

**DIAGNOSTICO Y ANÁLISIS AL CONTROL FISCAL TERRITORIAL EN  
COLOMBIA**

**MONOGRAFÍA SOCIO JURÍDICA**

**SILVIO ANDRÉS TREJOS CALVO Código: 601957110**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA**

**BOGOTÁ, 2018**

**DIAGNOSTICO Y ANÁLISIS AL CONTROL FISCAL TERRITORIAL EN  
COLOMBIA**

**SILVIO ANDRÉS TREJOS CALVO Código: 601957110**

**ASESOR METODOLÓGICO Y TEMÁTICO:**

**Dr. RICARDO MOTTA VARGAS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA**

**BOGOTÁ, 2018**

**NOTAS DE ACEPTACIÓN**

**Asesor Temático**

-----

**Asesor Metodológico**

-----

**JURADO 1**

-----

**JURADO 2**

-----

**BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2018**

**AGRADECIMIENTOS**

*A mi familia, por su apoyo incondicional.*

Las opiniones expresadas en el presente documento son de responsabilidad exclusiva del o los autores y no comprometen de ninguna forma a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y/o a su Facultad de Derecho

## RESUMEN

El control fiscal en Colombia tiene una larga trayectoria, adoptada por las recomendaciones de la Misión Kemmerer hace ya 95 años. Este trabajo realizara un recorrido histórico, jurídico y conceptual enfocado en las Contralorías Territoriales para abarcar la situación actual de estas entidades y realizar un análisis y diagnóstico de las mismas. La eficacia y la eficiencia son un punto importante en su razón de ser, por lo que se buscara encontrar lo que ha llevado a la debilidad en estas áreas, incluyendo la corrupción como punto rector, que las aparta de su deber ser. Se busca así contribuir con una alternativa de solución que acerque al estudiante universitario a un tema tan denso como lo es el del control fiscal en las Contralorías Territoriales de Colombia.

**Palabras clave:** Control Fiscal, Contralorías Territoriales, Contraloría General de la Republica, corrupción, función de advertencia, control previo y posterior.

### **Acrónimos:**

- Contraloría General de la Republica: CGR
- Auditoría General de la Republica: AGR

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA.....	10
1.1. Descripción del problema .....	10
1.2. Formulación del Problema .....	11
1.3. Justificación .....	11
1.4. Objetivos.....	12
1.4.1. Objetivo General .....	12
1.4.2. Objetivos Específicos .....	12
1.5.1. Hipótesis .....	13
2.1. Marco histórico .....	14
2.3.2.1. INTOSAI y las normas internacionales ISSAI 100 respecto a las auditorías de cumplimiento.....	34
4 MARCO METODOLOGICO .....	66
4.1. Paradigma .....	67
4.2. Método .....	68
4.3. Forma de Investigación .....	68
4.4. Tipo de investigación .....	68
4.5. Técnica.....	69
5 CONCLUSIONES .....	69
6 ALTERNATIVA DE SOLUCION .....	71
7 ANEXOS.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	766

## INTRODUCCIÓN

Los primeros antecedentes dados para el control de las finanzas públicas fueron realizados en la época de la colonia, siempre buscando salvaguardar el patrimonio del Estado y que éste no fuera malversado.

Luego de bastantes leyes y reformas se ha llegado a una ley estructural como lo es la Ley 617 de 2000 que estableció una clasificación clara para el establecimiento de contralorías en departamentos, municipios y distritos, creando así una descentralización estructurada de estas entidades.

Instituciones que a través de los años han tratado de ser absorbidas por la Contraloría General de la República, siendo esto un desacierto debido a que por el alcance que tiene solo perdería cobertura y se haría más difícil el control fiscal en los lugares más apartados de Colombia.

La Constitución Política de 1991 le dio la posibilidad a estos entes de ser autónomos administrativa y presupuestalmente, con el manejo de un control posterior, selectivo y con fundamentos de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Dando así herramientas que con los años se han vuelto insuficientes para el trabajo a ellas encomendado.

Dos puntos importantes que se abarcan en este trabajo son los relacionados con la función de advertencia y el control excepcional. Parte fundamental para el desarrollo de las funciones de esta entidad.

Sin embargo la Corte Constitucional ha inhabilitado la función de advertencia en razón de la mala fama que por años ha tenido la Contraloría, queriendo evitar así la coadministración con las entidades públicas respecto a la toma de decisiones y ejecución de procesos.

Las Contralorías Territoriales están sometidas al control excepcional de la Contraloría General de la Republica, cuando por denuncias, se crea que está en juego la objetividad de las primeras, la CGR asume cualquier investigación de control fiscal que crea conveniente, se creería que son una misma entidad pero al ser entes autónomos simplemente se tienen que someter a entregar todo lo referente a un expediente hasta el momento se la solicitud. Esto sería algo normal si no estuvieran en medio la politización y el deseo de la CGR de absorber las Contralorías Territoriales. Temas que se ampliarán a lo largo de las siguientes páginas.

Se busca con esta investigación hacer un recorrido histórico, jurídico e institucional para desembocar en las problemáticas existentes de estas entidades y así hacer el diagnóstico actual de las mismas, para dar una alternativa de solución socio jurídico acorde a la falta de conocimiento que se tiene frente al tema.

Se desplegará en cuatro capítulos que permitirán desarrollar toda la temática, el primero describe los antecedentes tomados para desarrollar el tema, el segundo capítulo comprende los marcos de referencia; el tercer capítulo expone la problemática y el estado actual, analizando los resultados de acuerdo al diagnóstico realizado y por último se desarrolla la alternativa de solución planteada para este trabajo.

## **1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.1. Descripción del problema**

Hablar del control fiscal en Colombia es realizar un recorrido frente a su proceso normativo y conceptual, un desarrollo que a pesar de su necesidad de renovación se ha resistido al cambio, dando como resultado entidades casi obsoletas que contra viento y marea aún permanecen. Entes que por años han enfrentado proyectos de ley (que no han nacido a la vida jurídica) y que han tenido como objetivo principal formalizar su centralización.

Las Contralorías Territoriales no satisfacen las necesidades para las cuales han sido creadas, esto por el modo de elección de los contralores, el que sus recursos hayan sido recortados y como añadidura la corrupción que prepondera en Colombia y que ha alcanzado también a estas entidades (Torres, 2017).

Otro punto no menos importante es el hecho de que los entes vigilados tienen mayor y mejor manejo de las tecnologías, lo que deja a estas entidades rezagadas en la falta de eficiencia a la hora de cumplir con sus obligaciones, así como de desempeñar las funciones para las cuales fueron creadas. La falta de preparación de sus funcionarios y el exceso de trabajo al tener que vigilar demasiadas entidades hacen que su trabajo no sea eficaz. Aunado a esto el que la entidad como tal se haya visto politizada en los últimos años deja como resultado un problema de fondo, al cual muchos han hecho oídos sordos y del cual se quiere profundizar por medio de este trabajo de investigación.

La eficiencia y eficacia se ven en todo caso afectadas debido a que la recuperación de los recursos en el cobro coactivo es casi nula y el desgaste administrativo es mayor que el dinero recuperado.

La Contraloría General de la Republica ha buscado en varias ocasiones la centralización sin tomar en cuenta que ella no ha podido aun con las responsabilidades que le han sido entregadas, un ejemplo de ello es el escándalo de Reficar: “Desde el 2008 se han realizado seis auditorías regulares, una auditoría financiera y tres auditorías especiales a Reficar” (RCN, 2016); si desde 2008 iniciaron las auditorias, el interrogante es porque sale a la luz los malos manejos de fondos hasta 2016.

Este como un pequeño ejemplo de los muchos que existen en Colombia, que demuestra que si la vigilancia a un lugar tan grande no fue efectiva, que se podría esperar de aquellos municipios apartados que no tienen un mayor control sobre ellos.

## **1.2. Formulación del Problema**

¿Cuál es el diagnóstico de las Contralorías Territoriales en la eficiencia y eficacia respecto al control fiscal en Colombia?

## **1.3. Justificación**

Surgió la necesidad de abordar este tema debido a que al efectuar un análisis, se identificó como las Contralorías Territoriales a través de los años han sufrido reducciones a su presupuesto y como consecuencia de ello no han dado los resultados requeridos en cuanto al cuidado del erario público.

Los procesos de cobro coactivo se han vuelto ineficientes debido a que en muchos casos la entidad ejecuta el cobro y al momento de hacer la indagación de bienes del responsable fiscal, se verifica que éste no tiene ningún patrimonio porque a través de triquiñuelas se ha insolventado,

generando una cartera imposible de cobrar, que hace ineficaz la función de estas entidades.

Frente a tal panorama, se busca por medio de esta investigación no solo dilucidar el contexto frente a este tema sino realizar un recorrido histórico, jurídico y normativo, que permita verificar cual sería la situación actual de estas entidades.

Es de gran importancia jurídica y social, no solo porque compete el ámbito jurídico nacional sino que aun toca fibras más profundas, como el hecho de que se pueda desencadenar una masacre laboral al cierre de estos entes y se abra la puerta al clientelismo, en donde se generaría que la contratación ya no sea por méritos sino para todos aquellos amigos de políticos que se benefician con cargos públicos.

De ahí la pertinencia de la información manejada y expuesta en este trabajo, que busca plantear una alternativa de solución socio – jurídica.

#### **1.4. Objetivos**

##### **1.4.1. Objetivo General**

Realizar un análisis a las Contralorías Territoriales que permitirá diagnosticar el control fiscal en Colombia en su eficiencia y eficacia.

##### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- Establecer aspectos históricos y teóricos en los que surgen las Contralorías Territoriales.
- Describir que herramientas ha brindado el Gobierno para enfrentar la crisis que sufren estos entes institucionales, a través de un análisis general a normatividad próxima a esta temática.
- Identificar la situación actual de estas entidades frente a su imposibilidad de ejercer la función de advertencia.

- Plantear una alternativa de solución que permita ampliar el conocimiento que tienen los estudiantes de derecho y la comunidad académica en general respecto al control fiscal ejercido por las Contralorías Territoriales.

### **1.5.1. Hipótesis**

Existe la necesidad de reestructurar las Contralorías Territoriales, esto debido a que surge una obligación de mejora continua para que sus procesos cumplan el objetivo principal para el cual fue creada, dejando de lado la institución burocrática en la que se ha convertido. Cambio en sus procesos, la capacitación de sus empleados, un enfoque práctico hacia el control fiscal con resultados eficientes, ampliación en el manejo de sus tecnologías y un sentido de propiedad en los funcionarios públicos.

Su objetivo misional se ha visto opacado y por eso se hace necesaria esta intervención para que no siga decayendo como lo ha hecho en los últimos años. De lo contrario, se convertirán en entidades relegadas y transformadas un fortín político.

La implementación de las tecnologías es un mundo paralelo para estas entidades, internadas también en procesos que no tienen apertura a la ciudadanía, de modo que se hace necesaria su ejecución debido a la globalización que se experimenta en estos tiempos.

## **2 MARCOS DE REFERENCIA**

### **2.1. Marco histórico**

El Control Fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. (Revista, Contraloría de Cundinamarca, 59 años, 1994) que cito (Beltrán, A, 2013, p30).

En Colombia ha tenido un largo recorrido, presentándose por medio de diferentes figuras, sin embargo es establecido por medio de la Ley 42 del año 1923, en la presidencia de Pedro Nel Ospina, con la creación de la Contraloría General de la Republica.

Es resultado de la Misión Kemmerer, en donde el gobierno de la época contrata a Edwin Kemmerer con una delegación de especialistas para evaluar y dar solución a la situación económica que en ese momento aquejaba al país (Revista Credencial), cuando se mira más a fondo su propósito fue la de suministrar sanos métodos de administración, realizar una reestructuración frente al manejo de las finanzas nacionales, depurar la mala gestión, eliminar la costumbre de la mala dirección y en general desarraigar costumbres poco éticas, así como lo menciona Eduardo Santos en el periódico el Tiempo: “Las dolencias económicas y fiscales del país, en grandísima parte, no provienen de falta de ciencia, sino de malos hábitos, de falta de energía para combatir vicios que nadie defiende a la luz pública,

pero que se imponen en la sombra. La Misión financiera tropezará con ellos desde un principio, en la base misma de los trabajos que debe acometer, y veremos si puede desalojar lo que ha resistido a los clamores nacionales de medio siglo"(2016).

Esta encomienda da buenos frutos debido a que seis de estas propuestas se convierten en leyes de la República, entre las cuales se encuentra la creación de la Contraloría General de la República.

Esta reorganización de las finanzas públicas da unas funciones específicas a la Contraloría entre las que se encuentran la recaudación de rentas y la observación de leyes y reglamentos para el manejo de propiedades y fondos públicos (CGR), también hace que varias entidades se fusionen con esta, reorientando la contabilidad de la Nación.

Es importante dilucidar que para 1925 se radica la Ley 20 que crea el control previo, perceptivo y posterior, también llamado control numérico legal que es el control Previo, aprobación por parte de la Contraloría, de cualquier movimiento presupuestal que en el departamento y los municipios se realizara. Control perceptivo, lo realizaba la división de visitantes fiscales y se caracterizó por una serie de comisiones haciendo arqueo de caja, tesorería, almacén, recaudo de egresos y comprobación de saldos. Control Posterior, Art. 4º. Ley 42 de 1993 "Dicho control lo realiza en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. (Revista, Contraloría de Cundinamarca, 59 años, 1994) que cito (Beltrán, A, 2013, p30), el cual cambia con la Constitución de 1991 cuando por medio del artículo 267 se establece el control posterior y selectivo.

### **2.1.1. Contralorías Territoriales.**



Mapa conceptual tomado de: Control Fiscal Participativo, Ministerio del Interior, 2006

Existen contralorías departamentales, distritales y municipales.

Según el artículo 156 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000 las contralorías distritales y municipales se categorizan así: “Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías”.

Con respecto a las contralorías departamentales están organizadas de acuerdo a la categorización como se menciona en esta misma ley con sus respectivas reformas así: Artículo 6º.- Categorización. Modificado por el art. 2o de la Ley 617 de 2000, Modificado por el art. 7o, Ley 1551 de 2012: “... se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales”.

La razón de ser de estos entes se encuentra en el artículo 155 de esta misma ley: “Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización”.

Por esta razón aunque son una parte de la Contraloría General de la República, frente a su funcionamiento y gestión son autónomas, por ende descentralizadas.

## 2.2. Marco Jurídico

### **2.2.1. Reglamentación y desarrollo normativo**

Es imperativo hablar sobre el desarrollo normativo que ha regido esta entidad haciendo un recuento de las leyes más relevantes, acaecidas posterior a la implementación de la Constitución Política de Colombia de 1991, en donde la Contraloría General de la Republica es establecida como un ente con autonomía presupuestal y administrativa que ejerce el control fiscal en forma posterior y selectiva (Artículo 267).

Sin embargo frente a los entes territoriales las leyes fiscales son anteriores a la Constitución de 1991, la descentralización fiscal se dio en la Ley 14 de 1983 y luego en la Ley 12 de 1986.

A través de la Ley 42 de 1993 en donde se establece la organización del sistema de control fiscal y los organismos que lo ejercen, se establece el procedimiento de responsabilidad fiscal en donde se estructuran las etapas de investigación y juicio. Puede decirse que, es un gran paso hacia la búsqueda de establecer responsabilidades frente al manejo de los bienes del Estado.

