

**LA EFICACIA DEL CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO DURANTE EL
PERÍODO 2014-2018 EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL REALIZADO POR
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PREVIO LA ENTRADA EN
VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019**



SERGIO ANDRÉS RODRÍGUEZ RINCÓN

FABIO SERRANO LEYVA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

UNIVERSIDAD DE LA COSTA

PROGRAMA DE DERECHO

VILLAVICENCIO META

AGOSTO DE 2021

Dedicatoria

Dedico este trabajo con gran amor a toda mi familia por el apoyo incondicional, por siempre impulsarme a ser mejor y lograr con éxito mi carrera

SERGIO ANDRÉS RODRÍGUEZ RINCÓN

Este trabajo está dedicado con todo mi cariño para mi familia; de manera especial a mi esposa; quienes han puesto toda su confianza para lograr un objetivo más en mi vida.

FABIO SERRANO LEYVA

Agradecimientos

Agradecemos a Dios por bendecirnos la vida, por guiarnos a lo largo de nuestra existencia, ser el apoyo y fortaleza en aquellos momentos de dificultad y de debilidad.

Gracias a nuestros padres por ser los principales promotores de nuestros sueños, por confiar y creer en nuestras expectativas, por los consejos, valores y principios que nos han inculcado.

También quiero agradecer a mi querida Universidad de la Costa, directivos y docentes por la organización del programa de Derecho en la ciudad de Villavicencio.

SERGIO ANDRÉS RODRÍGUEZ RINCÓN

Agradezco a Dios por guiarme durante este camino y por permitirme concluir con tan anhelado objetivo.

A mi esposa e hijos quienes son mi mayor motor de vida y e inspiración y que a través de su amor, paciencia y apoyo incondicional me ayudaron a trazar este camino.

A mi madre, hermano y demás familiares que me ayudaron a culminar esta maravillosa etapa.

Y por supuesto a mi Universidad y a todas las autoridades, por permitirme concluir con esta etapa de mi vida, gracias por la paciencia, orientación y guía en el desarrollo de esta investigación.

FABIO SERRANO LEYVA

Resumen

Uno de los principales métodos que posee el estado para el cumplimiento de sus fines, es la utilización de recursos públicos, con los cuales, se realiza la implementación de políticas, planes, programas y proyectos, destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus conciudadanos, en sus diversos niveles y aspectos económicos y sociales. Gracias a ello, surge la necesidad de implementar un control fiscal sobre el erario y la Constitución Política Colombiana en los artículos 119 y 267, le otorga esa responsabilidad a la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, para la realización un control posterior y selectivo a las actividades que efectúan a las entidades que hacen parte de la estructura del estado y a particulares que administren o manejen dineros y bienes de la Nación.

Las actuaciones de la Contraloría General de Republica, se encuentran sujetas a sus límites de competencia, una vez el daño se ha consumado y a las acciones para resarcir el daño patrimonial y dando cumplimiento al mandato constitucional de salvaguardar los recursos públicos y resarcir el daño ocasionado al patrimonio público como consecuencia de una actuación dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, apertura para el periodo 2014-2018 un total de 4141 procesos de responsabilidad fiscal por una cuantía de \$21,6 billones, por ello, se abordó aspectos relacionados con la eficacia del control posterior y selectivo durante el período 2014-2018 en el ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría General de la República previo la entrada en vigencia del acto legislativo 04 de 2019.

Palabras Clave: Control Fiscal, Control Posterior y Selectivo, Control Concomitante y Preventivo.

Abstract

One of the main methods that the state has for the fulfillment of its purposes is the use of public resources, with which the implementation of policies, plans, programs and projects is carried out, aimed at satisfying the basic needs of its fellow citizens, at its various levels and economic and social aspects. Thanks to this, the need arises to implement a fiscal control over the treasury and the Colombian Political Constitution in articles 119 and 267, gives that responsibility to the Comptroller General of the Republic and the Territorial Comptrollers, to carry out a subsequent control and selective to the activities carried out by the entities that are part of the state structure and individuals who administer or manage the money and assets of the Nation.

The actions of the Comptroller General of the Republic are subject to its limits of competence, once the damage has been consummated and the actions to compensate the patrimonial damage and in compliance with the constitutional mandate to safeguard public resources and compensate the damage caused to the public patrimony as a result of a fraudulent or seriously culpable action by one of its agents, opening for the 2014-2018 period a total of 4,141 tax liability proceedings for an amount of \$ 21.6 billion, therefore, aspects related to the effectiveness of the subsequent and selective control during the 2014-2018 period in the fiscal control exercise carried out by the Office of the Comptroller General of the Republic prior to the entry into force of legislative act 04 of 2019.

Keywords: Fiscal Control, Subsequent and Selective Control, Concomitant and Preventive Control

Tabla de Contenido

Listado de Tablas y Figuras	9
Introducción	11
Capítulo I	13
Objetivos	15
Objetivo General	15
Objetivos Específicos.....	15
Justificación	16
Delimitación.....	18
Delimitación Espacial	18
Delimitación Temporal	18
Delimitación Científica.....	18
Línea	18
Sublínea.....	18
Capítulo II	19
Marco Teórico.....	19
Antecedentes de Investigación.....	19
Bases Teóricas	20
Administración Pública.....	21
Control Fiscal.....	22
Nociones de Control Fiscal.....	23
Características y Herramientas del Control Fiscal.....	33
Principios del Control Fiscal:.....	36
Gestión Fiscal.....	42
Contraloría General de la República.....	43
Control Macro	43
Control Micro.....	44
Proceso de Responsabilidad Fiscal	44
Control Posterior y Selectivo	45
Control Concomitante y Preventivo.....	45
Las TIC en el Sistema de Control Fiscal	50

Referentes Históricos	54
Referentes Contextuales.....	55
Estructura del Control Fiscal en Colombia.....	55
Control Fiscal Micro	58
Control Fiscal Macro	59
El Proceso de Responsabilidad Fiscal.....	59
Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal	62
Marco Legal.....	70
Capítulo III.....	73
Metodología Completa.....	73
Técnicas de Investigación	75
Instrumentos de Investigación	77
Análisis y Discusión de Resultados	77
Generalidades del Control Fiscal 2014-2018.....	77
Cobertura del Control	80
Beneficios del Control Fiscal 2014-2018	82
Hallazgos Fiscales 2014-2018	83
Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad.....	83
Contraloría Delegada para el Sector Social	84
Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente.....	85
Contraloría Delegada Para el Sector de Minas y Energía.....	85
Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional	86
Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario	88
Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras	88
Control Fiscal Micro al Sistema General de Regalías	89
Resultados en Procesos de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva 2014-2018	90
Autos de Imputación de Responsabilidad Fiscal	91
Fallos Con Responsabilidad Fiscal	91
Resarcimiento en Procesos de Responsabilidad Fiscal e Indagaciones Preliminares.....	91
Recaudo en Jurisdicción Coactiva	92
Recaudo en Jurisdicción Coactiva - Comparativo con Cuatrienio Anterior.....	92
Total Resarcimiento al Patrimonio Público	93

