Servicio Civil que está abriendo por primera vez un concurso especializado para el control fiscal en todos los niveles territoriales, incluidos los cargos de la AGR y estamos a la expectativa que los señores contralores reporten los cargos disponibles, como un deber legal; además para efectos de iniciar ese gran concurso para la profesionalización y tecnificación de las contralorías en el nivel territorial.

Otro, es el fenómeno de la **politización** de algunas contralorías; un indicio de ello es la falta de gestión

*“[...] a los contralores territoriales se les exige y se les demanda resultados pero su realidad fiscal es muy complicada; las contralorías en su gran mayoría llevan sin proyecto de desarrollo tecnológico por lo menos diez años...”*

y resultados. Parece bien extraño que tengamos 6 contralorías que en el año 2009 no hayan abierto un solo proceso de responsabilidad fiscal; extraño, porque estaríamos en una situación casi perfecta; pero en otras contralorías tenemos resultados muy diferentes; como también los dos hechos lamentables que se presentaron en el año pasado.

En cuanto al tema de **recursos insuficientes** para el ejercicio del control fiscal esto es casi un cuello de botella, porque a los contralores territoriales se les exige y se les demanda resultados pero su realidad fiscal es muy complicada; las contralorías en su gran mayoría llevan sin proyecto de desarrollo tecnológico por lo menos diez años; están desactualizados; muchas de ellas viven –discúlpenme pero es la realidad– de la caridad tecnológica de algunas entidades y que la AGR o la CGR les entregue unos equipos de sistemas en comodato. Además, viven muchas veces de la caridad de las alcaldías o las gobernaciones que vigilan. Muchos contralores tienen que suplicar que se les apruebe el presupuesto que les corresponde por ley. Sin duda que los lineamientos que se han dado por parte de las autoridades de carácter fiscal son muy duros. Se pretendió la supresión de las contralorías, pero como la pregunta no fue aprobada en el referendo entonces la política ha sido... *no las pudimos acabar el día del referendo, entonces asfixiémoslas poco a poco*. El tema de recursos es fundamental para ejercer un control fiscal con independencia.

Y por último, dentro de este panorama de la fractura del control fiscal, **la ausencia de un control fiscal interno**; y aquí tenemos un mensaje: no solamente el dedo acusador hacia las contralorías territoriales. Aquí también tienen que ver los modelos de gestión sectorial, porque si esos modelos están mal concebidos, mal diseñados o si los decretos reglamentarios propician la absoluta inseguridad jurídica o propician algún tipo de situación indebida, pues no podemos culpar de la corrupción a las contralorías únicamente; en este juicio de valor ha habido un gran ausente y son las oficinas de control interno que hacen parte del sistema nacional de control fiscal como lo ordena la Constitución Política. Las oficinas de control interno, según la concepción que tuvo el Constituyente, son la piedra angular del control fiscal. El Constituyente no acabó el control previo, lo que ordenó fue que ese control lo hacían las entidades en la cultura de un autocontrol; pero no fue que hubiera acabado el control previo, porque hay muchas oficinas de control interno que, de manera equivocada, se niegan a realizar control previo a los recursos en las etapas de ejecución.

El número de oficinas de control interno corresponde exactamente al número de sujetos que se vigilan por parte de las contralorías; tenemos 7795 oficinas de control interno funcionando en el país. Imagínense ese control articulado; imagínense ustedes señores contralores el control en un efecto cascada; si nosotros, AGR, damos lineamientos para el ejercicio de control, lo que ustedes en las contralorías podrían hacer replicando el mismo modelo de la Auditoría con los responsables y estos con sus oficinas de control interno, el impacto que podríamos lograr; ellos son parte del

sistema nacional de control y los contralores tienen competencias reglamentarias en materia de control interno; ahí hay un gran ausente de esta preocupación de las debilidades de control fiscal y son las oficinas de control interno, muchas de ellas dedicadas hoy a temas que -no es que no sean importantes- pero dedicadas a los análisis de gestión de calidad, claro que son importantes, pero me parece que la tarea esencial se ha perdido y eso es unos de los marcos normativos que se tiene que revisar a fondo.

### Algunas propuestas

Estos son los principales planteamientos en relación con la afirmación de que el control está fracturado; a continuación haré mención de algunas propuestas. Tienen que ver con la **capacidad técnica del recurso humano** a través de la aplicación del sistema de carrera administrativa. La Corte, al declarar la constitucionalidad de la ley 909 señaló que, mientras no se den esas normas especiales, aplican las regulaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil; pero quizás eso no es suficiente y aquí aprecio algunas coincidencias con el señor Matute: ajuste de planta de personal, de tal forma que se garantice la cobertura y la **conformación de equipos interdisciplinarios**; mi profesión es abogado y les quiero decir que me ha costado una gran dificultad como abogado entender muchos de los temas de control fiscal y muchos de los temas de la gerencia pública y de las políticas públicas y la profesión dominante -si nosotros hiciéramos aquí una encuesta- de los contralores territoriales, estoy seguro, es el Derecho.

El control fiscal no solamente es un tema jurídico, tiene asuntos esenciales de contenido económico, contable, de política pública:

por eso la interdisciplinariedad en el ejercicio del control fiscal es esencial. Allí, en donde han conformado equipos interdisciplinarios, hemos encontrado en este periodo los mejores interlocutores para estas acciones que estamos adelantando de manera conjunta. Ahora, ¿Cómo logramos unos parámetros de homogenización que no atenten contra la autonomía? ¿Cómo logramos casi que autorregularnos? ¿Cómo logramos una homogenización en las plantas de personal? ¿En las estructuras de las contralorías territoriales? si son decisiones que normalmente dependen de los concejos y de las asambleas; decisiones que normalmente tienen un peaje; cada que se lleva un proyecto de Ordenanza o un proyecto de Acuerdo a un Concejo o a una Asamblea hay que pagar unos favores o no hay Ordenanza o Acuerdo. ¿Cómo lograr un marco –así sea transitorio– en una gran reforma que permita un **ajuste de plantas** a las respectivas contralorías con unos niveles medianos de homogenización? No se trata que sea uno solo el modelo de control para todas las entidades; no se trata de aplicar el mismo sello y la misma impronta a un país tan diverso como el que tenemos; ese es un tema a tratar en las propuestas y que seguramente profundizaremos en la Misión.

Otro tema es revisar el **esquema presupuestal de las contralorías** territoriales de tal forma que se garantice su autosuficiencia. Por ahora podemos adoptar algunas medidas que podríamos llamar

*“[...] en este juicio de valor ha habido un gran ausente y son las oficinas de control interno que hacen parte del sistema nacional de control fiscal como lo ordena la Constitución Política.”*

paliativas o de corto plazo; en algunas visitas que hacemos algún contralor manifestó que le tenían obstaculizado el presupuesto; le recordé que la obstaculización al control fiscal según la ley 42 del 93 artículo 101 es causal de sanción. No es nuestro deseo hablar en estos términos, no queremos un control represivo, sino un control de autosuficiencia, de convicciones, que tengamos una cultura de respeto por lo público. Pero cuando no existe esa cultura, a veces es necesario invocar la sanción y colocar la represión.

**Organizar contralorías tipo** de acuerdo a las entidades y presupuesto vigilados; este es el tema que se va a tratar en la última parte del día de hoy; hay unas experiencias importantes de contraloría tipo, incluso algunas están documentadas; tuvimos un proyecto con la universidad del Rosario y la GTZ en donde se documentaron esas propuestas; precisamente los doctores Ernesto Tuta y Gustavo Castañeda son algunos de los gestores de ese proyecto. Es muy importante ver cómo se suturan esos modelos de contraloría tipo; la tesis de grado de maestría de la doctora Laura Marulanda Contralora Delegada quien nos acompaña hoy, contiene varios elementos conceptuales que podemos trabajar para ver esas distintas opciones.

La **unificación de criterios con unos mínimos conceptuales**, es una de las grandes preocupaciones que me surgen en torno al marco legal. El control fiscal, como está concebido, permite que

cada contralor arme su propio menú de sistemas y principios, determine con qué periodicidad se rinde la cuenta, cada contralor o el mismo Auditor determina a qué le vamos a dar peso, a qué le vamos a dar importancia; entonces, a veces nos encontramos con una especie de torre de babel, en la que las contralorías territoriales -a diferencia de la CGR que se articula en un solo propósito- están hablando lenguajes completamente diferentes.

Tengo muy claro, señores contralores, que no tengo potestad legal para unificarles a ustedes los criterios, ustedes tienen autonomía, se la reconoce la Constitución y además la ley estableció una articulación de principios y sistemas lo suficientemente amplio para que cada uno de ustedes regulen sus procesos auditores. Pero somos conscientes de la necesidad de **llegar a unos mínimos de unificación**; vean el trabajo del que nos hace una primera presentación muy general el doctor Antonio Hernández, tan importante en materia contable o financiera; nosotros vamos hacer lo de siempre: vamos a producir una guía metodológica, ustedes tienen la libertad de tomarla o no, pero creo que debemos hacer una reflexión y establecer unos mínimos por donde podamos conducir alguna unidad desde el punto de vista conceptual en materia de políticas públicas, por ejemplo.

Porque, si cada cual coge por su lado y regula como quiere el control fiscal, pues no vamos a tener un impacto y además no vamos a poderle tomar el pulso al Estado; obviamente en una reforma legislativa esos mínimos se podrían unificar; pero ¿será que tenemos que esperar a que venga un legislador y nos lo imponga? ¿Será que nosotros mismos, sin esperar una ley, asumimos ese reto y ese desafío?

El **uso de tecnologías** en materia de control; muchos controles se hacen hoy sin necesidad de que en todos se haga trabajo de campo; se rinde la cuenta a través de un sistema de información y se valida la información; en algún momento se hace una visita. Pregunto, a manera de reflexión y de autocrítica ¿Cuánto tiempo se están demorando las auditorías? A manera de ejemplo, la AGR tiene certificado su sistema de gestión de calidad y el auditor que nos validó el sistema de gestión de calidad el año pasado, en el segundo semestre, se demoró 4 días para analizar la AGR, obviamente con un trabajo previo de información. Solicité información y llegó con ella analizada. Estoy seguro que se demoró una semana planeando su proceso auditor, en 4 días visitó 2 gerencias y nos entregó un diagnóstico, a mi modo de ver perfecto. Las técnicas de control han evolucionado y nosotros seguimos con el mismo modelo, visitando a un sujeto y haciendo trabajo de campo sin darle ninguna confianza ni ninguna validez a la información que nos entrega de manera tecnológica.

Algunos temas que son positivos: el sector de control fiscal es líder en materia de *gobierno en línea* y esto ha sido gracias a las contralorías territoriales y también a que la AGR en el año 2000 fue modernizada con unos recursos del BID; la Doctora Piedad Zúñiga, ex Auditora, fue su ejecutora. Ojalá podamos multiplicar ese esfuerzo tecnológico del Sistema de Información de Auditoría SIA. El siguiente propósito con las contralorías territoriales es hacer un gran evento probablemente en la ciudad de Medellín, con la Contraloría de Antioquia que ha sido punta de lanza de ese programa de modernización y de desarrollo tecnológico con ese sistema de información

de la contratación estatal. Un gran evento sobre el tema de control fiscal y el uso de tecnologías; un plan estratégico a partir de un diagnóstico, un balance de todos los sistemas de información que tienen las distintas contralorías.

Una **reforma legal al proceso de responsabilidad fiscal**; la necesidad de un proceso de única instancia, verbal. Aquí tomamos como parámetro, que podría ser muy útil, el proceso verbal que maneja la Procuraduría. Pero también el tema de **asistencia técnica**, de capacitación, debemos tener unas escuelas permanentes de formación en gestión pública. La AGR ya está dando un paso con una primera escuela virtual en materia de control fiscal, pero deberíamos articular un gran proyecto de escuelas permanentes de formación en gestión pública y más aún de cara al cambio de alcaldes y gobernadores que se llevará a cabo en un año y medio. La **tecnificación de las contralorías** y la modificación de la forma y requisitos para la elección de contralores hace parte de un tercer panel que se tratará el día de hoy.

La ley 42 de 1993 fija unos parámetros absolutamente generales en cuanto a **sistemas y principios** que es necesario unificar. **Identificar o reconocer el capital social** de conocimiento de las contralorías para mejorar su gestión; reconocer la existencia de un capital, un tejido de funcionarios en los órganos de control que se pierde con cierta periodicidad por concursos poco creíbles. Debemos ser conscientes de la necesidad de **profesionalizar** y esto significa también tener un buen nivel de remuneración para evitar que sean sonsa-

*“[...] registramos con satisfacción que propusimos un sistema de control para hacer la **contratación visible** en el marco del cual estamos haciendo control fiscal al control que a la contratación realizan las contralorías...”*

cados los funcionarios o por lo menos establecer algunas normas que no existen en Colombia sobre conflicto de intereses.

Hoy registramos con satisfacción que propusimos un sistema de control para hacer la **contratación visible** en el marco del cual estamos haciendo control fiscal al control que a la contratación realizan las contralorías; este programa está cambiando de manera importante la dinámica de control en todas las regiones del país; la Auditoría ha sido invitada a varios foros de análisis de los problemas de contratación que se presentan en departamentos, distritos y municipios; muchas contralorías –en la primera rendición de cuenta– 44 contralorías de las 62, tuvieron la posibilidad de rendir cuentas sobre cómo están controlando la contratación y ese es un proyecto muy importante. Reitero, para plantear una reforma no tenemos que esperar a que llegue un nuevo gobierno, creo que en el ahora, con los mecanismos actuales, podemos hacer mucho y este es uno de los grandes desafíos. En el nivel territorial, el 42% de los hallazgos están relacionados con la contratación y los procesos de responsabilidad fiscal que se abrieron son de un billón doscientos ochenta y seis mil millones de pesos. Es un tema prioritario, que podemos también construir en el ahora.

Puesto que estamos lanzando unas propuestas, nos hemos sintonizado con el modelo de la Auditoría

General de los Estados Unidos (GAO) en materia de control fiscal. Obviamente, Colombia además de eso tiene la facultad de declarar la responsabilidad fiscal por mandato constitucional pero nos estamos sintonizando mucho en ese **modelo de beneficios**. El año pasado yo llegué a la AGR y a los pocos meses los contralores territoriales abrieron las puertas de sus entidades e hicimos mesas regionales para discutir cuáles debían ser los nuevos criterios del control fiscal y estamos trabajando en un nuevo marco de control. Este es un año de transición muy importante para las contralorías y para el control fiscal; estamos pasando hacia esos criterios y queremos hacer uso de la facultad legal que la Auditoría aún no ha estrenado, de certificar las contralorías; pero queremos hacer uso de esa facultad de hacer una certificación de cara a los contralores, igual a como hemos construido estos ocho criterios.

Para terminar, enunciaré los 8 nuevos criterios: (i) El control fiscal a la contratación; (ii) La preparación de los informes de análisis económico fiscal y ambiental, que permite también la evaluación de políticas públicas; en donde nos sentimos orgullosos de tener al Doctor Antonio

Hernández Gamarra, y a Luis H Barreto como asesores externos. (iii) La capacidad de fortalecimiento de la gerencia pública en las contralorías. (iv) El respeto y la promoción de la participación ciudadana -con un lema: ni una sola queja se puede dejar sin contestar. (v) La efectividad del Plan General de Auditoría, que muchas veces no se cumplen. (vi) La efectividad de los procesos misionales; (vii) que los encierra de alguna manera a todos, medir beneficios del control fiscal Es decir las acciones del control fiscal que generan ahorros y recuperaciones. Yo supongo que ahora el Dr. Miguel Ángel Morales nos va a ilustrar porque la Contraloría de Bogotá para nosotros es la contraloría tipo en materia de beneficios, en materia de pronunciamientos de política pública. (viii) la valoración de las innovaciones de las contralorías que constituyen valor agregado de la gestión del control fiscal.

Estos son los elementos que quería compartir con ustedes. Mi conclusión general es la misma de la instalación: podemos implementar reformas en el corto plazo, en el mediano o largo plazo para hacer el control fiscal más oportuno, más técnico, más independiente más transparente.

Sandra Morelli Rico

## ALGUNAS IDEAS SOBRE LOS RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

**Abstract:** *Manifestó tener particular interés y preocupación por los temas de la organización y el buen funcionamiento del Estado y dentro de esos puntos se encuentra el tema de la descentralización, que en buena hora trató el señor Matute, porque realmente en ese aspecto se han cometido injusticias muy grandes. Señaló que el proceso de descentralización en los países de América Latina, que empezó desde los años 80 ya con fuerza, muy promovida y apoyada por las políticas internacionales en aras de lograr el adelgazamiento del Estado central y de lograr mayor eficacia, eficiencia, ahorro y también una mayor cercanía entre el ciudadano y la administración pública, le depositó demasiadas expectativas a las*

*entidades territoriales jóvenes. Esto sucedió en toda América Latina, entidades territoriales que estaban acostumbradas a ser tratadas como menores de edad. Recordamos una identidad terminológica que se aplica para estos sujetos jurídicos en el código civil, existía por ejemplo el control de tutela; control que se ejerce respecto de los incapaces; sin embargo iniciamos estos procesos de descentralización que comenzaron con la elección popular de alcaldes y de gobernadores y posteriormente con el traslado de una cantidad importante de recursos.*

**E**n todo este proceso, muy loable, porque además hubo ampliación de la base democrática y sin lugar a dudas significó un cambio de las estructuras y un fortalecimiento de la democracia en nuestros países, de eso no tengo la menor duda, también es cierto que

no fue acompañado por un proceso de fortalecimiento institucional, a la vez que el Estado central tampoco se desmontó suficientemente, de tal manera que la idea de adelgazar y aliviar los presupuestos públicos por esta vía y por la vía de las privatizaciones, no arrojó los resultados esperados. Esto es válido en general para toda América Latina; en Colombia el problema fue mucho más grave, porque nos encontramos con situaciones de orden público realmente muy fuertes que determinaron que, al lado de la incapacidad de las entidades territoriales para gestionar adecuadamente esos recursos y para realizar efectivamente los planes

**Sandra Morelli Rico.** *Abogada de la Universidad Externado de Colombia, con Postgrado en la Universidad de Bologna, Italia. Autora de varios libros. Contralora General de la República.*

y programas y para lograr una adecuada prestación de servicios públicos sin caer además en las redes del despilfarro y la corrupción, se le sumó este problema del imperativo de centralizar el orden público de cara a proteger la soberanía nacional.

A muy poco andar los primeros años de la década pasada y durante todo este periodo, lo que ha sucedido es que hemos vivido con la idea de que la descentralización fracasó y que fue menester retomar las arcas del Estado y centralizarlas; nada distinto a eso fue lo que sucedió con la reforma constitucional, que cambió totalmente los porcentajes de las transferencias a las entidades territoriales para debilitarlas; en esa ocasión, la Corte Constitucional no dijo que se había quebrado un principio esencial del Estado Colombiano, yo creo que se quebró, pero la Corte no tuvo esa percepción y por esa vía el proceso de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales se ha venido truncando y aplazando, sin que finalmente podamos concluir que el objetivo de quienes consideran que la pancea está en concentrar todo en el Estado central es la que va a tener éxito, porque resulta que el Estado central, si bien es cierto, dispone de mucha mayor fortaleza institucional, tampoco constituye un paradigma de buena administración en muchos sectores que no viene al caso mencionar.

### Descentralización, control y fortalecimiento institucional

Hay una falsa paradoja en estos temas de eficiencia fiscal, corrupción y descentralización y es que esta última es mala; para decirlo de manera muy simplista: entonces la concentración del control

y la represión son buenas, la verdad es que eso no se puede plantear ni de manera tan simplista y por sobre todo partiendo de presupuestos que son falsos; hay un elemento muy importante que yo quise rescatar de la intervención del señor Matute que tiene que ver precisamente con que el objetivo del control es el fortalecimiento institucional y creo que si todos ustedes que son los responsables del control territorial tienen eso presente, pues realmente están contribuyendo de manera muy eficiente a la descentralización del Estado, a que la autonomía de las entidades territoriales y la capacidad de autogobierno y de autogestión sea realmente una realidad; si ustedes además tienen eso presente, pues también están contribuyendo de una manera muy eficaz, muy eficiente en la legitimación del Estado, porque está deslegitimado; esta noticia que nos daba el doctor Iván Darío es terrible, mire se robaron 3.8 billones de pesos del erario; el ciudadano no cree en las autoridades, no cree en la administración pública y no existe relación de confianza y tienen razón.

Por el contrario, si ustedes logran el mejoramiento y el fortalecimiento institucional, pues 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 se vuelva a creer en la descentralización, a devolverle la legitimidad a las distintas entidades, que tienen que lograr servicios y atender al ciudadano de manera adecuada.

Otra conclusión en este foro es: aunque existen unas herramientas, hay cosas que realmente no funcionan como son los juicios fiscales y allí seguramente sí es necesario una intervención legislativa, pero

la Constitución del 91 concibió un excelente sistema de control fiscal. Iván Darío ha hablado de la importancia de la función del control interno, nos corresponde fortalecerlo, coordinarlo con las demás instancias; existe una función de armonización de la Contraloría General con las contralorías departamentales y municipales que sencillamente toca ejercerlas en una confrontación creativa, de espacios que creo que además ya existen de concertación y de racionalización de los recursos del Estado, porque no tiene sentido que dos organismos de control se encuentren haciendo las mismas cosas y desperdiciando los escasos recursos y no logrando el objetivo que es evitar el despilfarro o corregir la situación y fortalecer esta institución.

*“[...] no tiene sentido que dos organismos de control se encuentren haciendo las mismas cosas y desperdiciando los escasos recursos y no logrando el objetivo que es evitar el despilfarro o corregir la situación y fortalecer esta institución.”*

Se trata es de rescatar todos esos elementos del control que son realmente constructivos y también con un ánimo de trascender. Otro elemento muy importante, es que se debe hacer un **control a las políticas públicas**, ya no solamente en lo preventivo sino que también hay problemas de calidad y si las políticas públicas son malas o no consultan la realidad o no son equitativas, pues ahí hay un problema donde tiene que hacerse un control muy eficiente por su importancia para el buen funcionamiento de todo el Estado colombiano.

Miguel Ángel Moralesrussi Russi

## ORIENTACIONES INSTITUCIONALES PARA LOGRAR EFECTIVIDAD DEL CONTROL

**Abstract:** *Recalcó que el control fiscal, además de ser una función pública es un derecho que se ha ganado la sociedad de tener una entidad autónoma que vigile los recursos públicos y sea su vocera y representante. Como este panel es de alternativas para el control fiscal expondrá de qué manera esas alternativas se están llevando a la realidad en un modelo de control basado en la eficiencia y en la efectividad en la Contraloría de Bogotá.*

**P**rimero se decidió fortalecer el control fiscal sobre las **políticas públicas**. Una política pública mal formulada, mal planteada será, en el ejercicio de gobierno, una política pública mal ejecutada. Ejemplos: una política pública de ingresos que se formule sobre unas grietas de recaudo, cuando existe una cartera de siete u ocho años, es un fracaso. Una política pública de movilidad que no se articule a un plan maestro que se ha venido trabajando en la última década, que no se articule con un sistema integrado inteligente de tráfico, para no hablar de sistemas de recaudos unificados, será una política que va a generar una

dispersión institucional en esa la línea de gestión.

De otra parte, el control fiscal se ha dirigido **hacia la gestión**, evaluando desde la formulación del plan de acción, ejecución y terminación en el impacto de calidad de vida. La gestión tiene que ver con la ejecución de los recursos y con la capacidad de desarrollar y ejecutar políticas, no solamente desde el plan de desarrollo, sino a partir del cumplimiento de las metas e indicadores que se ha trazado la misma administración.