Con la necesidad de darle un desarrollo a la Ley 42 y frente a los escasos resultados de la misma, se desarrolla con la Ley 610 de 2000, en donde el proceso de responsabilidad fiscal establece los términos de caducidad y prescripción a cinco años, se establece una sola etapa y emplazamiento a herederos en caso de muerte de un responsable fiscal solo en caso de proferirse fallo debidamente ejecutoriado.

Otro tema contemplado en esta ley es la reglamentación del procedimiento de responsabilidad fiscal el cual fue complementado en el Estatuto Anticorrupción.

Una de las principales leyes que rige esta entidad es la Ley 617 de 2000, la cual se desarrollara con mayor rigurosidad debido a que en ella se crean y modifican las siguientes normas: "...se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley

Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización”.

Esta ley abarco la más importante decisión de política fiscal al involucrar los gobiernos territoriales. Estos se endeudaron de una manera desprovista, razón por la cual se crearon leyes para restringir el endeudamiento territorial, sin embargo la más importante fue la ley 617 de 2000 que promovió un ajuste fiscal que se enfocó en el manejo del gasto territorial.

Se orientó en tres puntos claves: a) ingresos corrientes de libre destinación, b) se realizó la categorización de departamentos, distritos y municipios y c) se reglamentaron los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

A continuación se realiza una reseña de cada punto específico:

a) *Ingresos corrientes de libre destinación*: Estos vienen de transferencias e ingresos tributarios y no tributarios.

Su cálculo se realiza de la siguiente manera: a los ingresos corrientes se les restan los ingresos de destinación específica (situado fiscal, regalías, 20,0% del impuesto de registro, transferencias por ACPM, estampillas y los demás ingresos de destinación específica) y a este valor se le descuenta entre el 5,0% y el 10,0% con destino al Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET- de los departamentos. (Quintero & Villa, 2005, p.11).

b) *Categorización de los departamentos y municipios*: frente a los departamentos se categorizan en especial, primera, segunda, tercera y cuarta. Esta determinación se da de acuerdo a la población registrada en el DANE y a los ingresos corrientes de libre destinación.

**Categoría especial.** Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. **Primera categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales

iguales o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. **Segunda categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales. **Tercera categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales. **Cuarta categoría.** Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales. (Ley 617 de 200, art. 1)

Frente a los distritos y municipios la categorización está distribuida en seis categorías:

**Categoría especial.** Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. **Primera categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. **Segunda categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales. **Tercera categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales. **Cuarta categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. **Quinta categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población

comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. **Sexta categoría.** Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

c) *Gastos de funcionamiento:* Estos gastos no aplican a los dineros que transfiere la Nación a los gobiernos locales. Por ejemplo gastos de funcionamiento de las Personarías y de las Asambleas, entre otros. El gasto fiscal va en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación, según porcentajes que se establecen en esta Ley.

Esta Ley también limitó los pagos de honorarios y salarios de diputados y concejales, como los gastos de las Contralorías Territoriales, sin poder superar los ingresos corrientes de libre destinación en cada entidad.

Ya para 2010 se expide la Ley 1416 con el propósito de fortalecer el ejercicio de control fiscal de las contralorías distritales y municipales, para las departamentales quedó el mismo cálculo establecido en la Ley 617 de 2000, en donde se buscó realizar un aumento de los ingresos de estas contralorías así:

El límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo Municipio o Distrito, en los porcentajes descritos a continuación: Categoría Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD) Especial 3.0% Primera 2.7% Segunda 3.0% (Más de 100.000 Habitantes). (Ley 1416 de 2010).

Allí las entidades sometidas a control fiscal y descentralizadas pagarían una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%) hasta 2010, fecha desde la que subiría de acuerdo a la inflación y otros factores.

Sin embargo y aunque esto buscaba un aumento en el ingreso de estas entidades, el problema es que también las responsabilizaba de asumir de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos (Art. 3). Razón por la que se entendería que en la mayoría de los casos las contralorías han pasado del cobro coactivo a la jurisdicción contencioso administrativa para no asumir dichos gastos, aunado a que los funcionarios no quieran asumir procesos de acción de repetición por causa de estos pagos.

Esta ley fue objetada por la presidencia de la república, buscando su inconstitucionalidad por la modificación efectuada a la Ley 617 de 2000, argumentando inconveniencia, sin embargo la Corte Constitucional en C701 de 2010 la declara exequible y aunque es una ley vigente, está lejos de ser la solución presupuestal que estas entidades necesitan.

Existen muchas leyes que abarcan el ámbito de las entidades públicas, sin embargo para este trabajo se tomaron las principales y que abarcan específicamente el control fiscal.

### **2.2.2. Control fiscal**

Según el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, el control fiscal es una función pública especializada, que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación (Corte Constitucional. Sentencia 1176/2004).

Este tiene las siguientes reglas para su ejercicio:

- a) Se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.*
- b) El ejercicio de la vigilancia fiscal se manifiesta y hace efectiva a través del control financiero, de legalidad, de gestión y de resultado, sobre la actividad de la gestión fiscal del Estado, fundado en criterios de eficiencia,*

*moralidad, economía, equidad y en la valoración de los costos ambientales.*

*Para la efectividad del aludido control, se utilizan mecanismos auxiliares como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia.*

*c) El control fiscal se ejerce en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejan bienes o recursos públicos. Es decir, que el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico.*

*d) Consecuente con la concepción participativa del Estado Social de Derecho se prevén, según la regulación que establezca la ley, sistemas de intervención ciudadana en la vigilancia de la gestión pública en los diferentes sectores de la administración.” (1995, Corte Constitucional).*

Existe un antes y un después en lo que a control fiscal se refiere, luego de la expedición de la Ley 42 del año 1923, su primer momento es cuando se crea el control numérico legal, una facultad establecida por el legislador que abarca el control previo, perceptivo y posterior. Esta figura según la mencionada ley tenía como propósito analizar el impacto que las acciones de la Administración Pública.

Quizá para ese momento sus ambiciones eran mayores a la capacidad que este método daba a la entidad, pues los resultados fueron en todo caso más un *acompañamiento cómplice* respecto al manejo de los recursos, que realmente una auditoria efectiva frente al manejo de los mismos.

El control previo estaba enfocado a examinar con anticipación la ejecución de los recursos realizando una verificación reglamentaria. Según el Decreto 925 de 1976 en su artículo 3 con este control se inspeccionaba: “Existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registro”.

Respecto al control perceptivo se define como la comprobación de las operaciones y transacciones ejecutadas y determinadas y si se ajustan a la reglamentación.

Finalmente el control posterior tenía como propósito comprobar que las operaciones y transacciones ejecutadas y determinadas se ajustaran a la reglamentación (Decreto 925 de 1976).

El segundo momento es la creación del control fiscal en la constitución de 1991, enfocado principalmente en auditorías especializadas de carácter especial o integral; en donde el control solo sería posterior y selectivo, establecido en la Ley 42 de 1993 en su artículo 5.

Por consiguiente de los tres parámetros iniciales fueron eliminados dos, el previo y el perceptivo, ya que esta forma de control degeneró en una revisión meramente formal sin un efecto significativo. Este cambio buscó eliminar la coadministración y las prácticas corruptas por parte de los auditores debido a que no se evaluaba en ningún caso el manejo del gasto.

El control posterior se define como: "...la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos" y el control selectivo como: "la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo, en el desarrollo del control fiscal" (Obregón, 2006). En este entendido, el propósito es un ejercicio del control fiscal integral, que busca no solamente revisar que las ejecuciones fiscales se hayan realizado conforme a la normatividad sino la capacidad de realizar un examen de fondo frente a la gestión de los recursos, sus resultados y el logro de sus objetivos.

También el control selectivo permite que no tenga que evaluar todos los actos administrativos de una entidad sino los más representativos, dando así la posibilidad de ampliar su espectro frente a una eventual auditoría pues

no se encasilla en una sola cosa sino que puede abarcar varias en una misma entidad.

### **2.2.3. Control excepcional o concurrente.**

Según la definición de la página de la CGR el control concurrente es un control sobre la gestión fiscal de cualquier entidad territorial. Se puede dar por imparcialidad en los órganos de control territoriales haciéndose de oficio o por medio de solicitud, por ejemplo de las veedurías ciudadanas (CGR).

También es llamado control excepcional y según José Antonio Soto es una facultad constitucional otorgada a la CGR para ejercer control fiscal de manera excepcional sobre un organismo de nivel territorial siempre y cuando no sean recursos del orden nacional como el sistema de regalías y participaciones (2015).

Esta es una facultad en donde se hace un relevo de la contraloría territorial (con ciertos condicionamientos establecidos en la Ley 42 de 1993 en su artículo 26), a la CGR, aplicable cuando el requerimiento se hace: a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de las corporaciones públicas territoriales; b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley. Norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-403 de 1999.

No se trata de una injerencia o intromisión a la autonomía de los órganos de control territoriales sino una salvaguarda que ha permitido la ley en caso de vislumbrar conflicto de intereses, corrupción, entre otros, que implique el mal manejo de los recursos públicos. Es una figura concurrente y subsidiaria.

### **2.2.4. Auditoría General de la Republica ente fiscalizado y fiscalizador.**

Se realizara el análisis jurisprudencial de la sentencia de constitucionalidad C-1176 de 2004 emitida por la Corte Constitucional, magistrada ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil cuatro (2004) en donde obra como actora: Clara Eugenia López Obregón. Esto con el fin de analizar el control fiscal que tiene la CGR sobre el ente que la fiscaliza Auditoria General de la Republica.

En cuanto a las pretensiones de la demanda la actora buscaba que se declarara la inexecutable del numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2000: "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", (2004) por considerar que tal disposición vulneraba el preámbulo y los artículos 121, 243, 267 y 274 de la Constitución Política

Frente al problema jurídico la Corte Constitucional busco valorar si esta norma era inexecutable debido a que la CGR entre sus funciones tiene la de vigilar todos los entes con régimen de autonomía, entre los cuales entraría la Auditoria General de la República, ente que a su vez ejerce control fiscal sobre la primera. Sin embargo y en muchos de los argumentos expuestos por terceros, se llegaba a la conclusión de que la AGR no podía quedar sin un control fiscal y lo que se manejaba en este caso era un control reciproco; presentado por la actora, contrario a esto, como un conflicto de intereses.

En lo que tiene que ver con las consideraciones la Corte realiza una larga exposición en lo relacionado al Control Fiscal luego de la Constitución de 1991. Posteriormente se enfoca en la CGR, hablando de esta como una rama del poder público, con autonomía e independencia de las demás; enfocada principalmente en que es el ente máximo de vigilancia y control fiscal. (Subrayado fuera del texto).

Se manifiesta frente a la AGR que sus funciones son las que le han sido delegadas directamente por la Ley y en todo caso, esto no va en contravía a la normatividad constitucional. Para la Corte Constitucional el que la AGR ejerza control fiscal sobre la CGR y viceversa, es un tema reglamentado y salvaguardado por la Constitución, mientras las dos entidades cumplan con las funciones para las cuales fueron creadas. Que si bien la Auditoría fiscaliza, es la Contraloría el ente superior, el encargado del control sobre el manejo de los dineros públicos y como bien lo menciona: “así pues donde quiera que haya bienes o ingresos públicos, deberá estar presente en la fiscalización del ente superior de control” (Corte Constitucional, 1995 M.P. Fabio Morón Díaz).

Por lo tanto el control que ejerce la AGR es un control excepcional otorgado por la Constitución en el marco de sus facultades para que la Contraloría no quede sin la mencionada vigilancia. Mientras que la Contraloría tiene un control general sobre todos los entes del Estado; siendo las dos entidades autónomas una de la otra y teniendo en cuenta que ningún órgano del Estado puede quedar sin fiscalizar.

Se analiza que las posturas eran muy radicales, sin embargo la más acertada según el criterio expuesto fue la de la AGR, el control fiscal para esta entidad bien lo puede ejercer una firma de auditoría internacional, sin intereses propios, que para los efectos sería la forma más salomónica y quitaría la figura del conflicto de intereses.

Si Colombia no fuera un país con los antecedentes de corrupción que tiene se creería profundamente en este apartado de la Corte:

El control fiscal que ejerce la Contraloría General sobre el Congreso de la República quien a su vez elige al Contralor y realiza un control político sobre éste; y, en general los controles jurídicos y políticos que corresponde realizan a unos respecto de otros, sin que ello quiera significar, que los unos dependen de los otros, o que por esa sola circunstancia se pierda la autonomía que corresponde a cada

uno de los órganos del Estado en el ejercicio de su función misión (Sentencia 117/2004).

Se habla en este caso del sistema de pesos y contrapesos, teoría que se ha instaurado como uno de los estandartes del constitucionalismo moderno, siendo la división tripartita de poder uno de los modelos establecidos en la Constitución de 1886, en donde en su artículo 57, se establece la separación de funciones para cada una de las ramas del poder, sin embargo como lo afirma Quinche (2009): "...en la práctica no funciona, pues la casi totalidad del poder se concentró en el Presidente, con el beneplácito de la Corte Suprema de Justicia del siglo XX".

Ya para la Constitución de 1991, el establecimiento de la Corte Constitucional abre la puerta para que exista un control real a la extralimitación del poder, teniendo esta la encomienda de la defensa de la Constitución. Este cuerpo colegiado frente a la división de poderes expresa: "... en la Constitución de 1991, el principio de separación de poderes mantiene como elemento definitorio, la identificación de las distintas funciones del Estado que, en el nivel supremo de su estructura habrán de asignarse a órganos separados y autónomos" (Corte Constitucional, 2005). Estableciendo una clara divergencia entre los mismos, consagrados en la Carta Magna como órganos autónomos e independientes.

Según el Conde de Montesquieu en su libro "El espíritu de las leyes", se encuentran como puntos importantes los siguientes:

- El poder es indivisible y pertenece al titular de la soberanía "La Nación".
- La soberanía es del pueblo.
- El pueblo elige el rey.
- Cuando uno solo controla se cae en despotismo.
- El entendimiento de la Ley debe traer igualdad (1784).

Sin embargo aunque la tesis inicial del autor era que la perspectiva del poder fuera indivisible, en Colombia se ha logrado todo lo contrario, una división profunda y fracturada de poderes que se puede evidenciar aun con el sometimiento de una entidad a otra en cuanto a control fiscal se trata.

Para el autor era importante clarificar que quien iba a defender los derechos de los individuos eran las instituciones, ya que el aparato institucional era el encargado de instituir y defender la Constitución, proteger derechos individuales y la defensa de las libertades, previniendo así que la sociedad cayera en desviaciones (Saus, 2014).

En este caso es importante cuestionar los resultados que a la vista de los últimos acontecimientos han dejado las instituciones en Colombia, llenas de escándalos de corrupción en todos sus ámbitos, incluyendo por supuesto a las Contralorías Territoriales.

Con todo, el sistema de poder en Colombia busca que no exista en la actividad de los asociados una clandestina injerencia por parte de los poderes públicos; razón por la cual la Constitución de 1991 también incluye un sistema flexible por colaboración armónica y controles recíprocos (Corte Constitucional, 2004). Colaboración enfocada en que se cumplan los fines del Estado, que no exista la titularidad de la soberanía en un solo ente y que se entienda así la connotación organizativa de las instituciones.

Se ve como estas instituciones comparten los mismos poderes y pueden ejercer funciones de control y oficiosidades inter-orgánicas alternas, realizando control político y condicionado. Acciones avaladas enteramente por la Constitución Política en su artículo 113.