Conclusiones	94
Recomendaciones	97
Referencias.....	100

Listado de Tablas y Figuras

Tablas

Tabla 1 Planes de Vigilancia y Control Fiscal 2014-2018	81
Tabla 2 Auditorías con Nuevo Enfoque de Control Fiscal 2017-II y 2018-I	81
Tabla 3 Cobertura en Recursos del Control Fiscal 2014-2018	82
Tabla 4 Hallazgos Sector Defensa, Justicia y Seguridad 2014-2018.....	83
Tabla 5 Hallazgos Sector Social 2014-2018	84
Tabla 6 Hallazgos Sector Medio Ambiente 2014-2018.....	85
Tabla 7 Hallazgos Sector Minas y Energía 2014-2018	86
Tabla 8 Hallazgos Sector Infraestructura, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional 2014-2018.....	87
Tabla 9 Hallazgos Sector Agropecuario 2014-2018	88
Tabla 10 Hallazgos Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras 2014-2018.....	89
Tabla 11 Hallazgos de Regalías 2014-2018.....	90
Tabla 12 Procesos de Responsabilidad Iniciados 2014-2018	91
Tabla 13 Resarcimiento en Procesos de Responsabilidad Fiscal e Indagaciones Preliminares 2014-2018	92
Tabla 14 Recaudos Jurisdicción Coactiva 2014-2018	92
Tabla 15 Resarcimiento del Patrimonio del Estado	93

Figuras

Figura 1 Órganos de Control Fiscal	57
Figura 2 Diagrama del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal	60
Figura 3 Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal	65
Figura 4 Adecuación del Trámite del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal	66
Figura 5 Etapas del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal	66
Figura 6 Otras Etapas del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal.....	67
Figura 7 Audiencia de Descargos del Proceso verbal de Responsabilidad Fiscal.....	67
Figura 8 Recursos del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal	68
Figura 9 Audiencia de Decisión del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal	68
Figura 10 Continuación Audiencia de Decisión del Proceso verbal de Responsabilidad Fiscal..	69

Figura 11 Última Etapa de la Audiencia de Decisión del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal 69

Figura 12 Comparativo periodo anterior 2010 2014 vs 2014 - 2018 Jurisdicción Coactiva 93

Introducción

El tema del control fiscal y su impacto en la salvaguarda del patrimonio público se ha convertido en los últimos años, en el centro de un arduo debate en torno a las modificaciones al modelo que se debe adoptar para facilitar el resarcimiento del daño al erario que, a manera de dolo o culpa, se cause como consecuencia de la acción fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

La Constitución de 1991 introdujo en nuestro país una nueva forma de Estado: El Estado Social de Derecho que significa una concepción revaluada de democracia en la cual se reconoce, como lo señala Manuel García Pelayo, que: “no es posible un ejercicio real de la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas”. La constitución de 1991 deja en cabeza de las contralorías toda la tarea de control posterior y selectivo de los recursos públicos, de forma que se garantice la aplicación de los principios que rigen la administración pública, esto es, eficiencia, equidad, eficacia, participación ciudadana, economía, celeridad, entre otros.

En concordancia con lo anterior la presente investigación pretende describir el modelo de control fiscal adoptado en Colombia, haciendo especial énfasis en la evolución que ha tenido a lo largo de los años y su impacto en el mejoramiento de la gerencia pública y la aplicación de buenas prácticas administrativas que maximicen los resultados esperados tanto por el mismo aparato estatal como por la sociedad en general, especialmente aquellos sectores más necesitados a los cuales debe llegar la inversión del Estado para mitigar la desigualdad y problemas relacionados con necesidades insatisfechas, bajos niveles de vida, pobreza extrema y falta de acceso a servicios públicos y oportunidades de progreso en general.

Resulta de esta forma de suma importancia detallar el origen, evolución y comportamiento del sistema de control fiscal en Colombia para encontrar parte de las respuestas a los diversos cuestionamientos que se le formulan desde la sociedad y gremios; desde el mismo carácter posterior y selectivo en su operacionalización, pasando por la forma de elección del Contralor General de la República y los Contralores territoriales, hasta los métodos de auditoría utilizados para llevar a cabo la misión encomendada por mandato constitucional.

Se espera que esta investigación proporcione evidencias de la efectividad del sistema de control fiscal a través de la revisión de los resultados de la gestión en Colombia entre los años 2014-2018 de la Contraloría General de la República, de modo que facilite la explicación del desempeño del organismo de control en su labor constitucional de controlar y garantizar el buen uso de los recursos públicos, aportando de esta forma las recomendaciones útiles que redunden en la mejora significativa los resultados esperados de los organismos de control fiscal en Colombia.

Capítulo I

Planteamiento del Problema

Apelando a la historia podemos afirmar que el tema del control fiscal ha sido discutido por diversas naciones desde diversas perspectivas sin tener en cuenta el sistema político y modelo económico de cada Estado. Inevitablemente nuestro país no ha estado al margen de este debate teniendo en cuenta que desde la época del descubrimiento y la colonia ya los controles de los bienes de la monarquía habían adquirido especial importancia dentro del sistema administrativo de entonces.

Es así como cinco siglos después, se introdujeron modificaciones en la administración de los recursos públicos desde la óptica del control fiscal, lo cual ha venido desencadenando en sucesivos fracasos y pobres resultados institucionales, puesto que la acción auditora de los entes encargados de realizar la vigilancia fiscal, en este caso las contralorías, no cuentan con las suficientes herramientas para garantizar el resarcimiento del daño patrimonial con ocasión de la mala gestión de funcionarios públicos, y que el mismo carácter administrativo del proceso de responsabilidad fiscal promueve la falta de efectividad del control fiscal, representado en numerosas nulidades, fallos sin responsabilidad fiscal por no comprobarse la culpa grave o dolo de los imputados o presuntos responsables fiscales, adicional a la dificultad en el cumplimiento de las medidas cautelares que en determinado momento podrían asegurar la compensación del detrimento patrimonial al erario.

Sin duda alguna, los entes de control han sido sometidos a diversos cuestionamientos tanto de tipo ético, conceptual y operativo que, han ido minando la percepción positiva de la ciudadanía entorno al papel que por mandato constitucional les corresponde desarrollar como garante de la correcta ejecución de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta el informe de gestión de la Contraloría General de la República 2014-2018, que, a su vez es la delimitación temporal que se define para la presente investigación en el entendido de que recoge la gestión del Contralor General de la República para ese periodo, tenemos que:

Se puede determinar que se llevaron a cabo un total de 2.060 auditorías a un total de 225 sujetos de control, con un monto de recursos auditados de \$2.281 billones, logrando en promedio una cobertura anual del 78,1% frente al valor total de los recursos públicos que anualmente se pone a disposición de la Administración para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De acuerdo a este mismo informe tenemos que durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2014 y el 31 de mayo de 2018, el acumulado de beneficios del proceso auditor representados en ahorros y recuperaciones, ascendió a \$1,06 billones, esto representa sólo el 0,046% (p.41).

El anterior monto teniendo en cuenta los altos costos de funcionamiento de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales (las cuales arrojan indicadores más bajos de eficiencia y eficacia) denotan la baja efectividad del control fiscal en Colombia, sumado a problemas estructurales relacionados con la manera de elección del Contralor General de la República, contralores departamentales y municipales, la insuficiencia de recursos humanos, tecnológicos y financieros para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal, y, aún más, para tramitarlos por el procedimiento verbal creado por el Estatuto Anticorrupción. La existencia de figuras procesales que demoran o retroceden el proceso, limitaciones de recursos de carácter tecnológico, logístico y financiero, las grandes dificultades para recaudar las deudas fiscales que son comunes a las entidades públicas cuando de cobrar dinero se trata. (Ordoñez, et al, 2018).