¿Cómo se deben hacer los controles? En tiempo real. Para ello hay que tener las herramientas de conectividad que permitan acceder desde el momento en que quedan en firme las decisiones administrativas. Con apoyo de un sistema como el de vigilancia y control

Miguel Ángel Morales Russi. *Contralor de Bogotá*

fiscal SIVICOF que opera en la Contraloría de Bogotá y que permite la revisión de cuentas en tiempo real mensual, trimestral, semestral y a veces semanal en ciertos temas.

Con relación a los **beneficios**, éstos no se derivan únicamente del proceso de Responsabilidad, se derivan también de lo que realmente puede recaudar el Distrito por gestión del órgano de control; señaló algunos criterios, primero, que los recursos no estaban en la política de ingreso de la entidad y que ahora ingresan a caja por la actuación de la Contraloría. Segundo, que esa gestión se produce por la acción de la Contraloría y, tercero, que se tenga identificado plenamente el riesgo que se evitó. La Contraloría de Bogotá, entre 2008 a marzo de 2010 tiene \$561 mil millones recuperados, que se pueden ver en la web, explicados y detallados, es decir, que por cada peso invertido en la Contraloría estamos devolviendo 3.7 pesos.

Todo esto finalmente conduce a frenar la corrupción, a dar confianza ciudadana. La corrupción es una mano invisible con guante blanco, pesada, es una mano que a veces no se identifica pero que está ahí. Entonces a lo que se tiende es a desenmascarar la corrupción y enfrentamos grandes retos:

Primero, el tema de **visibilidad pública**. Si una Contraloría actúa de manera responsable y es el vocero de la comunidad para cuidar los recursos públicos, lo que ve el ciudadano ¿Por qué no lo ve la Contraloría? Por eso se debe responder cada queja y decirle a la sociedad qué es lo que se está haciendo frente a lo que todo el mundo ve. Ese es

*“[...] La Contraloría de Bogotá, entre 2008 a marzo de 2010 tiene \$561 mil millones recuperados, que se pueden ver en la web, explicados y detallados, es decir, que por cada peso invertido en la Contraloría estamos devolviendo 3.7 pesos”.*

un acto de responsabilidad, respetando el debido proceso. Segundo tema, el de **fortalecimiento del control social**. Tiene que impulsarse a través de las redes de la comunidad y de las redes sociales, dando capacitación a las Veedurías calificadas para que participen en los proyectos y en las auditorías; hay que hacer una vigilancia especial sobre aquellos proyectos de mayor impacto.

Lo que buscamos -continuó el Contralor de Bogotá- en esta administración lo hemos denominado, *“al rescate de la ética y de la moral pública”*, porque hay que tratar de reestablecer y llamar la atención sobre esos valores colectivos, esos valores cívicos que se han ido perdiendo y allí también recibí una institución, como la recibí, un poco afectada en su autoestima, había que colocar sobre la agenda pública la necesidad de llamar la atención para reestablecer esos valores éticos. Para ello, hemos contado con todo el equipo de funcionarios, con mística, con pertenencia, los hemos capacitado, nos hemos salido de los paradigmas tradicionales de control que usted los señaló cuando decía que los productos de control se ven influenciados por el paradigma de los agentes tradicionales y así lo han entendido los 15 ó 16 sindicatos que nos han acompañado en esta tarea misional de manera comprometida.

El contralor no tiene presencia en el Distrito con cargos, el contralor no recibe contratistas, el con-

tralor todo lo que hace son actos oficiales en su oficina y sus pronunciamientos por escrito. Con el Concejo la autonomía ha sido total, no hay comunicaciones privadas. Hay una publicación, *Concejo y Control* y todos saben qué es lo que están pidiendo los concejales de manera pública; yo no voy a debates políticos, no porque desprecie al Concejo, sino porque respeto la órbita del control político; mis pronunciamientos los llevan los directores por escrito. Porque también allí nos están tratando de utilizar para favorecer sus propios intereses y, cuidado caen los organismos de control, a veces con abogados lobistas y derechos de petición dirigidos al pronunciamiento del organismo de control a favor de uno de ellos; hay que tener mucho celo y mucho cuidado.

### Instrumentos para el control efectivo

Comparto la urgencia de la reforma, pero mientras tanto es necesario que **utilicemos las herramientas que tenemos** y a las que no les hemos dado el uso efectivo. Las medidas cautelares y el proceso de responsabilidad fiscal son efectivas cuando

hay una investigación económica seria; la función de advertencia, ese fuero excepcional cuando lo utilicemos, debe ser casi un proceso de responsabilidad fiscal y hay que utilizarlo adecuadamente; las funciones de policía judicial están dedicadas a la función institucional, el proceso de responsabilidad en la etapa probatoria es muy breve hay que darle celeridad.

Consolidar el marco institucional con las herramientas que tenemos; dar el debate sobre el **control prevalente** y aquí creo que cuando el doctor Iván se refiere a regalías, allí hay también que hacerle un juicio a la prevalencia que pueda tener la CGR, porque es una discusión que se hace en todos los ámbitos. Primero, hay que fortalecer la **cooperación**, cómo se están haciendo las auditorías entre nosotros, los mismos contralores territoriales, fortalecer nuestra **independencia** del gobernante de turno. Segundo, tener el **respaldo** y ganarse el respeto de la sociedad civil y de toda la comunidad para que respalden ese trabajo que se está haciendo; y tercero, lograr que la elección de contralores sea de las más altas competencias y de un alto grado de profesionalidad y de conocimiento en el manejo del Estado y del control.

Ernesto Tuta Alarcón

**Abstract:** *Las reflexiones del foro dan cuenta de las dificultades del control fiscal territorial. Las contralorías son una parte del problema, pero también de la solución. Son elementos de un sistema más complejo que está presente en toda la geografía político-administrativa del país: el **Sistema Nacional de Control Fiscal**. Y lo que puede estar pasando es que **dicho Sistema no está concebido como tal** y por eso hablamos de rupturas y de crisis. Las instituciones de control y vigilancia del nivel territorial y sus instancias de coordinación como el Convenio Interinstitucional para la Vigilancia de la Gestión Pública CIVIGEP, operan de manera desarticulada, cada cual preocupado por sus propios resultados, desaprovechando*

*la posibilidad de realizar sinergias, compartir métodos de trabajo exitoso y actuaciones conjuntas contra los corruptos. Y, por supuesto, los resultados son exiguos y crece la desconfianza ciudadana en todas las instituciones de control.*

### El SINACOF, en crisis desde su concepción

**E**quivocadamente se determinó como Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF a un programa de una oficina de la CGR, que proporciona ayudas técnicas y tecnológicas y concierta acciones en un Plan Nacional de Auditorías que no alcanzan a pellizcar la magnitud de

los problemas que debe abordar el control fiscal a nivel global y territorial.

Mientras tanto, se publican las últimas **mediciones de pobreza** que alcanzan cifras muy preocupantes: más de 20 millones de compatriotas en condiciones de pobreza y cerca de 8 millones en **pobreza extrema**. Y a los ritmos que se mueven los indicadores, se necesitarían más de 50 años para superar ese flagelo. Pero al mismo tiempo y en otro escenario, nos dice Transparencia Internacional que Colombia en el 2009, en el **escalafón de la**

**Ernesto Tuta Alarcón.** *Ex vicecontralor de Bogotá. Docente de la Universidad del Rosario en la Especialización de Gerencia Pública y Control Fiscal. Consultor del Proyecto de Fortalecimiento de Control Fiscal Territorial - Contraloría Tipo, que auspicia la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ en convenio con la Universidad del Rosario*

**corrupción**, ocupa un deshonroso 75 puesto entre 180 países. Y esas cifras ni siquiera conmueven al SINACOF, ni al CIVIGEP, ni a los gobernantes, ni a nadie. Como si la corrupción no tuviera que ver con la pobreza, ni ésta con la inversión social. Ni la inversión social con las contralorías, personerías, Procuraduría, Superintendencias, y los distintos niveles del control externo e interno administrativo.

**El fortalecimiento del control fiscal territorial** pasa por la reformulación del SINACOF, su **articulación** con un Sistema de Control Social, con definición de claras **políticas públicas cohesionadoras** que lo guíen, con **programas de control de alto impacto social y proyectos** concretos de mediano y largo plazo con sus estrategias para lograrlo a nivel de todo el país y por regiones; la determinación de un **nuevo esquema de relaciones interinstitucionales** en términos de competencias, recursos, roles y responsabilidades por parte del Contralor General, contralores delegados, gerentes departamentales y contralores territoriales, así como de las oficinas evaluadoras de control interno de las entidades vigiladas. Sus niveles y **órganos de coordinación**, así como del rol y atribuciones del Auditor General como Contralor de los contralores. Pasa también por la determinación de **apoyos** al nivel territorial del Sistema en temas como la capacidad técnica y tecnológica, investigativa y operativa, desde los entes nacionales de control e investigación.

No bastaría con declarar la necesaria colaboración armoniosa de los organismos de control en el nivel territorial si no se les dota de los instrumentos que la hagan posible, pero también **imperativa**, por ejemplo, mediante un sistema normatizado

de **rendición de cuentas sobre los resultados** de esa impostergable gestión conjunta y articulada entre todos los organismos de control y vigilancia desde el municipio.

## Un proyecto estratégico del control fiscal

Ahora bien. Estamos hablando en este panel de un **control fiscal técnico, oportuno y de beneficios cuantificables**. El nuevo Contralor General podrá acordar acciones desde un nuevo SINACOF, **dotado de un proyecto estratégico** nacional y por regiones para el mediano y largo plazo, en coordinación con el CIVIGEP, todos los agentes del control gubernamental interno y externo y con las instancias de control ciudadano, con el propósito de combatir conjuntamente la corrupción y la pobreza extrema desde la efectiva vigilancia a los recursos que están dirigidos a la **inversión social** en los planes de desarrollo.

A manera de ejemplo, podría hacerse seguimiento al Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refiere a ese flagelo de la pobreza y tiene metas claras a 2015 según el CONPES 91 de 2005, vigilando y haciendo visible la contratación con el apoyo de tecnologías exitosas como el Sistema de Control de Obras COBRA y el Sistema para la Vigilancia y el control Social SIVICOS, que permiten el control fiscal y social posterior inmediato. De manera simultánea y complementaria, se examinaría el **índice de transparencia municipal**, identificando el nivel de riesgo de corrupción detectado por Transparencia por Colombia, proponiendo metas claras de reducción de ese

riesgo, atacando las causas que lo originan, empujando todos en la misma dirección. También habrá de tenerse en cuenta el **índice de desempeño integral municipal**

que calcula y publica el DNP, sobre el que se refirió el doctor Oswaldo Porras, con miras a su mejoramiento en los municipios escogidos.

Con esa combinación de indicadores macro y la voluntad política para hacerlo, el aporte del control fiscal será decisivo, la pobreza tendrá que ceder y la corrupción será arrinconada. De manera complementaria se deberá **rendir cuenta de los resultados** logrados, en el entendido que un nuevo enfoque del control fiscal implica que al **auditor gubernamental hay que medirlo**, no solamente por el número de auditorías que realice o por el número y tipo de informes y hallazgos que produzca, sino, fundamentalmente, **por los efectos y cadenas de impactos que su labor misional propicie** en la gestión pública que vigila. Y el impacto o cadena de impactos del control fiscal, se refiere **al nivel de mejoramiento** que la función de control propicie en los vigilados.

### ¿Cómo medir los beneficios del control fiscal?

La CGR elaboró un **procedimiento para medir los beneficios** en términos de ahorros y recuperaciones logrados por los organismos vigilados como consecuencia de los pronunciamientos del órgano fiscalizador. Esta metodología se adaptó y adoptó en varias contralorías, entre ellas en la de Bogotá. Y, recientemente, en desarrollo del

*“[...] No bastaría con declarar la necesaria colaboración armoniosa de los organismos de control en el nivel territorial si no se les dota de los instrumentos que la hagan posible, pero también **imperativa**, por ejemplo, mediante un sistema normatizado de **rendición de cuentas sobre los resultados...**”*

proyecto de Fortalecimiento del Control Fiscal Territorial – Modelo de Contraloría Tipo - en aplicación del propósito que nos anima de compartir el “**saber hacer**” y las **experiencias exitosas y mejores prácticas** del control fiscal, resolvimos volver a ese procedimiento y, hasta donde fuera posible, ajustarlo, con el apoyo de las contralorías de Valledupar y Norte de Santander.

El procedimiento orienta hacia el registro de los efectos e impactos de todos los procesos misionales, no solamente de la labor de auditoría. Y es que el control fiscal hoy tiende cada vez más a poner sus énfasis en observar y evaluar **al sujeto de control macro**, es decir, la gestión fiscal global en la **entidad territorial**. Pero a su vez se ha ampliado la experiencia del **control social** a los recursos públicos, la **participación ciudadana** en el control a los gobernantes. Significa que todos los procesos misionales de las contralorías deben medirse, no solamente en términos de la gestión realizada sino, principalmente, por los **resultados y efectos** de la labor integral del control fiscal micro y macro, responsabilidad fiscal, participación ciudadana.

### Control a políticas públicas y sus beneficios a la sociedad

La **gestión fiscal** incorpora **la planeación** como un elemento propio de esa gestión. Las políticas públicas para atender las problemáticas sociales

como pobreza, salud, educación, saneamiento básico, infraestructura, empleo, medio ambiente, desde su formulación, presupuestación, ejecución, evaluación e impactos finales son **parte del concepto de gestión fiscal**. Involucran recursos públicos en los planes de desarrollo y presupuestos y, por tanto, deben ser examinadas por las contralorías, como también son objeto de control fiscal los resultados e impactos de las políticas de ingresos relacionadas con la tributación en la entidad territorial, el endeudamiento, las transferencias recibidas. Significa que **la gestión y resultados del control fiscal macro** debe ser objeto de medición, especialmente en lo que se refiere a los cambios positivos que propicien los pronunciamientos del Contralor en la gestión de alcaldes y gobernadores; y también **en el control político**.

### Construcción participativa de la medición de impactos del control

Medir los beneficios del control fiscal es tal vez más complicado que medir las metas y aciertos de los vigilados. Las contralorías prestan el servicio público de control a los recursos públicos; sus productos consisten en informes, pronunciamientos, advertencias, hallazgos, fallos con o sin responsabilidad fiscal. Y también rinden cuentas de su gestión, **pero no de los efectos que de esa gestión espera la sociedad**. Cuantificar los beneficios o impactos positivos, entendidos como los **mejoramientos** logrados, no solamente vistos como “ahorros” y “recuperaciones” de dinero, alcanzados por una determinada población objetivo

del control fiscal y gracias a éste, requiere de un esfuerzo conceptual propio, de un ejercicio académico y de una elaboración participativa de los mismos organismos de control fiscal.

Dice la teoría que, proyectos exitosos son aquellos que satisfacen necesidades de determinada población objetivo, en términos de calidad, oportunidad, cantidad, costo, cronograma y pertinencia de sus productos. Si trasladamos ese postulado a las contralorías, cuando vayamos a abordar **cualquier actividad misional**, entonces tendremos que prepararla de tal forma que desde la misma planeación la enfoquemos **como un proyecto que va a resultar exitoso**. Para ello, tendríamos que **enfocar el objetivo** a las necesidades que tiene la sociedad frente al control fiscal para caso en particular.

La sociedad espera que el control fiscal sea económico, eficiente, eficaz, equitativo, pero sobre todo **oportuno y efectivo**; que los efectos de sus actuaciones y pronunciamientos propicien impactos positivos en los vigilados.

Pero, **¿Cómo propiciar impactos positivos desde los procesos misionales del control fiscal?** Primero, la contribución al mejoramiento de los vigilados **se planifica** desde el plan estratégico del control fiscal. Segundo, todos los procesos misionales, micro, macro, responsabilidad fiscal y participación ciudadana ejecutan su labor **a partir de unas líneas de base** sobre las cuales se construyen los mejoramientos esperados al interior de cada proceso y hacia afuera, en los sujetos vigilados, como propósito de cada actuación de control fiscal. Tercero, los resultados de

las actuaciones de los procesos misionales son objeto de **evaluación y medición** para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propios y de los efectos e **impactos producidos** en los vigilados. Cuarto, sobre la base de las evaluaciones y mediciones, **ajustar a tiempo el rumbo** en cada proceso de control y **pronunciarse frente a los resultados** de los vigilados.

Desde la planeación estratégica se debe disponer de una **visión transformadora** de largo plazo para incidir en el mejoramiento de la gestión pública que se vigila, así como de información suficiente para crear las líneas de base sobre las cuales construir las proyecciones de los mejoramientos, beneficios e impactos positivos esperados de la labor fiscalizadora en la entidad territorial.

Y una vez evaluados los avances de las políticas, programas y proyectos, propiciar la elaboración, por parte de la administración territorial correspondiente, de **planes de mejoramiento** que conduzcan a adoptar medidas preventivas y correctivas sobre actividades y procesos en curso que deben responder a los compromisos misionales de los sujetos de control macro y micro sobre su población objetivo.

La metodología de Contraloría Tipo hace énfasis en la necesidad de propiciar **planes de mejoramiento macro de cada municipio**, por ejemplo para el mediano y largo plazo en temas ambientales o de transparencia o de indicadores de pobreza o de desempeño fiscal municipal; que incluyan acciones correctivas y preventivas en

*“[...] Desde la planeación estratégica se debe disponer de una **visión transformadora** de largo plazo para incidir en el mejoramiento de la gestión pública que se vigila...”*

aquellas actividades, propósitos y metas que son del resorte **misional y estratégicas** que se han propuesto los gobernantes, para mejorar y atender las necesidades de la ciudadanía, a través de sus planes de desarrollo o indicativos.

Los planes de mejoramiento no se deben limitar a acciones preventivas o correctivas en temas estrictamente administrativos y de control interno sino, especialmente, de los **compromisos misionales de los vigilados**, en armonía con los propósitos del **control de resultados** que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado (artículo 13 Ley 42 de 1993).

Para el logro de los propósitos de mejoramiento es preciso: (i) Disponer de **líneas de base** sobre las cuales se van a proyectar las propuestas de mejoramiento en la entidad territorial. (ii) Proyectar los mejoramientos que se propone impulsar la Contraloría en el **nivel macro** del control a partir de la evaluación de las políticas, programas y demás elementos agregados de la gestión global en municipios y departamentos. (iii) Proyectar los mejoramientos esperados en el **nivel micro** del control fiscal **a partir de la aplicación del control fiscal posterior inmediato** a las actividades, operaciones y procesos ejecutados en los municipios y comunicar los correspondientes

pronunciamientos y/o advertencias a la administración de tal manera que se suscriban y apliquen también de manera inmediata y oportuna las acciones de mejoramiento pertinentes. Construir en todas las contralorías capítulos en el PGA para el control inmediato y los equipos especializados para su operacionalización.

En horas de la tarde mi colega el profesor Restrepo Medina y el señor Contralor de Manizales profundizarán sobre los componentes del modelo de Contraloría Tipo. Para finalizar, la metodología de **beneficios del control fiscal** en el nivel **macro** puede ser complementada, entre otras, con la de “Índice de Transparencia Municipal”, aplicada

por Transparencia por Colombia, que proporciona datos sobre el nivel de riesgo de corrupción en municipios y departamentos; y por la de Medición y Análisis del Desempeño Municipal del DNP, que tiene como componentes la medición de la eficacia, la eficiencia, la gestión y el cumplimiento de los requisitos legales, para determinar finalmente una calificación y ubicación en el ranking municipal. Estos y otros indicadores macro se pueden combinar con los que haya elaborado cada contraloría, para medir por ejemplo el avance, eficacia, eficiencia y efectividad del **plan de desarrollo municipal**, en especial, los proyectos relativos a la reducción de la pobreza extrema.

## **TERCER PANEL**

# **“NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS CONTRALORES Y SUS CALIDADES”**

### **CONFERENCISTAS**

**CARLOS OSSA ESCOBAR**

**GERMÁN NAVAS TALERO**

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA**

**URIEL AMAYA OLAYA**

**CARLOS MESA DÍAZ**

**HENRY TORRES CASTRO**

### **MODERADOR**

**RAIMUNDO VÉLEZ CABRALES**

Secretario General AGR





Carlos Ossa Escobar

## CONTROL EN TIEMPO REAL, COMO MEDIO PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD

*La Constitución del 91 marcó un hito en la historia del control fiscal en nuestro país. Tuve la fortuna de ser miembro de la Asamblea Nacional Constituyente ANC e integrante de la comisión quinta de la misma, que trató la reforma al control fiscal. Los cambios fueron de fondo. Permítanme conceptualizar algunos de ellos: la Carta Política dio un salto cualitativo, dejando atrás el control numérico legal y el control previo, avanzando hacia un control financiero de gestión y de resultados, teniendo en cuenta la valoración de los costos ambientales. Esta es una diferencia profunda frente a lo que venía dándose hasta el año 1991. La nueva Constitución Política actualizó el estado del arte a nivel mundial en lo que tenía que ver con el control fiscal, para trasladarlo al desarrollo fiscal de nuestro país.*

**E**s claro que el **control no debe ser ni previo ni posterior**; tiene que ser **en tiempo real** y, para avanzar hacia la consecución de ese propósito, es necesario estandarizar los procesos y procedimientos de control; acudir a herramientas como las TICs, con lo cual se puede garantizar.

Ese es el avance más importante que se ha logrado en nuestro país y en el mundo hacia un control en tiempo real, que es un control efectivo. El control **previo** no necesariamente contribuye a una buena gestión; se constituía en un peaje que establecían las contralorías al incurrir en prácticas para nada dignas de recordar. De otra parte, si el control es **posterior**, la contraloría se convierte en una especie de Notario

que certifica el desangre de los recursos del Estado. Ni previo ni posterior, sino **control en tiempo real**. Creo que en eso tenemos ya un consenso.

### Un enfoque tridimensional del control

En el trabajo realizado en la CGR, en términos de conceptualización, se destaca la definición de un enfoque tridimensional del control: (i) El control es de **prevención**, a través de mecanismos

**Carlos Ossa Escobar.** *Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ex Contralor General de la República*

como los controles de advertencia; (ii) A través de las propias auditorías se corrige es decir, hay un control de **corrección**, los auditores encuentran sus hallazgos, las fallas e inmediatamente la contraloría logra que esas fallas sean corregidas, se previene, se corrige y, finalmente, (iii) se **sanciona**. En este enfoque la sanción es la última instancia. La sanción punitiva a través de los juicios de responsabilidad fiscal, se constituye en la última instancia; el control fiscal es un **control de acompañamiento** a las entidades vigiladas para prevenir y corregir; y cuando no hay nada más que hacer, sancionar.

### Alianza estratégica entre el control fiscal y social

Otro aspecto importante y en el cual Colombia ha sido pionera, es aquel que tiene que ver con el **control social** de la gestión pública. La Constitución habla de la participación ciudadana, del control social, pero se circunscribía a posiciones retóricas, a foros, a comunicaciones. Fue necesario profundizar más en el tema para llegar a la conclusión de que la expresión concreta del control social es la unión entre el control fiscal y la participación ciudadana. Las **auditorías articuladas** que así se llamaron, integraban con los equipos de auditores a los gremios, a las ONG, incluso a los sindicatos; esta fue una experiencia interesante, tal vez en su momento fue única en el mundo y sirvió de referente para algunas reformas que se hicieron en las contralorías de Centro América. La asociación entre control fiscal y la participación ciudadana permite darle una expresión concreta al control social en la gestión pública; muestra

cómo los ciudadanos organizados pueden decididamente participar en la salvaguarda de los bienes públicos y de control fiscal de las entidades vigiladas.