Sin embargo al parecer de lo desglosado en este análisis, se entiende que el control de una entidad sobre otra (AGR sobre CGR) está restando independencia y credibilidad, se mengua autonomía dando visos de lo que

se sobresale en muchas entidades del Estado, que no ejercen sus funciones como debe ser por la llamada politización.

Aunque se quiere mostrar para estas dos entidades el sistema de pesos y contrapesos ya descrito, lo que se visualiza realmente es un control preponderante de la Contraloría sobre la Auditoría, que da como resultado un control fiscal poco efectivo. Esto debido a que el Auditor elegido tiene dos años de vigencia frente al Contralor que tiene cuatro años, tiempo muy corto para el primero y en donde es muy poca la gestión que el mismo puede hacer.

### **2.3. Marco teórico conceptual.**

#### **2.3.1. Rol de las Contralorías Territoriales cuando han sido inhabilitadas frente a la función de advertencia.**

La función de advertencia para la CGR y las Contraloría Territoriales fue uno de los golpes bajos recibidos por la Corte Constitucional al fallar la demanda de constitucionalidad C-103 de 2015, debido a que perdió herramientas para un control más efectivo al momento de ejercer sus funciones. Fue interpretado como un control previo, control que había sido eliminado por la Constitución de 1991, debido a que era visto como una coadministración o injerencia en la funciones de las entidades vigiladas.

El control fiscal es posterior, selectivo e integral, fue el reafirmado desde el momento de este fallo, quitándole la facultad a estas entidades de prever graves riesgos por ejemplo al momento de la contratación.

El texto demandado fue el siguiente:

DECRETO 267 DE 2000 Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:  
(...)

7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

(...).

En el mismo estaba integrada la posibilidad de realizar la función de advertencia, teniendo la posibilidad de intervenir de manera preventiva en la ejecución de los recursos públicos.

El sentido de esta función era ser una medida cautelar, pero llegó a verse como una toma de decisiones administrativas en las entidades sometidas a control, como una coadministración, siendo realmente una colaboración armónica en donde el ente de control realizaba una sugerencia, esta se tenía en cuenta y sobre la misma se realizaba un control posterior. Muchas entidades vigiladas tomaron esta sugerencia como una advertencia en la cual reversaban muchas operaciones, dando como resultado no un control posterior sino un control previo.

Antes de 1991, el control previo fue excesivo y desmesurado, un ejemplo de ello fue la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (1979), en donde se declara la nulidad de un concepto de la Contraloría porque ordenaba *reajustes a valores* de un contrato del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Aunque se buscaba prever la comisión de irregularidades se llegó a la intromisión directa en la toma de decisiones administrativas; en donde no se generaba responsabilidad administrativa para la Contraloría pero si probables perjuicios para el ente fiscalizado.

Otro punto clave para eliminar este control previo que mutó a función de advertencia fue el foco de corrupción y el veto a la capacidad decisoria. La función de advertencia era solo verificar el cumplimiento de normas fiscales antes del gasto pero no le daba autoridad para establecer la forma de ejecutarlo, tal como ocurrió. Esta es una figura que al ser mal usada le

quito la posibilidad al ente fiscalizador de poder advertir antes de que se cometiera un mal manejo y a la postre un detrimento patrimonial.

La única posibilidad que dejó abierta la Corte Constitucional al quitar la función de advertencia, es la implementación en las entidades, de mecanismos de control interno, diseñados e implementados por cada institución gubernamental, así como el modelo de control posterior que para las contralorías es externo y autónomo.

El rol que estas entidades pueden manejar es el sometimiento al control posterior dejando a un lado la facultad de hacerlo cuando lo consideraba pertinente. Aunque le fueron quitadas atribuciones como las de intervenir en licitaciones y contrataciones estatales, el inicio del control posterior quedó establecido, no desde el momento de la terminación del contrato como se creía sino a partir del perfeccionamiento del mismo.

Esto fue establecido mediante la sentencia C113 de 1999 y ratificado en la sentencia C103 de 2015, que aunque quitó la función de advertencia, aclaró el momento específico en que las contralorías podían intervenir. Cuando se habla de contratos estatales el control fiscal inicia a partir de su perfeccionamiento, durante su ejecución y después de su liquidación o terminación.

Y aunque son tres momentos diferentes, lo que se encuentra aquí es que para las Contralorías Territoriales es difícil estar al pendiente de todas estas actividades pues solo verificarlas en una entidad y en una muestra se hace difícil para ejercer un control fiscal efectivo.

Es de aclarar que el perfeccionamiento de los contratos se da cuando: "...se adopten las decisiones y culminen los procesos y operaciones susceptibles de control fiscal posterior" (Sentencia C-103/2015). Se precisa además que también deben estar atentos a la prescripción de acciones

fiscales, lastre que deja aun mayor responsabilidad y poca eficacia en los resultados.

Las Contralorías Territoriales aunque quedaron desarmadas para actuar frente a un detrimento patrimonial cuentan con el control posterior que es una intervención legítima de la entidad, que sin embargo es considerada escasa frente al modo en que se manifiesta la corrupción en esta Nación.

### **2.3.2. Conceptos institucionales**

Para la AGR es necesario un refuerzo institucional de las Contralorías Territoriales, contrario a lo que ha buscado la CGR, esto para que puedan cumplir a plenitud el ejercicio de función pública asignado por la Constitución (2015).

Para esta entidad existen inconvenientes en estas contralorías tales como de infraestructura, estructura organizacional, manejo de personal misional y de gerencia, siendo estos los problemas más grandes y evidentes. La tecnología de la información y la carrera administrativa son cosas para mejorar.

“Las otras debilidades del sistema son interpretables como que pueden fácilmente convertirse en dinamizadores. La carencia de un sistema anticorrupción sugiere la necesidad inmediata de una modificación, así como la deficiencia en controles y la falta de un sistema legal sólido que permita luchar contra la corrupción (AGR, 2011)”.

Frente a lo que tiene que ver con los procesos de responsabilidad fiscal en cabeza de las contralorías, se encontró una muestra tomada en la contraloría territorial de Buenaventura, que en una tesis de grado de la Universidad del Valle, los estudiantes Esther Espinosa y otro, determinaron frente a la eficacia de estos procesos y mediante mediciones lo siguiente: “Los procesos de jurisdicción coactiva, se encuentran en un rango satisfactorio entre 21 y 28%, y los procesos de la vigencia 2010 en un rango aceptable del 29 y 50%, se percibe hubo un mejoramiento de año a año en la

agilidad y determinación de cada caso (2012, p.77)". Un resultado favorable frente a lo que se trató a lo largo de este trabajo.

Sin embargo una de las carencias para mejorar los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva es la falta de personal para mejorar el buen desempeño a la hora de recaudar eficazmente.

Por su parte el Ministerio del Interior y de Justicia da ciertas reseñas en lo que respecta al control fiscal; visibiliza ciertas herramientas con las que cuentan las contralorías, que hasta el momento no se han abarcado en este trabajo, entre las que están:

- La obligatoriedad de sus decisiones.
- La potestad de imponer multas.
- Solicitar y obtener la suspensión de funcionarios.
- Valor probatorio a sus actuaciones ante las autoridades judiciales.
- Ejercer la jurisdicción coactiva. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2006).

Las contralorías no son entes faltos de instrumentos útiles para la realización de sus funciones y esta es una herramienta que da alternativas para que sus funcionarios puedan hacer más efectivo su trabajo, sin embargo es la falta de una estructura física y tecnológica la que los limita en el desarrollo de sus funciones.

Con la intención de abarcar más allá de los conceptos determinados por otras instituciones, el Ministerio del Interior vio la importancia de precisar unas pautas frente al control fiscal participativo fijadas por la CGR, descritas de la siguiente manera: "Desde 1994, la Contraloría General de la República habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana (2006)".

Estas pautas manejan cinco principios rectores que son: información, formación, organización, atención de quejas y denuncias y auditorías articuladas. Aunado a esto la participación de las Veedurías ciudadanas como instrumento democrático e independiente del Estado.

Pero como ya se ha dicho, aunque están los mecanismos, la información en muchos casos es muy densa para que un ciudadano del común le pueda hacer el seguimiento adecuado.

### **2.3.2.1. INTOSAI y las normas internacionales ISSAI 100 respecto a las auditorías de cumplimiento**

INTOSAI es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, organización central para la fiscalización pública exterior. Es un organismo autónomo, independiente y apolítico (INTOSAI), del cual Colombia es miembro de pleno derecho.

Esta organización creó las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores ISSAI, en donde se buscaba establecer principios y lineamientos específicos para la fiscalización de las entidades públicas. Dentro de estas normas se creó ISSAI 100 para que los países miembros adaptaran la auditoría de cumplimiento.

Esta auditoría según las normas internacionales tiene como definición:

Se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o autoridades identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significantes, con las regulaciones o autoridades que rigen a la entidad auditada (ISSAI 100).

Tiene un marco que se estructura en cuatro niveles:

- Nivel 1: Principios Fundacionales
- Nivel 2: Requisitos para el Funcionamiento de las EFS
- Nivel 3: Principios fundamentales de auditoría
- Nivel 4: Directrices de Auditoría (EUROSAI).

Teniendo claros estos conceptos veremos países como Chile, España y Finlandia han implementado la auditoría de cumplimiento basados en las normas ISSAI 100 para determinar si tienen impacto positivo o negativo, y la posición de Colombia frente al tema.

En Chile, país latinoamericano, reconocido por su gran avance económico en la última década también lo ha sido por la escasez de sus escándalos en lo que respecta a la administración pública. La auditoría de cumplimiento tiene que ver con el cumplimiento del marco jurídico que rige al auditado.

Según Dorothy Pérez funcionaria de la Contraloría General de Chile, se buscó la implementación de estas normas para promover la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernanza (2017). Determinando así, si la entidad auditada estaba de acuerdo a los criterios establecidos en la ley.

Esta auditoría se puede complementar con otro tipo de auditorías como lo son la financiera y de gestión.

En Chile estas auditorías están clasificadas en tres tipos: de cumplimiento, financiera y conforme a los principios de la ley 18.575. Sin embargo para ellos las auditorías de cumplimiento son el 99% de las fiscalizaciones y han sido una buena estrategia para prevenir la corrupción (2017).

Esta auditoría se puede utilizar abarcando todas las áreas de una entidad como por ejemplo normas laborales, aduaneras, control del gasto, ambientales, entre otras, esto quiere decir que no solo se enfoca en las normas fiscales sino que se realiza una auditoría integral.

Otro de los puntos de gran importancia para la implementación de estas normas es el manejo de una plataforma tecnológica, así como lo ha hecho la CGR de Chile en donde a través de una plataforma virtual se soportan todas las auditorías de la Contraloría.

En el seminario internacional realizado por la CGR de Colombia en 2017, la funcionaria chilena planteó un caso frente a una auditoría realizada

a una entidad pública, que no solo dio como resultado deficiencias financieras sino también en los temas de contratación laboral, en donde al personal contratado no le hacían verificación de antecedentes laborales ni personales, no realizaban test, ni estudios psicológicos y se encontraron bastantes deficiencias en este lugar.

En lo relacionado al caso Español, la entidad par a la CGR es el Tribunal de Cuentas de España; esta entidad implemento las normas internacionales de las EFS (ISSAI 100) y su enfoque ha sido principalmente la auditoría financiera. Aunque las normas internacionales fueron avaladas en 2003, el marco de las mismas fue establecido en Sudáfrica en 2010 por la INCOSAI y su propósito era proveer una referencia común en todas las naciones.

Para el Tribunal de cuentas de España la auditoría financiera es: "...se centra en determinar si la información financiera de una entidad se presenta en *conformidad con el marco de referencia* de emisión de información financiera y *regulatorio aplicable*" (ISSAI 100).

Sin embargo aunque su enfoque es este tipo de auditorías, manejan varios tipos de fiscalización:

- ✓ Fiscalizaciones clasificadas por objetivos:
  - Fiscalización de *cumplimiento*
  - Fiscalización *financiera*
  - Fiscalización *operativa o desempeño*
- ✓ Fiscalizaciones con más de un objetivo:
  - *De regularidad* (cumplimiento + financiera)
  - *Integrales* (cumplimiento + financiera + operativa)
- ✓ Fiscalizaciones horizontales (García, 2017).

Para 2016 Chile realizo 490 auditorías (Pérez, 2017) frente a 59 hechas en España (2017). Aunque parece que la auditoria de cumplimiento tiene mayor trabajo se puede evidenciar que los resultados son mejores.

No obstante frente a la percepción de la subdirectora del Tribunal, desde que España implemento estas normas internacionales los resultados han sido mejores.

En lo que respecta a Finlandia, ellos no solamente realizaron la implementación sino que basados en las normas establecieron nuevos desarrollos en la metodología del control fiscal. No se trata solo de auditar, hacer un informe y trabajo terminado, el fin es comunicar los resultados de las auditorias para tener cambios drásticos.

Este país ha cooperado dentro de la INTOSAI y ha realizado estrategias para de análisis de datos.

Según su auditora general Tytti Yli- Vilkary han buscado apoyarse en la auditoria externa pública y la innovación en cuanto a apoyo multidisciplinario con ayudas tecnológicas eficientes (2017), dejando resultados favorables para la economía del Estado debido a que les da la capacidad de ofrecer recomendaciones, para acciones futuras en cuanto a la toma de decisiones económicas.

Lo que Finlandia ha buscado es que la implementación de estas normas internacionales alcance un impacto social, esto porque el manejo transparente de los recursos así lo permite, también porque quiere aportar en la sostenibilidad de las finanzas del gobierno central. No es una estructura porque si, es un trabajo en conjunto que busca resultado más allá de una evaluación de desempeño, es un ataque frontal contra la corrupción.

Es necesario tener en cuenta que la ejecución de este tipo de auditorías requiere una inversión pero da resultados, pues al momento de tomar decisiones económicas, estas son más sólidas porque se hacen sobre la realidad, trayendo por ende efectividad y eficiencia. El costo se vería reflejado en beneficio al convertir a la CGR y a las Contralorías Territoriales en entidades relevantes, no solo en cuanto a la recuperación de patrimonio del Estado, ya sea en bienes o dinero, sino en un ente que aportaría dinamismo a la economía desde sus funciones.

En 2017, Leonardo Villar quien se desempeñaba para esa época como director ejecutivo de Fedesarrollo, indicó que era necesario evaluar los costos frente a los beneficios en lo que respecta al nuevo modelo establecido en las normas internacionales. Para él, a veces en estas entidades se evalúa más el gasto en cuanto a control de insumos que el beneficio en cuanto a presupuestación de programas que faciliten una mejor gerencia pública (2017).

Las auditorías en Colombia solo sirven para encontrar hallazgos de detrimento patrimonial, que en muchos casos generan más desgaste administrativo que una recuperación real y eficiente de los recursos malversados. Su enfoque específico se encuentra reglado pero este debería ir más allá, esto quiere decir que se deberían realizar medidas correctivas a tiempo y que existiera comunicación de las deficiencias de la entidad, que los resultados fueran constructivos y no destructivos.

La entrega de informes es relevante cuando se entregan a tiempo, el mundo está tomando velocidad y los procesos internos en las entidades públicas deben ser certeros, por eso varias de las recomendaciones de Yli-Viikari son:

- ✓ Automatización analítica.
- ✓ Seguimiento del propio trabajo.