Es entonces importante poder establecer que si con las nuevas herramientas otorgadas mediante el Acto Legislativo 04 del año 2019 que faculta a la Contraloría General de la República de ejercer además de un control posterior y selectivo, que este sea preventivo y concomitante, no implicando con esto una coadministración con los sujetos vigilados y, mediante el uso de las tecnologías poder aumentar su eficacia en la procura de la protección del patrimonio público, además, evitar llegar al inicio de procesos de responsabilidad fiscal y mediante el sistema de alertas tempranas se puedan tomar los correctivos que sean necesarios para que el dinero público sea invertido de conformidad con la finalidad prevista.

Formulación del Problema

De acuerdo a lo anterior se plantea la siguiente pregunta que deberá resolver el desarrollo de la presente investigación:

¿Es el Control Posterior y Selectivo el obstáculo más perjudicial al que se enfrentó la Contraloría General de la República en el ejercicio del control fiscal en Colombia período 2014-2018 previo a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019?

Objetivos

Objetivo General

Analizar si el Control Posterior y Selectivo como mecanismo de control fiscal en Colombia era un obstáculo para evitar el detrimento al erario.

Objetivos Específicos

- Explicar los antecedentes del control fiscal en Colombia y sus cambios más representativos.

- Especificar los resultados de la función de control y responsabilidad fiscal en los años 2014-2018 de la Contraloría General de la República, de modo que facilite la explicación del desempeño del organismo en su labor constitucional de vigilancia y control de los recursos públicos.
- Establecer la importancia del Control Preventivo y Concomitante y el uso de las tecnologías en el ejercicio del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República.

Justificación

En la actualidad el tema del correcto, eficiente y pulcro manejo de los recursos públicos se ha convertido en una exigencia para los gobernantes de turno , y, una expectativa para el grueso de la sociedad en general, ya que de la efectividad con que se realice esta función pública depende en gran medida la percepción de la buena gestión del Estado; aunado ello a la capacidad y contundencia con las que se ejecuten los recursos públicos para dar respuesta a las principales problemáticas y necesidades de la población, en especial la más vulnerable, de manera que se cumplan con los fines del Estado social de derecho, y se respete el marco normativo que regula la acción fiscal de los funcionarios públicos y particulares que manejan o administran bienes y recursos del Estado.

Tomando como referencia el estudio elaborado y publicado por la ONU y Transparencia Internacional, (2019) donde se analizó el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2018, el estudio escalafonó a Colombia en el puesto 99 de 180 países analizados y usando una escala donde cero es altamente corrupto y 100 es el país con menos corrupción, Colombia tiene apenas 36 puntos, habiendo bajado un punto de 2017 a 2018, es decir que apenas pudo superar los 30 puntos, lo que de alguna confirma la percepción de la ciudadanía acerca de alta corrupción en los diferentes niveles de la administración pública.

Una vez identificados los obstáculos de índole jurídico y práctico que tienen los entes de control en el impulso de los procesos de responsabilidad fiscal como herramienta de resarcimiento del daño patrimonial al Estado, se pueden formular alternativas que mejoren los indicadores y resultados de estos, y se genere una cultura de lo público que transforme el pensamiento y comportamiento de la sociedad en torno al manejo pulcro y transparente que ameritan los recursos públicos.

Dada la baja percepción que tiene la ciudadanía acerca del desempeño de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales en el ejercicio de la función que la Constitución les ha encomendado, los costos de funcionamiento considerablemente altos de estos entes, los pobres resultados de gestión alcanzados y la alta politización a la que se han venido sometiendo, se hace necesario realizar la presente investigación para conocer y entender en detalle a la luz de la constitución, la ley la jurisprudencia, cómo está conformado el sistema de control fiscal en Colombia, cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo, cómo funciona en la práctica de la vigilancia fiscal y cuáles han sido sus aportes al mejoramiento de la gestión pública en todos sus niveles.

Se pretende con la presente investigación establecer aquellos factores que imposibilitan que los organismos de control fiscal obtengan mejores resultados en sus procesos misionales, y, específicamente en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, apoyado en la consulta de fuentes primarias y secundarias de investigación.

Delimitación

Delimitación Espacial

El proyecto propuesto se encontrará enmarcado dentro la función pública del control fiscal y vigilancia de la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación representado en los informes presentados por la Contraloría General de la Nación.

Delimitación Temporal

Los datos que serán considerados para la realización del trabajo de investigación propuesto serán enmarcados dentro del periodo 2014 – 2018 concerniente a los resultados de la función de control y responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República; se tendrá como base este periodo en atención a que en el mismo aún no se contaba con la herramienta de control preventivo y concomitante incorporado mediante el Acto Legislativo 09 del año 2019 y reglamentado mediante el Decreto Ley 403 de 2020. Permitiendo determinar si el control posterior y selectivo era un impedimento para que el proceso fiscal en aras de la salvaguarda del erario fuera insuficiente además de carecer de herramientas jurídicas y tecnológicas para su debida implementación.

Delimitación Científica

Esta investigación se encuentra orientada bajo un diseño descriptivo, método analítico con un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo).

Línea

Neurociencia Cognitiva y Salud Mental

Sublínea

Relaciones Individuo-Estado, Democracia y Ciudadanía

Capítulo II

Marco Teórico

Antecedentes de Investigación

Los recursos públicos representan un medio eficaz a través de los cuales el Estado logra mediante la implementación de políticas, planes, programas y proyectos, satisfacer las necesidades básicas y solucionar los problemas más apremiantes de la ciudadanía; buscando el mejoramiento del nivel de vida de éstos y por consiguiente cumplir con su deber legal de gobernar eficientemente en procura del beneficio de los más vulnerables y población más pobre.

Pero, ese manejo del erario se puede ver expuesto a malos manejos, *Younes (2015)* afirma que la gestión pública lleva inmersa los instrumentos a través de los cuales se van a hacer efectivo el cumplimiento de las funciones del Estado, de igual forma, se establecen los controles que deben definirse de forma que respeten el ordenamiento jurídico y garanticen los derechos de los gobernados. La idea de un poder desbordado ha instado a diseñar un sistema variado de controles con capacidad para hacer frente a las amenazas que puedan representar las malas prácticas de los organismos estatales.

El control fiscal es un aspecto necesario en toda democracia, ya que se requiere tener un control técnico y en tiempo real de los recursos públicos, que facilite el beneficio de la población y la correcta administración, ejecución e inversión del erario. “En Colombia la función pública del Control Fiscal es ejercida por la Contraloría General de la República -CGR-, máximo órgano de control fiscal, que es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal”. (Artículo 1 Decreto 267, 2000).

Bases Teóricas

La Constitución de 1991 introdujo un cambio importante al definir para Colombia un nuevo modelo fundamentado en el control posterior y selectivo, centrado en (Artículo 267 C.P., 1991) hacer énfasis en que la vigilancia se centrará en un control financiero, de gestión y de resultados que atienda los objetivos y metas de los diferentes planes, programas y proyectos ejecutados por el Estado.