Insisto en el tema de control social porque escuché que el actual Contralor dio un paso atrás en esta materia, aduciendo que no tenía sentido hacer el control fiscal acompañado de los sindicatos porque tales organizaciones eran parte interesada. Yo me pregunto: ¿Parte interesada en qué?, ¿Será que los trabajadores no están interesados ni pueden estar interesados, ni deben estar interesados en la suerte de las empresas donde trabajan? Dentro de todos los temas que debemos mirar hacia adelante es bueno traer a colación este del control social a la gestión pública, para que el trabajo que se está haciendo a través de la Auditoría General tenga una espectro más amplio.

### Los tipos de control y las políticas públicas

Permítame ahora distinguir los **tipos de control** que son bien diferentes y que en su conjunto le dan cuerpo a la filosofía del control fiscal: el **control micro** que tiene que ver con las auditorías que se hacen a las distintas entidades vigiladas. Y el **control macro** que básicamente se refiere a lo que tiene que ver con la auditoría del Balance de la Nación, balance que como todos sabemos elabora la Contaduría General de la Nación. Pero ese control macro **va mucho más allá**, es un control de las finanzas del Estado, es un control de la política macroeconómica, cómo aplica el gobierno la política fiscal, la política cambiaria, la

política monetaria, para incidir en el desarrollo de la economía y, finalmente, muy relacionado con este control macro estaría el **control sobre las políticas públicas y el**

**control sectorial**. Son tres controles fundamentales si pensamos conceptualmente en el tema del control fiscal.

Si estamos hablando del control político -que en una democracia como la nuestra y en general en el mundo debe ejercerse por el Congreso de la República frente al ejecutivo- la Contraloría, con el control macro y el control de las políticas públicas, se convierte en el sustento filosófico teórico conceptual del Congreso para hacer el control político al ejecutivo. De ahí la importancia de estos controles y de las Direcciones de Estudios Sectoriales DES, que fueron creadas en la CGR para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas o de las políticas sectoriales. Entiendo que las DES se han venido burocratizando, clientelizando, se han dejado atrás y me parece que la Contraloría ha perdido mucho espacio en la relevancia del control macro de las políticas públicas, del control sectorial. La Contraloría tiene que ser el referente obligado del Congreso de la República y yo diría de la ciudadanía en general, en torno a la formulación de las políticas macroeconómicas, a la formulación de la política fiscal, de la política de gasto público. El Congreso necesita esa voz autorizada, esa voz técnica para poder estar en igualdad de condiciones en la discusión de los proyectos de ley, en las reformas tributarias, etc.

Si la Contraloría pierde protagonismo en ese campo del control macro, del control sectorial, del

*“[...] si las contralorías se quedan en la rutina del control micro, de la vigilancia fiscal de las distintas entidades, pues perdieron el horizonte y se quedaron en una época antediluviana, frente al control fiscal moderno”.*

control de las políticas públicas que es la **fase superior del control fiscal**, si las contralorías se quedan en la rutina del control micro, de la vigilancia fiscal de las distintas entidades, pues perdieron el horizonte y se quedaron en una época antediluviana, frente al control fiscal moderno. Insisto en este punto para que haya discusión profunda; para que las políticas públicas sean debidamente analizadas tiene que haber una entidad líder que tenga, incluso, una **escuela propia del pensamiento económico y social**, que sea imparcial, objetiva y que sirva de referente para la discusión sobre temas cruciales del manejo económico del país frente a otras entidades que, como Planeación Nacional, siempre dominan las discusiones en el Congreso o en los consejos de ministros o como el Fondo Monetario Internacional o como el Banco Mundial. Un fundamento de la democracia, de la transparencia y de la autonomía tiene que ver con en ese punto sobre el cual yo quería hacer una especial referencia y anotar que vemos, o por lo menos yo, con preocupación la **escasa presencia** de la actual Contraloría en estos temas, escasa, por no decir nula.

### **El control fiscal territorial, control concurrente y excepcional**

Está consagrado en la Constitución, es como una réplica de los conceptos, normas y funciones establecidas para la CGR. En el caso particular de

las entidades territoriales, hay un elemento que es importante: no existe un estándar metodológico único para el ejercicio del control fiscal; la facultad de prescribir los métodos de control la tiene el Contralor General, pero dentro de las funciones de los contralores territoriales está esa misma facultad o sea que, solo por que un Contralor quiere seguir los procedimientos de la Contraloría General pues vaya y venga, pero puede haber uno o varios contralores territoriales muy imaginativos que dicen no me importan los métodos de control que prescriba la CGR y yo hago los míos; entonces ese es un punto que hay que tener muy en cuenta en el análisis de las contralorías territoriales.

Según fallos de la Corte existe el **control fiscal concurrente** que le permite a la CGR intervenir directamente o en compañía de las contralorías territoriales, en la vigilancia de las transferencias del Estado, que en este modelo de descentralización son muy importantes; lo mismo que el caso de las regalías y que se han convertido de tiempo atrás en una vena rota para las finanzas del Estado y en un terreno abonado para la corrupción. Está también el **control excepcional**, que implica un desplazamiento por parte de la CGR de las contralorías territoriales y depende de la autorización que da el Congreso de la República ante la solicitud de las autoridades locales; esos temas porque son clave en la discusión de posibles reformas.

### Sobre la elección de contralores

Desde el punto de vista teórico y filosófico no hay nada que tenga más sentido que el Congreso

sea quien elija al Contralor General de la República. Pero no solamente en Colombia sino en todo el mundo: el asiático, el europeo, el gringo, por que, en teoría fiscal, en teoría de los impuestos se establece claramente que en una democracia no puede haber impuesto sin representación y quienes representan a la sociedad para aprobar los impuestos son los congresistas, el Congreso de la República y éste, al aprobar los impuestos y el presupuesto lo está haciendo por delegación del pueblo y necesita de una entidad especializada que vigile la gestión fiscal, cómo se gastan los impuestos, cómo se ejecuta el presupuesto, cómo se contrata la deuda de la nación.

Por esa razón es que el Congreso debe elegir al Contralor. Y si uno extiende este razonamiento a las entidades territoriales, casi que puede predicar lo mismo para el caso de los contralores departamentales o municipales. Lo que ha pasado es que, las contralorías, empezando por la General, han cambiado, **se politizaron** y se convirtieron en **instrumento de chantaje** y de fortines políticos, lo que las ha desprestigiado y llevan a la gente a creer que cambiando la forma de elección del Contralor ese problema se soluciona, lo cual no es cierto. ¿Qué es lo que hay que hacer? **Tecnicificar** las contralorías, **abrir las a la participación ciudadana**, establecer y consolidar la **carrera administrativa**, para que todos los nombramientos sean por concurso de méritos. Hay que **profesionalizar** las contralorías y abrirlas al escrutinio y a la vigilancia del público, con lo cual se puede erradicar el tema, no solamente del clientelismo, sino de la corrupción adentro e inducida por las propias contralorías.

## Sobre la Auditoría General de la República

Fui testigo de todo el trámite de reforma al control fiscal en la Asamblea Nacional Constituyente ANC. Por esa época, era grande el desprestigio de la CGR, era un fortín político; el Contralor era el dueño de la Cámara de Representantes, se hacía reelegir cuando quería, era muy preocupante lo que se vivía por aquella época a tal punto que yo, que hacía parte de la bancada de la Alianza Democrática del M19, participé con el doctor Alejandro Martínez en la organización de una propuesta para crear la Corte de Cuentas, un modelo de control europeo de España, Holanda, Francia, pensando que esa reforma de fondo podía sanar totalmente el problema del control fiscal en el país.

Recuerdo muy bien a Manuel Francisco Becerra haciendo lobby de una forma intensa por todos los pasillos y las salas de la ANS y al final, una mayoría se pronunció en favor de mantener la CGR y no se le dio paso a la Corte de Cuentas. No quedamos muy satisfechos, por que seguíamos pensando que iba a seguir la misma corrupción en la Contraloría y entonces se nos ocurrió **crear la figura del Auditor**.

Para esa época lo que existía era una Auditoría adscrita a la Contraloría y todos quedamos tranquilos. ¿Pero qué sucedió después? La Corte Constitucional se pronunció y dijo que la Auditoría General debería tener autonomía en todo sentido y, cuando yo llegué a la Contraloría logramos con el apoyo del Congreso y del presidente Pastrana que se le diera facultades al ejecutivo para la reforma de fondo de la CGR. Por esa época el doctor Rendón

era Auditor; las facultades se dieron de tal forma que el gobierno podía firmar los decretos de reestructuración y reforma de la Contraloría y una vez tuvieran el visto bueno del Contralor General todo perfecto, pero el doctor Rendón entonces se colgó de la reforma de la Contraloría y me pasó un proyecto que le daba unas facultades extraordinarias a la AGR; si la Contraloría tenía poder, esta Auditoría tenía un súper poder. Entonces me pasaron el Decreto para ponerle el visto bueno y uno de mis asesores me dijo no le hiciera ninguna observación a ese decreto porque van a decir que a usted no le gusta que lo vigilen, y yo me creí ese cuento... y entonces firmé y creamos esta entidad.

### Algunas propuestas: ¿sistema mixto? o ¿centralizado?

Para terminar, tengo algunas propuestas, simplemente las menciono para que estén en medio de la discusión: **1. Primera** reforma posible, ¿podrían suprimirse o deberían suprimirse las contralorías territoriales? en esto ya hubo una intentona, sabemos de parte de quien y qué pasó con ese fracasado referendo donde se planteaba su eliminación; pero yo diría que es un tema para tener en cuenta, no para dejarlo a un lado, no se puede convertir en un tabú; creo que sí **podrían suprimirse, dentro de un modelo diferente de control fiscal y fortaleciendo las gerencias departamentales** de la Contraloría General para asumir el compromiso del control fiscal en todo el país.

Esto implicaría seguramente contratar auditorías con firmas particulares, dentro de procedimientos de control fiscal establecidos por la Contraloría General; ahora, siempre tuve **algunas dudas** frente

a lo que hicimos, de la extensión de las gerencias departamentales: primero, porque implicaban una carga burocrática importante, mayores recursos, mayores cantidades de dinero en recursos humanos; segundo, porque para el control de los ingresos de la nación, utilizando procedimientos o técnicas de auditorías estandarizados teniendo ya acceso a las TICs, **el control se puede hacer desde Bogotá** y se pueden hacer **verificaciones rápidas** en las entidades nacionales con sede en los departamentos o municipios a través de comisiones de auditores; por ejemplo, lo hicimos por control excepcional; la auditoría a San Andrés se hizo en 20 días y resultó una auditoría profunda: llegaron 5 o 6 auditores e hicieron la auditoría y se regresaron; entonces eso pone en discusión la bondad de las gerencias departamentales.

La Contraloría **podría fortalecer** las gerencias departamentales para complementar el control fiscal territorial con el control de los ingresos de la nación.

**2. Otra reforma** posible que parte de la pregunta: **¿Podrían coexistir la Contraloría General y las contralorías territoriales?**, La ley 617 del 2000 puso restricciones a las contralorías y muchas desaparecieron, pero si uno mira las cosas con cabeza fría, encuentra que **deben desaparecer muchas más**; es decir, hay **contralorías que no se justifican**. Cito algunas: la de san Andrés, por ejemplo, las contralorías de los antiguos territorios nacionales. Entonces uno pensaría que **podría haber un esquema mixto**, donde coexista la Contraloría General con las contralorías territoriales. Hay entidades territoriales que necesariamente tienen que tener una Contraloría por múltiples razones que no viene al caso mencionar, Bogotá por ejemplo, Medellín Cali,

Barranquilla. Una propuesta podría ser, con base en algunos indicadores, determinar bajo qué circunstancias puede haber contralorías en determinados territorios y reducir sistemáticamente su número y conformar un verdadero Sistema de Control Fiscal Nacional liderado y dirigido por la CGR.

Y aquí abría que cambiar la Constitución para establecer que la función de prescribir los procedimientos de control fiscal corresponde única y exclusivamente al Contralor General y estas contralorías deberían tener carrera administrativa especial y una planta de personal establecida por ley de la República para evitar interferencia de las fuerzas políticas en cada uno de los territorios.

Ahora, la **elección de los contralores** territoriales; si estamos pensando en un sistema integral nacional de control fiscal, una propuesta entre muchas otras, es que los concejos o asambleas elijan a los contralores territoriales de ternas presentadas por el Contralor General de la República, pero que esas ternas sean establecidas a través de procedimientos meritocráticos.

Otro tema tiene que ver con el establecimiento dentro de la estructura orgánica de las contralorías, de las dependencias que adelantan los juicios de responsabilidad fiscal; en esto ha habido una larga experiencia, los resultados son difíciles de lograr con éxitos relevantes; lo que se plantea es que sea la jurisdicción, no se cuál sería la que adelante los juicios de responsabilidad fiscal, implantando el modelo inglés, en donde la Contraloría de Inglaterra única y exclusivamente se concentra en ejercer el control fiscal; lo que tiene que ver con fraudes al erario, con detrimento patrimonial, están concentrados en otras instancias.

Y en cuanto a la Auditoría voy a contarles que a mi me abrieron procesos de responsabilidad fiscal, a veces sentía que me estaban persiguiendo, por publicar unos libros sobre la corrupción, “El señor de las dragas, Cartagena en la olla podrida”, “La Caja Agraria, la caja de los amigos”, “La historia de Foncolpuertos” y el argumento era que no estaba dentro de la función de la Contraloría publicar libros y por tanto existía un detrimento patrimonial. Y otro proceso por contratar a María Mercedes Cuéllar, Alberto Carrasquilla, economistas muy destacados, Luis Jorge Garay, Pablo Molina, todos PHD en economía, por que los contraté intuitu personae, y no abrí un concurso.

Yo no me atrevería nunca a proponer la desaparición de la Auditoría, bajo ninguna circunstancia;

*“[...] con base en algunos indicadores, determinar bajo qué circunstancias puede haber contralorías en determinados territorios y reducir sistemáticamente su número y conformar un verdadero Sistema de Control Fiscal Nacional liderado y dirigido por la CGR”.*

invitaría a que se pensara en que la Auditoría se concentre en la vigilancia de los recursos que utilizan las contralorías; que no vigile los procesos técnicos que tienen que ver con el control fiscal, porque los auditores de la AGR pedían los expedientes de los juicios de responsabilidad fiscal y esa intervención me parece inconveniente. Pero, en lo que se refiere a la vigilancia de cómo usan los recursos las contralorías, cómo los gastan, si se contrata bien o mal, esa obviamente es una función que corresponde a la Auditoría; eso no es quitarle importancia a la AGR sino evitar cierto paralelismo, que crea alguna confusión, pero esto es un tema para otra discusión.

## Germán Navas Talero

**L**a existencia de un control fiscal eficaz y eficiente está determinada por la observancia de las garantías de independencia para el ejercicio de la función por parte de los órganos encargados de su cumplimiento. Tales garantías tienen que ver con el reconocimiento jurídico de su existencia, el proceso de selección y el régimen jurídico de vinculación laboral de los auditores gubernamentales y la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal.

La segunda manifestación de estas garantías, que es la que atañe al tema para el cual he sido invitado a este foro, se pone de presente con la **participación concurrente** de las distintas ramas y órganos del poder público en el proceso de selección y elección de los titulares de la función, aunque los requisitos constitucionales para el desempeño de los cargos **no garantizan la idoneidad técnica** que los mismos requieren y sin que hasta la fecha el legislador haya llenado ese vacío, contando con la habilitación constitucional para hacerlo.

A partir del marco constitucional vigente, que establece un piso mínimo para garantizar la

independencia en el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal, se imponen algunas precisiones en su desarrollo legal que permitan afianzar la idoneidad técnica de los contralores, asegurando por esta vía la despolitización de sus designaciones.

En esa medida, es imperativo que se califique la titularidad del ejercicio de la función fiscalizadora, pues si bien constitucionalmente se reconoce a los servidores de la misma como de Carrera Administrativa Especial, es indispensable que la dirección y orientación de su ejercicio también responda a los principios de igualdad y mérito. Por ello, es conveniente que la escogencia de los candidatos a los cargos de contralores se haga a partir de un concurso de méritos, previo establecimiento de requisitos que

Germán Navas Talero. *Representante a la Cámara por Bogotá*

permitan acreditar una idoneidad técnica mínima por parte de los aspirantes tanto a la Contraloría General de la República como a las contralorías territoriales.

De esta manera, el Congreso podría dar cabal cumplimiento a las normas constitucionales que establecen unos requisitos de base para el desempeño de esos cargos, pero defieren al legislador el señalamiento de requisitos adicionales, lo que hasta la fecha no se ha hecho dentro del marco constitucional, atendiendo a las especificidades propias de las entidades territoriales y del orden nacional.

En algunos intentos de reforma al sistema de control fiscal, en los cuales he tenido la oportunidad de intervenir activamente como ponente en la Comisión Primera, siempre he defendido la tesis de la calificación profesional de los contralores y de la transparencia en el proceso de selección. En esa medida, acompaño las recomendaciones efectuadas por la GTZ y avalo la tramitación en la próxima legislatura de un proyecto de ley que le dé alcance a la atribución que tiene el Congreso de regular la materia.

De manera particular y sin perjuicio de que la propuesta pueda ser mejorada, planteo desde ya un contenido normativo referido a esa temática, del siguiente tenor: Una primera disposición que señale las calidades requeridas para ser Contralor General de la República, con este texto:

*“Para ser Contralor General de la República, además de las calidades previstas en el artículo 267 de la Constitución Política, se requiere:*

- a)  *Demostrar experiencia no menor a veinte años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.*
- b)  *Acreditar formación profesional avanzada a nivel de maestría o doctorado en áreas relacionadas con el cargo.*
- c)  *Acreditar la publicación de obras arbitradas en temas relacionados con el control fiscal.”*

Una segunda disposición en el mismo sentido dirigida al desempeño del cargo como contralor departamental, distrital o municipal, con el siguiente texto:

*“Para ser Contralor departamental, distrital o municipal, además de las calidades previstas en el artículo 272 de la Constitución Política, se requiere:*

- a)  *Demostrar experiencia no menor a diez años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.*
- b)  *Acreditar formación profesional avanzada a nivel de especialización en áreas relacionadas con el cargo.”*

Finalmente, en aras de la transparencia en el proceso de selección de unos y otros, planteo la siguiente propuesta normativa:

**Reglas para la provisión de los cargos de Contralor General de la República, Contralor Departamental, Contralor Distrital y Contralor Municipal**

*Las corporaciones judiciales postulantes deberán elaborar un reglamento para la convocatoria, inscripción y selección de los candidatos que deben presentar ante las corporaciones de elección popular, en el cual se indiquen las etapas y plazos del proceso y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección. Dicho reglamento será la norma obligatoria que regule el proceso de escogencia de los candidatos a dichos cargos.*

*Los aspirantes que se inscriban dentro del plazo previsto en la convocatoria, acrediten el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, alleguen los documentos previstos en el reglamento a que se refiere el inciso anterior y no se encuentren incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, serán evaluados únicamente teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

a) *Nivel de formación académica.*

b) *Experiencia profesional.*

c) *Experiencia docente e investigativa.*

d) *Producción académica relacionada con el cargo.*

*De la aplicación de estos factores de evaluación se conformará una lista de elegibilidad en orden descendente, la cual se agotará en el mismo orden para la postulación de los candidatos que corresponda a cada corporación judicial.*

No me cabe la menor duda de que la tecnificación del ejercicio del control fiscal redundará de manera directa en un mejoramiento efectivo de la calidad de la fiscalización del erario y por esa vía inducirá a los gestores fiscales no solamente a obrar con transparencia sino a cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad a que están obligados en la aplicación de los recursos públicos.

De allí que no cejaré en mi empeño para lograr que el próximo Congreso apruebe una regulación que eleve las calidades requeridas para desempeñarse como contralor y asegure mayor transparencia en el proceso de selección de los candidatos.

**Gustavo Gómez Aranguren**

***H**e escuchado con atención al ex Contralor que planteaba un dilema sempiterno en el campo de control fiscal: contralorías o corte de cuentas; nosotros optamos por el primer modelo. La pregunta ha sido cómo garantizarle a los ciudadanos el buen uso de los recursos que pertenecen a todos y no hemos encontrado una solución. Se han intentado todas las estrategias; la Carta del 91 innovó mecanismos, en donde el poder judicial entró a mediar en el proceso de selección de candidatos*

a las contralorías pero, al promediar la primera década de la Carta del 91 fue necesario revisar la vigencia de las contralorías territoriales y ustedes saben cómo se redujeron en forma ostensible.

Señalaría para la reflexión, que los controles, tanto el fiscal como el del ministerio público, es decir los órganos autónomos, han mantenido una crisis que se conecta directamente con la madurez de la sociedad en la manera como esta se expresa en sus manifestaciones democráticas; es decir, las debilidades de los partidos en la forma de ejercer el poder político, trascienden necesariamente a la forma como se integran los cuadros de dirección de los entes del Estado en su expresión nacional; y en sus expresiones regionales y locales, desde luego, no podía ser

ajeno a este fenómeno lo referente básicamente al control fiscal.

Y, en una vertiente un poco mas específica, en el ministerio público, hay una sensación significativa y angustiante y es que, si suprimimos los órganos de control -léase el ministerio público, defensoría y contraloría- ¿qué le pasa al Estado y qué le pasa a la sociedad? mucha gente dice, no pasa nada, continúa rigiendo el Estado. En este aspecto, en **cómo hacemos del control fiscal** o de los órganos de control **una necesidad para la vida democrática** de nuestro país es una tarea que debemos desarrollar todos; cómo logramos

**Gustavo Gómez Aranguren. Consejero de Estado**

equilibrar la relación costo beneficio, para que el recurso que los ciudadanos aplican al funcionamiento de los órganos de control sea devuelto a la sociedad en términos de la construcción de un Estado completamente enmarcado dentro de los postulados de la Constitución y el Estado de derecho como tal. Esa desconfianza en la ley, en la autoridad, esa disfunción de la sociedad, que es terreno fértil para que crezcan los fenómenos delincuenciales, se debe en buena medida a la debilidad democrática en la sociedad, a la debilidad del Estado y, desde luego, a la falta de compromiso tanto de la clase política, como de quienes tenemos responsabilidades públicas.

Otro punto que anotaba el doctor Ossa Escobar, tiene que ver con la conveniencia o no, de los niveles de **descentralización territorial** en función del nivel también de **descentralización en el control fiscal**; desconfiamos mucho de nuestros territorios, somos un país esencialmente tradicional y centralista; hemos visto cómo, en las últimas décadas, el énfasis descentralista de la Carta del 91 ha sido profundamente atenuado y eso significa desconfianza de los niveles de dirección del Estado en los ciudadanos. Analicemos si esa desconfianza es válida o es simplemente un **prejuicio autoritario**; ¿somos maduros como sociedad, somos capaces de auto gobernarnos? Parece que la sensación es que no, es decir, necesitamos de espacios de democracia en donde la gente pueda actuar y tomar el destino de sus propios proyectos vitales como grupo colectivo, como colectivo nacional; si a uno le quitan la posibilidad de autodeterminarse y de ser autónomo, generalmente se vuelve dependiente y en

esa dimensión, el autoritarismo y el centralismo aparecen, que es lo que siento que ha estado ocurriendo con las contralorías.

Con relación a la forma de **elección de contralores**, se está redactando, a iniciativa del gobierno nacional, por parte de una comisión ad hoc, un proyecto de reforma constitucional a la justicia, en donde se incluye este aspecto; ha sido bastante controversial, porque finalmente no se logra depurar el funcionamiento del control fiscal; y si se contamina el funcionamiento de la justicia, sobre todo a nivel de los territorios, en donde la elección del contralor territorial por los tribunales de justicia se convierte en un ejercicio de lobby, al que no están acostumbrados los magistrados y sucumben fácilmente en esas marañas, senderos del lobby y de las presiones que a veces se usan en otros ámbitos distintos al del poder judicial.