Que en el caso Colombiano correspondería a un enfoque diferente de las oficinas de control interno.

- ✓ Reactividad y,
- ✓ La necesidad de compartir mejores prácticas y experiencia en nuevos métodos de auditoría.

Renovar e innovar frente a las auditorías realizadas por la CGR y las Contralorías Territoriales se hace realmente necesario.

Ahora bien, en cuanto al gasto público se refiere, es necesario que este sea eficiente para contribuir al desarrollo del país como lo indica Mauricio Soto, asesor del Fondo Monetario Internacional. La revisión del

gasto público debe tener una frecuencia periódica y no anual como sucede en Colombia.

Según Soto, 2017: "...el gasto de sectores menos prioritarios se pase a aquellos con mayor prioridad". La disminución en el costo de los servicios traería un aumento importante de dinero, para que a su vez sea redistribuido, para lograr esto se tiene que lograr disminuir el gasto público. Varios de los que se tienen que comprometer con el ahorro son los Ministerios, que frente al control del gasto reciban incentivos por parte del Ministerio de Hacienda, pero para ellos la forma de tapar el hueco fiscal es queriendo gravar a los contribuyentes de la clase media, quienes al final son los que terminaran afectados.

Se abarca ahora las auditorias financieras y de cumplimiento pero ya con una perspectiva hacia Colombia.

Las contralorías como entes fiscalizadores pueden ayudar a mejorar la calidad del gasto público, el control externo ayuda a una mejor administración de los dineros públicos, en el entendido que son auditorias de cumplimiento y no un control previo como el que se habló anteriormente.

La mayoría de las entidades territoriales por lo general realizan procesos de mejora solo para el cumplimiento de entrega de informes pero que no socializan a sus funcionarios y menos realizan los cambios requeridos. Esto se puede verificar con lo que menciona Soto:

"..., no se dispone de evidencia sobre estadísticas o informes que revele las acciones que toman en cada entidad para superar o responder a los hallazgos identificados en las auditorias y las acciones subsecuentes resultado de una débil o nula reacción de las autoridades" (2017).

La medición de desempeño sin embargo es algo difícil teniendo en cuenta la capacidad de los funcionarios frente a los conocimientos técnicos, el manejo de información recopilada y la realización de cambios institucionales que llevarían a la modificación del statu quo de la gestión administrativa de estas entidades.

Se hace necesaria entonces la optimización de las auditorías que se manejan actualmente con la implantación de auditorías de desempeño que tendrían como fin real la optimización del gasto en las entidades del Estado.

Se cree que en el nuevo gobierno del presidente Iván Duque, el nuevo contralor designado por el Congreso de la Republica, busque una coordinación estratégica para la implementación de programas e instituciones a auditar, así como la inclusión de nuevos criterios de evaluación como la auditoria de cumplimiento con la implementación de las normas internacionales ISSAI 100.

### **3 SITUACION ACTUAL DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES**

“La situación de la institucionalidad territorial requiere un trámite urgente y acertado. El gobierno territorial ve afectada su autonomía no sólo por recortes presupuestales, sino también por la incidencia de intereses particulares, legales o ilegales, en los asuntos públicos. Las metas del desarrollo y las del proceso de construcción de paz requieren una institucionalidad integral”

(Elisabeth Ungar Bleier, Directora Ejecutiva Corporación Transparencia por Colombia)

Una institucionalidad integral se logra con una intervención profunda en las entidades públicas, en los valores y en los principios que se manejan en las mismas. En muchas ocasiones solo existen reglamentos escritos en papel, que por lo densos no permiten claridad frente a las políticas de control referentes al actuar de los funcionarios públicos.

Para la AGR es de vital importancia fortalecer las contralorías, para que sus niveles de control y gestión sean no solamente establecidos en la ley sino aplicados en la realidad. Esto teniendo en cuenta que es difícil cuando no se tiene la posibilidad de realizar un seguimiento a la gestión pública de estas entidades por parte de la ciudadanía en general, a pesar de que la ley haya otorgado esta posibilidad.

Frente al diagnóstico del control fiscal López Obregón esclarece:

“...En Colombia el debate acerca de la eficacia del control fiscal con énfasis en el nivel territorial ha sido amplio. Debilidades como la falta de resultados efectivos en el proceso auditor, el incumplimiento de obligaciones fiscales y la no revisión de las cuentas recibidas, remarcan la necesidad de realizar una revisión estructural al control fiscal en Colombia (2006).”

Estas entidades son evaluadas por Transparencia por Colombia, basándose en tres factores: visibilidad, institucionalidad y control y sanción.

Elementos en los que han sido hallados carentes, en el primero basta con ver la página web de algunas de estas entidades, en donde no existe claridad, están desactualizadas y no tienen fácil manejo para el público, como lo explica este informe: “En esta categoría las contralorías obtiene una calificación inferior a las gobernaciones en los indicadores, divulgación gestión presupuestal y divulgación de los trámites y servicios (AGR, 2015)”. Se evidencia aquí el difícil el acceso a la información por parte de las personas del común.

Frente a la institucionalidad, es el cumplimiento de las normas y los procesos de gestión que ha sido deficiente debido a la falta de herramientas operativas (2015), sus políticas, normas y estándares son difíciles de seguir debido al poco conocimiento que los funcionarios tienen de los mismos, la falta de capacitación y la irregularidad en la contratación al no hacerse por meritocracia sino en pago de favores políticos.

En lo que respecta al control y sanción, el índice de impunidad, la falta de control por el exceso de entidades que manejan y los pocos sancionados, denotan la poca eficacia en este sentido.

Para Eugenia Correa y Héctor Pinzón conductas de común ocurrencia no contenidas en normas vigentes (2012), son parte de las deficiencias alejadas de la ley, que permiten los abusos en materia fiscal y abren la puerta al detrimento del erario público.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial así:

Aquella lesión causada al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

Daño ocasionado por gestiones tales como:

- Procesos contractuales que generan sobrecostos y favorecimientos ilegales.
- Pago de multas o intereses moratorios por causa de demoras injustificadas.
- Pago de mayores valores como consecuencia de la liquidación de los contratos.
- Falta de constitución de pólizas como lo establece la ley.
- Procedimientos manuales por falta de implementación de nuevas tecnologías.

- Mal manejo del gasto en las entidades, que dejan a un lado las normas de austeridad en el gasto emitidas por el gobierno nacional.
- Contraer obligaciones no autorizadas en el presupuesto establecido de las entidades.
- Nominas paralelas entre empleados de carrera administrativa y contratos de prestación de servicios.
- Inversiones financieras riesgosas (Correa y Otro, 2011, p.88).

Estas conductas conducen al inicio de un proceso de responsabilidad fiscal, arbitrariedades que van en aumento y que están dejando como consecuencia que muchos procesos no puedan llegar a un feliz término. Esto debido a que la caducidad de un proceso de responsabilidad fiscal inicia desde el momento de la apertura de investigación, que al ser de índole administrativa, abarca tal burocracia que deja como resultado el vencimiento de los términos.

A partir de cinco años de la apertura del proceso, prescribe la acción, razón por la que se hace corto el tiempo, ya que incluye el tener que demostrar que se originó un daño a causa del mal manejo de las finanzas públicas, permitir que el responsable lo ampare un debido proceso y que las pruebas sean lo suficientemente contundentes para establecer la responsabilidad. Es de anotar que el poder compulsar copias en materia disciplinaria y penal amplía la posibilidad de que una persona con fallo ejecutoriado deba responder también en estos ámbitos.

Otro punto a tratar, no menos importante, es el proceso auditor que según la ley 42 de 1993 debe ser avanzado, técnico e integral. Aplicado según su artículo 9 sobre áreas financieras, de legalidad, de gestión de resultados, revisando cuentas y evaluando el control interno; buscando una mayor efectividad.

La técnica de muestreo busca imprimir eficiencia debido a que se utiliza:

...examinando solamente un grupo representativo de operaciones, cuentas u otros procesos relacionados con el gasto público que, a juicio de las Contralorías sean suficientes para extraer conclusiones sobre los asuntos atinentes al control fiscal, lo que le imprime transparencia al proceso auditor y resulta ser eficiente, eficaz y económico (Rodríguez, 2014, p.91).

Ahora, aunque esto busca la ley, en la práctica es un poco más difícil porque como se enunció anteriormente, aplica frente a un control posterior y selectivo, dejando falencias tales como: a) falta de colaboración de las entidades al brindar la información, b) falta de idoneidad de los auditores, c) falencias técnicas en los informes presentados y d) un gran desgaste administrativo frente a sumas a recuperar irrisorias (Rodríguez, 2014, p31).

Es de añadir que los procesos auditores son muy largos, lo que los aleja de la eficacia, celeridad y economía.

De ahí que uno de los aspectos importantes para el fortalecimiento de las Contralorías Territoriales es la capacitación constante y por ende una remuneración mayor y uniforme para estos funcionarios en el territorio nacional.

En lo relacionado con la ineficiencia de las entidades territoriales, estas se convirtieron en un alto gasto para el Estado en lo relacionado con su funcionamiento, por lo cual muchas de ellas fueron suprimidas tal como lo sostiene el siguiente artículo:

Siguiendo estos parámetros, en el campo del control fiscal se determinó que existiría una descentralización (...). La clara visión del constituyente de 1991 fue desdibujándose poco a poco, pues al tiempo que se eliminó un importante número de contralorías municipales, se amplió el nivel descongestionado de la Contraloría General de la Nación, hasta proponerse la eliminación total de las contralorías territoriales a través de la

Ley 796 de 2003 por la cual se convocó a un referendo. Esta transformación se facilitó debido a deficientes manejos del presupuesto por parte de las propias contralorías territoriales y a la ineficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Según el informe del auditor general de la República en el año 2001, las contralorías territoriales, tomadas en su conjunto, gastaron \$39.000 millones más de lo que tenían aprobado en sus presupuestos (AGR, 2012).

(...)

El Decreto 1144 de 1999, corregido mediante Decreto 1214 de 1999, determinó que la Contraloría General de la República, originalmente creada para vigilar la gestión de los fondos nacionales y sólo por excepción la de las entidades territoriales, tendría un importante nivel llamado de descongestión, con el cual se crearon oficinas en todo el país. Además, como consecuencia de la aplicación de la Ley 617 de 2000, por la cual se dictaron normas tendientes a fortalecer la descentralización, y para la racionalización del gasto público nacional, de las 177 contralorías territoriales existentes se eliminó un importante número, quedando solamente 67: 31 contralorías municipales, 4 distritales y 32 departamentales.

El informe de la Auditoría General de la República sobre las contralorías territoriales y el ajuste fiscal señaló que gran parte de estos entes territoriales habían incurrido en malos manejos de sus presupuestos de la siguiente manera: Se pudo constatar que el presupuesto asignado a las contralorías territoriales y ejecutado por ellas, ha excedido, en el año 2001, el monto máximo establecido por la Ley 617 de 2000. En efecto, tomadas en su conjunto, las contralorías territoriales gastaron alrededor de \$38.941 millones más en el año 2001 de lo que les está permitido y el incumplimiento se produjo en un 64% del total de estas instituciones de control fiscal territorial. No obstante, si tomamos sólo el presupuesto inicial asignado a las contralorías territoriales en el año 2002, que fue alrededor de \$159.146 millones, no se compadece con el ritmo de ajuste ordenado y de nuevo se presenta exceso de gasto en el presente año, cuestión que debe evitarse de tajo para el año 2003. Pues, de continuar esta tendencia, el desahorro que se habrá de producir para los fiscos de los departamentos, distritos y municipios, por otorgar sumas por encima de lo permitido por la ley a las contralorías territoriales, llegaría a más de \$80.000 millones en el año 2003» (Ochoa Díaz, H. 2003).

Y aunque fue una supresión radical de estos entes, no pudieron ser eliminadas por completo, tal como se ha manifestado a lo largo de este trabajo. Aunque no son del todo eficaces si sería inviable la eliminación de estas entidades, al existir tan poca cobertura de las mismas y aunado al hecho de abrir la puerta a un detrimento patrimonial mayor por la falta de alcance. No se sería un avance sino un retroceso al control fiscal en Colombia.

Como parte importante de los temas tratados en este capítulo se va a hacer un barrido de los dos procedimientos vigentes encaminados al resarcimiento del daño patrimonial, establecidos inicialmente en la Ley 610 de 2000 y complementariamente en el Estatuto Anticorrupción el proceso verbal.

<b>PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>
<b>Condiciones para que sea establecida la Responsabilidad Fiscal:</b> 1) que haya una conducta dolosa o culposa imputable a quien realiza la gestión; 2) daño patrimonial al Estado, y 3) un nexo causal entre los dos nexos antepuestos.
<b>Que busca este proceso:</b> <i>“(...) el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (...)”Ley 610 de 2000, Artículo 4°</i>
<b>Quienes ejercen el proceso para determinar la existencia de una posible responsabilidad fiscal:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría General de la Republica.</li> <li>• Auditoría General de la Republica.</li> <li>• Contralorías Territoriales.</li> </ul>
<b>LEY 610 DE 2000</b>
<b>Indagación preliminar:</b> es donde se determina si se abre investigación o no. El posible responsable en esta etapa puede rendir versión de los hechos

<p>en forma libre y espontánea. Esto para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.</p>
<p><b>Auto de apertura:</b> es el acto administrativo que da inicio al proceso. No tiene recursos.</p>
<p><b>Notificación:</b> Se notifica el auto de apertura de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Esta primera etapa tiene un término de tres meses, prorrogables dos meses más por medio de auto motivado.</b></p>
<p><b>Auto de imputación de cargos:</b> si existen indicios graves y suficientes, deben ser respaldados si es el caso por medio de medios probatorios tales como testimonios, peritajes entre otros.</p>
<p><b>Auto que decreta archivo del proceso:</b> aplica en caso contrario, cuando no existan indicios graves ni suficientes.</p>
<p><b>Notificación:</b> Se notifica el auto de imputación de cargos de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo.</p>
<p><b>Descargos:</b> Para presentar argumentos, pruebas y garantizar el derecho de defensa a partir de la notificación el término es de 10 días.</p>
<p><b>Etapla probatoria:</b> tiene un término de 30 días, si existe rechazo de pruebas debe ser por auto motivado, susceptible de recursos de reposición y apelación.</p>
<p><b>Fallo:</b> puede ser con o sin responsabilidad. En el primer caso procede cuando se demuestre que el daño fue efectivamente causado, será susceptible de recursos, prestará mérito ejecutivo y podrá ser cobrado mediante la jurisdicción coactiva. De ser responsable, se ingresará el nombre del individuo al Boletín de responsables fiscales de la CRG, que para sus efectos tiene otras implicaciones, por ejemplo la imposibilidad de contratar con entidades del Estado. Si no se encuentra ninguna responsabilidad el imputado será exonerado.</p>

**Caducidad y Prescripción:** De la acción es a partir de la ocurrencia del hecho y hasta 5 años, la prescripción tiene el mismo término pero inicia a partir del auto de apertura.

### ESTATUTO ANTICORRUPCION

**Auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal:** En el procedimiento de la Ley 610 son dos etapas diferentes y tenían que ser notificadas en forma independiente, caso que no ocurre en este procedimiento, en el que se implementó El procedimiento Verbal en su artículo 98, que tiene como propósito buscar la celeridad, debido a que estos procesos podían durar hasta 10 años.