El concepto y fundamentación del control fiscal en el ordenamiento colombiano se define en la Constitución Política (artículos 119 y 267) “una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”, y, les encarga a las contralorías la función de vigilancia de la gestión fiscal de aquellos encargados de manejar los recursos de la Nación. Sin embargo, como lo señala Barretto (2018) el carácter de posterioridad y selectividad que le otorga la constitución de 1991 se queda corto en gestión y cumplimiento de sus fines, ya que conlleva a que la Contraloría únicamente pueda actuar bajo la óptica de unos límites competenciales una vez el daño se ha consumado, conllevando de acuerdo a Córdoba (2019) a que las acciones que adelantan los entes de control para resarcir el daño patrimonial al Estado como consecuencia de conductas dolosas o gravemente culposas, sean inocuas al presentarse la insolvencia de los responsables fiscales, dificultando la recuperación del valor de dicho detrimento.

Sin duda alguna la sociedad reclama cada vez más, resultados contundentes contra la corrupción dado lo sensible que reviste el tema de la administración de los recursos del Estado, si tomamos el indicador de corrupción del Centro de Estudios latinoamericanos – CESLA-, sintetiza a través de un análisis factorial para el año 2018, la información que, sobre el fenómeno

de la corrupción han suministrado las siguientes instituciones internacionales, tales como: Banco Mundial, Transparencia Internaciones, Foro Económico Mundial, Fundación Heritage, Freedom House y Fundación Bertelsmann. El indicador se cuantifica siguiendo el siguiente criterio:

Para conocer el estado de los países, la escala de 0-20 significa nivel bajo de corrupción y política anticorrupción recomendable. 21-40: Nivel moderado de corrupción y adecuada política anticorrupción 41-60: Nivel preocupante de corrupción y política anticorrupción laxa. 61-80: Nivel alto de corrupción y debilidad extrema en política anticorrupción. 81-100: Nivel alarmante de corrupción y pésimo control. (Money Diario Digital Financiero, 2018, parr.1).

De otra parte, se puede afirmar que el país en cuanto a percepción de la corrupción en el país pasó de 37 a 36 puntos sobre 100 cayendo del puesto 96 a 99 entre 180 países medidos por la institución Transparencia Internacional. De igual manera, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 2018, elaborado por la ONG Transparencia Internacional, mostró que más de dos tercios de los países tienen una puntuación de menos de 50 puntos en una escala donde 100 equivaldría a una nación muy limpia y cero a una muy corrupta. (Revista Dinero, 2019, parr.1).

Para abordar la efectividad el control fiscal en Colombia se hace necesario retomar algunos conceptos que deben quedar claros a la luz de su aplicación el ámbito constitucional y legal, con el fin de comprender su papel en la labor de vigilancia de los recursos públicos:

Administración Pública

Es el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión de Estado y otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los

poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de “administración pública” a la vez que pueden existir juegos de “administración general” en los cuatro poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno. (Vargas, 2012).

Control Fiscal

El control fiscal es una función pública que se ha venido ejerciendo desde hace más de 95 años mediante la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se ejerce por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales. La materia y objeto del control fiscal es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la Hacienda Pública. (Contraloría General de la República, 2018)

Tomando en cuenta lo normado en la carta magna y las leyes, el control fiscal en Colombia es desarrollado por 63 contralorías, una del orden nacional- La Contraloría General de la República- que vigila los recursos de propiedad de la Nación, 32 contralorías departamentales (artículo 272 de la CP) y 30 municipales y distritales (art. 21 de la ley 617 de 2000), que funcionan en aquellos municipios de primera categoría y de categoría especial, igualmente en los de segunda categoría que tengan más de 100 mil habitantes.

El artículo cuarto (4) de la ley 42 de 1993 lo define:

El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las

auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley. (Congreso de la República, 1993).

Nociones de Control Fiscal

La estructura del Estado colombiano está integrada por órganos autónomos e independientes los cuales son indispensables en el cumplimiento de los fines del Estado, dentro de los órganos autónomos e independientes encontramos los órganos de control, particularmente la Contraloría General de la República (CGR), las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales y a la Auditoría General de la República (Mondragón. 2016).

El control fiscal en Colombia se desarrollaba de tres formas antes de la reforma estipulada en la carta del 91, así:

- Un control fiscal previo o preventivo, que consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. (Decreto 925, 1976).
- Un control perceptivo que consistía en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros. (Decreto 925, 1976).
- Y un control posterior que radicaba en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. (Decreto 925, 1976).

Ahora bien, con la expedición de la Constitución Política de 1991 en el artículo 267, se estipuló que la labor de vigilancia fiscal sería ejercida por la Contraloría General de la República, como máxima instancia de control fiscal, examinando la gestión fiscal de las entidades y particulares que manejen o administren dineros y bienes del Estado. En el mismo articulado se señala que dicho control a los recursos públicos sería de carácter posterior y selectivo, esto es, se llevaría a cabo una vez estos fueran ejecutados; acabando con la posibilidad de coadministrar con el ejecutivo, principal crítica que se le realizaba al modelo y que solía traducirse en actos de corrupción. En el acto legislativo 04 de 2019 modificando el artículo 267 de la carta constitucional se introduce el concepto de control preventivo y concomitante así:

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. (Congreso de la República, 2019).

Las cada vez más constantes noticias donde se dejan al descubierto casos de mal manejo de recursos del erario ponen de manifiesto la desconfianza de la sociedad no sólo en sus gobernantes sino en aquellas instituciones que deben velar por el buen uso de los recursos estatales.

Tomando como referencia el estudio elaborado y publicado por la ONU y Transparencia Internacional (2019) donde se analizó el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2018, el estudio escalafonó a Colombia en el puesto 99 de 180 países analizados y usando una escala

donde cero es altamente corrupto y 100 es el país con menos corrupción, Colombia tiene apenas 36 puntos, habiendo bajado un punto de 2017 a 2018, es decir que apenas pudo superar los 30 puntos.

Lo anterior ha precipitado que el tema de la corrupción se haya catapultado hasta los primeros lugares de importancia respecto a los problemas más críticos con que cuenta el país en la actualidad. “El fenómeno de la corrupción se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos y el control fiscal, son entre otras áreas de gestión en donde resulta evidente la desnaturalización de la función pública por este fenómeno”. (Martínez & Ramírez: 2006. p. 46)

El desarrollo entendido como el proceso que habilita cambios orientados a mejorar las condiciones de vida humana. (Bertoni, Castelnovo, Cuello, Fleitas, Pera, Rodríguez & Rumeau: 2011), se puede ver minimizado por las malas prácticas administrativas que de manera fraudulenta y premeditada desvían del verdadero fin la correcta utilización de los recursos públicos, en especial los que van dirigidos en planes, programas y proyectos a la población con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas.

Así las cosas, el control social se encuentra citado en la carta magna como ya se ha dicho mediante la función de vigilancia de los recursos del erario y el planteamiento de pautas para que la gestión fiscal de las entidades o particulares que manejen recursos del Estado corresponda a los principios que rigen la administración pública en pro de la maximización del impacto en la sociedad de la ejecución de estos.

El control fiscal se halla normado en la ley 42 de 1993, por medio de la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Dicha norma establece en su artículo cuarto (4):

El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley. (Congreso de la República, 1993).

En cuanto al control selectivo se puede decir que se refiere a 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. Son las Contralorías las en desarrollo de las auditorías ejercen el control posterior y selectivo.

Resulta de suma importancia resaltar que el control fiscal representa una función especializada, de carácter público, la cual desarrolla la vigilancia de la administración de los recursos públicos en sus diversos niveles atendiendo los principios de eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. logrando potencializar los resultados en cuanto a objetivos y metas se refiere. Por lo anterior podemos señalar que: “sin embargo, un aspecto que se encuentra en la evolución del Control Fiscal se fundamenta en el Estado de Derecho, el cual se manifiesta en la responsabilidad que deben tener las personas por todas las actuaciones que vayan en contra de la Constitución y la ley” (Maldonado, 2014, p. 141).