Sin embargo, es un riesgo real; el problema no es satanizarnos con nosotros mismos o adquirir posiciones de santidad y transparencia, sino reconocer la realidad, porque ella es un dato sin el cual no podemos avanzar. La actividad política, como la actividad administrativa, la jurisdiccional y la de control son actividades propias de un Estado, de una sociedad en proceso de construcción y si no lo reconocemos, difícilmente avanzamos. Este tema que plantea el expositor sobre la elección de contralores territoriales debe seguir contando con **la participación del poder judicial**, por un principio democrático básico y es la armonía entre los poderes del Estado, que es uno solo. No podemos hacer guetos, en donde los malos son los del Congreso, los buenos son los del poder judicial y los regulares son la administración pública;

todos somos iguales, padecemos las mismas enfermedades y, evidentemente hay dificultades en el poder judicial. Lo que debemos buscar es la unidad del Estado y la superación de todo aquello que no exprese los principios fundamentales de la democracia y del Estado de derecho.

Interesante el planteamiento sobre la propuesta de *descontrolarizar* el proceso de cuentas y volverlo judicial, pues se trata de la definición de responsabilidades y en eso avanzaríamos mucho para evitar esa instancia puramente administrativa de control fiscal y dejarla en manos de los jueces, para que resuelvan oportunamente, con propiedad y justicia y dejamos a la contraloría más enfocada en su actividad de interventoría al funcionamiento de la administración pública, en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos generales de la sociedad.

Un tema final que planteó el doctor Ossa, es lo referente a la Auditoría General, en primer lugar se plantea como una hipótesis aberrante, yo pensaría que no es aberrante que haya control sobre control; lo importante, lo ingenioso de los sistemas de administración de la cosa pública en todas las áreas del poder es que no exista inmunidad; en un Estado de derecho no puede haber ningún poder con inmunidad y entonces el ingenio y la creatividad de la clase política, la de los intereses generales está en establecer sistemas de balances, en donde el alcalde sea rondado; es decir, que nadie sea inmune al control, ni los importantes ni los menos importantes. El problema es que hay que darles herramientas; es que los controles en nuestro medio son poco teóricos y un

*“[...] la mala gestión del control fiscal, la tardía operatividad de la justicia, la no defensa, la no protección de los derechos, se traduce en violencia, atraso, miseria”.*

poco burocráticos, demasiados retóricos; a veces siente uno que los controles son como adornos en los cuales el Estado no está bien hecho.

Lo fundamental es la capacidad que tengamos desde la autoridad regulada por la ley, por la Constitución, la capacidad de modificar la vida de los ciudadanos en una búsqueda de la justicia, entendida como el equilibrio armónico sin el cual no hay desarrollo, no hay progreso; la mala gestión del control fiscal, la tardía operatividad de la justicia, la no defensa, la no protección de los derechos, se traduce en violencia, atraso, miseria. Cada vez que un juez no falla oportunamente, que un alcalde no tiene claridad mental para orientar su comunidad, que un ministro es burócrata, que un congreso no es capaz de tener una ética deliberativa que le facilite tomar decisiones en favor de los ciudadanos, cada vez que permitimos que las decisiones estén interferidas por los intereses puramente personales, cada vez que le ponemos precio a nuestra capacidad de decidir, en ese momento estamos erosionando lo más sagrado que tenemos que es el Estado de derecho que nos cobija, sin el cual no existe historia futura para este país.

El reto es muy serio, esta generación que está mandando en el país, ha nacido y crecido en torno a *una sin salida*, que encontramos a veces a la fuerza, a veces con diálogo, pero igual no encontramos salida y esto tenemos que lograrlo indudablemente sobre una clara visión de lo que es el funcionamiento del

Estado de derecho. De tal manera que yo votaría porque exista y siga existiendo la Auditoría General. Obviamente en línea, tiene que funcionar con un mecanismo tecnológico que permita de manera inmediata saber qué sucede por ejemplo en la Guajira, en San Andrés, en Boyacá y rápidamente tomar decisiones, con dientes, o de lo contrario se vuelven retóricos y burocráticos.

Respecto al planteamiento del doctor Navas Taler, evidentemente se preocupa mucho por la

independencia, por el régimen jurídico de los contralores y por la autonomía; eso es básico, es clave, porque le da fortaleza al funcionamiento del sistema; desde luego que la tarea es larga lo único que me inquieta a mi es que hace ya 33 años ejerzo la judicatura y estamos en lo mismo; entonces, cómo dar el zarpazo hacia delante, esa es la inquietud que me queda como tal. Cómo alcanzamos que esta patria la merezcamos más, seamos mejores hijos dignos de esta patria.

## Ángel Custodio Cabrera

*Inicio con una reflexión sobre el papel del Congreso en un estado democrático, sus responsabilidades y las distintas situaciones que tiene que enfrentar. Afirmó que en todos los foros a los que asiste un parlamentario, el Congreso al final, resulta siendo el responsable; esta mañana el Contralor dijo que no se ha podido hacer ninguna reforma porque el Congreso de la República no había querido; queda una sensación extraña y es que al hablar del Congreso como tal en cualquier foro, ya se tiene la percepción que dicha institución no sirve.*

Continuó señalando la necesidad de prolongar el período del Auditor General, preguntándose cómo es posible que el Auditor esté 2 años y todos los contralores 4 años. El año pasado se intentó corregir esa situación, porque debe haber un contra peso de los controles. Inclusive hay que examinar el tema de la reelección, si un contralor es bueno porqué no continuar; advirtió que es partidario, si una persona sirve, que continúe en el cargo.

A veces el control es molesto, como contador publico y auditor sabe que si hace mal la tarea o elabora mal unos papeles de trabajo, puede favorecer a alguien. Debe haber un control a quienes realizan control. Y al mismo tiempo al Auditor lo deben vigilar. Ese es un tema que debe ser resuelto jurídicamente, porque aquí

nos es muy claro: el auditor vigila al contralor y el contralor vigila al auditor.

La Comisión Legal de Cuentas en la Cámara de Representes, es la única célula legislativa pequeña que cita a todos los órganos de control: Contralor, Auditor, Procurador y el Congreso nunca ha fenecido las cuentas del Estado. A esa Comisión le faltan dientes; la Ley 5ª, por ejemplo, solamente le otorga la moción de observación al ministro, pero los ministros muchas veces no ejecutan los recursos.

Hay que profundizar en la relación **costo-beneficio del control fiscal**. El doctor Ossa decía “bueno,

*Ángel Custodio Cabrera. Representate a la Cámara por Bogotá*

esas contralorías pequeñas no vale la pena que existan”. Donde haya recursos públicos habrá que controlarlos; qué mecanismo usar, y ahí viene el tema de costo beneficio. Un tema delicado es el de las regalías y en los territorios es donde se manejan. Entonces no podemos decir que hay que acabar las contralorías pequeñas sin haber realizado un análisis costo beneficio. Y desde este foro pedirle a la CGR y al DNP hacer un estudio en ese sentido.

La **separación de las funciones de responsabilidad fiscal**, tiene relación con la crítica a las contralorías que hacen mucha investigación y al final no se sanciona a nadie. Comentó que un Veedor se quejaba porque la comisión de seguimiento de los organismos de control no opera y por eso los veedores sociales acuden a denunciar; y volvemos al tema de cuántas investigaciones se inician y al final las sanciones se pierden. Esa cifra de la AGR 3 billones de pesos perdidos y el estado recupera el 1%; pero es que de pronto la cifra de 3 billones es el posible detrimento patrimonial y el proceso no ha concluido. Las investigaciones tienen que terminar en algo, por eso la separación es un tema que se debe examinar. Sería como si el contralor preparara todo y un juez diferente determinara si es culpable o no el presunto responsable.

Y luego viene el otro tema de **cómo cobrar** esa responsabilidad fiscal; existen normas pero pareciera

que faltaran dientes. Cuando fui Concejal de Bogotá denuncié el tema de la energía en esa época y cuando lo fueron a cobrar allá todavía están en las cuentas por cobrar. Frente a la Contraloría, todo procesado se declara insolvente, entonces termina uno perdiendo la tarea y el ejercicio y volvemos a la figura de costo beneficio.

Con relación a cómo se eligen los contralores y el Auditor, comparto con el señor magistrado en el sentido de que **debe intervenir la justicia** y las corporaciones elegir. Las calidades para ser contralor deberían ser más exigentes, no debe ser cualquier profesional; a pesar de que en algunas sentencias de la Corte se dijo por allá en el año 92 que no debían limitarse a determinados profesionales el acceder a este tipo de cargos; pero creo que en este caso específico, donde estamos hablando del control fiscal, de los recursos públicos, las calidades tienen que ser diferentes, que eleven la calidad en ese sentido. Pero, ¿qué calidades? Hay que conjugar la experiencia y formación profesional con la calidad académica, no se si 30 años de experiencia como se propone en una ponencia, que llega a ser inaccesible; creo que hay gente muy bien preparada, incluso jóvenes que pueden ejercer los cargos en ese sentido; pero hay que conjugar varios factores.

Un tema que tocó el Dr. Ossa que vale la pena revisar: la carrera administrativa especial; o cuidamos la experiencia de la gente que se ha preparado

en esos cargos o venimos y los barremos; pero, a su vez, existe también la ineficiencia de muchas personas. Por esa razón es necesaria la tecnificación del personal de

*“[...] Las calidades para ser contralor deberían ser más exigentes, no debe ser cualquier profesional; a pesar de que en algunas sentencias de la Corte se dijo por allá en el año 92 que no debían limitarse a determinados profesionales el acceder a este tipo de cargos”.*

la planta de las contralorías y auditorías. Así como se deben exigir altas calidades para ser contralor, el personal de las contralorías o auditorías tiene que tener también

unas calidades excepcionales. Hay muchas personas que trabajan en las contralorías en cargos técnicos pero están graduados como profesionales y no hay la oportunidad de que crezcan; aquí hay, entonces, un tema de incentivos para ese personal.

Por último el tema de las **políticas públicas**, asunto que discutíamos en la Comisión Legal de Cuentas. Muchas veces los funcionarios creen

*“[...] A partir de la ley 330, desde el año 96 hasta la fecha, no ha sido posible obtener una reglamentación objetiva de la selección a través de concurso público de méritos de los contralores territoriales”.*

que solamente se les debe revisar numéricamente y que las políticas públicas y las metas de los planes de desarrollo son ajenas al control. Es preciso incorporar en una próxima reforma ese tema para que esas mediciones no tengan discusión y ustedes tener las facultades. Como funcionario público su norte, su deber ser, también es objeto de control incluido por supuesto el control social.

## Uriel Amaya Olaya

**M**e voy a referir al sistema de elección de los contralores territoriales; estamos hablando de un asunto de fondo que corresponde al concepto de la descentralización y del sistema autonómico de los entes territoriales. En la medida en que tengamos una actitud ideológica sobre lo que debería ser la concepción de un Estado descentralizado, con unos regímenes de autonomía -si bien relativa- articulados con el sistema central, pues tendríamos que admitir la necesidad de que los entes territoriales tengan organismos propios de control, en nuestro caso, de control fiscal.

Organismos que permitan no solamente acceder a los entes administrativos a una vigilancia especializada y externa sobre el manejo de las finanzas públicas en términos de gestión fiscal sino, sobre todo, articular con el sistema de control social tan necesario sobre todo al nivel territorial. El primer supuesto es entender que, para hacer un planteamiento útil, válido en términos metodológicos, se debe tener en cuenta la posición frente al tema de la descentralización. Por supuesto, si yo tengo un concepto distinto, que apunta a disminuir la capacidad autonómica de los entes territoriales, a tener mayores injerencias del ente nacional

sobre los entes territoriales, sobre las autoridades periféricas, pues es obvio que el sistema de contralorías puede ser desarticulado y simplemente ser promovido hasta ser agente central, como está en una alternativa propuesta por el Dr. Ossa. Una visión profundamente centralista.

Me parece **necesario mantener un esquema descentralizado**, a su vez de las contralorías territoriales. El segundo punto es verificar el estado actual; la Constitución determinó una serie de elementos estructurales, fundamentales para garantizar un buen funcionamiento de estos entes de control a nivel territorial y, parte de ello, se soportó en que el propio legislador regulara la materia, con el fin de garantizar que las personas que iban a ocupar estos cargos públicos de control fiscal, tuvieran las capacidades necesarias

Uriel Amaya Olaya. *Catedrático Universidad Externado de Colombia*

para garantizar un buen ejercicio en términos funcionales.

Y el ejercicio legislativo se hizo a través de la ley 330 en 1996, se planteó de una manera innovadora el tema -no solamente a nivel de contralorías sino de otros entes públicos- en cuanto a la obligación de que la selección de los candidatos se hiciera **a partir de un concurso público** en los ámbitos judiciales, que son los tribunales que proponen las ternas para que sean elegidos por las respectivas corporaciones públicas territoriales. Ese concurso le dio la primera figuración importante a la necesidad de que estos cargos sean **ocupados por personas idóneas** desde el punto de vista de las capacidades profesionales, personales, técnicas, con el fin de garantizar una capacidad para administrar y dirigir estas organizaciones altamente especializadas.

¿Pero, qué sucedió? Los tribunales tuvieron que diseñar procesos para concursos públicos a la medida de sus propios reglamentos internos, con el fin de apuntar a un proceso de selección medianamente objetiva. A partir de la ley 330, desde el año 96 hasta la fecha, no ha sido posible obtener una reglamentación objetiva de la selección a través de concurso público de méritos de los contralores territoriales.

Otro punto importante es la reglamentación normativa de la orden constitucional, en cuanto a que las contralorías deben tener un **régimen propio y especial de carrera administrativa**, que hasta la fecha no ha sido aprobado, que incluya el diseño de un órgano superior de administración

*“[...] en la medida en que se produzcan y se den aun fenómenos de descentralización, va a ser absolutamente necesario que los entes territoriales tengan entes de control fiscal, propios, autónomos, independientes, articulados por la CGR...”*

de esta carrera. Lo cual es una deficiencia muy grave para configurar y estructurar adecuadamente esa pretensión de tecnificación de esos entes de control territorial.

En lo que se refiere a la selección de quienes van a ocupar los cargos de Contralor territorial, es evidente la necesidad que se garantice que a estos cargos accedan personas con una capacidad suficiente para administrar adecuadamente esta tarea técnica, que siga unos procedimientos específicos y una experiencia relacionada con la complejidad del cargo a desempeñar. Pero, ¿cómo garantizar que se logre ese justo propósito? Hasta ahora lo que se ha enfatizado en las propuestas y en los propios desarrollos legislativos ha sido la de realzar el interés de que, para acceder a estos cargos, se haga a través de un concurso público de méritos, que por supuesto es un premisa válida, pero que solamente enfatiza las condiciones personales y profesionales de los candidatos, haciendo de lado la **proyección institucional por parte de estos postulantes** frente a los propios órganos territoriales de control.

Me explico: si hacemos una analogía con los concursos en el régimen de contratación estatal, allí no solamente se enfatiza en las capacidades personales de los proponentes, sino también sus proyectos específicos que implican unas calificaciones específicas también en los puntajes adicionales; podría pensarse en una propuesta que incluya

no solamente la calificación de los proponentes desde el punto de vista de sus capacidades, experiencia profesional, obras publicadas, experiencia académica que garantizan ese conocimiento específico en la materia, sino que adicionalmente los candidatos en cada ente territorial tengan que **proponer un proyecto de gestión** que se adopte en la medida en que se haya elegido para el respectivo cargo de contralor territorial; proyecto de gestión que tiene que estar articulado con la realidad en la respectiva contraloría.

Con un factor complementario: no solamente es necesario que vaya el mejor candidato a la contraloría, a postularse al cargo de contralor, sino que además lleve **el mejor equipo**, para garantizar una adecuada gestión. Las contralorías, como cualquier organización pública, no se hacen con un líder sino con un equipo. Similar a como se hace por ejemplo con los curadores urbanos, quienes tienen que presentar no solamente su hoja de vida para calificar en ese concurso público para ser elegidos, sino que tienen que presentar un equipo técnico de trabajo, unos profesionales con capacidades predeterminadas y mínimas y ese equipo técnico es calificado también para efectos de la elección del respectivo curador. Igual podría ocurrir con las contralorías, el contralor lleva un equipo de trabajo, precalificado, al cual se le asignarían puntajes, que garantice que los cargos además van a ser ocupados por personas que tengan la misma capacidad e idoneidad para efectos de garantizar ese proyecto de gestión.

En seguida, el panelista se refirió al papel de los tribunales en la selección de las ternas y consideró que no le parece adecuado que se mantenga el

sistema de selección por el filtro judicial, porque a su juicio el tema del control fiscal es eminentemente técnico y en la postulación deben primar los concursos técnicos que se dan para tales efectos; y no necesariamente la rama judicial posee la capacidad técnica para ello.

Finalmente, se refirió a los que llamó puntos colaterales mencionados por parte de los panelistas; como el tema de los procesos de responsabilidad fiscal, que consideró si son una materia necesaria y de una naturaleza jurídica afín con el control fiscal y de las propias contralorías.

A su juicio no son materia que tenga incidencia judicial por razón del contexto en el que surgen las eventuales responsabilidades o daños que se provocan al patrimonio público; el problema de la gestión fiscal es un problema también eminentemente técnico; la gestión fiscal tiene unos componentes económicos, contables y jurídicos de distinta índole y en cada organización pública tienen especializaciones que la hacen aun más compleja, en sectores de salud, educación, infraestructura, ambientales, etc.

En ese contexto específico de gestión fiscal es donde surgen las posibilidades de que los gestores fiscales eventualmente le produzcan lesiones al patrimonio público. Y esas conductas están mediadas por esa concepción previa de gestores fiscales. Y esa relación fiscal tiene una íntima simetría con el control fiscal. Entonces, debe ser la contraloría quien adelante esos procesos y no la rama judicial, a través de la jurisdicción del proceso judicial administrativo; una cosa es la gestión fiscal y los daños que surgen en el ámbito de esa

gestión y otra distinta son los daños que surgen frente a terceros que provocan indemnizaciones en contra del Estado y cuya reacción inmediata son las acciones de repetición. Por cuya naturaleza específicamente la rama judicial del poder público es la competente para determinar ese ámbito de responsabilidad con ese exclusivo propósito.

En Resumen, en la medida en que se produzcan y se den aun fenómenos de descentralización, va

a ser absolutamente necesario que los entes territoriales tengan entes de control fiscal, propios, autónomos, independientes, articulados por la CGR en la medida en que sea necesario, como se ha venido haciendo a través de los controles prevalentes y concurrentes o excepcionales, que se hacen para garantizar la imparcialidad que deben tener las contralorías territoriales. Pero siempre en un esquema absolutamente autónomo.

## Carlos Augusto Mesa Díaz

**O**freció un saludo de parte del doctor Alejandro Ordóñez, Procurador General de la Nación, quien tenía dispuesta la presencia en este espacio tan importante, lamentablemente compromisos urgentes en algunos departamentos que hoy están en crisis administrativas, le exigieron ausentarse de la ciudad.

*Señaló que en la mañana se cuestionó lo que está ocurriendo con el modelo de descentralización, si vamos en retroceso, o qué está pasando en realidad.*

En los últimos años –afirmó– hemos visto un ajuste normativo orientado a centralizar algunas políticas; si bien es cierto han aumentado algunos recursos progresivamente del Sistema General de Participaciones SGP, la toma de decisiones y la ejecución de políticas ha estado de alguna manera direccionada desde otros órganos que no corresponden a la realidad de un modelo descentralizado.

Hoy vemos crisis en las regalías, en el plan departamental de aguas, en el SGP y muchos señalan que eso es producto de la descentralización. Valdría la pena preguntarnos qué hubiese pasado si

desde el 91 hasta hoy o desde el 84 – 86 cuando empezaron los primeros visos de descentralización, si durante todos esos años esos recursos se hubiesen ejecutado desde el orden nacional.

Las experiencias seguramente hubiesen sido igual o peor de catastróficas; recordó los estudios que desarrolló la misión social que adelantó el presidente Samper, sobre cómo iba la descentralización estudios que concluyeron que, si se hubiese aplicado un modelo centralizado, de cada 100 pesos solamente 30 hubiesen llegado a los territorios para su ejecución final; y, en cambio, con un modelo descentralizado como en efecto se hizo, de cada 100 pesos, 70 llegaban; es decir, se invertía la proporción. Hoy existen regiones mostrables, sobre lo que es un proceso exitoso de descentralización;

*Carlos Augusto Mesa Díaz. Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales*

municipios en los departamentos de Boyacá, Nariño, Cundinamarca donde se muestra cómo se logra, con la proximidad de la comunidad a la ejecución de los recursos y a la toma de decisión, una aplicación adecuada de los mismos; como también hemos visto serios fracasos.

La crisis que está viviendo Colombia, de carácter moral, se ve reflejada en los temas económicos, en regalías. Decía el señor Auditor y lo acompañaba el Zar anticorrupción, están perdidos más de 4.2 billones de pesos en los últimos años. Ayer estábamos con el gobernador del Meta mirando cómo iba el proceso de recuperación de los recursos por la inadecuada inversión de excedentes de regalías en fondos autónomos y de 175 mil millones de pesos que se invirtieron en esos fondos, solamente se han podido recuperar casi 70 mil millones de pesos.

Si fallan los organismos de control falla la democracia, porque no puede haber democracia sin control. Tenemos que construir modelos adecuados para que den una respuesta a lo que la democracia nos está exigiendo. Hoy nos ponen sobre la mesa el tema de qué hacer con los contralores territoriales, si el modelo de contraloría territorial debe ser modificado; creemos que por ese costado de análisis estamos mirando el tema por donde no es; es como vender el sofá; creo que hay temas de fondo como lo decía el señor ex contralor Carlos Ossa; el modelo teórico de elección del contralor es quizás el adecuado. Porque permite un equilibrio entre los distintos órganos o las distintas ramas del poder público.

Quizás lo que está ocurriendo es que **desde los distintos órganos** de las ramas del poder público

*“[...] se obtienen recursos cuantiosos para construir modelos de seguimiento a los recursos del SGP desde el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional. Cuando ellos deben evaluar la política pública y de alguna manera controlarla, pero no ejercer auditoría, que corresponde a los organismos de control”.*

estamos **interpretando mal el ejercicio de nuestras funciones**. ¿Qué está ocurriendo entonces, que se ha llegado a puntos de desvergüenza social? encuentra uno la presión de concejales y diputados hacia los personeros o hacia los contralores, exigiéndoles o bien recurso para la elección o bien presión para la toma de decisiones en el ejercicio de su función. Y aquí debo evocar lo que en algún momento el Procurador decía, aquí deben entender que, cuando están apoyando un proceso de elección no están comprando la función, no están asegurando el ejercicio funcional y esa es nuestra responsabilidad como organismos de control.

A los parlamentarios, invitarlos a poner sobre la mesa las discusiones prontas que se han de dar en el Congreso sobre el tema de la reglamentación del ejercicio del control político; en el mundo existen todos los modelos posibles, el británico, que prohíbe cualquier tipo de relación; el americano, donde el lobby está regulado o el colombiano donde todos los modelos se mezclan. Entonces es urgente, así como lo es para la lucha contra la corrupción, reglamentar el tema de la financiación de campañas territoriales.