Este auto se genera cuando existe un daño objetivo y pruebas que comprometan la responsabilidad del gestor fiscal. Este auto debe incluir los requisitos establecidos en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000.

Requiere además la formulación individualizada a los presuntos responsables, esto porque en un proceso se pueden vincular a varias personas y no que exista un proceso por cada uno, cuando los hechos son los mismos. También es necesario explicar si hay motivos para vincular al garante.

Este auto debe tener lugar, fecha y hora donde se realizara la audiencia de descargos.

En este auto se ordena la investigación de los bienes del presunto responsable y el requerimiento de información a las entidades correspondientes.

**Notificación:** Se notifica el auto de apertura de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo. Esta citación se envía al día hábil siguiente de emitido el auto.

**Consta de dos audiencias, la primera se llama descargos y la segunda**

**de decisión. Este estatuto permite que los involucrados puedan asistir a las audiencias por medio de la utilización de medios tecnológicos a través de videoconferencia. Esto permite celeridad en el curso del proceso.**

**Audiencia de descargos:**

- Sera presidida por el funcionario de nivel directivo o ejecutivo competente, para sustentación y practica de pruebas.
- Puede asistir el apoderado sin el presunto responsable fiscal. Sin embargo si se levanta una solicitud y ninguno de los dos está la misma se declara desierta, aplica lo mismo en cuanto a sustentación de recursos.
- La finalidad de esta audiencia es otorgar el derecho a la defensa para que no se vulnere el debido proceso.

En esta audiencia se surten las siguientes actuaciones:

- a) Presentar descargos a la imputación. En el proceso ordinario este ítem se surtía en forma independiente, razón por la que los principios de concentración y celeridad eran casi nulos, pues aunque no es la jurisdicción ordinaria, fue uno de los propósitos del Estatuto. También porque se buscaba que el responsable fiscal no se insolventará pues los espacios de tiempo eran muy extensos.
- b) Rendir versión libre.
- c) Aceptación de cargos y si se da el caso proposición de un acuerdo de pago.
- d) Notificación de medidas cautelares.
- e) Interposición de recursos.
- f) Aporte y solicitud de pruebas: antes se hacía en forma independiente en otra audiencia.
- g) Decreto o denegación de pruebas.
- h) Formulación de recusaciones en caso de que algún funcionario se encuentre impedido según lo establecido por la ley.

- i) Decretar, aceptar o denegar impedimentos.
- j) Interponer y resolver nulidades.
- k) Vinculación de nuevos presuntos responsables, lo que evita un desgaste administrativo mayor.
- l) Decidir acumulación de actuaciones.

**En esta audiencia se pueden controvertir las pruebas incorporadas en el auto de apertura, las otras que hayan sido decretadas se practicarán en la audiencia de Decisión.**

**Reglas de esta audiencia:**

- Se da apertura.
- Si el responsable fiscal no asiste se le asignará defensor de oficio.
- Si el garante no asiste se allana a la decisión, de ahí que es muy importante que asista o asigne apoderado debido a que las implicaciones pueden ser en todo caso hasta solidaridad hacia el responsable fiscal.
- Solo en esta audiencia se pueden solicitar y aportar pruebas.
- Si las pruebas se deniegan procede el recurso de reposición, que se sustenta en la misma audiencia en forma verbal.
- La práctica de pruebas tiene un término máximo de un año y no se realiza en esta audiencia.

**Audiencia de Decisión:**

- Será presidida por el funcionario competente, con el funcionario investigador fiscal, los profesionales técnicos de apoyo, el presunto responsable, su apoderado y el garante.
- Se exponen los alegatos de conclusión de los sujetos procesales.
- El funcionario expondrá hechos, pruebas, defensa, alegatos de conclusión y determinará si las pruebas dan certeza de la existencia de un daño al patrimonio público: cuantificación, individualización, si la actuación fue a título de dolo o culpa, en la causalidad entre la conducta del responsable y el daño. Finalmente determinará si debe pagar una

suma de dinero como resarcimiento.

- En la misma audiencia el funcionario dará el sentido de fallo motivado con o sin responsabilidad fiscal, tiene un tiempo de veinte días, en donde se dictara fallo y su notificación será por estrados.
- El o los responsables fiscales podrán interponer recurso de reposición o apelación y tendrán diez días para sustentarlo.
- La cuantía será indexada a la fecha de decisión.

**Caducidad y Prescripción:** De la acción es a partir de la ocurrencia del hecho y hasta 5 años, la prescripción tiene el mismo término pero inicia a partir del auto de apertura.

**Recursos:** Respecto a estos proceden en los siguientes casos:

- Reposición: cuando se niega la petición de acumulación de actuaciones.
- Reposición en subsidio de apelación: contra decisiones que resuelven solicitudes de nulidad, decisiones que deniegan práctica de pruebas y contra el auto que decreta las medidas cautelares.

Contra el fallo que determina responsabilidad fiscal es de reposición cuando la cuantía del daño patrimonial es igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la entidad afectada, cuando es mayor aplica el recurso de apelación.

De ahí la importancia de la cuantía estipulada en el auto de apertura e imputación, esto porque se debe tener en cuenta que es un proceso verbal y la oportunidad de interponer dichos recursos es en la audiencia y por estrados. Sin embargo para la resolución de los mismos la contraloría cuenta con dos meses para resolver, contando desde el día siguiente a la sustentación.

Aunque no debería ser así debido a que la oralidad debe ser recíproca, tanto para el juzgador como para aquel que se defiende en un proceso de responsabilidad fiscal.

**Medidas cautelares:** si se identifican bienes, tal como se mencionó anteriormente, con el auto de apertura e imputación, paralelamente se profiere auto que decreta medidas cautelares; que se ejecutan antes de la notificación del mismo. Estas medidas están limitadas al valor estimado del presunto daño causado.

Cuando la medida cautelar es respecto a sumas liquidas de dinero, se puede incrementar en un 50% y respecto a otros bienes en un 100%, en estos casos los funcionarios no están obligados a prestar caución.

**Notificación de las decisiones:** estas se notificaran en forma personal, por aviso, por estrados o por conducta concluyente.

En lo que respecta al anterior paralelo de ambas leyes, frente a las modificaciones más significativas se encuentra:

En la ley 610 de 2000 se notifican personalmente las providencias de: a) auto de apertura de responsabilidad fiscal, b) auto de imputación de responsabilidad fiscal y c) fallo de primera o única instancia. El Estatuto Anticorrupción determina que las demás decisiones que se den dentro del proceso se notificaran por estado.

La práctica de pruebas en el proceso ordinario es de dos años y en el proceso verbal se redujo a un año, tiempo significativo teniendo en cuenta la longevidad de los procesos ordinarios.

El servidor público de la Contraloría tiene un mes para decretar pruebas después de la notificación del auto de imputación. Aspecto que debe ser auditado por la AGR.

En lo concerniente a similitudes se encuentran:

Las instancias dependen de la cuantía, si la misma no supera el valor para contratación de la respectiva entidad afectada, será de primera instancia, si lo supera tendrá segunda instancia.

La cesación de la acción fiscal se genera cuando se acredite el pago o cuando se haga el reintegro de los bienes objeto de la pérdida, teniendo en cuenta que se puede hacer acogiéndose al principio de oportunidad.

Las causales de impedimento y recusación era las que figuraban en el Código de Procedimiento Administrativo, ahora aplican las determinadas en el Estatuto Anticorrupción, esto frente a procesos de responsabilidad fiscal. En lo que respecta a los demás funcionarios sigue aplicando el CCA.

Los organismos de vigilancia y control fiscal tienen facultades especiales de policía judicial frente a la recolección, conservación y cadena de custodia de las pruebas que recauden, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal. Es menester ver la importancia de la preparación de estos funcionarios en diferentes ámbitos del derecho, más allá del control fiscal.

Se puede hacer uso de los medios digitales para conservación de evidencias, desarrollo de las audiencias, notificación de citaciones por fax o correo electrónico, entre otros. En las ciudades pequeñas en las que se encuentran las Contralorías Territoriales es en donde se hallan más pronunciadas estas deficiencias debido a la falta de recursos.

El ente fiscalizador puede comisionar a funcionarios de otras plazas para realizar informes técnicos, así como a entidades particulares en forma gratuita, si los particulares no realizan esta función delegada por los organismos de vigilancia y control fiscal tendrán que pagar multas entre cinco y veinticinco salarios mínimos. Grande peso para los mismos teniendo en cuenta la gratuidad.

La culpabilidad en este tipo de procesos se puede establecer en dolo y culpa grave. Se clasifica el dolo cuando además del proceso fiscal que tiene el implicado también es condenado penalmente o sancionado disciplinariamente.

Es importante abarcar lo concerniente a las medidas para buscar el fortalecimiento de la gestión fiscal frente a la CGR, que si bien es cierto fueron establecidas en 2011 por medio de la ley 1474, es muy poco lo que ha podido lograr en la realidad.

1. Alianzas estratégicas: fueron determinadas para que las Contralorías Territoriales se apoyaran en la academia y entidades de estudios e investigación para fortalecer las veedurías ciudadanas. Sin embargo es un tema con desinterés general en medio de la sociedad colombiana. Razón por la que las veedurías no tiene mayor trascendencia en lo que tiene que ver con el control social.

2. Las comisiones constitucionales del Congreso pueden solicitar control excepcional por parte de la CGR, realizando la solicitud con el debido informe. Tema sin mayor peso debido a que era facultad ya incluida en la ley.

3. Los informes de auditoría pueden estar sometidos a control político, esto da mayor seguimiento para buscar la transparencia.

4. Regulación del proceso auditor.

5. Cuando se afecte el control de legalidad, premura por parte de las entidades a las que se denuncia. Tema poco efectivo teniendo en cuenta la congestión en el sistema judicial colombiano, lo importante es la diligencia en la detección de daños al patrimonio en forma prematura y no cuando han sido malversados billones de pesos del patrimonio público.

6. Sistemas de información. Aunque la ley ordeno una unificación esto es algo que aún falta. Es bueno tomar el ejemplo de lo que ha hecho la Registraduría Nacional del Estado Civil que unifico su sistema con las notarías colombianas.

7. Fortalecimiento institucional. Este fortalecimiento fue enfocado hacia la creación de unidades especiales, la creación de estos cargos se buscó tener una mayor fuerza en la investigación y ejecución de las políticas de la contraloría, sin embargo por la cantidad de entidades, que aunque fueron reducidas, no han podido tener la cobertura deseada.

Entre las medidas para las Contralorías Territoriales están:

1. Planeación estratégica: en cada posesión de un contralor, estas entidades tienen tres meses para adecuar su plan estratégico, plan que debe ser acorde con las medidas de control interno y sistema de gestión de calidad de la gestión pública de la CGR.

2. Metodología para el proceso auditor: la verificación de este requisito está en cabeza de la AGR.

Para finalizar este capítulo se tomaran en cuenta las estadísticas que frente a procesos de control fiscal realizados en el año 2017, debido a que con estas mediciones se sientan bases sobre lo antes expuesto:

**PARTICIPACIÓN % DE LA RECUPERACIÓN DE RECURSOS DETERMINADOS COMO  
DETRIMENTOS PATRIMONIALES MAS LOS BENEFICIOS DIRECTOS GENERADOS  
POR LAS CONTRALORÍAS DEL PAÍS EN EL AÑO 2017**

En Pesos \$

No.	CONTRALORÍA	CUANTÍA TOTAL DE BENEFICIOS FISCALES DIRECTOS CUANTIFICABLES (AHORROS + RECUPERACIONES) 2017	RECAUDO TOTAL 2017 PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL+ JURISDICCIÓN COACTIVA	SUMATORIA BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017	PART % BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017
1	Sincelejo	2.693.000	0	2.693.000	0,00
2	Floridablanca	0	2.792.000	2.792.000	0,00
3	Montería	6.663.381	0	6.663.381	0,00
4	Santa Marta	0	7.024.202	7.024.202	0,00
5	Valledupar	10.559.898	0	10.559.898	0,00
6	Guainía	0	16.481.498	16.481.498	0,00
7	Amazonas	8.941.818	24.620.427	33.562.245	0,01
8	Quindío	1.856.584	36.810.056	38.666.640	0,01
9	Armenia	3.436.429	43.303.351	46.739.780	0,01
10	Guajira	0	46.813.610	46.813.610	0,01
11	Córdoba	7.626.186	44.414.967	52.041.153	0,01

No.	CONTRALORÍA	CUANTÍA TOTAL DE BENEFICIOS FISCALES DIRECTOS CUANTIFICABLES (AHORROS + RECUPERACIONES) 2017	RECAUDO TOTAL 2017 PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL+ JURISDICCIÓN COACTIVA	SUMATORIA BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017	PART % BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017
12	Vichada	31.846.703	26.548.506	58.395.209	0,01
13	Norte de Santander	4.342.255	60.533.351	64.875.606	0,01
14	Soacha	13.341.309	52.368.059	65.709.368	0,01
15	Guaviare	19.999.960	56.568.870	76.568.830	0,01
16	Bolívar	0	81.760.147	81.760.147	0,01
17	Tunja	0	83.457.351	83.457.351	0,01
18	Pasto	12.986.535	76.002.493	88.989.028	0,02
19	Neiva	1.118.540	95.997.530	97.116.070	0,02
20	Nariño	15.014.000	86.241.285	101.255.285	0,02
21	Cartagena de Indias	0	133.076.893	133.076.893	0,02
22	Chocó	0	133.252.806	133.252.806	0,02
23	Cesar	1.553.373	133.000.000	134.553.373	0,02
24	Arauca	119.098.233	26.062.958	145.161.191	0,03
25	Cauca	53.859.758	108.159.961	162.019.719	0,03
26	Sucre	25.628.684	158.420.893	184.049.577	0,03
27	Tuluá	5.679.848	196.543.123	202.222.971	0,04
28	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	4.935.200	212.940.911	217.876.111	0,04
29	Envigado	158.224.590	79.667.489	237.892.079	0,04
30	Atlántico	0	246.708.337	246.708.337	0,04
31	Itagüí	182.719.541	66.860.272	249.579.813	0,04
32	Magdalena	217.602.430	148.020.953	365.623.383	0,06
33	Dosquebradas	5.818.693	388.677.458	394.496.151	0,07
34	Pereira	223.766.196	187.625.645	411.391.841	0,07
35	Yumbo - Valle	0	445.707.271	445.707.271	0,08
36	Bucaramanga	397.623.811	97.491.235	495.115.046	0,09
37	Caldas	338.103.463	168.238.583	506.342.046	0,09
38	Tolima	550.177.361	<b>24.380.998</b>	574.558.359	0,10
39	Bello	589.098.251	85.881.758	674.980.009	0,12
40	Caquetá	11.403.323	707.401.267	718.804.590	0,13
41	Cúcuta	750.467.755	<b>17.615.651</b>	768.083.406	0,13
42	Barrancabermeja	278.094.663	490.065.286	768.159.949	0,13
43	Ibagué	32.479.006	820.686.771	853.165.777	0,15
44	Huila	27.155.425	916.280.517	943.435.942	0,17
45	Vaupés	508.990.636	464.397.511	973.388.147	0,17
46	Putumayo	974.963.011	195.654.802	1.170.617.813	0,20

No.	CONTRALORÍA	CUANTÍA TOTAL DE BENEFICIOS FISCALES DIRECTOS CUANTIFICABLES (AHORROS + RECUPERACIONES) 2017	RECAUDO TOTAL 2017 PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL+ JURISDICCIÓN COACTIVA	SUMATORIA BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017	PART % BENEFICIOS FISCALES + RECAUDOS PRFJC 2017
47	Palmira	1.179.215.398	51.685.091	1.230.900.489	0,22
48	Casanare	1.027.968.455	278.641.815	1.306.610.270	0,23
49	Villavicencio	1.038.633.970	328.889.743	1.367.523.713	0,24
50	Popayán	0	1.378.589.750	1.378.589.750	0,24
51	Antioquia	1.599.689.874	<b>1.997.591</b>	1.601.687.465	0,28
52	Cali	1.704.873.502	<b>20.219.907</b>	1.725.093.409	0,30
53	Valle del Cauca	2.767.593.463	260.727.825	3.028.321.288	0,53
54	Boyacá	130.815.946	2.912.275.782	3.043.091.728	0,53
55	Soledad - Atlántico	4.113.239.711	<b>11.942.939</b>	4.125.182.650	0,72
56	Meta	5.086.432.000	260.731.904	5.347.163.904	0,94
57	Barranquilla	0	6.898.020.862	6.898.020.862	1,21
58	Cundinamarca	13.979.117.112	282.806.615	14.261.923.727	2,50
59	Manizales	17.688.893.746	181.956.401	17.870.850.147	3,13
60	Medellín	55.425.128.640	2.273.292.735	57.698.421.375	10,10
61	Risaralda	69.828.000.000	91.290.625	69.919.290.625	12,24
62	General de la Republica	79.830.783.353	58.963.556.997	138.794.340.350	24,31
63	BOGOTÁ	210.147.630.477	18.214.762.737	228.362.393.214	39,99
	TOTAL GENERAL	471.145.885.496	99.905.946.371	571.051.831.867	100,00

Fuente: DPC de marzo 5 de 2018 con radicado de la Auditoría General de la Republica AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2, sobre los cuales la Auditoría General de la Republica AGR dio traslado a todas las contralorías del país mediante oficio No. 2018210006221 de marzo 8 de 2018, el cual fue respondido parcialmente mediante comunicaciones físicas y correos electrónicos de cada una de las contralorías del país y pagina WEB de la contraloría de Santander.