En Colombia a raíz de la nueva Constitución de 1991 el constituyente definió el control fiscal como una función pública que tiene como objetivo vigilar la gestión fiscal de las instituciones del Estado y de los particulares que administren recursos públicos, de igual manera, se otorgó a esta función pública el control sobre los resultados de la gerencia pública en cumplimiento de la misión para la cual fueron creadas estas instituciones, es decir, se ejerce control en el plano macroeconómico y sectorial, a través de la evaluación a los resultados de la implementación de las políticas públicas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La Corte Constitucional ha definido el control fiscal como:

Una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares. (Corte Constitucional. Sentencia C – 374 de 1995. MP. Antonio Barrera Carbonell; agosto 24 de 1995).

En sentencia C-103 de 2015, la Corte Constitucional reitera que el Control Fiscal: “Constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público” (p.15).

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-499 de 1998 determinó que el control fiscal es:

“El mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado. En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición” (p.1).

En general se puede afirmar que el concepto de control ha evolucionado, de tal forma que ya no sólo se considera una herramienta para prevenir o detectar irregularidades, sino como un comportamiento homogéneo dentro de la administración, orientado al logro de los objetivos y metas institucionales; no obstante, esta concepción es válida cuando la sociedad y las mismas organizaciones estatales se encuentran preparadas para la aplicación de estos nuevos lineamientos de control. (Vásquez: 2000. P. 53).

Según Bresser (2000) el control fiscal es un valor que debe caracterizar la democracia de todo Gobierno, fundamentado en la rendición de cuentas a la ciudadanía, la transparencia y el control participativo a que tiene derecho la sociedad sobre los recursos del Estado; coadyuvando en la tarea de limitar el poder de los gobernantes.

La Corte Constitucional al respecto, en la Sentencia C-529 de 1993 expresó que es importante el Control Fiscal porque “A través de él se determina si la gestión pública de los recursos del estado se adelantó conforme a las normas jurídicas, los principios constitucionales, contables, presupuestales los objetivos, planes programas y proyectos del Estado a través de sus gestores fiscales” (p.21).

Apelando a lo expresado por la Organización latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores- OLACEFS (2014) acerca de que el control fiscal es importante para “una sana economía de cualquier nación, esta debe ser adaptada a las realidades del país,

estudiada y ser aplicada con la más estricta disciplina, a fin de lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo que persigue” (p. 13).

En cuanto a los objetivos de la función pública del control fiscal la Corte Constitucional expresó que:

Proteger el patrimonio público; garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. De esta forma, la jurisprudencia emitida de manera consecutiva por este tribunal pone de manifiesto que el proceso de responsabilidad fiscal es de carácter netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos. (Corte Constitucional, Sentencia C-512 de 2013, p. 3).

Para el caso colombiano cabe anotar que el modelo de control fiscal es el continental tal como lo afirma Ipiñazar (2016) el cual crea un órgano auxiliar del poder legislativo, siendo estos de carácter unipersonales, resultando en constante lucha por mantener la independencia del parlamento. Younes (2006) cataloga “al modelo unipersonal como el de las contralorías propiamente dichas, de organismos autónomos, pero no jurisdiccionales y al modelo colegiado como sistema de Cortes o Tribunales de Cuentas, como organismos jurisdiccionales” (p. 429).

Se pueden mencionar como ventajas del modelo unipersonal, donde se designa a una sola persona. de acuerdo a García (2006), distribuye el peso político en la elección por parte del Parlamento y posteriormente sobre el mismo funcionamiento del ente de control, insta a los

partidos a un acuerdo acerca del candidato idóneo y adecuado para el cargo, es un modelo de menor costo por consiguiente con más medios para su operación respecto al colegiado; en su contra puede decirse que puede ser subjetivo ante la facilidad de ser influenciado por la dirigencia política.

Entre tanto el sistema de órgano colegiado permite el debate, mayor objetividad, organización y pluralidad, aunado a la duración del periodo de sus miembros lo que se traduce en mayor independencia y capacidad de gestión, por lo tanto “La influencia política en los órganos de Control Externo también radica, en gran medida, en la duración del mandato de los miembros y en sus posibilidades o no de reelección” (García, 2008, p. 37).

Pero sin duda alguna existen factores que en determinado momento pueden afectar los resultados esperados por la sociedad en cuanto a la función de vigilancia de los recursos públicos, entre ellas la cultura de lo público, clientelismo, organización interna, tecnología, experticia de los investigadores y auditores, entre otras.

Así las cosas, se tiene que la Contraloría General de la República realiza el control posterior y selectivo a la gestión fiscal pudiendo identificar hallazgos de tipo fiscal, disciplinario o penal, los cuales al ser valorados se trasladan a las respectivas instancias para lo de su competencia, esto es, a la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

Respecto a los hallazgos con alcance fiscal se trasladan a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para que adelante el respectivo proceso de responsabilidad fiscal para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos o particulares que administran fondos o bienes del Estado, que a título de dolo o culpa grave hayan causado como producto de su gestión fiscal, detrimento al patrimonio de la Nación.

La Contraloría General de la República al ejercer su función de vigilancia mediante el control fiscal micro (auditorías) y el proceso de responsabilidad fiscal reglado en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, se deja claramente estipulado las dos etapas de acción del ente de control así:

- La vigilancia, posterior y selectiva, a la ejecución del presupuesto público por los sujetos de control,
- El posterior impulso y trámite del proceso de responsabilidad fiscal para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos o particulares que causaron el daño al patrimonio público, buscando que el mismo sea resarcido de forma adecuada.

De acuerdo a lo anterior la Corte Constitucional en Sentencia C-103 (2015) retoma lo señalado por la sentencia C-557 (2009) en la cual se aclara que el control posterior consta de dos momentos:

La labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; el inicio de procesos de responsabilidad fiscal: “En cuanto a los momentos del control fiscal la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el control fiscal, el cual es posterior y selectivo, se desarrolla en dos momentos diferenciados que sin embargo se encuentran entre sí claramente vinculado. Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados.

En un segundo momento, y si de la labor de vigilancia primeramente practicada surgen elementos de juicio a partir de los cuales se pueden inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, se inicia el proceso de responsabilidad fiscal, orientado a ‘obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa. (Corte Constitucional, Sentencia C-557, 2009)

Sin embargo, y a pesar de los avances que en materia de incorporación de tecnología y sistemas de control técnicos y en tiempo real que se han venido integrando al modelo de fiscalización, la corrupción sigue representando un grave problema para el Estado y para la misma sociedad, que observa impotente cómo los recursos estatales que deberían invertirse en temas sociales de gran apremio para las poblaciones más vulnerables y necesitadas, se dilapidan sin que los responsables asuman logren resarcir el detrimento, y mucho menos corran con penas o sanciones ejemplarizantes que dejen precedentes para dejar claro lo sagrado de los recursos públicos y la cosa pública en general.

Respecto a lo anterior se hace necesario tener claro que:

“La corrupción en el sector público, se concreta en un conjunto de prácticas mediante las cuales diversos agentes -gobnantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental- aprovechan, para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos” (Copello, 2011, p.2).