Porque una campaña no tiene sentido que valga 4 mil o 6 mil millones de pesos que hoy vale para llegar al Senado; siendo económicos, se logra llegar con 2 mil; hay que reglamentar el tema, porque eso necesariamente induce a que alguien financie o un privado o cualquier fuente de recurso, así como hay

que reglamentar el ejercicio de la política y de la financiación de las campañas políticas en todos los niveles, así mismo hay que reglamentar el tema de control político, cómo debe ser el modelo de relaciones entre las asambleas y la rama ejecutiva, entre las asambleas y los organismos de control, los concejos y los personeros y los concejos y las alcaldías.

La segunda razón por la cual creemos que modificar el modelo de selección no es el tema de fondo, es lo referente a las metodologías de control con fortalecimiento institucional; en la medida en que el modelo de control o de ejercer la función se vuelva casi matemático y objetivo se disminuye el riesgo o la posibilidad de maniobra para la toma de una decisión en uno que otro sentido: si logramos constituir o lograr un modelo de seguimiento de gestión pública, donde automáticamente, mediante sistemas de información que nos señalen alarmas y nos indiquen que aquí hay alto riesgo o que aquí se cometió alguna irregularidad, y en la medida en que sean públicos, transparentes, disminuimos la posibilidad que el contralor o el personero de turno pueda manipular, llámenlo así, orientar una decisión.

En esto de fortalecer las instituciones de control es muy preocupante ver cómo camina la rama ejecutiva en ese sentido; si bien es cierto, han expresado y de alguna manera han colaborado en el fortalecimiento de la Contraloría General, como de la Procuraduría, encontramos todavía serias debilidades.

Vemos con preocupación cómo se subscriben convenios y se obtienen recursos cuantiosos para construir modelos de seguimiento a los recursos del SGP desde el Ministerio de Hacienda y

Planeación Nacional. Cuando ellos deben evaluar la política pública y de alguna manera controlarla, pero no ejercer auditoría, que corresponde a los organismos de control; en cambio, los organismos de control nos mantenemos débiles y con bastantes dificultades.

Algunas cifras concretas: mientras se contrata para hacer seguimiento a recursos de regalías por vía DNP con algo más de 250 funcionarios consultores, la Procuraduría dispone para seguir los recursos de regalías apenas 12 funcionarios. Mientras las entidades territoriales disminuyan la capacidad para hacer seguimiento y control, -hay contralorías que tienen tan solo 3 o 4 profesionales, o procuradurías regionales como la de Caquetá, donde tenemos 1000 procesos disciplinarios y solo 3 profesionales haciendo control disciplinario, no estamos haciendo nada.

Pretender un cambio del modelo de elección de contralor sin modificar el modelo de control político de cualquiera de los órganos, sin tener instrumentos y metodologías, también lo haría estéril; ahora, modificar o ajustar el modelo actual es probable en el tema de la meritocracia, entendido para la designación de los cargos de libre nombramiento, no como carrera administrativa, que es otro concepto. En el tema de meritocracia sin lugar a duda falta reglamentación. En cuanto a carrera administrativa ya la CNSC, que en buena hora la Corte Constitucional aclaró que si tiene competencia y debe regular y reglamentar este concurso para carrera especial, ya está trabajando con ustedes en el diseño de lo que va a ser ese modelo de selección de funcionarios para las contralorías territoriales.

¿Cómo entonces superar este tema de que estamos fallando los organismos de control? Creemos desde la Procuraduría que lo más importante para poder ejercer un adecuado control a lo que ocurra con la función pública tiene que ver con los sistemas de información. Es preciso cambiar de paradigma, montando un sistema de información en donde absolutamente todo es público y el señor contralor Carlos Ossa hablaba del modelo británico y que en algunos países de América Latina también estamos avanzando de forma interesante: Chile, Perú, donde toda la información es pública en uno o en varios sitios, dependiendo de cada región.

Vemos con satisfacción el modelo que se está implementando en la Contraloría de Antioquia o el modelo que se sigue en la Contraloría de Manizales, donde cualquier ciudadano desde un computador puede ver, desde la etapa precontractual hasta la etapa de liquidación del contrato, qué está pasando cada instante. Estamos desarrollando unas alianzas estratégicas como Procuraduría, en su función preventiva. Queremos ir mas allá a un modelo que nos permita en tiempo real saber qué está pasando en cada entidad y dónde puede haber riesgo. ¿Como lo podemos hacer? Únicamente a través de sistemas de información, pero la PGN no quiere crear nuevos sistemas. Está diseñando un modelo en el que, tomando los sistemas de información de los demás organismos, podamos construir un sistema de alarmas que permita determinar quién está acercándose a una posible sanción disciplinaria y quien no; y de allí poder construir un índice nacional que señale qué entidades tienen mayor riesgo de sanciones disciplinarias

*“[...] Vemos con satisfacción el modelo que se está implementando en la Contraloría de Antioquia o el modelo que se sigue en la Contraloría de Manizales, donde cualquier ciudadano desde un computador puede ver, desde la etapa precontractual hasta la etapa de liquidación del contrato, qué está pasando cada instante.”*

o qué entidades tienen mayor riesgo de corrupción, en concreto, por incumplimiento normativo.

En eso requerimos aliados estratégicos obvios, que son: La CGR, DNP, MHCP y sus sistemas de información y ustedes, señores contralores territoriales y la AGR. En eso, con el Doctor Iván Darío, venimos construyendo despacio pero con firme camino el modelo.

Quiero finalmente darles algunas cifras: la PGN procuraduría tiene 36.052 procesos disciplinarios activos; 3.400 funcionarios, de los cuales solo 800 adelantan procesos disciplinarios. De esos procesos disciplinarios, el 30% aproximadamente 9.800 tienen origen en informes de las contralorías. Esto quiere decir que ustedes son para nosotros aliados fundamentales. De esos procesos disciplinarios, el 78,6% corresponden a asuntos contractuales. Termino con una invitación: ustedes en el ejercicio de control fiscal siempre encuentran actos de corrupción que son paradigmáticos, que son de importancia regional. Para eso, con el señor Auditor, con el señor Contralor, la Procuraduría Delegada para Entidades Territoriales estará atento a la información que ustedes reporten; muchas veces ya la han reportado a la Procuraduría regional o provincial, pero ocurre lo que les comenté: 3 funcionarios para 1000 procesos; pero si focalizamos así sea por cada entidad territorial uno o dos temas o dos actos de corrupción paradigmáticos, los trabajamos bien, coordinadamente para que pronto podamos dar buenos resultados.

## Henry Torres Castro

*Quiero aprovechar para agradecer al señor auditor este espacio que nos da a los trabajadores, espacio que venimos compartiendo desde hace varios años en el Congreso de la República con los congresistas en diferentes temas. Nos corresponde el tema de la elección de contralores pero los expositores han sido muy recurrentes y ha habido mucho calor aquí como para tocar otros temas y cuando preparé lo que iba a exponer, recordé el primer momento en que alguien me tocó el tema de elección de contralores: un profesor, hoy magistrado del tribunal del Valle que me dijo: “qué cosa tan terrible elegir un contralor o sacarlo en una terna, me he pasado una semana no contestando ni pasando al teléfono a ningún diputado, y se buscaron la manera de conseguir a mi mamá por una amiga y así llegaron a mí. ¿Cómo hago para salir? Dígame usted al menos cuál de esas personas es idónea”.*

Y ese problema ha ido prosperando. Encontramos en estos 17 años de servicio y 5 de labor sindical, que hay magistrados que condicionan contratos y vínculos de alguna manera con las contralorías; y eso es cada vez peor. Los políticos buscan magistrados para una terna y en el caso de los contralores, la cosa no es menos complicada, conozco por ejemplo que han tenido que vender carros, hipotecar casas, hacer

préstamos y hasta firmar pagarés. Y esas son las realidades que han llevado a este modelo de alguna manera a corromper y dañar y a producir otro tipo de daños.

Las contralorías en su estructura ya no se determinan como ordena la ley, por criterios técnicos, sino que se determinan por el número de concejales o de diputados multiplicado por 12. Hay contralorías con 60 cargos de libre nombramiento o remoción por que hay que cumplir con unos compromisos. Claro que también hay contralores muy eficientes y muchos que no les ha

**Henry Torres Castro.** *Presidente Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia –Asdecol–*

pasado lo que acabo de comentar; tal vez nunca les han pedido nada; tal vez nunca han tenido que pedir un favor y técnicamente han llegado, por que sí los hay.

Nosotros, desde el punto de vista del sector de trabajadores venimos desde el año 99 dejándole al Congreso esa inquietud: reformar la elección de contralores, **carrera administrativa fiscal única**, así como hoy se cumple lo que el doctor Carlos Ossa en algún momento intentó en su gestión unificar los salarios de las contralorías con la CGR o con la Procuraduría pero las diferencias salariales son inmensas frente a quienes ejercen control fiscal territorial y así mismo el salario de los directivos y, por qué no decirlo, de los mismos Contralores, cuando todos hacen exactamente lo mismo. Y eso de alguna manera vulnera y facilita la corrupción.

Aquí se planteó también por parte del ex contralor Carlos Ossa a quien reconozco que la planta actual de la CGR existe porque él, conjuntamente con nuestra organización y el Congreso se dieron a la tarea de hacerla una **planta técnica** y ha soportado casi 11 años, porque tiene un fundamento técnico sobre necesidades de servicio. En las territoriales el vaivén político ha sido que, desde el año 2000 con la ley de ajuste fiscal, cada contralor quiere plantear una planta óptima que se sustenta en favores o en mantener algunos cargos políticos necesarios para cumplir con los compromisos.

El doctor Uriel planteaba que los contralores fuesen escogidos también con sus equipos; esos equipos están en las contralorías; reconocemos que muchos contralores están muy bien

calificados pero desafortunadamente maniataados para ejercer de manera correcta el control y hoy las cosas se vuelven en contra; el contralor que quiera hacerse, perdón la expresión, el bobo y dejar pasar, ya tiene detrás a la Auditoría, a los gremios, a la oposición política con la que uno hace parte de su gestión; tiene de lado a los usuarios, a los sindicatos, entonces se complica más la vida de los contralores que quieren hacer bien el ejercicio de control fiscal; se vuelve un dolor de cabeza con la cantidad de procesos y de problemas a los que se someten.

Interesante escuchar al doctor Mesa decir que el 30% de su trabajo llega de las contralorías. Es importante la calidad del trabajo que se entrega y en esto debemos mejorar; pero también hay que inmiscuir en ese tema a la Fiscalía, por los hallazgos de tipo fiscal que se producen. Si nosotros podemos cumplir la función de policía judicial pues mejoraremos la calidad del producto.

Nosotros no consideramos que las contralorías territoriales deban desaparecer; lo que sucedió en el 2003, fue un primer campanazo de alerta de querer privatizar el control fiscal, pasarlo a unas entidades que de ninguna manera iban a poder ejercer esa función; se hablaba de fundaciones o universidades sin experiencia y así se quería imponer. En ese entonces al doctor Antonio Hernández Gamarra le dicen que tiene que asumir si las contralorías se acaban. Y tuvo que contratar un estudio para ver cómo era que iba a realizar el control fiscal territorial en caso de que el referendo pasara. Allí nos surgió una contradicción porque nosotros tenemos afiliados en la CGR y en las territoriales y obviamente defendíamos la existencia

de estas últimas. El estudio que gracias a Dios no tuvo que ser realizado por la Contraloría General, concluía que la CGR tendría que duplicar su planta para poder cumplir la labor de control fiscal en la jurisdicción de las territoriales.

Con la ley 617 desaparece el 70% de las contralorías del país y quienes asumimos el control fiscal nos vemos en dificultades para cumplir siquiera el 30 o 40% del control directo a los sujetos de control. El resto se pasan años sin poderlo ejercer. Es cierto que hay que tecnificar, que se pueden realizar auditorías desde un computador lejano, pero la realidad es que el control fiscal no es así. Pongo como ejemplo una auditoría que realizamos a una entidad; si la hubiésemos adelantado con lo que rinden en las cuentas y analizamos solamente con el informe de la rendición que es sistemático, no hubiésemos podido descubrir que varios de esos contratistas en ese municipio que decían ser abogados, ingenieros y arquitectos, que portaban incluso tarjeta profesional, no lo eran en la realidad.

¿Cómo nos enteramos? Cuando fuimos a la fuente y alguien nos hizo el comentario. Entonces, hicimos las pruebas, pedimos todos los soportes para la verificación y resultaron ingenieros que no lo eran; eso no se hubiera podido lograr si no vamos a la fuente, si no se escucha a la gente en las mismas entidades, en este caso en las auditorías articuladas con los sindicatos, el control fiscal no sería lo que es hoy y se presentaría mucho peor digámoslo así; el papel puede con todo, esa evidencia que no se reporta y queda en la fuente, que no se rinde, hay que corroborarla.

Hicimos un ejercicio académico con la plataforma que maneja la CGR, excelente rendición en detalles, impresionantes cifras, Plan de Desarrollo de Cali, pero cruzamos esos con la Contraloría de Cali y no daba por ningún lado; y en Cali existe el programa de la Cámara de Comercio, *Cali cómo vamos*, que le hace seguimiento al plan, y tampoco coincidían; entonces, si no vamos a la fuente, si no comprobamos directamente como si lo hacen las contralorías actualmente, no vamos a poder ejercer un control fiscal efectivo.

Las propuestas de modificar la elección de los contralores son bien complicadas y ese ejercicio lo venimos haciendo los trabajadores y a cada uno se le ocurre una manera diferente. Conversaba con el Controlador del Amazonas sobre un planteamiento y es que los tribunales realizaran las tres etapas: inscripción, examen o evaluación, y a su vez hicieran el ejercicio de selección. Con la experiencia que tenemos y lo digo porque acabamos de pasar un proceso en el tema de ley 617, el Congreso en su mayoría no va a cambiar el sistema, con todo lo que hemos visto y luchado desde el año 2000 con el tema de ley 617, a duras penas la reformaron, porque era letra sagrada del gobierno y conforme a la coalición política en este momento, no hay una composición suficiente para que una reforma prospere.

Para la elección de contralores buscamos algo complementario, propio de una democracia: que juegue el tema político, que se fortalezca la oposición ¿Cómo? La oposición, como sucede en los sindicatos, es quien ejerce la fiscalía o el control; y se elige de quien obtiene la menor votación en las planchas y eso le da de alguna manera garan-

tía a la oposición y transparencia a la gestión que se está ejerciendo. En este caso, la propuesta es que, tres meses antes de la elección de contralores, se envíe la terna, por cada partido político un candidato a los diferentes tribunales, bien sea a las altas cortes o a los tribunales regionales y ellos allí evaluarán y certificarán la idoneidad para ocupar el cargo de contralor, según lo que se reglamente.

El día de la elección de alcalde, de gobernador o de presidente, ocuparía el cargo de contralor no el que representa el partido de quien sea elegido

gobernante, si no el segundo o el tercero como se defina legalmente. De esta manera se fortalecería la oposición y se le daría salida a este tema de la elección de los contralores, como fiscalizadores de los gobernantes. Y una última propuesta, es que se logre una ley que adelante la fecha de elección para que no sean los concejos ni las asambleas que llegan los que elijan, sino quienes están en ejercicio. Eso de alguna manera libera los compromisos que se puedan suscribir y desata las manos a algunos contralores que realmente quieren hacer gestión.

# AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

---

**CUARTO PANEL,**  
**“CONTRALORÍA TIPO”**

**PANELISTAS**

**MANUEL RESTREPO MEDINA**  
**HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO**  
**ÁLVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO**  
**HERNANDO SIERRA PORTO**  
**ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO**  
**GUSTAVO CASTAÑEDA MEZA**

**MODERADOR**

**FREDY CÉSPEDES VILLA**  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la gestión Fiscal. AGR





## Hernán Andrade Serrano

*Lo principal del control fiscal –creo que a eso se hace referencia cuando se habla de Contraloría Tipo–, está en los resultados, en una contraloría eficaz y eficiente, que con su trabajo es capaz de afirmar la necesidad del control, su importancia, la convicción de que el control fiscal es necesario. Estamos viviendo momentos de dificultades, ese balance que entregara el doctor Iván Darío sobre ese porcentaje de investigaciones de 3.8 billones y 38 mil millones apenas recuperados, pues es un balance nada satisfactorio, que sigue poniendo la discusión del control eficiente en primer lugar y entonces vale la reflexión.*

Es más importante un **control de advertencia**, a tiempo, que cualquier cantidad de juicios fiscales. Tengo entendido que el tema de los transmilenios en Cali o en la 26 ha nacido de las propias contralorías. Estos controles a tiempo son más importantes que el control numérico legal, por eso la importancia de reglamentar la función de advertencia para el nivel local.

Lo cierto es que el control hoy no es eficiente, salvo en algunas contralorías que tienen unos temas para mostrar. ¿Nos equivocamos en la Ley 617 al apretar más de la cuenta? Si había que eliminar una serie de contralorías que en su momento no justificaban su existencia, también es cierto que dejamos otras con un contralor y un funcionario ¿pues qué papel puede cumplir una

entidad en esas condiciones? Desde el Congreso hemos tenido la voluntad política -sin tener la facultad de ordenación del gasto- para volver a fortalecer ese papel de Contralor Territorial.

Recuerdo el intento que hizo la ex Auditora para ajustar las normas de control fiscal, inclusive para unificar el tema de periodo, que terminó hundiéndose no por falta de voluntad del Congreso, sino por un enfrentamiento entre los propios órganos de control, experiencia que invita a reflexionar sobre el tema.

El Contralor nos ha anunciado un nuevo estatuto; con el doctor Aston que ha sido ponente de

**Hernán Francisco Andrade Serrano.** *Senador de la República*

*“[...] Acato la teoría que mantengamos la autonomía, pero abogo por una mayor concurrencia y una mayor articulación entre los estamentos departamental, nacional y municipal y celebro esta clase de eventos”.*

estos temas y que conoce mucho más, tenemos que trabajar en estas nuevas propuestas, nosotros tenemos esa voluntad y creo que para llegar a esa Contraloría modelo o tipo, hay que recoger aquí ideas que se han señalado. Al lado del doctor Sierra Porto decía: será que necesitamos un direccionamiento, una centralización y aquí se han hecho vehementes defensas del papel de la autonomía local, la hizo el doctor Hernández Gamarra, la hace el Doctor Sierra Porto, bueno, nosotros acogemos. ¿Cómo articulamos ese sistema de control fiscal a las regalías? ¿La investigación de las regalías solamente la puede hacer la Contraloría General? Porque ese es un tema Nacional y no es el tema local; me parece que seguimos en mora de idearnos un verdadero sistema de control fiscal articulado y que sea concurrente entre las entidades de control fiscal.

Ahora bien. ¿Está funcionando el sistema de elección de los contralores departamentales y municipales? No, no está funcionando. El doctor Mesa se me anticipó, esto ha llegado a una vagabundería total, el contubernio y el negocio de corrupción entre los concejales y los diputados en la elección de contralor y también de personeros. Es conocido que le hacen las cuentas de los sueldos a los contralores y los personeros y les cobran por voto; y me dicen que ya hay sanciones al respecto.

¿Cómo lograr la independencia?

Los tribunales, a pesar de que no deja de haber un tufillo de politización de la justicia, nos dan un filtro, ojalá se pudiera aplicar ese

concurso. Ese esquema donde no coinciden los periodos, es el sistema ideal, donde la elección la hace el Concejo anterior diferente al que yo voy a fiscalizar. Si es necesaria una reforma constitucional, me parece que tendríamos que trabajar en eso, pero me parece mucho mejor la elección del Contralor ahora, para que fiscalice al próximo Presidente, hoy que no se sabe quién conforma la terna, a un sistema simultáneo, donde lo que hay es o un contralor de oposición hostigando al gobernante o para hacer la tarea bien o para exigirle participación electoral ó, en el mejor de los eventos, un amigo del gobernante que se vuelve un buen consejero pero nunca un buen contralor.

Acato la teoría que mantengamos la autonomía, pero abogo por una mayor concurrencia y una mayor articulación entre los estamentos departamental, nacional y municipal y celebro esta clase de eventos, para que las Ramas, aquí está la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva, la Procuraduría, la Contraloría y está el Congreso, para que todos a una trabajemos en el mejoramiento del esquema de control fiscal en Colombia y reitero, lo que haya que hacer desde el punto de vista del Congreso para fortalecer esta clase de control fiscal, siempre encontrarán allí, como ustedes lo han encontrado.

## Manuel Alberto Restrepo Medina

*El tema que abordaré será “El modelo de contraloría tipo para el fortalecimiento del control fiscal territorial y el mejoramiento de la gestión pública”. El Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, por encargo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ en Colombia, a través de sus Programas PRODESPAZ y CERCAPAZ, desde el año 2005 ha venido desarrollando una investigación en varias fases, con el objeto de efectuar un diagnóstico del ejercicio de la función de control fiscal, especialmente a nivel territorial, así como de formular y aplicar propuestas encaminadas a su mejoramiento.*

Este interés de la cooperación internacional en apoyar este tipo de investigaciones, nace del propósito de considerar que el fortalecimiento de las instituciones de control fortalece el sistema democrático y que la profundización del modelo de descentralización territorial requiere mejorar la gestión de las instituciones controladoras en el nivel territorial, así como legitimar su gestión en la ciudadanía, mediante la creación de instrumentos que le permitan interactuar con aquellas.

En un primer resultado se publicó el libro “Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma”, que hizo un diagnóstico de la institucionalidad del control fiscal, respecto de la cual se encontraron diferentes disfuncionalidades tanto a nivel constitucional como en el orden legal, y se avanzó

en el diagnóstico de la eficiencia y la eficacia de las entidades encargadas de la función fiscalizadora a partir de las estadísticas recogidas por la Auditoría General desde el año 2002.

Seguidamente se estructuró una segunda fase de la investigación, para cuya instrumentación se elaboraron indicadores para medir el desempeño de las contralorías territoriales en 5 áreas estratégicas de las actividades misionales y de apoyo. Tales áreas fueron: grado de profesionalización y énfasis misional, efectividad de la vigilancia, calidad del control fiscal, responsabilidad fiscal y participación ciudadana.

**Manuel Restrepo Medina.** *Director Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad Jurisprudencia. Universidad del Rosario.*

El diagnóstico realizado, contenido en la publicación titulada “Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las Contralorías Territoriales”, mostró un alto grado de atraso en la plataforma organizacional que permitiera mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora, por lo cual el siguiente paso del proyecto fue estructurar un modelo flexible de mejoramiento de la gestión organizacional de las contralorías, compatible con el MECI y la NTCGP, que luego pudiera ser validado a través de experiencias piloto con el acompañamiento del propio proyecto.

Dicho trabajo concluyó con la publicación de la obra “Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo”, en el cual se exponen los elementos mínimos con que debe contar una contraloría territorial para ser exitosa, entre los cuales hay aspectos propiamente organizacionales a partir de procesos de planeación estratégica; procesos misionales y de apoyo; aspectos técnicos, plataforma tecnológica; recursos humanos: sistema de ingreso y ascenso por concurso de méritos, evaluación de la planta de personal; comunicaciones internas, relaciones con otras entidades estatales y rendición de cuentas. Aspectos económicos y gastos operacionales: adecuación de instalaciones físicas, transporte, viáticos y otros gastos. Gestión de calidad y conocimiento; monitoreo de la eficiencia y cumplimiento de los estándares en los procesos de auditoría, sistema de gestión de calidad, sistema de información gerencial, dirección y apoyo administrativo, aplicación de indicadores de desempeño. Requerimientos específicos de auditoría.

Adicionalmente, este modelo se completó con la formulación de un conjunto de estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, de tal manera que el empoderamiento de la ciudadanía en la vigilancia de lo público sirviera como instrumento legitimador de la institucionalidad en el territorio.