En negrilla se han colocado valores por debajo de los veinticinco millones de pesos, por ejemplo de contraloría territorial de Antioquia con un recaudo en procesos de menos de dos millones de pesos, deja entrever que su funcionamiento es más costoso que su efectividad.

Sin tener en cuenta los Beneficios Indirectos cuantificables, contables, sociales y ambientales generados, se encontró que para el año 2017 las Contralorías del país generaron una tasa de retorno promedio del \$0.53. Esto significa que en promedio, por cada \$1 asignado en su presupuesto para las contralorías del país, estas retribuyeron \$0.53. La tasa de retorno consiste en determinar cuánto fue el valor recuperado por cada contraloría del valor del presupuesto asignado (Se debería calcular sobre el valor ejecutados, con el cual no se contó, el cual es aproximadamente del 95% del asignado, es decir

$\$1.071.473.335.253 \times 95\% = \$1.017.899.668.490$  con lo cual la tasa de retorno sería de  $\$0.56$  (AGR, 2018).

Caso contrario ocurre cuando se revisan los beneficios fiscales directos, en los cuales la misma contraloría por ejemplo supera los mil quinientos millones de pesos, dejando ver cómo están recuperando casi la mitad de lo que se les asigna como presupuesto con otras alternativas como el ahorro y los beneficios fiscales directos.

### AUDITORIAS REALIZADAS EN EL AÑO 2017 POR LAS CONTRALORÍAS DEL PAÍS

REGULAR/ REGULARIDAD	ESPECIAL/ DESEMPEÑO/ CUMPLIMIENTO / FINANCIERA	EXPRES / VISITA FISCAL / ABREVIADA	SEGUIMI ENTO	OTRAS MODALI DADES	CUENTA	TOTAL AUDITORÍAS
1.322	1.875	1.180	8	152	300	4.837

Fuente: DPC de marzo 5 de 2018 con radicado de la Auditoría General de la República AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2, sobre los cuales la Auditoría General de la República AGR dio traslado a todas las contralorías del país mediante oficio No. 20182100006221 de marzo 8 de 2018, el cual fue respondido parcialmente mediante comunicaciones físicas y correos electrónicos de cada una de las contralorías del país y página WEB de la contraloría de Santander.

### COBERTURA DE LAS CONTRALORÍAS DEL PAÍS EN EL AÑO 2017

No.	Contraloría	TOTAL AUDITORÍAS	NUMERO DE SUJETOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE PUNTOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE SUJETOS + PUNTOS DE CONTROL A CARGO	COBERTURA SOBRE SUJETOS	COBERTURA SOBRE SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL
1	Girón	0	2	14	16	0,00	0,00
2	Casanare	12	105	94	199	11,43	6,03
3	Chocó	13	53	160	213	24,53	6,10
4	Santander	57	201		201	28,36	28,36
5	Huila	40	131	2	133	30,53	30,08
6	Atlántico	20	64	68	132	31,25	15,15
7	Guajira	17	45	31	76	37,78	22,37
8	Guaviare	8	19	34	53	42,11	15,09
9	Norte de Santander	44	96	15	111	45,83	39,64

No.	Contraloría	TOTAL AUDITORÍAS	NUMERO DE SUJETOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE PUNTOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE SUJETOS + PUNTOS DE CONTROL A CARGO	COBERTURA SOBRE SUJETOS	COBERTURA SOBRE SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL
10	Ibagué	35	69	14	83	50,72	42,17
11	Arauca	14	26	43	69	53,85	20,29
12	Sucre	50	80	299	379	62,50	13,19
13	Meta	48	73	167	240	65,75	20,00
14	Tolima	99	146	304	450	67,81	22,00
15	General de la Republica	399	588	320	908	67,86	43,94
16	Caldas	59	81	52	133	72,84	44,36
17	Buenaventura	11	14	41	55	78,57	20,00
18	Boyacá	231	291	58	349	79,38	66,19
19	Bolívar	83	103		103	80,58	80,58
20	Valle del Cauca	118	146	84	230	80,82	51,30
21	Cesar	66	81	164	245	81,48	26,94
22	Nariño	122	149	148	297	81,88	41,08
23	Floridablanca	9	10	16	26	90,00	34,62
24	Magdalena	65	71		71	91,55	91,55
25	Quindío	35	36		36	97,22	97,22
26	Putumayo	39	36	173	209	100,00	18,66
27	Caquetá	64	42	227	269	100,00	23,79
28	Sincedejo	12	9	36	45	100,00	26,67
29	Valledupar	14	12	38	50	100,00	28,00
30	Medellín	75	50	217	267	100,00	28,09
31	Cundinamarca	189	91	580	671	100,00	28,17
32	Vichada	9	9	19	28	100,00	32,14
33	Soledad - Atlántico	12	6	31	37	100,00	32,43
34	Bello	15	2	44	46	100,00	32,61
35	Neiva	15	9	36	45	100,00	33,33
36	Montería	23	3	63	66	100,00	34,85
37	Villavicencio	25	10	54	64	100,00	39,06
38	Córdoba	226	89	489	578	100,00	39,10
39	Armenia	17	12	29	41	100,00	41,46
40	Bogotá	237	96	346	442	100,00	53,62
41	Santa Marta	14	5	20	25	100,00	56,00
42	Guainía	7	6	6	12	100,00	58,33
43	Vaupés	10	8	9	17	100,00	58,82
44	Amazonas	8	5	8	13	100,00	61,54
45	Pereira	60	19	69	88	100,00	68,18

No.	Contraloría	TOTAL AUDITORÍAS	NUMERO DE SUJETOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE PUNTOS DE CONTROL A CARGO	NUMERO DE SUJETOS + PUNTOS DE CONTROL A CARGO	COBERTURA SOBRE SUJETOS	COBERTURA SOBRE SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL
46	Manizales	65	19	70	89	100,00	73,03
47	Cali	44	19	31	50	100,00	88,00
48	Barranquilla	206	33	180	213	100,00	96,71
49	Palmira	16	6	5	11	100,00	100,00
50	Tuluá	30	9	2	11	100,00	100,00
51	Popayán	16	8	4	12	100,00	100,00
52	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	22	4	10	14	100,00	100,00
53	Cúcuta	30	12	7	19	100,00	100,00
54	Tunja	26	6	16	22	100,00	100,00
55	Yumbo - Valle	27	9	13	22	100,00	100,00
56	Dosquebradas	124	5	19	24	100,00	100,00
57	Barrancabermeja	57	8	16	24	100,00	100,00
58	Envigado	26	9	15	24	100,00	100,00
59	Soacha	30	7	21	28	100,00	100,00
60	Itagüí	67	5	25	30	100,00	100,00
61	Cartagena de Indias	36	24	9	33	100,00	100,00
62	Bucaramanga	81	15	49	64	100,00	100,00
63	Pasto	22	9	63	72	100,00	100,00
64	Cauca	145	132		132	100,00	100,00
65	Risaralda	168	88	68	156	100,00	100,00
66	Antioquia	873	445		445	100,00	100,00
	TOTAL GENERAL	4.837	4.071	5.245	9.316	100,00	51,92

Fuente: DPC de marzo 5 de 2018 con radicado de la Auditoría General de la Republica AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2, sobre los cuales la Auditoría General de la Republica AGR dio traslado a todas las contralorías del país mediante oficio No. 20182100006221 de marzo 8 de 2018, el cual fue respondido parcialmente mediante comunicaciones físicas y correos electrónicos de cada una de las contralorías del país y pagina WEB de la contraloría de Santander.

En el cuadro anterior se puede verificar, como se mencionó a lo largo de esta investigación la gran diferencia que existe entre el número de sujetos de control y las auditorias que se pueden realizar frente a los mismos, como, en algunas entidades es más fácil que en otras. Esto a causa de los funcionarios que trabajan en cada una, tal como se verifica en la tabla a continuación:

### **COSTO ANUAL POR FUNCIONARIO DE CADA CONTRALORIA**

## EN FUNCIÓN DEL PRESUPUESTO - AÑO 2017

En Pesos \$

CONS	CONTRALORÍA	TOTAL FUNCIONARIOS	PART %	APROPIACIÓN DEFINITIVA-AÑO 2017	COSTO ANUAL POR FUNCIONARIO
1	Girón	14	0,16	531.658.711	37.975.622
2	Meta	87	1,00	4.089.147.434	47.001.695
3	Barranquilla	133	1,53	7.050.842.005	53.013.850
4	Pasto	35	0,40	1.913.708.430	54.677.384
5	Sucre	49	0,57	2.885.940.728	58.896.750
6	Cúcuta	30	0,35	1.848.992.525	61.633.084
7	Pereira	48	0,55	3.005.179.194	62.607.900
8	Villavicencio	41	0,47	2.622.288.587	63.958.258
9	Sincelejo	15	0,17	998.725.697	66.581.713
10	Cartagena de Indias	98	1,13	6.542.871.239	66.763.992
11	Magdalena	54	0,62	3.694.870.471	68.423.527
12	Boyacá	82	0,95	5.727.213.160	69.844.063
13	Caquetá	20	0,23	1.410.933.000	70.546.650
14	Norte de Santander	65	0,75	4.641.404.352	71.406.221
15	Caldas	57	0,66	4.071.466.833	71.429.243
16	Guajira	20	0,23	1.432.651.642	71.632.582
17	Córdoba	54	0,62	4.045.976.041	74.925.482
18	Armenia	24	0,28	1.800.682.397	75.028.433
19	Tolima	80	0,92	6.032.327.211	75.404.090
20	Risaralda	46	0,53	3.468.862.419	75.410.053
21	Nariño	73	0,84	5.529.776.668	75.750.365
22	Palmira	29	0,33	2.225.876.925	76.754.377
23	Manizales	34	0,39	2.625.102.419	77.208.895
24	Atlántico	82	0,95	6.344.814.944	77.375.792
25	Popayán	14	0,16	1.084.184.955	77.441.783
27	Quindío	36	0,42	2.827.539.120	78.542.753
28	Montería	15	0,17	1.182.139.141	78.809.276
29	Soacha	20	0,23	1.592.641.450	79.632.073
30	Neiva	27	0,31	2.158.985.824	79.962.438
26	Chocó	22	0,27	1.790.770.729	81.398.670
31	Vichada	9	0,10	753.975.336	83.775.037
32	Floridablanca	18	0,21	1.543.380.490	85.743.361
33	Dosquebradas	9	0,10	781.113.039	86.790.338
34	Cesar	35	0,40	3.076.596.533	87.902.758
35	Santander	94	1,08	8.335.198.941	88.672.329
36	Tuluá	14	0,16	1.243.862.331	88.847.309

CONS	CONTRALORÍA	TOTAL FUNCIONARIOS	PART %	APROPIACIÓN DEFINITIVA-AÑO 2017	COSTO ANUAL POR FUNCIONARIO
37	Guainía	7	0,08	633.304.836	90.472.119
38	Tunja	18	0,21	1.633.456.974	90.747.610
39	Bello	22	0,25	2.002.408.198	91.018.554
40	Soledad - Atlántico	10	0,12	918.231.396	91.823.140
41	Huila	49	0,57	4.610.972.678	94.101.483
42	Santa Marta	16	0,18	1.512.889.432	94.555.590
43	Casanare	37	0,43	3.513.036.769	94.946.940
44	Envigado	27	0,31	2.578.185.000	95.488.333
45	Cundinamarca	203	2,34	19.497.425.375	96.046.430
46	Cauca	53	0,61	5.331.931.891	100.602.489
47	Medellín	339	3,91	34.349.354.703	101.325.530
48	Itagüí	26	0,30	2.637.161.084	101.429.272
49	Buenaventura	25	0,29	2.548.400.500	101.936.020
50	Bolívar	62	0,72	6.414.581.897	103.460.998
51	Guaviare	11	0,13	1.173.231.588	106.657.417
52	Cali	196	2,26	20.979.266.822	107.037.076
53	Ibagué	28	0,32	3.050.716.451	108.954.159
54	Antioquia	319	3,68	35.049.057.517	109.871.654
55	Valledupar	16	0,18	1.758.676.254	109.917.266
56	Yumbo - Valle	27	0,31	3.112.811.000	115.289.296
57	Putumayo	12	0,14	1.393.787.789	116.148.982
58	Bucaramanga	48	0,55	5.627.136.062	117.232.001
59	Valle del Cauca	124	1,43	14.647.182.588	118.122.440
60	Amazonas	8	0,09	955.237.729	119.404.716
61	Vaupés	6	0,07	740.237.744	123.372.957
62	Arauca	12	0,14	1.513.009.254	126.084.105
63	BOGOTÁ, D.C.	1.045	12,06	134.054.647.000	128.281.959
64	Barrancabermeja	20	0,23	2.822.756.688	141.137.834
65	General de la República + Fondo de Bienestar Social	4.289	49,50	641.308.558.234	149.524.028
66	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	26	0,30	4.193.980.879	161.306.957
	TOTAL	8.664	100,00	1.071.473.335.253	123.669.591

Fuente: DPC de marzo 5 de 2018 con radicado de la Auditoría General de la República AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2, sobre los cuales la Auditoría General de la República AGR dio traslado a todas las contralorías del país mediante oficio No. 20182100006221 de marzo 8 de 2018, el cual fue respondido parcialmente mediante comunicaciones físicas y correos electrónicos de cada una de las contralorías del país y página WEB de la contraloría de Santander.