Lamentablemente al ser el control que ejercen las contralorías, posterior y selectivo, se percibe la acción de estos órganos como ineficiente ya que cuando se abordan las auditorías y se

inician los procesos de responsabilidad fiscal, gran parte del daño al patrimonio público resulta difícil de resarcir, entre otras cosas porque los presuntos responsables han entrado en insolvencia, haciendo imposible esta tarea.

En entrevista rendida por (Maya, 2018) a la revista Semana, el 14 de agosto de 2018, se afirma que:

Las cifras de la Contraloría muestran que las 2060 auditorías adelantadas durante el último cuatrienio produjeron 36.800 hallazgos de presuntas irregularidades administrativas, cientos de ellos de carácter penal, y sus pérdidas pueden tasarse alrededor de 14 billones de pesos. Estamos viviendo uno de esos momentos en la historia del país en el que tenemos que tomar medidas drásticas para acabar con la corrupción. Hay funcionarios de alto nivel investigados entre gobernadores y ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes, también, se refirió los desfalcos a la Salud, los juegos nacionales de Ibagué, el crédito del Banco Agrario a Navelena, los recursos gestionados por SALUDCOOP y MEDIMÁS, detrimento en 800 mil millones de pesos en las regalías y dineros represados sin gestionar a pesar de que las regiones necesitan de obras para financiar y concluyo diciendo “ si nosotros no destruimos la corrupción la corrupción destruye el estado.

Resulta preocupante y triste, observar hasta qué punto los tentáculos de la corrupción han permeado los distintos niveles del aparato gubernamental, para apoderarse del erario sin respetar las necesidades y problemas críticos de la población más vulnerable, la cual debería ser objeto de las políticas, planes, programas y proyectos que se formulan y presupuestan financieramente para acortar la brecha de las grandes desigualdades que sufre nuestro país.

Características y Herramientas del Control Fiscal

Como ya lo hemos venido afirmando de acuerdo al artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es posterior y selectivo, contrario al que venía ejerciendo ya que “el ejercicio de un control previo era un elemento más obstaculizador que asegurador de un ejercicio eficaz de la actividad del control fiscal”. (Mira, et al, 2001. p. 55).

De esta forma se institucionalizó la idea de que las contralorías deben revisar la gestión fiscal desde la óptica de los resultados obtenidos, dejando las medidas de prevención en cabeza de la misma entidad sujeto de control.

En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. (Constitución Política de Colombia. Art. 269. Julio 7 de 1991).

Ahora bien, tratando de explicar el concepto de control selectivo tenemos que representar:

“La elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (Ramírez: 2008. p. 47).

El Acto Legislativo 04 del 2019 (A. L. 04/19) fue producto de una iniciativa del Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte. Se adicionó el inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política, para prescribir que el control fiscal concomitante y preventivo es de carácter excepcional y no tiene efectos vinculantes. Una importante precisión en la norma es que dicho control no implica coadministración y que el ejercicio de este está a cargo exclusivamente del Contralor General de la República. (Gómez Lee, 2020, *Ámbito Jurídico*.)

Igualmente, si bien es cierto que en la Constitución, se hace referencia al control previo y selectivo cuando se regula el control fiscal como la función pública de vigilancia de la gestión fiscal atribuida a la Contraloría General de la República, por ello no puede interpretarse que el motivo de la reforma constitucional haya tenido por objeto reducir el control fiscal únicamente al control posterior, pues sería contradictorio con el contenido del artículo 267 de la Constitución (Economía Colombiana N.º 331, 2011).

De acuerdo a Vásquez (2000, como se citó en Vallejo) se reconocen seis reglas básicas de control fiscal:

- El control fiscal debe tener en cuenta la evaluación de todo el gasto público y no solamente la forma en que este fue invertido
- El Control fiscal, aunque es posterior, debe ser preparado y planeado previamente, el organismo encargado de este tipo de control debe estudiar a profundidad la entidad sujeta de control, en pocas palabras el control fiscal no es un mecanismo que permita improvisación si lo que se quieren son resultados adecuados.
- Las entidades públicas deben diseñar indicadores adecuados, es decir, que para la evaluación del sujeto de control debe haber pautas de comparación no solo con entidades del sector público que desempeñen las mismas funciones sino incluso con entidades de carácter privado.
- El control fiscal es permanente, debe vigilar todas las actuaciones de la administración, más no obstaculizarlas.
- Debe ser oportuno, con el fin de no dificultar la labor de fiscalización
- Los resultados deben ser publicados de manera clara. (Vásquez: 2000. p. 59).

El artículo 271 de la Constitución Política (1993) como consecuencia del acto legislativo 04 de 2019 quedó así: “Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”. De igual manera el artículo 267 modificado por el acto legislativo 04 de 2019 en su aparte afirma que “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales” .

En cuanto al proceso de responsabilidad fiscal como mecanismo que pretende resarcir el daño al patrimonio público también tuvo tratamiento en la reforma constitucional así “El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley”. (Acto Legislativo 04, 2019).

Principios del Control Fiscal:

Al remitirnos al Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, en su artículo tercero se observa que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en los siguientes principios:

- La Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

- La Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.
- La Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
- La Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
- Valoración de Costos Ambientales: En virtud de este principio el ejercicio de la gestión fiscal debe considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental.
- Concurrencia: En virtud de este principio, la Contraloría General de la República comparte la competencia de la vigilancia y control fiscal sobre los sujetos y objetos de control fiscal de las contralorías territoriales en los términos definidos por la ley.
- Coordinación: En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal.
- Desarrollo sostenible: En virtud de este principio, la gestión económico- financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración

de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal. Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.

- Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.
- Especialización técnica: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal exigen calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio propio del respectivo sector y de sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se desarrollan.
- Inoponibilidad en el acceso a la información: En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.
- Tecnificación: En virtud de este principio, las actividades de vigilancia y control fiscal se apoyarán en la gestión de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, como inteligencia artificial, analítica y minería de datos, para la determinación anticipada o posterior de las causas de las malas prácticas de

gestión fiscal y la focalización de las acciones de vigilancia y control fiscal. con observancia de la normatividad que regula el tratamiento de datos personales.

- **Integralidad:** En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad , con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales .
- **Oportunidad:** En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.
- **Prevalencia:** En virtud de este principio, las competencias de la Contraloría General de la República primarán respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el presente Decreto Ley y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Decreto Ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República.

- **Selectividad:** En virtud de este principio, el control fiscal se realizará en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo.
- **Subsidiariedad:** En virtud de este principio, el ejercicio de las competencias entre contralorías debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, sin perjuicio de que, por causas relacionadas con la imposibilidad para ejercer eficiente u objetivamente, la Contraloría General de la República pueda intervenir en los asuntos propios de las contralorías territoriales en los términos previstos en el presente Decreto Ley. (Función pública, 2020)

La Constitución de 1991 introdujo el cambio del control numérico por el de gestión y resultados, dejando de lado la noción del control previo por uno más moderno de carácter posterior y selectivo, adicional podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público según el acto legislativo 04 de 2019 que modificó el artículo 267 de la Constitución, y que fuese de esta forma colaborador en el mejoramiento de la gestión pública en todos sus niveles.