Esta propuesta de modelo de contraloría tipo ha venido siendo probada desde el año 2008 por varias contralorías territoriales (Manizales, Cúcuta, Valledupar, Caldas, Norte de Santander y Cesar) con el apoyo de la GTZ a través del acompañamiento técnico de expertos de la Universidad del Rosario, y otras más lo han acogido como referente para el desarrollo de sus objetivos estratégicos. Adicionalmente, fue asumida como uno de los referentes de su gestión por el actual Auditor General de la República, evidenciada tanto en la presentación de su candidatura al Consejo de Estado como en su discurso de posesión.

La experiencia en la implementación del modelo propuesto ha mostrado que existen distintos niveles de acercamiento al ideal de operación, determinados, entre los factores más importantes, por el liderazgo y el compromiso de cada contralor, el respaldo presupuestal de las corporaciones de elección popular a las inversiones que requiere una contraloría eficaz y eficiente, la disposición de la administración vigilada a colaborar con el mejoramiento de la gestión propia y la del controlador, el sentido de pertenencia y el grado de preparación específica en el control fiscal de los servidores públicos, la aclimatación de una cultura de control en cada comprensión del territorio y el grado de legitimidad que la contraloría tenga en la ciudadanía.

Por lo anterior, existen un conjunto de variables que hacen que se pueda crear una brecha no deseada entre las contralorías territoriales donde, en un grupo

estarían las que cuentan con un entorno propicio al mejoramiento de su gestión y a la generación de legitimidad en la ciudadanía y de otro lado se hallan aquellas que carecen de esas condiciones y siguen presas de la captura política y la ineficiencia administrativa.

En razón de lo anterior, si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional, y para ello se propone aprovechar la experiencia de esta investigación aplicada que ha sido desarrollada por la academia y promovida y financiada por la cooperación internacional y que ha tenido como proyecto piloto a la Contraloría Municipal de Manizales.

Los ejes articuladores del modelo de contraloría propuesto han sido los **procesos administrativos y de apoyo y los procesos misionales**. Sobre los primeros se han venido realizando acciones específicas de mejoramiento en las seis áreas estratégicas de la organización que antes se relacionaron, cuyo grado de avance se ha podido ir midiendo a través de la aplicación de una matriz en la cual se consignan las variables susceptibles de medición en cada componente.

*“[...] si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional...”*

El desarrollo del eje articulador de los procesos de apoyo tuvo una facilitación para su mejoramiento con el establecimiento de un marco normativo de carácter legal que hizo obligatoria para este tipo de entidades la adopción del sistema de gestión de la calidad y la adaptación de su sistema de control interno al MECI. Buena parte de los requerimientos formulados por el modelo de contraloría tipo corresponden a los contenidos de estas dos herramientas, por lo cual la imperatividad legal para su adopción hizo que los primeros meses de la experiencia en la entidad escogida como piloto se concentraran en estos aspectos.

En esa medida, en la entidad piloto se definió el mapa de procesos, que contiene: procesos estratégicos (planeación estratégica), procesos misionales (control macro, control micro, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y participación ciudadana); procesos de apoyo (gestión jurídica, gestión del talento humano, gestión de recursos físicos y financieros y gestión de información) y procesos de evaluación (evaluación, análisis y mejora), que componen el ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar). A partir de esa definición, se avanzó en la caracterización de estos procesos: soportes normativos, alcance, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman.

La efectividad de la planeación ha radicado en el levantamiento técnico de unas líneas de base que constituyen el punto de partida del ejercicio de cada año y sirven como referencia para futuras mediciones sobre las nuevas metas institucionales. Algunos de los indicadores empleados para la construcción de esas líneas de base son los siguientes:

- (i) Cantidad de dictámenes limpios o con opinión negativa, o con salvedades, para proyectar la contribución al mejoramiento de los sujetos de control.
- (ii) Cantidad y porcentaje de cuentas fenecidas y no fenecidas para contribuir a superar las falencias evidenciadas o las causas del no fenecimiento.
- (iii) Conceptos sobre eficiencia y calidad del sistema de control interno.
- (iv) Áreas, procesos, entidades o sectores con mediano y alto riesgo.
- (v) Sujetos de control y sectores con problemáticas identificadas como de mayor impacto social.
- (vi) Nivel de eficacia de las acciones de mejoramiento en las entidades.
- (vii) Cobertura y resultados principales de proyectos evaluados.
- (viii) Cobertura y principales resultados de contratos evaluados.
- (ix) Cobertura y resultados de obras evaluadas.
- (x) Beneficios e impactos del control fiscal.

La aplicación del sistema de gestión de calidad y los mecanismos de control interno le han permitido a la contraloría piloto cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo

a las limitaciones sobre gasto público y generando impactos positivos en los sujetos vigilados y en la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal, recurriendo a alianzas estratégicas con universidades, organismos no gubernamentales y entidades oficiales del nivel local y nacional, generando sinergias en la planeación y consecución de recursos y en organización del trabajo.

Una vez obtenida la base operacional de arranque, se facilitó orientar la acción de la administración de la contraloría piloto **hacia el segundo eje articulador**, el de las **actividades misionales**, que son aquellas propias de su carácter como autoridades de control, respecto de los cuales el modelo propone la identificación y adopción de las mejores prácticas en materia de formulación y aplicación de planes y programas de auditoría, de evaluación de políticas públicas, así como la elaboración de indicadores de impacto que permitan medir el grado de mejoramiento de la gestión por parte de las entidades auditadas en función de los hallazgos y las recomendaciones contenidos en los informes y pronunciamientos del Contralor, creando una metodología de medición de beneficios e impactos del control fiscal.

Para este segundo eje, se tuvo como referente de integración de todas las acciones y proyectos la **creación de una plataforma tecnológica** que integrara la información y facilitara tanto los procesos decisorios como la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la función de fiscalización. El **e-control** se concibe como el desarrollo e integración de una plataforma tecnológica para las contralorías como estrategia para lograr un efectivo y oportuno control fiscal, que permita la activa participación de la comunidad

y la democratización de sus funciones. El Contralor de Manizales en su presentación explicará de manera detallada su operatividad.

*“[...] ha orientado su gestión a propiciar impactos positivos en los sujetos de control, que se traduzcan en servicios más eficientes a los ciudadanos, de manera que estos perciban a la contraloría como un aliado confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila”.*

## LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE CONTRALORÍA TIPO EN LA CONTRALORÍA DE MANIZALES EN ORDEN A SU SOSTENIBILIDAD

Como punto de partida, conviene recordar que la contraloría tipo es un modelo conceptual completamente flexible, que permite ser adaptado como guía general de trabajo a cualquier organismo de control fiscal, independientemente de su tamaño o si es del orden nacional o territorial. A partir de esa concepción, el proceso de implementación del modelo en cada contraloría responde de manera particular a su cultura organizacional, de manera que las respuestas dadas por la entidad en su construcción podrán variar de una a otra; a pesar de lo anterior, las lecciones aprendidas con la experiencia piloto pueden servir como punto de referencia para procesos similares posteriores en otras contralorías y para garantizar su sostenibilidad y apropiación.

### **El ciudadano, centro de la acción de la gestión y el control fiscal**

El modelo reconoce al ciudadano como dueño de los recursos públicos; como principio y fin de la gestión pública y del control fiscal. La entidad piloto así lo ha asumido y en esa medida ha orientado su gestión a propiciar impactos positivos en

los sujetos de control, que se traduzcan en servicios más eficientes a los ciudadanos, de manera que estos perciban a la contraloría como un aliado confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila.

De esta manera, la contraloría tipo empieza a ser reconocida por los ciudadanos no por las certificaciones de calidad que haya recibido meritoriamente, sino fundamentalmente por los resultados de su gestión, que trascienden a la propia organización y se proyectan hacia los sujetos de control, cuyas acciones correctivas y preventivas son generadas por la intervención oportuna del órgano que los fiscaliza.

### **La medición de resultados e impactos del control fiscal**

Así como a partir de su sistema de gestión de calidad y autocontrol, la contraloría piloto dispone de mecanismos de medición de su propio desempeño y mejoramiento, la implantación del modelo de contraloría tipo ha implicado la adopción y aplicación de metodologías de cuantificación y revelación de los beneficios e impactos de su gestión misional hacia los sujetos de vigilancia y hacia la ciudadanía.

Ello supone que los productos finales e intermedios del control fiscal son instrumentos para contribuir al mejoramiento de la gestión de los

sujetos vigilados, y por ello, desde la comunicación de los hallazgos se ha procurado generar acciones de mejoramiento. La metodología pone especial énfasis en la formulación y aplicación por parte de las entidades vigiladas de **planes de mejoramiento estratégico**, lo cual significa que se ha inducido la adopción de acciones correctivas en aquellas actividades, propósitos y metas que son del resorte misional del sujeto vigilado, especialmente, para mejorar y atender las necesidades de la ciudadanía.

Si, como se ha señalado, las acciones del organismo de control fiscal van dirigidas al ciudadano, a la creación de confianza y legitimidad, igual fin tienen los indicadores de medición, que reflejan la cadena de impactos del control fiscal con participación ciudadana. En ese orden de ideas, la metodología incluye la formulación participativa de:

- (i) Indicadores de ahorros de recursos públicos para redireccionarlos –con sus consecuentes impactos económicos y sociales– por ejemplo, hacia el aumento en oferta y calidad de servicios esenciales en el municipio.
  - (ii) Indicadores de recuperaciones, no solo de dineros, sino también de otras expresiones de los recursos públicos como cuencas hidrográficas, rondas de ríos, bienes de uso público, usos del suelo.
  - (iii) Indicadores de cambio -de una apropiación indebida- a una apropiación y destino legal de los recursos, como es el caso de los dineros con destino a la conservación y protección del patrimonio cultural, o a la atención a desplazados, entre otros.
  - (iv) Indicadores que midan el efecto social en generación de confianza y legitimidad al evitar, por ejemplo, el pago de cobros indebidos gracias a las acciones del control fiscal, como ha sucedido (caso Contraloría de Bogotá) con cobros de predial amparados en actualizaciones catastrales irregulares o de valorizaciones inconsistentes (caso Contraloría de Cúcuta) o de pagos no debidos por tarifas de servicios públicos.
- Pero es más: las contralorías deben propender por el **mejoramiento global, macro**, de la gestión de los departamentos y municipios, en los aspectos administrativos, fiscales y de los servicios a cargo de las entidades territoriales vigiladas. En tal sentido, también deben construirse participativamente:
- (v) Indicadores que midan: el impacto de la adopción o de ajustes a una política pública en la jurisdicción de la contraloría territorial, derivada de las actuaciones y pronunciamientos de ésta. O de ajustes a programas y proyectos contenidos en el plan de desarrollo, a favor de la población objetivo de los mismos. Reubicaciones por riesgos, mejoramiento de la movilidad y otros beneficios derivados de la actuación de la Contraloría y población beneficiada de todos los anteriores.
  - (vi) Indicadores de mejoramiento del ranking de desempeño municipal, de la situación fiscal de cada municipio o departamento; de los indicadores de Transparencia Municipal y Departamental (por ejemplo, incidir en el mejoramiento del rango de muy alto a mediano o bajo nivel de riesgo); y de avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (por ejemplo disminución

de los indicadores de pobreza y pobreza extrema). Todo lo anterior, insistimos como producto de las actuaciones del control fiscal macro de las contralorías y su incidencia en el corto, mediano y largo plazo.

De manera concreta en esta materia, puede citarse como caso específico de la efectividad de la acción de la contraloría piloto que, ante la ausencia en la ciudad de Manizales de políticas de género y de proyectos encaminados a superar las inequidades y demás situaciones socialmente problemáticas sobre ese particular, el organismo de control convocó un importante foro taller con la participación de todos los actores involucrados, encabezados por las organizaciones de mujeres y otras organizaciones ciudadanas, la academia y la administración, levantando una batería significativa de líneas de base y de razonadas, posibles y viables soluciones sobre las cuales el alcalde se comprometió a crear la política pública y las condiciones institucionales para su implementación.

### **El control fiscal posterior inmediato y la función de advertencia**

En la contraloría tipo los proyectos exitosos del control fiscal se relacionan con la oportunidad en que son adelantados y comunicados y con la efectividad del mejoramiento que generan; para lograrlo, pone el énfasis en que el control fiscal posterior sea inmediato. En el caso de la Contraloría de Manizales, a la par que se han planeado sus actuaciones de manera tal que el examen de la cuenta de la vigencia anterior disponga de su

*“[...] En la contraloría tipo los proyectos exitosos del control fiscal se relacionan con la oportunidad en que son adelantados y comunicados y con la efectividad del mejoramiento que generan; para lograrlo, pone el énfasis en que el control fiscal posterior sea inmediato”.*

respectivo capítulo en el PGA, para las actuaciones de control fiscal posterior inmediato dispone de un capítulo denominado en la entidad piloto *PGA Express*, con un equipo de trabajo especializado, creado mediante acto administrativo, con procedimientos ágiles, expeditos, y productos igualmente inmediatos, ejecutivos y contundentes.

De manera ilustrativa se puede referir que esta forma expedita de control se estrenó en la Feria de Manizales de 2009, para vigilar en tiempo real los recursos públicos destinados a diversas actividades de ese evento, generando un impacto positivo y un reconocimiento generalizado de la ciudadanía frente al organismo de control, actuación que logró propiciar en la ciudad lo que en la entidad piloto se denomina “efecto panóptico”. Vale decir: todos los gestores de recursos públicos destinados a actividades relacionadas con la Feria se sintieron vigilados al momento de ejecutar los recursos públicos comprometidos; sintieron la presencia del auditor gubernamental sin necesidad de que éste estuviera efectivamente en todos los espacios. Y a su vez, fue la ciudadanía asistente y participante en los eventos la que dio fe pública de la satisfacción de sus expectativas y del control en tiempo real al manejo de los recursos públicos.

Por su parte, la Contraloría de Valledupar, a pesar de las dificultades, incomprendiones y actuaciones hostiles, se encuentra aplicando un programa

similar, en lo que se refiere a los bienes fiscales y de uso público en el Festival de la Leyenda Vallenata.

La aplicación de este tipo especial de programas de auditoría marca un hito importante en la historia del control fiscal en Colombia, en la medida en que estos eventos tienen una especial significación en la idiosincrasia regional y a ellos se afecta un volumen importante de recursos públicos, que por esa connotación exigen en su manejo un especial grado de transparencia. En esa medida se garantiza que las exenciones en la tributación se reinviertan en el mejoramiento de estas manifestaciones culturales y se haga un uso adecuado de otros recursos públicos no monetarios como las plazas, los parques, la infraestructura y el mobiliario urbanos, los servicios públicos, los recursos naturales y demás elementos que son objeto y materia de control fiscal.

Además de los informes de auditoría inmediatos, la contraloría tipo plantea el uso legítimo de la función de advertencia como producto de este tipo de control, que se acerca al concepto de control en tiempo real, en la medida en que el empleo adecuado de esta facultad previene la causación de daños al patrimonio público, gracias a la metodología empleada de ponderación en el análisis de riesgos, y cuya aplicación puede ser cuantificada en términos de los beneficios tanto económicos como sociales.

### **El Plan de Desarrollo como materia de la auditoría gubernamental con enfoque integral**

La contraloría tipo le apunta al éxito del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, de manera que los resultados esperados y efectivamente obtenidos beneficien a la población objetivo

de cada uno de sus proyectos. En tal sentido, la evaluación del plan de desarrollo, desde la perspectiva del control fiscal, es el eje articulador de la auditoría gubernamental con enfoque integral. La entidad territorial, en este nuevo enfoque metodológico, es el sujeto de control macro.

El principal instrumento de política pública (no el único) que guía la gestión administrativa, fiscal y de resultados es el Plan de Desarrollo y por ello la importancia que tiene como elemento de articulación del control fiscal tanto a nivel macro como a nivel micro, tomando como unidad de muestra de las actuaciones del organismo de control los respectivos proyectos de inversión, que atienden y satisfacen unas determinadas necesidades de la población objetivo, disponen de unos recursos presupuestales, responden a unos programas y a unas metas, apuntan y responden a precisas políticas públicas que también son objeto de evaluación y control de resultados.

Los proyectos, además, tomados como unidad de muestra, permiten realizar una eficiente auditoría y una verdadera evaluación de la calidad del gasto, así como de las fuentes de los recursos, de las distintas modalidades de contratación, de las diferentes operaciones técnicas, económicas, legales, administrativas, financieras, tecnológicas y de todo orden a las que se refiere el concepto de “gestión fiscal”, que incluye también la planeación.

### **El control fiscal y el control social. Los grupos de interés**

Otra premisa de la contraloría tipo es que esta clase de organización está conformada por servidores públicos altamente comprometidos con

el interés general, de manera tal que en su accionar deben identificar los distintos grupos de interés que actúan frente al manejo de los recursos públicos y su nivel de involucramiento y participación en las decisiones, cargas y beneficios de las diversas actuaciones de la administración.

El auditor gubernamental es el representante de la sociedad y su garante de confianza en el cuidado de lo público y se guía, entre todas las disposiciones inherentes a su cargo y responsabilidad, por el precepto constitucional que ordena: *“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”*. Así las cosas, el auditor gubernamental –en defensa del interés general– actúa con decisión cuando los intereses particulares afecten el interés general.

En muchas contralorías del país, a pesar de situaciones adversas y de inminente peligro, los auditores gubernamentales han enfrentado poderosos grupos que afectan el medio ambiente, atentan contra las normas urbanísticas, son responsables del caos del transporte urbano, o se quedan con los recursos del sistema general de participaciones o de las regalías, entre otras nefastas costumbres que le restan recursos a la población más vulnerable.

*“[...] muchas contralorías del país han enfrentado poderosos grupos que afectan el medio ambiente, atentan contra las normas urbanísticas, son responsables del caos del transporte urbano, o se quedan con los recursos del sistema general de participaciones o de las regalías...”*.

Dentro de las mejores prácticas identificadas, se ha señalado como un ejemplo a seguir el trabajo mancomunado que han venido adelantando las contralorías departamentales de Amazonas, Caquetá y Putumayo sobre las cuencas hidrográficas de la subregión, vinculando activamente a los distintos grupos de interés, de conformidad con las expectativas de cada uno, cuya metodología ha liderado la Universidad de la Amazonía.

En el caso de la contraloría piloto, para involucrar más a la ciudadanía en el ejercicio del control y fortalecer la complementación del control fiscal con el control social, se han venido trabajando como estrategias la promoción de la constitución de asociaciones y veedurías, la organización de la información relativa a esas instancias ciudadanas, el fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal, el fortalecimiento del sistema de quejas y reclamos y el fortalecimiento del observatorio de medios. Respecto de cada una de las estrategias se han definido y sistematizado las actividades que las desarrollan, junto con sus correspondientes indicadores, responsables y cronogramas.

## Álvaro Ashton Giraldo

*Desde hace mucho tiempo el tema del control fiscal ha venido haciendo crisis; es un problema estructural que hay que revisar; se ha afirmado en muchas discusiones, que la falla está en que se le asignaron a los jueces unas competencias y que no tienen el equipamiento ni la capacidad para hacer una selección objetiva de esos contralores.*

Recurrentemente escuchamos que no hay calidades en la escogencia y que hay unos mecanismos de articulación en la elección de esos funcionarios de conformidad con unos acomodamientos económicos; me parece

deprimente que eso se de; me gustaría no pensar que eso haya sucedido en la elección de contralores y de personeros, pero esas son las circunstancias que hoy se escuchan.

Lo que primero uno concibe, es que hay que hacer una revisión integral del **sistema de control fiscal**; promover una Ley orgánica, que **armonice**

las distintas instancias que lo ejercen; yo no estoy de acuerdo que eliminen las contralorías departamentales o municipales, pero sí creo importante adoptar un modelo que permita eficiencia y oportunidad, que garantice la estabilidad de un personal especializado con unas condiciones en las calidades que le den esa solvencia moral y técnica, para ejercer un control fiscal eficaz y oportuno.

Estoy completamente de acuerdo con una carrera administrativa especial que pueda ser, por mandato de la Corte Constitucional, una entidad especializada del Estado que ya existe y no creo que haya necesidad de montar otra supra estructura para eso.

El segundo elemento que debe tenerse en cuenta es buscar un símil entre lo que hoy funciona en la Procuraduría, donde hay un

*Álvaro Antonio Ashton Giraldo. Senador de la República*

Procurador provincial y un Procurador departamental, de tal suerte que la Contraloría cumpla esa articulación; que el Contralor distrital o municipal sea un Contralor delegado para lo municipal, un Contralor delegado para lo departamental y un articulador de esas instancias que armonicen todo un proceso y haya un compartimiento de responsabilidades. Con esto evitaríamos ese conjunto de situaciones que se dan y que han desprestigiado a las Contralorías y es el modelo de la complacencia, que se nota cuando uno observa, que el conjunto de acciones, de hallazgos que ha hecho el Contralor distrital o municipal o departamental, queda limitado a pocos resultados efectivos.

¿Dónde están todos los hallazgos administrativos, fiscales y de alcance penal que han detectado las distintas contralorías? En el camino se solucionan muchas dificultades y hoy entiendo la necesaria e inaplazable posibilidad que debe estudiar el Procurador General en el sentido de escoger un Procurador para el control fiscal, porque el 30% de negocios que maneja la Procuraduría lo amerita en las distintas instancias: un Procurador delegado en lo Nacional, en lo Departamental y en lo Municipal a efectos de acompañar esas tareas de examen de las actuaciones disciplinarias, de cada uno de estos funcionarios.

Y un tema controversial pero fundamental es quién controla al Contralor, a efectos de tener una Auditoría también integral al funcionamiento de la gestión de los contralores municipales, distritales, departamentales y nacional y eso ha sido básicamente la controversia que ha impedido que el acto

*“[...] yo creo que el problema es mucho más de fondo, tenemos que hacer un verdadero debate Nacional acerca de cuál es el control fiscal que merecemos y necesitamos...”*

legislativo de ampliación del periodo del Auditor se genere, por que hay un problema de una cuota de poder. Si al Contralor lo escoge el Congreso y al Auditor lo escoge el Consejo de Estado, en un momento determinado hay una prevalencia a favorecer una decisión de los amigos del Contralor, a impedir que se le amplíe el periodo al Auditor. El problema es estructural, hay que buscar los mecanismos para que las funciones de la Auditoría sean mucho más amplias y que no solamente se limiten a auditar la ejecución del presupuesto de las Contralorías sino auditar las actuaciones de los funcionarios de las Contralorías, para que el Contralor tenga quien lo audite y lo revise, no solamente en la ejecución de su propio presupuesto, sino de las acciones que le corresponden, eso es lo que yo llamo un control complementario con la acción disciplinaria.

Y ello significa entonces que en esa Ley orgánica podamos introducir esos mecanismos y promover un nuevo acto legislativo que le permita ampliar el periodo al Auditor y de eso podamos tener una coherencia interna en todos estos procesos.

Hay un elemento que es importante examinar y que hoy es el que más efecto tiene sobre las finanzas públicas en el país y son los pasivos contingentes. Nadie ha podido cuantificar su monto a nivel municipal, departamental y nacional y hoy esos pasivos de fallos de primera y segunda instancia, exceden en 10 o 15 veces el monto actual

del presupuesto nacional. Y es una responsabilidad de todos, porque llega un Concejo o una Asamblea con el ánimo de tener la posibilidad de reemplazar a unos funcionarios y cumplir la cuota, entonces toma una decisión política de dar unas autorizaciones que permitan modificar las plantas de las Contralorías o de las Personerías, lo que genera demandas que también afectan el patrimonio público.