Esto quiere decir que por cada funcionario el costo promedio anual para 2017 fue de \$123.669.591.

Costos 2017 de las contralorías del País:

Para el año 2017 las contralorías del país contaron con un presupuesto definitivo de \$1.071.473.335.253, de los cuales la Contraloría con más recursos asignados fue la Contraloría General de la Republica - CGR con un presupuesto definitivo de \$641.308.558.234 que equivale al 59.85% del total de las contralorías del país, el restante 40.15% corresponde a las 65 Contralorías Territoriales con \$430.164.777.019. Para el año 2017 se encontró que 49 Contralorías territoriales presentaron un presupuesto inferior a \$5.000.000.0000, lo cual denota un bajo presupuesto (Vargas, 2018).

Cómo pueden funcionar efectivamente estas entidades, si con estos números se puede verificar que la CGR tiene más ventajas sobre las Contralorías Territoriales, su interés siempre va a ser cerrarlas argumentando sobrecostos, cuando es ella misma la más costosa y menos efectiva.

Costo % de cada contraloría en función al presupuesto a auditar – 2017: En función a un presupuesto nacional de \$767.730.112.028.612 del año 2017, a la Contraloría General de la Republica le corresponde auditar la suma de \$599.871.208.708.430 y a las Contralorías territoriales \$167.858.903.320.182, equivalentes al 78.14% y 21.86% respectivamente

Sin embargo, la carga del control se invierte considerando que de un total de 9.316 Sujetos y Puntos de Control a cargo de las contralorías del país, 908 corresponden a la CGR y 8.408 a las Contralorías Territoriales que representan el 9.75% y 90.25% respectivamente (2018).

La CGR tiene sobre si menos responsabilidad que las Contralorías Territoriales, con una diferencia evidente, que solo demuestra una vez más la razón de la poca eficiencia que recae sobre las primeras.

En lo que respecta a los procesos de responsabilidad fiscal y cobros coactivos se encuentra:

**RECAUDOS DE PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
ORDINARIOS + VERBALES + COBROS COACTIVOS POR  
CONTRALORIA PARA EL AÑO 2017**

**En Pesos \$**

No.	CONTRALORÍA	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-ORDINARIO	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-VERBAL	CAPITAL RECAUDADO PROCESOS JURISDICCIÓN COACTIVA	RECAUDO TOTAL 2017 PRF + JC	PART %
1	Buenaventura	0	0	0	0	0,00
2	Girón	0	0	0	0	0,00
3	Santander	0	0	0	0	0,00
4	Sincelejo	0	0	0	0	0,00
5	Montería	0	0	0	0	0,00
6	Valledupar	0	0	0	0	0,00
7	Antioquia	1.997.591	0	0	1.997.591	0,00
8	Floridablanca	0	0	2.792.000	2.792.000	0,00
9	Santa Marta	0	0	7.024.202	7.024.202	0,01
10	Soledad - Atlántico	11.942.939	0	0	11.942.939	0,01
11	Guainía	16.481.498	0	0	16.481.498	0,02
12	Cúcuta		0	17.615.651	17.615.651	0,02
13	Cali	20.219.907	0	0	20.219.907	0,02
14	Tolima	24.380.998	0	0	24.380.998	0,02
15	Amazonas		0	24.620.427	24.620.427	0,02
16	Arauca	3.704.000	9.634.856	12.724.102	26.062.958	0,03
17	Vichada	4.937.043	0	21.611.463	26.548.506	0,03
18	Quindío	0	0	36.810.056	36.810.056	0,04
19	Armenia	1.000.000	0	42.303.351	43.303.351	0,04
20	Córdoba	19.761.111	0	24.653.856	44.414.967	0,04
21	Guajira	1.106.000	0	45.707.610	46.813.610	0,05
22	Palmira	51.685.091	0	0	51.685.091	0,05
23	Soacha	1.794.992	0	50.573.067	52.368.059	0,05
24	Guaviare	56.568.870	0	0	56.568.870	0,06
25	Norte de Santander	60.533.351	0	0	60.533.351	0,06
26	Itagüí	66.860.272	0	0	66.860.272	0,07
27	Pasto	0	19.383.232	56.619.261	76.002.493	0,08
28	Envigado	0	0	79.667.489	79.667.489	0,08
29	Bolívar	71.168.891	0	10.591.256	81.760.147	0,08
30	Tunja	6.164.089	0	77.293.262	83.457.351	0,08

No.	CONTRALORÍA	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-ORDINARIO	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-VERBAL	CAPITAL RECAUDADO PROCESOS JURISDICCIÓN COACTIVA	RECAUDO TOTAL 2017 PRF + JC	PART %
31	Bello	15.761.847	0	70.119.911	85.881.758	0,09
32	Nariño		0	86.241.285	86.241.285	0,09
33	Risaralda		0	91.290.625	91.290.625	0,09
34	Neiva	50.636.603	0	45.360.927	95.997.530	0,10
35	Bucaramanga		90.522.120	6.969.115	97.491.235	0,10
36	Cauca	31.151.084		77.008.877	108.159.961	0,11
37	Cesar	0	0	133.000.000	133.000.000	0,13
38	Cartagena de Indias	0	0	133.076.893	133.076.893	0,13
39	Chocó	73.315.490	8.786.000	51.151.316	133.252.806	0,13
40	Magdalena	8.381.508	0	139.639.445	148.020.953	0,15
41	Sucre	53.764.083	0	104.656.810	158.420.893	0,16
42	Caldas	105.181.033	0	63.057.550	168.238.583	0,17
43	Manizales	181.956.401	0	0	181.956.401	0,18
44	Pereira	187.625.645	0	0	187.625.645	0,19
45	Putumayo	11.522.530	0	184.132.272	195.654.802	0,20
46	Tuluá	66.461.436	0	130.081.687	196.543.123	0,20
47	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	212.940.911	0	0	212.940.911	0,21
48	Atlántico	135.876.990	0	110.831.347	246.708.337	0,25
49	Valle del Cauca	62.279.554	0	198.448.271	260.727.825	0,26
50	Meta	230.284.004	0	30.447.900	260.731.904	0,26
51	Casanare	270.989.160	0	7.652.655	278.641.815	0,28
52	Cundinamarca	41.538.415	0	241.268.200	282.806.615	0,28
53	Villavicencio	328.680.005	0	209.738	328.889.743	0,33
54	Dosquebradas	388.677.458	0	0	388.677.458	0,39
55	Yumbo - Valle	306.181.071	0	139.526.200	445.707.271	0,45
56	Vaupés	271.805.125	103.027.057	89.565.329	464.397.511	0,46
57	Barrancabermeja	406.332.068	0	83.733.218	490.065.286	0,49
58	Caquetá	707.401.267	0	0	707.401.267	0,71
59	Ibagué	439.582.118	0	381.104.653	820.686.771	0,82
60	Huila	572.768.607	0	343.511.910	916.280.517	0,92
61	Popayán	817.577.068	0	561.012.682	1.378.589.750	1,38
62	Medellín	37.720.664	0	2.235.572.071	2.273.292.735	2,28
63	Boyacá	0	0	2.912.275.782	2.912.275.782	2,92
64	Barranquilla	6.898.020.862	0	0	6.898.020.862	6,90
65	BOGOTÁ	0	0	18.214.762.737	18.214.762.737	18,23

No.	CONTRALORÍA	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-ORDINARIO	MONTO DE RECURSOS RECUPERADOS P.R.F-VERBAL	CAPITAL RECAUDADO PROCESOS JURISDICCIÓN COACTIVA	RECAUDO TOTAL 2017 PRF + JC	PART %
66	General de la Republica	0	0	58.963.556.997	58.963.556.997	59,02
	TOTAL GENERAL	13.334.719.650	231.353.265	86.339.873.456	99.905.946.371	100,00

Fuente: DPC de marzo 5 de 2018 con radicado de la Auditoría General de la Republica AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2, sobre los cuales la Auditoría General de la Republica AGR dio traslado a todas las contralorías del país mediante oficio No. 20182100006221 de marzo 8 de 2018, el cual fue respondido parcialmente mediante comunicaciones físicas y correos electrónicos de cada una de las contralorías del país y pagina WEB de la contraloría de Santander.

Con ocasión a los procesos de responsabilidad fiscal ordinarios y verbales y los cobros coactivos, en 2017 se efectuó el recaudo de \$99.905.946.371, de los cuales \$58.963.556.997 siendo el 59.02% generados por la CGR y \$40.942.389.375 equivalentes al 40.98% por las Contralorías Territoriales. Frente a los mismos es más efectiva la CGR, debido a que las entidades vigiladas manejan más recursos que las auditadas por las Contralorías Territoriales.

El recaudo más significativo de \$58.963.556.997 con el 59.02% fue efectuado por la CGR, seguido por la de Bogotá con \$18.214.762.737 y el 18.23%, Barranquilla con \$6.898.020.862 y el 6.90%, Boyacá con \$2.912.275.782 y el 2.92%, Medellín con \$2.273.292.735 y el 2.28% y Popayán con \$1.378.589.750 y el 1.38% (Vargas, 2018).

Con estos números también se evidencia cuales son en orden de recaudo las más eficientes.

#### 4 MARCO METODOLOGICO

En el presente trabajo se realiza una mención en forma estructurada y precisa sobre el marco metodológico, veremos que se despliega la metodología que permitió desarrollar este estudio y se presentan en él, aspectos como el paradigma, la clase, el método, la técnica y el tipo de investigación que fueron utilizados para efectuar la presente investigación.

Se menciona frente al marco metodológico, definiciones y conceptos de parte de algunos autores descritas así: “Conjunto de pasos, técnicas y procedimientos que se emplean para formular y resolver problemas” (Arias, 2006, p.16). También se encuentra que: “Es aquella ciencia que provee al investigador de una serie de conceptos, principios y leyes que le permiten encauzar de un modo eficiente y tendiente a la excelencia el proceso de la investigación científica, además es el proceso de la investigación, que está conformado por toda una serie de pasos lógicamente estructurados y relacionados entre sí (Cortes y otro, 2004, p.8)”.

Este método se basa en el planteamiento de hipótesis, que pueden ser confirmadas o descartadas por medios de investigaciones relacionadas al problema. Tamayo y Tamayo (2003) define al marco metodológico como “Un proceso que, mediante el método científico, procura obtener información relevante para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento”, dicho conocimiento se adquiere para relacionarlo con las hipótesis presentadas ante los problemas planteados (p.37).

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca establece como una de sus líneas de investigación “Derecho, sociedad y cultura en la formación jurídica”, que se tomó como línea guía de esta investigación teniendo en cuenta que: “Esta línea se define como el espacio de observación y análisis de los vínculos jurídicos y sociales que se tejen entre la comunidad a partir de la creación y aplicación del derecho (UCMC)”.

#### **4.1. Paradigma**

Es un método de investigación usado regularmente en las ciencias sociales en diferentes tipos de investigación como; teoría fundamentada, investigación acción, participativa, estudio de casos, entre otros. Que tienen como finalidad explorar y reconocer las relaciones sociales y entender al individuo desde su entorno. Explora los comportamientos humanos con el

objetivo de entender el entorno social y las motivaciones que la consolidan.

Es una investigación cualitativa porque se tomó una realidad, como lo es el control fiscal que tiene implicaciones institucionales.

#### **4.2. Método**

Este método, es aquél que parte los datos generales aceptados como válidos, para deducir por medio del razonamiento lógico, varias conjeturas, es decir; parte de verdades previamente establecidas como principios generales, para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su autenticidad. Propuesto y expuesto el problema de estudio y definidos tanto objetivos generales como específicos, se concluye la utilización del método deductivo para esta investigación. La deducción va de lo general a lo particular. Se utiliza este método como el más apropiado para el trabajo realizado.

#### **4.3. Forma de Investigación**

Es de corte teórico - jurídico elaborando un marco teórico conceptual que tiene un vasto desarrollo del control fiscal atribuido a las Contralorías Territoriales. Es aplicable en el contexto jurídico y social colombiano debido a que busca proveer una cartilla práctica enfocada al control fiscal territorial y utilizada para brindar información acerca del tema a los estudiantes de la universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (UCMC), para ampliar su ámbito de conocimiento frente a este tema.

#### **4.4. Tipo de investigación**

Investigación descriptiva y explicativa. En cuanto a la descriptiva este tipo de investigación según Sepúlveda y Solano (2008) consiste: "...en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la representación exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. No se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables" (p. 71). También se habla

de este tipo de investigación como; “partes o trozos de teoría con apoyo empírico moderado; esto es, estudios descriptivos que han detectado y definido ciertas variables y generalizaciones, ósea que existen variables sobre las cuales se fundamenta el estudio” (Sampieri, p.80). En cuanto a la explicativa se ha buscado con este trabajo determinar los orígenes y conocer porque suceden ciertos hechos con la delimitación de relaciones causales, tal como lo define Sampieri (p.93).

Se ha buscado establecer una información definida, haciendo una caracterización del problema objeto de estudio, realizando una investigación de carácter descriptivo propositivo porque simboliza un problema socio jurídico planteando una alternativa de solución.

#### **4.5. Técnica**

En el análisis de contenido se encuentran respuestas a los interrogantes formulados utilizando la técnica de análisis documental consultando documentos como: libros, códigos, revistas, documental periodístico, doctrina y jurisprudencia que proporcionan certeza, confiabilidad y objetividad. Se realiza la recopilación, extracción, análisis y síntesis de documentos para presentar resultados coherentes que llevan a los efectos de esta investigación.

## **5 CONCLUSIONES**

En el análisis y diagnóstico presente a lo largo de este trabajo, se encuentra una profunda necesidad de cambios estructurales en el funcionamiento del control fiscal en las entidades territoriales, iniciando por la necesidad de la tecnología como columna vertebral para unos resultados

más eficientes, sin embargo de que serviría si quienes la manejan no tienen principios como la ética y los valores para evitar el soborno, la avaricia y la perversión pues al pasar por alto los malos manejos, la tecnología también podría ser manipulada.

El que muchos funcionarios permanezcan en sus puestos desde que entran hasta su jubilación también facilita la entrada de la corrupción por lo que sería muy útil la rotación de los mismos, en diferentes puestos de su mismo nivel con una permanencia no mayor a dos años.

Otro tema importante es el que muchos funcionarios prefieren el inicio del cobro coactivo a conciliar, esto debido a que en estos casos dichas conciliaciones deben ser asumidas del presupuesto de las entidades, sin contar con que pueden someterse a un proceso de repetición.

La ley ha surtido a estas entidades con un marco legal que les da gran respaldo para la realización de sus funciones, debido a esto se ve la necesidad de un gran músculo financiero para fortalecerlas y poder alcanzar el cumplimiento de sus funciones.

Frente a la cobertura de las Contralorías Territoriales, su creación se da de acuerdo a categorías como se explicó anteriormente, lo que deja a muchos territorios fuera del control fiscal, no porque no tengan responsabilidad sino porque son lugares del país olvidados que por su ubicación geográfica no permiten un control eficaz y difícil el alcance de los órganos de control asignados a estos lugares.

El análisis del riesgo para evitar la probabilidad de ocurrencia o disminuir el impacto del riesgo de detrimento patrimonial, es un tema que debería ser implementado en las entidades del Estado para prevenir que los recursos financieros sean amenazados, esto por medio de las oficinas de control interno. Es muy fácil culpar a una entidad de ineficiente que tomar las

medidas necesarias para que entre todos se pueda realizar una función más eficaz de la administración pública.