El nuevo modelo se fundamenta en tres elementos que se complementan recíprocamente: el control fiscal externo a cargo de órganos estatales técnicos dotados de autonomía, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República; el control fiscal interno de la administración; y la ciudadanía organizada en ejercicio del poder originario de la soberanía popular. La estructura orgánica del sistema de control fiscal insertado en la carta política de 1991 está conformado por la Contraloría General de la República

y las contralorías Departamentales en primera instancia, cada una con autonomía en el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre el territorio y dineros de su competencia (Constitución Política, art 267, 272) y en segundo término la Auditoría General de la República con sus funciones de vigilancia fiscal sobre las primeras (Congreso de la República, Constitución Política, art. 274, 1991).

Ahora, de igual forma se incorpora el concepto del control interno, el cual debe adelantar la misma entidad pública en aras de garantizar una gestión eficiente, transparente y efectiva, que se fundamente sobre la premisa del mejoramiento continuo acorde con los estándares de calidad generalmente aceptados.

La Constitución de 1991 y específicamente el artículo tres dan la oportunidad a la ciudadanía en general de velar por el acompañamiento en la vigilancia de los recursos públicos, mandato este que se convierte en parte fundamental de la nueva relación entre administración pública y sociedad, todo esto, afianzando la tarea de capacitación en control y participación ciudadana, creación de redes de veedurías e integración de la comunidad en el mismo desarrollo del control fiscal. El Dr. Diego Younes Moreno (2000) lo resume de manera efectiva cuando afirma que este sistema de participación debe expresarse a través de todo el ordenamiento jurídico y como principio general de derecho.

Otros puntos inéditos que introduce la carta política de 1991 son por ejemplo el control de gestión y resultados de la gestión fiscal configurando un control fiscal integral, la aparición de la figura del Auditor General como vigilante de la gestión de las Contralorías, el paso del control fiscal previo y numérico al control posterior y selectivo, la delegación excepcional del control fiscal a particulares, previa autorización del Consejo de Estado o Tribunal Administrativo según

fuere la jurisdicción, y el desarrollo del control preventivo y concomitante, este último contemplado en la reforma constitucional del acto legislativo 04 de 2019.

Gestión Fiscal

Teniendo en cuenta la sentencia C-623 de 1999 de la Corte Constitucional:

La vigilancia de la gestión fiscal comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin: la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 1999, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz)

Apelando al artículo octavo (8) de la ley 42 de 1993 tenemos que:

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de estos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración. (Congreso de la República, ley 42, 1993)

El artículo noveno de la citada norma establece que para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

De acuerdo con lo anterior “el insumo y objeto de la función pública del control fiscal, es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la hacienda pública” (Peláez y Tuta, 2013).

Contraloría General de la República

Según el artículo 267 de la Constitución Política (1991) representa el máximo órgano de control fiscal del país, teniendo como funciones misionales procurar el adecuado uso de los recursos públicos y coadyuvar en la modernización del Estado mediante el mejoramiento de las prácticas administrativas que orientan la gestión pública.

Control Macro

Se refiere a la revisión de las cuentas que hacen parte de las finanzas públicas y el nivel de cumplimiento del alcance de los objetivos macroeconómicos:

La constituyen las estadísticas fiscales del Estado, elaboradas por la Contraloría, a partir de las cuales se determina el resultado fiscal de la Nación; ello a su vez, permite extraer conclusiones sobre la consistencia de la política fiscal y estimar y analizar los costos incurridos en la ejecución de esta. Hacen parte de este control, la certificación de las finanzas del Estado, la cual finalmente se consigna en el informe que debe presentar el Contralor General ante el Congreso de la

República, al señor presidente de la República y la opinión pública; de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 268 de la Constitución Nacional.” (Contraloría,2015)

Así mismo, en la misma medida, se ejerce a través de la Auditoría al Balance General de la Nación, la presentación de la Cuenta General del presupuesto y el Tesoro, a su vez el informe sobre el Estado de la Deuda Pública y el Informe sobre Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales renovables y no renovables.

Control Micro

En desarrollo de las facultades otorgadas por mandato constitucional, este control hace alusión al examen que se efectúa a las entidades que hacen parte de la estructura del estado y a particulares que administren o manejen dineros y bienes de la Nación.

Se lleva a cabo a través de la programación, ejecución y seguimiento de las auditorías integrales mediante las cuales se revisa periódicamente la gestión de los sujetos de control tal como lo afirma la Contraloría General de la República (2015):

Una auditoría es un proceso impuesto sobre una actividad realizada por alguien a quien se le ha concedido autonomía para ejecutarla. La auditoría no elimina dicha autonomía, simplemente se encarga de verificar el cumplimiento de los criterios bajo los cuales se encomendó la actividad, en este caso, la gestión pública. Y es que la práctica de auditorías como mecanismo para el ejercicio de la vigilancia fiscal, se constituye en el mejor medio para establecer una relación cercana y constante entre los órganos de control y los gestores fiscales o sujetos de control.

Proceso de Responsabilidad Fiscal

Es claro cuando la define a ley 610 de 2000:

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

De esta forma se deja entre ver que el proceso de responsabilidad fiscal adquiere una connotación eminentemente resarcitoria al intentar reparar el daño ocasionado a título de dolo o culpa grave al patrimonio público. (Congreso de la República, ley 610, 2000).

Control Posterior y Selectivo

Para el efecto el artículo 267 de la Constitución nacional desarrollado por el artículo quinto de la ley 42 de 1993 dice:

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

Control Concomitante y Preventivo

El acto legislativo 04 de 2019 que modifica el artículo 267 de la Constitución define que

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la

articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. (Congreso de la República, Constitución Política de Colombia, 1993).

El control concomitante y preventivo tendrá un carácter excepcional, no vinculante, como ya se dijo no representa coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. De igual forma el artículo 268 de la Constitución, modificado por el artículo 2 del acto legislativo 04 de 2019 establece como función del Contralor General advertir a los servidores públicos y particulares que manejen recursos públicos la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos. Se advierte con el objeto de prevenir daños y, adicional, de ejercer control sobre riesgos que sean claramente identificados. La modalidad de controlar para advertir se constituye en un sistema de control como tal, adicional a los existentes, denominado Sistema General de Advertencia Público.

Cabe destacar que la función de advertir fundamentada en el ejercicio del control concomitante y preventivo establecido ahora en la Constitución Política sólo se le confirió a la Contraloría General de la República más a no las territoriales, lo cual ratifica que es sólo la cabeza del ente nacional de control, el encargado de ejercerla para prevenir sobre daños que se puedan ocasionar al patrimonio público, manteniéndose su carácter no vinculante y esencia técnica. Resulta de suprema importancia la incorporación de esta control en el entendido que a pesar de no configurarse como un control previo, sí puede convertirse en una herramienta de persuasión para la administración pública para reconsiderar actuaciones que no ofrecen

confianza en su realización (Ámbito Jurídico, 2021), “El ente fiscalizador en la advertencia tiene que limitarse a señalarle a la entidad las posibles consecuencias que generarían los procesos adelantados por los gestores fiscales y los riesgos que estos presentan. La advertencia tampoco puede versar sobre la conveniencia de las decisiones adoptadas por quienes administran recursos públicos (Gómez, L. 2021).

Como se sabe en el pasado operó la función de advertencia la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-103 de marzo de 2015, la cual revestía las mismas calidades del control concomitante y preventivo contenido en el acto legislativo 04 de 2019, de tal forma que la convierte en una figura de lucha contra la corrupción de suma importancia debido a su carácter persuasivo y preventivo respecto de las decisiones de los agente públicos.