Lo mismo sucede en todo sistema, todas las actuaciones que se generan como consecuencia del detrimento patrimonial y las acciones de repetición y las faltas en decisiones administrativas o falencias en la toma de decisiones, han hecho que todos los juzgados a todos los niveles, tanto en la justicia ordinaria como la contenciosa, estén invadidos de procesos contra la nación, departamentos y municipios, de tal manera que en Colombia también hay que promover la necesidad de establecer una defensoría del patrimonio público.

Porque cada una de las instancias tiene un departamento jurídico y además contratan abogados para defender unas causas pero, cuando cambian al funcionario Director de un Instituto, inmediatamente designa otros abogados contratistas; el seguimiento no se hace y, en consecuencia, todos estos procesos terminan perdiéndolos la Nación, el departamentos o el municipio y ¿las Contralorías dónde están?, yo les pregunto a los Contralores ¿qué han hecho para cuantificar ese pasivo contingente de los municipios o departamentos?

Obviamente, si a ese estatuto fiscal le incorporamos unas disposiciones que permitan una participación en la recuperación del efecto fiscal,

causado como consecuencia del incumplimiento de las acciones de los funcionarios públicos y podamos tener una fuente de financiamiento para lograr una estandarización de los salarios de quienes ejercen el control a nivel de los municipios, de los departamentos y por supuesto en equivalencias de responsabilidades con la Nación, eso es lo que implicaría de verdad una Contraloría tipo, que no solamente lo sea en lo formal, en el procedimiento lucrativo de las actividades administrativas y organizacionales y en el control de gestión y en el cronograma de actividades y en los plazos para poder cumplir una tarea, no, yo creo que el problema es mucho más de fondo, tenemos que hacer un verdadero debate Nacional acerca de cuál es el control fiscal que merecemos y necesitamos y cómo de alguna manera ese **acompañamiento de un eficiente control** fiscal esté acompasado por un proceso auditor mucho más complejo.

Eso es lo que tenemos que promover, de tal manera que dispongamos de elementos de juicio que garanticen que los recursos públicos estén bien custodiados. Estoy terminando un proyecto de Ley, que deseo tenga el aval del autorizador del gasto, así como intenté presentar el estatuto orgánico de presupuesto y cómo ponía en cintura la ejecución del presupuesto público y con ello acababa con la centralización del gasto público de Colombia.

El problema fundamental no es discutir si el modelo de descentralización ha sido eficiente o no, es que cada gobernante de turno y últimamente estos gobernantes que hemos tenido en Colombia han centralizado el gasto y esa centralización es lo

que está diezmando a las Contralorías municipales y departamentales; por que cuál es, si el gasto se hace en el nivel central y el gobierno de turno compromete el gasto de la provincia, desconociendo la función de los alcaldes, concejos, asambleas, gobernadores y de las Contralorías y entonces este es el tema que hay que examinar con mucho cuidado, el modelo de descentralización que hoy impera en Colombia ha sido desgastado y en consecuencia eso es lo que proponía el acto referendario: acabar con las Contralorías por que

en la práctica el gobierno estaba acabando con la descentralización del gasto; entonces para él era inocuo la existencia de esos organismos.

Esa es la discusión que hay que adelantar, yo tengo ese proyecto de Ley que voy a terminar y a socializar, en donde propongo la ampliación de las funciones de la Auditoría, de tal manera que los Contralores tengan quién los controle, porque también es cierto que los Contralores no tienen control.

## Hernando Sierra Porto

*Un agradecimiento especial al señor Auditor General y a la revista Semana por permitirnos a los Contralores territoriales, a quienes represento, participar de este importantísimo evento académico, donde se han expresado muchas verdades, muchas inquietudes, algunas inexactitudes, pero eso hace parte del debate y de la controversia que, estamos convencidos, va a producir un resultado positivo en el corto plazo.*

Saludo a los contralores territoriales, quienes posteriormente en este evento van a testificar con hechos y realidades que efectivamente el control fiscal territorial que ejercemos las contralorías, tiene futuro, es tangible y le aporta resultados a la finanzas territoriales. Y eso lo destacamos, entre otras, porque los entes territoriales hoy, dentro del esquema económico nacional, precisamente no le generan déficit a la nación y en esos resultados aportamos las contralorías territoriales.

Por otra parte, gracias al control que ha ejercido la AGR, se ha logrado que el 75% de las 62 Contralorías del país presenten un buen desempeño,

que ha sido ascendente desde el año 2000 cuando comenzaron a manejarse las estadísticas del resultado de las contralorías territoriales que han venido en una franca mejora.

Desde luego que nosotros hacemos parte eventualmente del problema, pero sobretodo, somos fundamentales en la resolución de este problema.

Me corresponde hacer unos planteamientos sobre lo que a nuestro juicio debe ser la contraloría tipo o mejor la contraloría ideal; si partimos que lo ideal debe ser lo perfecto entonces estamos frente a un imposible, pues la perfección no existe, los seres humanos siempre tendremos cosas

que mejorar. Imaginémonos el mundo perfecto solo por un rato ¿qué más quedaría por hacer? Pero bueno, tenemos que trabajar por llegar

**Hernando Sierra Porto.** *Presidente del Consejo Nacional de Contralores. Contralor de Cartagena*

cada vez más cerca de lo ideal, sin desconocer que precisamente uno de los componentes de el modelo estándar de Calidad que hoy todas las entidades del Estado por Ley estamos obligados a desarrollar, es el de verificar para corregir y mejorar.

Hoy se ha hablado de todas las posibilidades de mejora que tiene el sistema de control fiscal del país, quienes me antecedieron, estudiosos y preparados en el tema, han hecho aportes muy valiosos que, de ser condensados en una Ley, con toda seguridad que se lograría mejorar el papel que desempeñamos las contralorías territoriales, pero desafortunadamente los intentos hasta ahora hechos para lograr una Ley que permita a esas contralorías por lo menos lograr un sostenimiento económico digno, donde manejemos una clara independencia frente a nuestro sujeto de control, que los salarios de los funcionarios puedan crecer al mismo ritmo de los funcionarios de las alcaldías y gobernaciones y en fin, lograr la tecnificación y sistematización necesaria para no quedar rezagados frente a nuestros auditados, esa Ley no se ha podido aprobar en el Congreso porque el principal opositor es el Gobierno Nacional.

Recordemos que quien siempre ha querido acabar con el control fiscal territorial es el Gobierno Nacional, cuando por vía de referendo intentó abolirlas. Como el pueblo no estuvo de acuerdo con esa iniciativa, se procedió a estrangularnos presupuestalmente y fue con la Ley 617 de 2000 que cumplió esa tarea y por supuesto hablar de contralorías tipo sin posibilidad de contar con los recursos económicos básicos, es casi una

*“[...] el control fiscal territorial que ejercemos las contralorías, tiene futuro, es tangible y le aporta resultados a la finanzas territoriales. Y eso lo destacamos, entre otras, porque los entes territoriales hoy, dentro del esquema económico nacional, precisamente no le generan déficit a la nación...”*

utopia para la gran mayoría de las contralorías territoriales del país que escasamente reciben transferencias para poder cumplir con sus obligaciones laborales, teniendo que mendigar de los gobernantes el sostenimiento mensual.

Pero como los contralores territoriales del País vinimos a trabajar asumiendo nuestro deber y la responsabilidad que conlleva nuestro oficio, tenemos que presentar propuestas basadas en nuestra ya importante experiencia y conocimiento específico de tal forma que ojalá este espacio permita que el nuevo Congreso que se posesiona el 20 de julio, el nuevo Contralor General que se elija e igualmente el nuevo Presidente que elijamos los Colombianos, presenten los últimos y aprueben los primeros, una nueva Ley que recoja todas las propuestas aquí planteadas.

Nuestra **propuesta** comienza con la **elección de personas competentes** con mucha solidez moral y formados en valores, hombres o mujeres honestos y probos que no trabajen para satisfacer los apetitos burocráticos y de contratación de los sectores políticos, pero que tampoco se conviertan en cómplices de gobernantes o funcionarios públicos que buscan su enriquecimiento personal a costa de los recursos públicos. Recordemos que las malas no son las Instituciones, sino quienes las dirigen y que en estos momentos ese no es el problema, los contralores territoriales son personas capaces y preparadas que lo han demostrado

con sus actuaciones y ejecutorias en cada uno de sus municipios y departamentos.

Desafortunadamente todas las contralorías no tienen la posibilidad de ser ampliadas como noticia nacional precisamente por el centralismo que se vive en este país. Después de este indispensable requisito, miremos entonces quienes deben elegir a los contralores, los tribunales quienes hoy nos postulan, ¿porqué no elegirnos ellos? También se podría pensar en la elección a través del **voto popular**, el mismo día en que se elijen alcaldes o gobernadores o en otra fecha intermedia del periodo del gobierno, esto puede permitir una actuación mas independiente, pero no olvidemos que son los Congresistas, el Senado y la Cámara de Representantes en pleno, quienes eligen al Contralor General, el Senado elige al Procurador, ¿qué diferencia hay entre estos y los concejales y diputados? Si todos tienen el mismo origen, a quienes respetamos y reconocemos su legitimidad pues son elegidos por el pueblo.

Reclamamos que los **presupuestos sean consecuentes con el tamaño y la complejidad de los sujetos de control**. Esto se logra en la medida que crezcamos al mismo ritmo de los ingresos corrientes del ente territorial, solo así podemos modernizarnos, adquirir tecnología de punta, ajustar nuestra planta de personal con personal calificado y especializado en Auditoría Pública, con herramientas modernas, aplicando los principios administrativos, certificándonos en sistemas de calidad con software modernos, medios de transportes para poder llegar en aquellos departamentos tan extensos de nuestro país a todos sus municipios.

Esta situación que hoy se está presentando como la hecatombe del control fiscal, con énfasis en el territorial, a nuestro juicio no es tal; si leemos el último informe de la Auditoría General, encontramos que el 80% de las contralorías auditadas mejoraron sustancialmente su desempeño. El fenecimiento de las cuentas es el común denominador, los avances en un control activo, muy preventivo que le indique a los vigilados nuestra presencia, hacen parte de los comentarios que hacen los funcionarios de la Auditoría.

Un importante número de Contralorías están certificadas por certificadores internacionales como ICONTEC y BUROE VERITAS que son las misma que certificaron hace pocos años a la Auditoría General y las que aún no están certificadas, se encuentran en ese proceso, pero en todo caso cumpliendo con el modelo estándar de control interno MECI, trabajando por procesos. Entonces, la gran pregunta que nos hacemos los contralores territoriales es ¿Será que la enfermedad la estamos buscando en las sábanas? O será que lo que necesitamos es tener más competencias para auditar recursos del sistema general de participaciones, regalías, a las corporaciones autónomas regionales para hacer también un control fiscal ambiental.

Estos son los grandes retos que debemos asumir, siempre que la Ley nos lo permita, esa es la gran transformación del control fiscal que necesita ese País. Tal vez adelgazar la Contraloría General de la República, empoderar más a los Contralores territoriales concurriendo en más líneas de auditoría sobre temas locales.

La Ley 42 del 93 reformada por la Ley 610 del 2000, regulan todo el sistema de control fiscal del país, ese es nuestro marco de referencia. Como funcionarios públicos

estamos obligados a cumplirla y respetarla. Mal podríamos los Contralores desconocer derechos de las personas vinculadas a procesos de responsabilidad fiscal, respetamos el debido proceso, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, el principio de legalidad. Esta es una Ley garantista como todo el sistema de leyes de nuestro país, comenzando por la Constitución Nacional. Razón por la cual, en todos los procesos se establece un presunto daño, el cual se tiene que demostrar dentro del mismo proceso. Si esto no es posible bien sea por falta de pruebas, por no existir dolo, por una mala valoración del hallazgo o porque definitivamente no se presentó el daño, mal podríamos sancionar o declarar responsable fiscal a esa persona, so pretexto de presentar un resultado que aparentemente satisfaga a los medios de comunicación o a la ciudadanía.

En caso contrario, es nuestro deber y obligación una vez declarado responsable del daño al patrimonio público, perseguir a ese funcionario o ya ex funcionario, para que resarza hasta el último centavo que perdió el Estado, por su mala gestión fiscal y allí están los mecanismos y herramientas que nos da la Ley para lograrlo.

*“[...] ¿Será que la enfermedad la estamos buscando en las sábanas? O será que lo que necesitamos es tener más competencias para auditar recursos del sistema general de participaciones, regalías, a las corporaciones autónomas regionales para hacer también un control fiscal ambiental”.*

Decir que hay que acabar con las Contralorías territoriales, es una salida facilista o una cortina de humo, para no enfrentar el largo y tedioso proceso de modificar una Ley. Peor aún cuando la medición técnica de la Auditoría nos dice lo contrario.

Quienes hemos impulsado en el Congreso la reforma al control fiscal territorial hemos sido los contralores territoriales y reconocemos que el Congreso ha sido consecuente con nuestro deseo. Hoy estamos ad portas de lograrlo, ahí se refleja nuestra voluntad y decisión. No es demagogia, son hechos concretos. Las otras transformaciones necesariamente tienen que ser iniciativa del señor Contralor General. La invitación de los 62 Contralores territoriales es a seguir trabajando en el impulso de una Ley que nos permita mejorar la calidad de los procesos auditores, la calidad de vida de nuestros funcionarios, el equiparamiento de los salarios de los Contralores al de los gobernadores y alcaldes, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, disminuir los tiempos necesarios para terminar un proceso de responsabilidad fiscal, sin dejar de ser garantistas y el fortalecimiento del control fiscal ejercido por funcionarios públicos, que le respondan a su comunidad.

## Alma Carmenza Erazo

**Q**uiero iniciar mi presentación con una pregunta que nos hicimos en la Contraloría ¿Cómo fortalecer el ejercicio del control fiscal? Para ello decidimos una meta: **promover la eficacia**, para ayudar a mejorar la gestión fiscal del municipio de Santiago de Cali y **generar confianza ciudadana**. ¿Qué hicimos entonces? Diseñamos un plan estratégico orientado hacia dos propósitos fundamentales: uno, modernizar la Contraloría como institución y dos, fortalecer el ejercicio del control fiscal.

Para llevar a cabo estos dos propósitos adoptamos y diseñamos algunos aplicativos, instrumentos y metodologías sistematizadas que, unidas en un

solo tablero de control y mando, nos permiten hacer seguimiento oportuno a la gestión, aplicar correctivos y cumplir con los propósitos y los objetivos de nuestro plan estratégico.

Este tablero de control y mando lo denominamos Sistema de Información Gerencial SIGER, que es una herramienta tecnológica que le va a permitir a la Alta Dirección hacer seguimiento continuo y oportuno y tomar decisiones en tiempo real.

En este Sistema, algunos aplicativos son desarrollados por la Contraloría, otros son adquiridos y otros gracias a la gestión y convenios que hemos realizado con la Auditoría General, con la Contra-

loría General y con otras entidades particulares, los hemos unido en un solo sistema integrado que va siendo coherente con los propósitos que inicialmente nos planteamos.

El tiempo no nos va a permitir mostrar qué hace cada uno de ellos, pero quiero decirles que con estos aplicativos podemos controlar desde el uso de las líneas telefónicas, la duración de una llamada, el consumo de gasolina, hasta los procesos misionales.

Tenemos una herramienta que hemos denominado SIPAC, Sistema de Información de Participación Ciudadana que ha permitido ejercer un control y seguimiento a todos los requerimientos ciudadanos.

También permite verificar todas las respuestas en oportunidad y que sean respuestas de fondo. Procesa estadísticas de las tendencias de la

**Alma Carmenza Erazo Montenegro.** *Contralora Municipal de Cali*

participación ciudadana. A manera de ejemplo en el año 2008 tuvimos 968 quejas y en el año 2009, 999 que fueron atendidas en un 100% en oportunidad y dándoles una respuesta de fondo al requerimiento ciudadano.

En el proceso de control fiscal, el proceso auditor, tenemos una herramienta denominada SICOF, que permite ejercer un seguimiento y consultar el estado de las auditorías, informes, planes de mejoramiento, hallazgos e informes estadísticos. Para ejercer el control fiscal, tenemos varias herramientas, como el AUDITE, pero quiero mencionar una que nos ha servido de instrumento para hacer el control fiscal de manera sistematizada y oportuna en obra pública, el COBRA. ¿Qué ventajas tiene?, nos permite conocer el avance de las obras de manera oportuna, mirar que los trabajos que se planearon se estén ejecutando de la misma forma, permite también en un momento dado aplicar correctivos cuando las alarmas generan algunas inconsistencias y hacer un monitoreo. El COBRA cuenta con tres perfiles: el ciudadano, el supervisor y el de control. El perfil ciudadano le permite a la comunidad a través de nuestra página WEB hacerle control a todas las obras que están en ejecución; el perfil supervisor permite que el sujeto de control esté actualizando permanentemente el estado de las obras y el perfil del control es donde el auditor ejerce el control fiscal.

Esta herramienta va a ser de mucha utilidad cuando se contraten las 21 mega obras; ayer fueron adjudicadas las 3 zonas, para hacer las primeras 13 mega obras.

Otras herramientas: el SIPREL, el SIREL, el SICO y el SISA, que son los sistemas integrados para el

*“[...] El perfil ciudadano le permite a la comunidad a través de nuestra página WEB hacerle control a todas las obras que están en ejecución; el perfil supervisor permite que el sujeto de control esté actualizando permanentemente el estado de las obras y el perfil del control es donde el auditor ejerce el control fiscal.”.*

manejo del control de indagaciones preliminares, responsabilidad fiscal, cobro coactivo y sanciones. Desde aquí, la Alta Dirección le realiza control y monitoreo permanente a todos los procesos adelantados en la Contraloría de Santiago de Cali y a todos los expedientes.

¿Qué resultados hemos obtenido con todas estas herramientas tecnológicas? Ha mejorado la toma de decisiones porque se cuenta con los elementos de juicio necesarios para orientar y reorientar la gestión; ello nos genera oportunidad en la acción, lo cual mejora la eficiencia y la eficacia institucional. Los resultados generan compromiso, pertenencia y sinergia institucional para orientar la acción hacia nuevos resultados.

Lo anterior deriva en confianza interna y en motivación y por lo tanto en la interiorización y mejoramiento de la calidad del servicio. Compartir y sistematizar esta información genera cooperación y trabajo en equipo multiplicando la productividad y la eficacia, que es el resultado que espera la sociedad de nuestro ejercicio misional. Los resultados generan confianza en la ciudadanía; de igual manera, en el ejercicio auditor que realiza la AGR, se ha podido reflejar este resultado.

Lo más importante es que estamos generando confianza ciudadana y se están rindiendo cuentas a través de la página WEB donde permanentemente la información está siendo suministrada.

## Gustavo Adolfo Castañeda Meza

**P**ara mi es un honor presentar lo que ha sido el proceso de evolución del proyecto de Contraloría tipo, siendo piloto la Contraloría de Manizales. Es un proceso que hemos venido desarrollando con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ y la Universidad del Rosario.

Nuestro fundamento es tener más información, más comunicación, más oportunidad, más ciudadanía involucrada; tenemos en cuenta los valores centrales de INTOSAI: innovación, cooperación, inclusión, credibilidad, ejecutamos un control transversal con todos los procesos, es decir, un control desde el mismo momento de la planeación y la determinación de políticas, hasta la ejecución y monitoreo, lo que en otros estadios se denominaba el control al PHVA. Colateralmente, realizamos control por riesgos, los valoramos y monitoreamos para generar con ello una estrategia preventiva, propositiva, coadyuvante al ente controlado.

En síntesis, estamos buscando un control oportuno y eficaz y nos apoyamos en la estrategia e-control, control electrónico, control en línea y en tiempo real. Es un proyecto que basamos en compartir el “saber hacer”; fundamentamos y estructuramos toda la metodología en reconocer y recoger todas las experiencias a nuestro alcance, porque consideramos que existen muchos modelos y todos tienen cosas buenas, pero hemos visto con tristeza cómo se han desechado instrumentos valiosos, por renovar muchas veces o por innovar dejando cosas que pudieron haber servido.

Gustavo Castañeda Meza. *Contralor Municipal de Manizales*

### El antes y el después

¿Cómo estábamos antes? Un sistema de control interno según la

Ley 87 del 93. ¿Qué tenemos hoy? Un sistema integrado de gestión, un modelo estándar de control interno, dos certificaciones en calidad logradas en siete meses.

Construimos un plan estratégico que sirvió de soporte para desarrollar toda la metodología y que fundamentamos en tres ejes: un plan de prevención fiscal para la administración pública, una dinámica eficiente y eficaz de control ciudadano y un mejoramiento de la calidad, la eficiencia, la eficacia del control, bajo la consigna “compartir el saber hacer”.

¿Qué teníamos antes? Un control posterior y selectivo. Hoy tenemos un **control posterior inmediato**, a partir del diseño de **metodologías de control electrónico**. Disponemos del software COBRA, Control de Obras Públicas en línea y en tiempo real en ambiente WEB, donde todos los ciudadanos de Manizales pueden conocer qué obras se están realizando y cuál es el grado de evolución. Tenemos un método de auditaje que sirve de soporte para garantizar eficiencia y efectividad, estandarizado, alineado y soportado en el método de la Contraloría General de la República. Disponemos de software para efectuar control ambiental en línea y en tiempo real a través de un software denominado SERCA. Utilizamos un software, SIA para rendición de cuentas electrónica, en convenio con la Auditoría General y, frente a estos software reaccionamos a través de un grupo que hemos creado, que se llama el “grupo auditor de reacción inmediata”. Tan pronto los software detectan cualquier atipicidad, inmediatamente tenemos un grupo de cinco personas que

*“[...] hoy tenemos un **control en línea y en tiempo real**, a través del Sistema Integral de Auditoría con el acuerdo que tenemos con la AGR; un control de obras en línea y tiempo real denominado COBRA; un sistema integrado de vigilancia y control social denominado e-Sívicos...”* “

en un tiempo no superior a diez días, realizan las pruebas de auditoría y presentan un informe final de la situación revelada, al hacer los comparativos en tiempo real y en línea.

Veníamos trabajando con un plan general de auditorías PGA que se componía de auditorías regulares, especiales y de seguimiento. Hoy tenemos un plan general que, además de dichas auditorías, tiene un capítulo para las **auditorías inmediatas: un plan de auditorías “Express”** que nos dan mayor cobertura, impacto y oportunidad. Este plan lo realizamos y adelantamos –además de las señales que nos dan el Cobra y el Sívicos– mediante un observatorio de medios; unas personas se encargan de monitorear prensa y otros medios de comunicación, para conocer qué situación atípica se puede estar revelando y semanalmente se hacen unos comités de monitoreo y supervisión para reaccionar. Hicimos una actividad que a nuestro juicio es novedosa: el PGA participativo; hemos invitado a los gremios ANDI, ACOPI, Cámara de Comercio, diferentes organizaciones no gubernamentales, para que digan formalmente qué consideran se debe auditar y por qué razón. Tenemos el registro y, a partir de esos tres instrumentos, construimos el plan general de auditorías Express.

Teníamos un control que era in situ; hoy tenemos un **control en línea y en tiempo real**, a través del Sistema Integral de Auditoría con el acuerdo que

tenemos con la AGR; un control de obras en línea y tiempo real denominado COBRA; un sistema integrado de vigilancia y control social denominado e-Sívicos, donde todos los contratos que firma hoy el Alcalde están en la WEB a disposición de toda la ciudadanía. Y en cada comuna y corregimiento de nuestra ciudad tenemos un grupo Sívicos que está recibiendo la información y con ella monitorea el cabal, efectivo y eficiente cumplimiento y ejecución de esos contratos; es decir, estamos haciendo control en línea y en tiempo real con participación de la comunidad.