Como se vio a lo largo de este trabajo las entidades territoriales están faltas de recursos y de personal capacitado, por lo que sus resultados no son los requeridos para la responsabilidad que pesa sobre sus hombros, es una corresponsabilidad con las entidades vigiladas, pues en sus manuales también se debe fortalecer el control interno como medida para mejorar los estándares de las mismas y hacer a un lado la corrupción.

Es de gran afán para el actual contralor Edgardo Maya Villazón eliminar las Contralorías Territoriales sin embargo como lo menciona Juliana Ramírez al centralizar, no solo desprotegen los Municipios sino que sería una puerta abierta para mayores focos de corrupción (2017).

Los ingresos serian directamente a la contraloría y envés de ser un fortalecimiento sería un foco de clientelismo y descomposición de la institucionalidad que a la fecha esta descentralizada.

En el Consejo Nacional de contralores, el Contralor de la época sugirió lo siguiente: "...que éstos sean elegidos por meritocracia, por una entidad académica y, se aparte esta decisión de las asambleas departamentales, para que se reafirme su carácter técnico, con plena autonomía para actuar y que no estén asociadas a intereses políticos o de cualquier otro tipo (Periódico El Planeta, 2012)". Esto dejaría transparencia en su elección y permitiría que aquellos que se escojan sean personas capacitadas.

## **6 ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN**

Como se ha visto en líneas anteriores, el control fiscal en Colombia ha sido usado de tal manera que ha desencadenado en una cantidad de insuficiencias ventiladas a lo largo de este trabajo, pero como lo importante no es juzgar sino construir y aportar, por medio de esta investigación se quiere dar una alternativa de solución acorde con las necesidades de la

academia, quien en último caso es corresponsable de instruir sobre el tema antes de que los estudiantes sean inmersos en el mundo profesional.

Es de gran importancia académica y social, ampliar el espectro que tienen los estudiantes de derecho sobre esta temática, ya que esto puede generar que se amplíe el debate académico sobre la situación de las Contralorías Territoriales y así mismo, se aportara más soluciones y alternativas que permitan una mejora continua sobre el control fiscal territorial en Colombia.

Se propende en todo caso a la educación e información sobre la temática aportando una cartilla para la materia de Derecho Administrativo General, dando un recurso que expone una propuesta de reforma al control fiscal, la cual será dada a conocer a los estudiantes, solicitando a la universidad espacios en la clase de Derecho Administrativo para socializar la misma.

Así mismo, se solicitará un aporte por parte de los estudiantes, que permita tener certeza sobre el conocimiento adquirido por estos sobre la temática tratada.

La cartilla presentará en forma corta y sucinta una introducción sobre el control fiscal territorial en Colombia y al final presentará una propuesta que pretende mejorar y reforzar la situación de las Contralorías Territoriales, dilucidada desde varios ángulos percibidos por medio de este trabajo.

Abarcara entonces:

- A. Antecedentes históricos.
- B. Normatividad.
- C. Funciones.
- D. Situación actual de las contralorías.
- E. Propuesta de reforma al control fiscal en Colombia. Punto que se realiza a continuación:

## **PROPUESTA DE REFORMA AL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA**

1. Un trabajo frontal en el estudiantado respecto a los temas de corrupción, pues la misma empieza en la falsificación de una incapacidad, la copia en clase, etc., que no se da solo en estudiantes de colegio sino más grave en la universidad. Esto hace que se plantee un trabajo en el carácter de los estudiantes, pues no es solo formar buenos abogados sino profesionales capaces de mantener su carácter frente al ofrecimiento que les hace la corrupción en el ámbito en que se desempeñen.

2. De aquí la importancia en el compromiso de las directivas institucionales de la universidad por abarcar estos temas iniciando desde cada aula, tener pleno conocimiento de los maestros no solo en su área profesional sino en el desarrollo de sus carreras, pues esto denota en gran manera lo que reciben los estudiantes para el desenvolvimiento en su área profesional.

Este es el punto inicial para que aquellos que se especialicen en el control fiscal conozcan lo que van a enfrentar y sepan superar y vencer con éxito cualquier ofrecimiento que este por fuera de la ley. La academia puede ser ese diferenciador que se base no solo en enseñar teoría sino también en formar carácter, es decir profesionales integrales.

3. En lo que respecta específicamente a las Contralorías Territoriales, como se ha desbordado la capacidad tecnológica, jurídica y técnica de las mismas, una de las propuestas es su fortalecimiento de forma presupuestal.

4. Que todas las contralorías manejen el mismo estándar tecnológico, mejorando y controlando un sistema de gestión de procesos en las que son más débiles.

5. El sistema posterior y selectivo le ha atado las manos a estas entidades, pues su actuar solo se puede dar luego de la existencia de una defraudación al presupuesto nacional. Se requiere entonces un enfoque

integral dirigido a la prevención y el control social. Un mayor interés de la sociedad frente a su integración en las veedurías ciudadanas.

5. Frente a la centralización del control fiscal en la CGR no se ve como la mejor medida para lograr eficiencia y efectividad para la lucha contra la corrupción. Es el fortalecimiento del nivel territorial de la administración pública y del control a la misma, a partir de una verdadera descentralización, con garantías de autonomía para tomar decisiones estratégicas en las regiones.

La democracia participativa, la profundización de la descentralización administrativa y fiscal y lo que concierne al ordenamiento territorial son puntos importantes para abarcar el mencionado fortalecimiento.

6. En lo que respecta al control fiscal se encuentra una fractura entre el control fiscal interno y externo, con una falta de unificación de procesos, dejando como consecuencia la falta de resultados esperados.

7. Existe un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial, con 63 contralorías. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema, nacional y territorial, generando malversación de recursos y otras ineficiencias. Es decir cada contraloría no puede ser una república independiente que hace las cosas a su antojo, aquí es donde unos estándares claros llevan a un mejor desenvolvimiento en sus procesos.

8. Abandono de autonomía y escasez de presupuesto, tecnología y formación; falta de estímulos que lleven al mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías.

9. Que en los procesos de responsabilidad fiscal no operen ni la caducidad, ni la prescripción, por tener implicación de recursos públicos en recuperación.

10. Meritocracia para elección de contralores y funcionarios de todos los niveles.

11. Meritocracia para la escogencia del Contralor General de la Republica sin la injerencia del Congreso de la Republica.

12.El presupuesto asignado a cada contraloría sea no por estándares técnicos ajenos a sus necesidades sino por el contrario, a partir de un estudio técnico en donde se involucre puntos de control, funcionamiento, capacitación y tecnología.

13.Fortalecimiento de las oficinas de control interno, en donde puedan realizar control preventivo, comunicar advertencias a causa de este control, promulguen sanciones significativas y publiquen sus resultados.

14. Evaluación interna de resultados con corta periodicidad y en donde existan más de tres resultados desfavorables por negligencia, estos servidores sean removidos.

15.Incremento de la planta de personal tanto de la CGR como de las Contralorías Territoriales.

16.Finalmente propuestas tales como la necesidad del fortalecimiento apoyado en auditoria internacional, un mejor manejo del gasto, cooperación del ejecutivo con el nuevo contralor, traerían un nuevo aire al control fiscal en Colombia.

## **ANEXOS**

ANEXO 1. Cartilla Propuesta Reforma al Control fiscal territorial

## BIBLIOGRAFIA

Arias, F. (2006). *Proyecto de investigación: introducción a la metodología científica*. (5° ed.). Caracas: Espítome.

Auditoría General de la Republica de Colombia. *Debilidad institucional de las Contralorías Departamentales según Índice Transparencia de las*

*Entidades Públicas (ITEP)*, 2015. Bogotá DC. Edición: Auditoría General de la República.

Auditoría General de la Republica de Colombia. *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial en Colombia*, 2011. Bogotá DC: ISBN 978-958-99001-3-0

Auditoría General de la Republica de Colombia. *Informe de Gestión del Auditor General de la República para el año 2001-2002*. Bogotá, 2002, p. 15.

Auditoría General de la Republica de Colombia. Dpc 5 de marzo de 2018.

AGR 2018-233-000838-2 y 2018-233-000839-2. Aviso de prensa. Las contralorías del país reportaron en el año 2017 beneficios y recaudos por \$571.051.831.867 y una tasa de retorno del 53%

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de noviembre de 1979, C.P. Carlos Galindo Pinilla, Proceso 2896, Radicado 209250-357-CE-SEC1-1979-11-05

Constitución Política de Colombia

Constitución Política de Chile

Contraloría General de la Republica. Recuperado el 16 de marzo de 2018 de: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores>

Contraloría General de la Republica. Informe de Gestión de la Contraloría General de la República. “Una gestión fiscal ética y eficiente: así cumplimos”. Informe de los cuatro años de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2006-2010. pp. 54, 55 y 56.

Correa G, E. Pinzón, M, H. 2011. “Responsabilidad fiscal en Colombia” proyecto de investigación. Especialización en derecho administrativo de la Universidad Gran Colombia.

Correa G, E. Pinzón, M, H. 2011. "Responsabilidad fiscal en Colombia"  
Revista Prolegómenos derechos y valores, vol. xv, núm. 29, enero-junio,  
2012, ISSN 0121-182X. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá,  
Colombia. pp. 173-188

Corte Constitucional. Sentencia C-374 de 1995 M.P. Dr. Antonio Barrera  
Carbonel.

Corte Constitucional. Sentencia C-167 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz

Corte Constitucional. Sentencia C113 de 1999.

Corte Constitucional. Sentencia C-364 de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-1176 de 2004 M.P. Dra. Clara Inés Vargas  
Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-971 de 2004. MP. Dr. Manuel José  
Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005.

Corte Constitucional Sentencia C701 de 2010.

Corte Constitucional Sentencia C103 de 2015.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,  
sentencia del 5 de noviembre de 1979, C.P. Carlos Galindo Pinilla,  
Proceso 2896, Radicado 209250-357-CE-SEC1-1979-11-05

Cortes, M e Iglesias, M. 2004. Generalidades sobre metodología de la  
investigación. Universidad Autónoma del Carmen. México. p.8.

Decreto Ley 267 de 2000

Decreto 925 de 1976

Espinosa, Esther y Martínez, John. Medición del nivel de desempeño en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y sancionatorio de la contraloría distrital de Buenaventura vigencia (2009-2010). Trabajo de grado Administrador de Empresas. Buenaventura: Universidad del Valle. Facultad de Administración de Empresas. Departamento de Administración de Empresas, 2012.p.77.

EUROSAI. Normas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recuperado el 01 de agosto de 2018 de: <https://www.eurosai.org/es/topMenu/ISSAI.html>

García, A. Julio de 2017. Tribunal de cuentas de España. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Hernández, Sampieri. Sf. *Metodología de la Investigación*. Recuperado el 14 de junio de 2018 de: [http://eduvirtual.cuc.edu.co/moodle/pluginfile.php/197667/mod\\_resource/content/0/Hern%C3%A1ndez%20Sampieri%20Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%206%20ed%20Cap%205.pdf](http://eduvirtual.cuc.edu.co/moodle/pluginfile.php/197667/mod_resource/content/0/Hern%C3%A1ndez%20Sampieri%20Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%206%20ed%20Cap%205.pdf)

INTOSAI. Misión. Recuperado el 01 de agosto de 2018 de: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

INTOSAI. 2013. ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoria del sector público.

Jiménez, I. Julio de 2017. Auditoria de cumplimiento. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Ley 42 de 1993

Ley 136 de 1994

Ley 610 de 2000

Ley 617 de 2000

Ley 850 de 2003

Ley 1416 de 2010

Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción.

Ley 1551 de 2012

López, O. C. Control Fiscal Territorial: Fundamentos de Reforma. Facultad de Jurisprudencia – Bogotá. Editorial Universidad del Rosario. 2006. ISBN: 958-8298-22-9.

Ochoa Díaz, H. (2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema de Control Fiscal Nacional. Universidad ICESI. Estudios Gerenciales No. 89-Octubre-diciembre de 2003.

Quinche R, Manuel. 2009. *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*. Ed. Universidad del Rosario.

Quintero, G y Villa, D. 2005. *Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial*. Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín.

Ramírez, Juliana. 20 de enero de 2017. Asuntos Legales. La Republica: "Acabar contralorías en las regiones sería un golpe a la

descentralización". Recuperado el 22 de marzo de 2018 de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/acabar-contralorias-en-las-regiones-seria-un-golpe-a-la-descentralizacion-2461531>

Rodríguez, Aurelio. Eficiencia y efectividad del régimen de control fiscal en Colombia y del sistema de vigilancia fiscal en España. Maestría en Derecho público. Bogotá DC: Universidad Santo Tomas. Facultad de derecho. 2014.

Rodríguez, B. A. Sindicalismo estatal: un problema, o un derecho. Trabajo de grado Trabajadora Social. Bogotá D.C.: Corporación Universitaria Republicana. Facultad de Trabajo Social. 2013. p. 30 -31.

RCN Radio. Reficar responde a Contraloría que no hay actos de corrupción en la refinería. Recuperado el 07 de mayo de 2018 de: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/reficar-la-contraloria-general-no-actos-corrupcion-la-refineria>

Sánchez, C. A. & Otros. Control fiscal territorial. Diagnóstico y perspectivas. Revista Scielo. Estudios Socio - Jurídicos. vol.8 no.2 Bogotá July/Dec. 2006. ISSN 0124-0579

Santos, M. E. (2016). La misión Kemmerer. *Revista Credencial*. Septiembre 2016. Recuperado de: <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-mision-kemmerer>

Saus, J. 2014."En los orígenes del constitucionalismo moderno. La obra de Montesquieu". Facultad de Administración y Ciencias Sociales - Universidad ORT Uruguay. Seminario Interno de Discusión Teórica del Dpto. de Estudios Internacionales de la Universidad ORT Uruguay. 4 de junio de 2014.

Secondat, Ch. L. de, Barón de Montesquieu. 1748. *El espíritu de las leyes*.

Solano de J, Nancy y Sepúlveda L, Myriam. (2008). Metodología de la Investigación Social y Jurídica. Bogotá, Colombia. Editorial: Ibáñez, p.71.

Soto, J.A. 2015. Control Excepcional. *Periódico el Pílon*. Recuperado el 10 de mayo de 2018 de: <http://elpilon.com.co/control-excepcional/>

Soto, M. Julio de 2017. Gasto público eficiente para contribuir al desarrollo. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Pérez, D. Julio de 2017. Auditorias de cumplimiento, Contraloría General de la República de Chile. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Tamayo y Tamayo. (2003). *El Proceso de la Investigación Científica*. Limusa Noriega Editores. 4ta. Edición. México.

Torres, J.C. 10 de marzo 2017. ¿Se deben eliminar las contralorías territoriales? *Periódico el Espectador*. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de: <http://blogs.elespectador.com/actualidad/utopeando/se-deben-eliminar-las-contralorias-territoriales>.

- Vargas, J y otros. 2018. Propuesta para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del control fiscal. Frente Común – Contraloría de Bogotá D.C.
- Villar, L. Julio de 2017. Control fiscal y seguimiento presupuestal en el proceso de ajuste de la economía colombiana. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.
- Yli-Viikari, T. Julio de 2017. Nuevos desarrollos de metodología de control fiscal. En E. Maya (Contralor General), *Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia*. Seminario llevado a cabo en Bogotá, Colombia.