Estamos realizando **auditorías virtuales**; las contralorías territoriales debemos realizar control fiscal a los fondos de servicios educativos, que nos demandan mucho tiempo. Hoy estamos adelantando a ellos auditorías virtuales. La semana pasada estuvimos en línea realizando auditoría a 57 fondos de servicios educativos, revisando y chequeando de manera simultánea el desarrollo de las actividades propias de esos sujetos de control.

Estamos monitoreando el sistema de control interno en línea y en tiempo real. Antes teníamos un control fiscal participativo con unos contralores comunitarios, no cualificados, con actividad ocasional.

Hoy tenemos la red SÍVICOS o Sistema Integrado de Vigilancia y Control Social enfocado a macro proyectos, donde realizamos auditorías con todas las Universidades de Manizales; los alumnos de último semestre de diferentes facultades están ayudando a auditar y eso les sirve de trabajo de grado para optar por su título, con un impacto realmente importante; todos esos trabajos de control

ciudadano con los universitarios están siendo guiados por sus profesores e investigadores.

Tenemos un control de **políticas públicas** que sirve de soporte para monitorear y supervisar la eficiencia y la eficacia con que se está desarrollando esta actividad. Esto sirvió para que esta semana el programa de Naciones Unidas seleccionara el COBRA y el programa de política de equidad de género como instrumentos para ser sistematizados a nivel Nacional.

Teníamos un control interno y un control externo desarticulados; por un lado la contraloría municipal y por otro el control interno, revisorías fiscales, auditorías internas de calidad, superintendencias, auditorías externas privadas. Hoy tenemos un **Sistema Unificado de Control Gubernamental**, donde estamos haciendo amigables a todos los agentes de control interno y externo que tiene una organización.

Hoy, preservando la autonomía, se manejan unos programas cohesionados para mejorar el alcance, la eficiencia, la eficacia y la oportunidad, buscando unos **planes de mejoramiento unificados**, que compilen toda la información que se genera de todos estos entes de control de la ciudad, para que **la entidad territorial** como tal, tenga un solo plan y estructure y establezca una acción de mejora consolidada.

Teníamos un control al producto; hoy tenemos un control al **proceso**, al **producto** y al **impacto**; control al proceso mediante funciones de advertencia a través de Sívicos; control a través de auditorías de gestión al producto; y con la comunidad estamos haciendo auditoría de impacto.

La Constitución Política ordena hacer auditoría financiera, de legalidad, de gestión y de resultados. Hasta donde vamos, estamos haciendo de gestión pero no de resultados y

las **auditorías de resultados** no se pueden hacer con nadie diferente que con el receptor del bien o servicio y estamos trabajando a través de una red cívica en todas las comunas y corregimientos, donde le preguntamos a la comunidad si los contratos, la ejecución de la inversión fue eficiente y eficaz, si tuvo el impacto positivo o el impacto requerido. Para eso, ellos se encargan, a través del software, de estar concluyendo sobre la eficiencia y la eficacia de esa contratación, es decir, hacemos un control transversal, en línea y en tiempo real.

Anteriormente se rendía anualmente cuentas en medio físico; ahora hacemos **rendición electrónica de cuentas**; en la Contraloría ya no hay papel. A través del SIA se nos hace la rendición de cuentas, por el COBRA nos hacen la rendición de todas las obras públicas y con el software SÍVICOS estamos monitoreando y supervisando toda la contratación en tiempo real.

Teníamos un sistema de información de riesgos institucionales que nos servía de soporte para reconocer y focalizar los procesos auditores; ahora tenemos un sistema de información de riesgos institucionales de cada entidad, más una **información de riesgos institucionales de toda la entidad territorial** para tener un sistema transversal de información de riesgos.

Recopilamos los hallazgos presentados en las entidades públicas del municipio en los últimos tres

*“[...] hoy están trabajando en nuestra organización 178 personas: 29 funcionarios de planta, 27 practicantes con las Universidades, 1 candidato a Doctor, 108 cívicos, 5 practicantes de consultorios jurídicos y 10 líderes de macro proyectos. Obviamente solo podemos pagarle a 29...”*

años por todos los agentes de control, los compilamos y generamos más de 3200 hallazgos que, al ser codificados y tamizados, resultaron 125 situaciones atípicas que se constituían en riesgo, por las cuales se podría equivocar la administración, porque por antecedentes ya había tenido falencias; entonces generamos siete funciones de advertencia, solicitando revisar los controles frente a esas situaciones para, a partir de ello, generar una política de administración de riesgos eficiente y eficaz.

Antes teníamos informes macro a las finanzas públicas de los últimos dos años, medio ambiente y plan de desarrollo. Ahora estamos haciendo informes macro a las finanzas, comparando los últimos cinco años a precios corrientes y constantes para valorar tendencias del comportamiento del ingreso y el gasto; realizamos análisis del marco fiscal de mediano plazo, de la deuda pública, vigencias futuras, plan de desarrollo y análisis del medio ambiente con el cambio climático. Estamos realizando virtualmente con un aspirante a Doctor en Milán Italia, el estudio del cambio climático en un convenio con la Universidad Nacional. Disponemos de **planes de mejoramiento macro**, buscando que esos planes generen también una optimización de los procesos y estamos entregado insumos al Concejo de Manizales en tiempo real para mejorar el control político.

Teníamos una rendición de cuentas del organismo de control en forma periódica a la comunidad; hoy

tenemos una rendición en tiempo real de todas las actividades que desarrollamos, tenemos más de 70 presentaciones para la comunidad y medios de comunicación; tan pronto sale un informe de auditoría está debidamente validado, lo hacemos conocer a toda la comunidad, lo ponemos en la página WEB y lo desplegamos en medios de comunicación y eso nos ha generado un alto nivel de legitimidad, porque la ciudadanía conoce, observa y visualiza que se está haciendo un control en tiempo real.

Teníamos una capacidad instalada de 29 funcionarios, una capacidad aplicada de 29 funcionarios; hoy están trabajando en nuestra organización 178 personas: 29 funcionarios de planta, 27 practicantes con las Universidades, 1 candidato a Doctor, 108 cívicos, 5 practicantes de consultorios jurídicos y 10 líderes de macro proyectos. Obviamente solo podemos pagarle a 29, los demás son voluntarios que hemos logrado involucrar en el proceso. Tenemos una capacidad aplicada alta y suficiente, gracias a los convenios con Universidades y la Sociedad Civil.

Antes teníamos auditorías a las empresas de servicios públicos de manera estandarizada; hoy

estamos desarrollando, en un proyecto con la AGR, Andesco, Contraloría de Manizales y Aguas de Manizales un protocolo estandarizado para el manejo de auditorías especializadas a empresas de servicios públicos domiciliarios.

Con relación a los beneficios del proceso auditor, tenemos ahorros y recuperaciones en este último año por 5.793.853.842 pesos, nuestro presupuesto es de 1.607.000.000, lo que significa que, por cada peso que nosotros gastamos, recuperamos 3,6 pesos sin contar procesos de responsabilidad fiscal porque, coherente con lo que decían otros antecesores, a nosotros nos deben medir por la eficiencia, la eficacia y la efectividad del control fiscal y no solamente por la cantidad de procesos de responsabilidad fiscal que recuperemos. En este momento tenemos esa relación de 1 a 3,6; nos estamos justificando plenamente, pero tenemos otro tipo de beneficios como que hoy en Manizales en el Consejo de Gobierno hay una persona, por una política pública que nosotros generamos con el apoyo de la comunidad, hablando de equidad de género y defendiendo la equidad de género en la ciudad. Creo que con esto nosotros tenemos a Manizales en control.

# CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

**CLAUSURA**

**IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE**

**RELATORÍA**

**ERNESTO TUTA ALARCÓN**





Iván Darío Gómez Lee

## CLAUSURA

*En mi periodo de Auditor hemos acuñado un comentario y es que “trabajamos en una 2X4”, porque tenemos 2 años de periodo, pero trabajamos como si fueran 4; y hoy hemos trabajado en una 4X1, porque realmente hemos hecho 4 foros, 4 paneles en 1 solo día. Quiero agradecer a quienes todavía nos acompañan ya cerca de las 7 de la noche, en esta jornada tan intensa, comenzando por el Señor Genaro Matute, a quien veo que la altura de Cusco lo tiene muy bien acostumbrado y no le dio soroche en Bogotá y nos ha estado acompañando muy atento durante todo el día, muchas gracias Señor Matute.*

La principal idea es aprovechar la presencia de ustedes en una sola jornada que cerramos de manera exitosa, con magníficas propuestas. Cierro la jornada lleno de optimismo, de esperanzas por el control fiscal territorial, absolutamente satisfecho.

También quiero agradecer la presentación que hizo el doctor Carlos Mesa, esa sintonía que tenemos con la Procuraduría General de la Nación PGN; esta invitación que formulan los contralores territoriales para que trabajemos en forma mancomunada, para que este sea un sistema de control no solamente con alcance fiscal, sino también con alcance en esas funciones de carácter preventivo y de intervención tan importantes que tienen en la PGN.

Nos vamos con un excelente documento que va a nutrir el trabajo de la Misión de expertos,

que va a tener la participación de todas y todos ustedes; mañana el Señor Genaro va a estar en contacto directo en una reunión con los contralores territoriales, esto no va a ser a espaldas de nadie, esa Misión no es una encerrona, esta Misión busca que todas estas ideas tan importantes que se han formulado el día de hoy se puedan concretar.

Menciono también el importante apoyo de la Contraloría General de la República en el marco de la armonización; el Sistema Nacional de Control Fiscal es un actor fundamental. Aprovecharemos este mensaje del doctor Julio César Turbay Quintero, sobre todo estos últimos meses de su gestión para nutrir y articular el trabajo con la CGR, pero también de cara a quienes estén en las ternas para ser el nuevo o nueva Contralora General; también

a ellos hay que comprometerlos de manera si se quiere, anticipada, desde la campaña; les haremos saber quiénes somos, en qué andamos, qué estamos pensando. Doctora Ana Cristina muchas gracias, muy especial por estar con nosotros toda

la jornada, ejerciendo de Auditora ad hoc; gracias a todos los expertos en control interno como el doctor Jaime Andrés Ortega, gracias contraloras y contralores, gracias a todas y a todos, a la revista Semana y a todo el equipo de la Auditoría.

## CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

1. Acciones que pueden ser resueltas por las propias autoridades de control fiscal.
  - 1.1 Reformular el Sistema Nacional de Control Fiscal, en términos de: políticas cohesionadoras con visión de mediano y largo plazo y con enfoque sistémico; determinación de un nuevo esquema de relaciones interinstitucionales, competencias de cada uno de los componentes del sistema; recursos, roles y responsabilidades del Contralor General, Contralores Delegados, Gerentes Departamentales, Contralores Territoriales, Jefes y oficinas evaluadoras de control interno; rol y atribuciones del Auditor General como contralor de contralores. Definición de proyectos comunes, concurrentes, complementarios y/o, por lo menos armonizados; órgano de dirección y coordinación del Sistema. Apoyos técnicos y tecnológicos, compartir el “Saber hacer”, realizar gestión del conocimiento.
    - 1.2 Realizar acciones conjuntas de control entre contralorías territoriales o con la Contraloría General. De esa manera, según Genaro Matute, se disipan los problemas de acercamiento. Diseñar y ejecutar planes de control coordinados; planificar el control ordenadamente. Realizar asociación para la solución de necesidades comunes de entrenamiento tecnológico e innovación y definir los límites de la Contraloría General de la República y las territoriales.
    - 1.3 Convenir alianzas para los temas de asistencia técnica, de capacitación; según el doctor Gómez Lee, se debe articular un gran proyecto de escuelas permanentes de formación en gestión pública y, más aún, de cara al cambio de alcaldes y gobernadores que se llevará a cabo en un año y medio.
    - 1.4 Definir metodologías y otros instrumentos para el control macro y de las políticas públicas que, en opinión del ex contralor Carlos Ossa, es la fase superior del control fiscal. Para ese fin, la Contraloría debe ser una entidad líder que tenga, incluso, una escuela propia del pensamiento económico y social, imparcial, objetiva y que sirva de referente para la discusión sobre temas cruciales del manejo económico del país frente a otras entidades que, como Planeación Nacional, siempre dominan las discusiones en el Congreso o en los consejos de ministros o como el Fondo Monetario Internacional o como el Banco Mundial.

Al respecto, varios panelistas y comentaristas coincidieron en que el concepto de gestión fiscal (artículo 3 Ley 610 de 2000) incorpora la planeación

como un elemento propio de esa gestión. Las políticas públicas para atender las problemáticas sociales como la pobreza, salud, educación, saneamiento básico, infraestructura, empleo, medio ambiente, desde su formulación, presupuestación, ejecución, evaluación e impactos finales son parte del concepto de gestión fiscal. Involucran recursos públicos en los planes de desarrollo y presupuestos y por tanto deben ser examinadas por las contralorías, como también son objeto de control fiscal los resultados e impactos de las políticas de ingresos relacionadas con la tributación en la entidad territorial, el endeudamiento, las transferencias recibidas.

- 1.5 Unificar criterios con unos mínimos conceptuales, en torno al marco legal y operativo del control fiscal. Hoy existen 63 proyectos y formas distintas, incluso desarticuladas, para abordar el control. Los panelistas Iván Darío Gómez Lee, Genaro Matute, Antonio Hernández Gamarra, Carlos Ossa, coincidieron en la necesidad de acordar unos mínimos de unificación. Esto significa que se deben realizar las reformas que dependen de nuestras atribuciones sin esperar a que llegue un nuevo gobierno, con los mecanismos e instrumentos actuales y a nuestra disposición.
- 1.6 Dar el paso definitivo al uso de tecnologías para el efectivo ejercicio del control fiscal,

*“[...] Las políticas públicas para atender las problemáticas sociales como la pobreza, salud, educación, saneamiento básico, infraestructura, empleo, medio ambiente, desde su formulación, presupuestación, ejecución, evaluación e impactos finales son parte del concepto de gestión fiscal”.*

desde la rendición de la cuenta, la planeación del trabajo, la ejecución de pruebas a la información sistematizada, su revisión y, finalmente, si se requiere, focalizar las pruebas de campo. Lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software con los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, con el apoyo y orientación técnica del Sistema Nacional de Control Fiscal

Este tema tiene que ver, según el doctor Ossa Escobar, en que el control no debe ser ni previo ni posterior (con el control posterior la contraloría se convierte en una especie de notario que certifica el desangre de los recursos del Estado). Entonces tiene que ser un control en tiempo real y, para poder avanzar hacia la consecución de ese propósito, es necesario estandarizar los procesos, los procedimientos de control; acudir a herramientas como las TICs, con lo cual se puede garantizar la efectividad y oportunidad del control.

- 1.7. Garantizar la independencia del control territorial. El doctor Genaro Matute expresa que, lamentablemente, en algunas condiciones y circunstancias, el contralor está demasiado cerca de las autoridades y es parte de ellas en la región, tienen demasiada cercanía y establecer las distancias es muy importante; la independencia es un tema crítico por resolver. Componente fundamental para lograr independencia

es también el tema de los recursos presupuestales, que su determinación y asignación no dependa de la voluntad de los vigilados.

- 1.8. Hacer realidad la asociación entre control fiscal y la participación ciudadana, lo que permite darle una expresión concreta al control social en la gestión pública; muestra cómo los ciudadanos organizados pueden decididamente participar en la salvaguarda de los bienes públicos y de control fiscal de las entidades vigiladas.
- 1.9. Liderar la conformación y funcionamiento efectivo de un Sistema Integrado de Control Gubernamental Interno y Externo, en municipios y departamentos, que coordine acciones de mejora, preventivas y correctivas en la gestión de los recursos públicos.
- 1.10. Generar pautas para ejercer control preventivo y posterior inmediato. Para el preventivo, a manera de ejemplo, acompañar los proyectos o revisar ex - ante lo que se está haciendo en la administración y producir informes de advertencia frente a potenciales problemas. Otro compromiso de la entidad fiscalizadora consiste en identificar riesgos y actuar para mitigarlos.
- 1.11. Acordar procedimientos para ejercer control de acompañamiento a quienes administran recursos públicos (ese control de acompañamiento se puede realizar mediante el control de gestión que, entre otros, tiene que ver con la evaluación de los procesos administrativos, -artículo 12 ley 42 de 1993- momento en el cual se pueden advertir situaciones deficientes del control interno y contribuir a su corrección o prevención, antes de ejecutarse los procesos en curso). Fortalecer el control interno administrativo y otorgarle herramientas para que realice control previo y perceptivo con independencia y efectividad, de forma tal que pueda también advertir sobre situaciones en curso que puedan lesionar el patrimonio público.
- 1.12. Elaborar o ajustar metodologías para medir los efectos e impactos del control fiscal en los vigilados, que cuantifiquen los mejoramientos (Beneficios del control fiscal) logrados en la administración de los recursos y prestación de servicios al ciudadano, gracias a la labor misional de las contralorías en sus procesos macro, micro y participación ciudadana. El Auditor Gómez Lee y el comentarista Ernesto Tuta Alarcón recomendaron medir a los auditores gubernamentales no solamente por el número de actuaciones de control realizadas, sino -en especial- por los efectos de esas actuaciones en los organismos vigilados que conduzcan al mejoramiento de su gestión y de los servicios a la población objetivo de sus programas y proyectos.
- 1.13. Elaborar metodología para certificar los beneficios reportados por las contralorías a la Auditoría General.
- 1.14. Elaborar un proyecto nacional que determine una gran plataforma tecnológica de hardware y software, de conformidad con las características y necesidades del control fiscal y las contralorías.
- 1.15 Utilizar para el control fiscal macro de las entidades territoriales, los estudios, cifras, metodologías de evaluación y los resultados que emite el DNP, por ejemplo, sobre el

- desempeño fiscal e integral de los municipios. Y los de Transparencia por Colombia, sobre riesgos de corrupción en municipios, departamentos y contralorías. Efectuar seguimiento a los Objetivos del Milenio, en especial, al relacionado con la pobreza.
- 1.16. Dirigir recursos de cooperación internacional también hacia el nivel local del control, recursos que se han centralizado en la CGR o en proyectos nacionales, con muy contadas excepciones con participación o alcance local.
  - 1.17. Colaborar de manera eficaz con la Contaduría General de la Nación en el examen de la información contable territorial y en la sanción a los que omiten reportes de ley. Participar con los entes nacionales y territoriales correspondientes en la consolidación de un sistema único de captura de la información para todos los usuarios gubernamentales, de control y ciudadanos.
  - 1.18. Mejorar la capacidad técnica del recurso humano a través de la aplicación del sistema de carrera administrativa, con ajuste de planta de personal, de tal forma que se garantice la cobertura y la conformación de equipos interdisciplinarios.
  - 1.19 Proponer un nuevo esquema presupuestal de las contralorías territoriales que se garantice su autosuficiencia. Mientras tanto, hacer respetar las cuantías que han establecido las normas; y para ello, si es necesario, invocar la obstaculización del control fiscal como causal de sanción, cuando medie cualquier intención de apropiar sumas inferiores a las de ley o demorar los giros.
  - 1.20 Organizar contralorías tipo de acuerdo a las entidades y presupuesto vigilados.
  - 1.21. Identificar y reconocer el capital social y de conocimiento de las contralorías para mejorar su gestión. Realizar gestión del conocimiento, compartiendo las experiencias exitosas y las mejores prácticas del control fiscal. Reconocer la existencia de un capital, un tejido de funcionarios en los órganos de control que se pierde con cierta periodicidad por concursos poco creíbles.
  - 1.22 Profesionalizar y trabajar por un buen nivel de remuneración para evitar que sean “son-sacados” los funcionarios o por lo menos establecer algunas normas que no existen en Colombia de conflicto de intereses.
  - 1.23 Tecnificar las contralorías también implica la modificación de la forma y requisitos para la elección de contralores.
  - 1.24 Garantizar que la entidad fiscalizadora sea una institución modelo del Estado. La ciudadanía tiene que recurrir a alguien para recuperar confianza. La contraloría debe tener el reconocimiento por sus principios éticos y el más competente nivel profesional, tecnológico y de conocimiento multidisciplinario.
- Hoy la actuación del Estado es en diferentes áreas y el organismo de control tiene que ser multidisciplinario para poder controlar el trabajo que se realiza. Debe brindar a la población seguridad y confianza en el adecuado uso de los recursos públicos. La población es quien

debe ser servida por el Estado y en la medida en que no reciba los servicios apropiadamente, o que perciba que hay corrupción en los procesos que maneja el Estado, la confianza se va deteriorando.

1.25 Realizar un control oportuno y eficaz. Fomentar un ambiente de honestidad y transparencia en el ejercicio de la función pública. Contribuir al desarrollo integral del país.

2. Acciones que deben ser resueltas por otras autoridades

Los panelistas se pronunciaron por una necesaria y urgente reforma normativa que unifique en un solo estatuto las disposiciones relativas al control fiscal. A continuación, algunas necesarias reformas:

2.1 Otorgar mayores herramientas y autonomía a las oficinas evaluadoras de control interno administrativo, para realizar control previo y perceptivo, con posibilidades de comunicar advertencias cuando se vislumbren riesgos de pérdida de patrimonio público. En el Foro se manifestó la inquietud frente a la evidente distorsión que hay detrás del actual enfoque, que no permite a los evaluadores realizar control previo, lo que significa **eliminar un control que puede frenar la corrupción**. Los jefes de las oficinas evaluadoras de control interno, deben hacer parte del Sistema Nacional de Control Fiscal y supeditarse a las normas y directrices que sobre procedimientos de evaluación del control fiscal interno dicte el Contralor General (artículo 268-6 de la Carta Política y artículo 18 de la Ley 42 de 1993).

2.2. Incorporar a la normatividad, reglas de procedibilidad para cada una de las modalidades de control fiscal: excepcional, prevalente y concurrente sin vulnerar competencias de las contralorías territoriales.

2.3. Extender a las contralorías territoriales y reglamentar la Función de advertencia que, según criterio del contralor doctor Turbay Ayala, está definida legalmente como atribución solamente del Contralor General.

2.4 Reglamentar la atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal, aplicando para ello el principio de Verdad sabida y Buena fe guardada.

2.5 Reformar el proceso de responsabilidad fiscal, que incluya un proceso de única instancia, verbal.

2.6 Incluir el control fiscal sobre los interventores en la contratación pública, dada la especial relevancia de su rol para garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

2.7 Trabajar un marco regulatorio –así sea transitorio- de una reforma que permita un ajuste de plantas a las respectivas contralorías con unos niveles medianos de homogenización, que según el doctor Gómez Lee, contribuya a su tecnificación y modernización.

2.8 Revisar el esquema presupuestal de las contralorías territoriales de tal forma que se garantice su autosuficiencia. Garantizar la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal.

- 2.9. Igualar el período legal del Auditor General (que actualmente es de tan solo de dos años), al de los contralores, que son sus vigilados.
- 2.10 Proponer una reforma legal a la forma y requisitos para la elección de Contralores territoriales, que incluya el concurso de méritos debidamente reglamentado; la elección en fechas distintas y para períodos que no coincidan con el inicio y final de la gestión de los vigilados; que sea efectuada por las corporaciones de elección popular salientes, con el fin de evitar los compromisos que puedan adquirir los contralores para su elección; que el candidato a contralor, dentro de su presen-

tación incluya una propuesta programática o proyecto de gestión para la contraloría que se postula, propuesta que debe ser calificada en el concurso de méritos; que los equipos de dirección de las contralorías sean propuestos por los candidatos a contralor, para ser igualmente objeto de calificación por méritos.

Igualmente, se escucharon propuestas en cuanto a la posibilidad de establecer la elección popular de contralores; o que los tribunales tengan atribuciones no solo para seleccionar las ternas, sino de calificar en concurso de méritos y a su vez elegir al mejor candidato como contralor.