Por lo anterior la Procuraduría General de la Nación también se ha pronunciado respecto a este tipo de control señalando que:

El control preventivo y concomitante no vulnera la separación de poderes prevista en la Constitución al contar con restricciones específicas, tales como: (i) no implica coadministración, (ii) debe realizarse en tiempo real con la participación activa del control social y la articulación del control interno, (iii) tiene carácter excepcional y no vinculante, (iv) no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos y (v) su ejercicio solo compete al Contralor General en materias específicas (Gómez, 2021).

Es de resaltar que la advertencia es una competencia que debe ser ejercida en casos especiales y dadas las circunstancias que la justifiquen para que cumpla con su fin de salvaguardar los recursos públicos evitando el daño patrimonial al Estado. Figuras similares son

aplicada en otros países para identificar de forma clara y oportuna posibles daños al Estado y poder de esta manera evitar intervenciones tardías que obstaculicen el resarcimiento de este al erario.

Como consecuencia de la adopción por parte de la Contraloría General de la República de las normas de auditoría para entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) en 2014, las cuales dieron origen al diseño de las guías de auditoría en 2017, esto es, guía de auditoría financiera, guía de auditoría de desempeño y guía de auditoría de cumplimiento, adicional a la elaboración de la guía de auditoría territorial en 2019; aquí el próximo objetivo en desarrollo de la armonización con las normas de aplicación internacional deberá ser la guía del sistema de advertencia. De acuerdo a Gómez (2021) “Las nuevas competencias que fueron atribuidas a la Contraloría General no son facultades omnímodas. Por el contrario, lejos de usurpar y sustituir a los poderes públicos, tienen precisos límites y hacen parte de competencias que existen en otros países de América y que son referentes internacionales en otras latitudes. Y lo más importante: pondrán en cintura y hasta se podrán intervenir las contralorías territoriales”.

Ahora debemos reseñar que la concomitancia “Concomitancia” en el marco del nuevo modelo de control fiscal se refiere al momento en que puede intervenir el órgano de control, es decir que en la práctica lo habilita para intervenir cuando se trate de operaciones en ejecución” (Polanía, 2020, p.27, aclarando que la acción se refiere al daño que ha nacido más no a aquel que se ha consumado. El concepto de preventivo “se refiere a la forma en que se realizará dicha valoración buscando evitar un perjuicio patrimonial irremediable”. (Proyecto de Acto Legislativo,2019). Así entonces, se planteó a partir de esta reforma constitucional la necesidad de introducir el control preventivo y concomitante como complemento al posterior y selectivo que se desarrollaría a través de la función de advertencia ya que consideraba Córdoba (2019).

Así las cosas, de acuerdo con Polanía (2020) la función de advertencia en desarrollo del control concomitante y preventivo se concreta de la siguiente manera:

- ✓ Se recolecta a través de las funciones de policía judicial conferidas a la Contraloría General de la República la información obrante en la administración para verificar el efectivo ejercicio de la gestión fiscal.
- ✓ En caso de que el funcionario se abstenga de entregar la información de la entidad sujeta a control, la CGR cuenta con facultades sancionatorias hasta de suspender a quien no lo haga.
- ✓ Una vez recolectada la información y analizada el Contralor General de la República tiene la facultad de realizar una Advertencia al gestor fiscal de la entidad sujeta a control preventivo y concomitante si considera que existe un riesgo inminente de detrimento patrimonial. (p. 29).

Un aspecto importante es el hecho de que el ejercicio del control concomitante y preventivo a través de la advertencia sirve de insumo para el control posterior y selectivo que se realiza mediante las auditorías regulares y especiales a los sujetos de control cuando como consecuencia del no acatamiento de la advertencia proferida, se identifique un daño patrimonial al erario, o que en caso de a ver sido acatada también obre en el impulso del proceso de responsabilidad fiscal donde se valorará con rigor la conducta del agente público.

A pesar de la intención basada en la oportunidad y la eficacia de este tipo de control, son diversas las críticas que se le han hecho dada la confusión que genera al representar en teoría el sistema anacrónico de control de carácter previo, la coadministración que se pudiera dar entre ente de control y entidad pública, y el hecho de que “el control preventivo y concomitante no se

concreta en ningún acto jurídico susceptible de control administrativo ni judicial, teniendo en cuenta que tiene incidencia en el andamiaje estatal (Polanía, 2020, p. 31).

Las TIC en el Sistema de Control Fiscal

La incorporación de las TIC en la vida del ser humano se ha acentuado de manera importante en los últimos veinte años facilitando el desarrollo de procesos y procedimientos en todas las ramas del saber, y el control fiscal no ha sido ajeno a ello, razón por la cual la Contraloría General de la República se ha esforzado en los últimos en integrar las diferentes tecnologías para alcanzar mayor grado de eficiencia y eficacia en las labores misionales. De acuerdo al informe de gestión de la CGR 2018 dentro de las auditorías de cumplimiento, se contemplaron las topologías de “auditorías en línea”, “las cuales están basadas en un mayor uso de las herramientas tecnológicas TIC, realizando visitas excepcionales al sujeto auditado, optimizando el talento humano, utilizando los sistemas de información país, interoperabilidad y permitiendo una mayor cobertura del control fiscal” (CGR, 2018, p. 40). Es así como en el primer semestre de 2018, el proceso auditor en la delegada de infraestructura encabezó la aplicación de la vigilancia en línea en los siguientes cinco sujetos de control: Consejo de Regulación de Agua Potable – CRA, Instituto Agustín Codazzi, Instituto Nacional de Metrología – INM, Ministerio de Transporte y Superintendencia de Industria y Comercio, que sumado a otras delegadas suman un total de catorce procesos auditores que tienen dentro de su alcance la evaluación de la “Estrategia de Gobierno en línea GEL”. Para el segundo semestre de 2018 se ejecutaron bajo la figura de auditorías en línea cinco auditorías financieras a los siguientes Consejos Profesionales: Guías de Turismo, Ingeniería de Transporte, Nacional de arquitectura – CPNAA, Nacional de Ingeniería - COPNIA y Nacional de Topografía.

A pesar de la intención de incorporar de manera más decidida las TIC al proceso de control fiscal la verdad es que aún falta mucho camino por recorrer, aunque vale la pena mencionar los esfuerzos de la Contraloría General de la República consistentes en

- ✓ Creación del macroproceso de gobierno y gestión de tecnologías de la información - GTI- en el Sistema de Control Interno y Gestión de la Calidad -SCIGC
- ✓ Reorganización de la OSEI (oficina de sistemas e informática) en equipos de trabajo con roles y responsabilidades articuladas y orientadas a prestar servicios de TI que generen valor al negocio
- ✓ Modelo de toma de decisiones que incorpora instancias para gestionar las tecnologías de la información desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo
- ✓ Elaboración de la primera versión del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información PETI 2018-2022, incorporando resultados de arquitectura empresarial, iniciativas del programa de fortalecimiento y necesidades de TI identificadas por la OSEI para la operación de los servicios.
- ✓ Inicio de la implementación del modelo de operación basado en ITIL (Resolución OGZ-0636-2017 y Adopción de los procedimientos de gestión de Incidentes y gestión de Peticiones en el SCIGC, instrumentos que apalancan la mesa de servicios de TI)
- ✓ Documentación de los procedimientos priorizados para el 2018, entre ellos el de gestión de la estrategia, gestión del catálogo de servicios y acuerdos de niveles de servicio, gestión de cambios, gestión de eventos, gestión de entrega, desarrollo y mantenimiento de sistemas de información y gestión de operaciones
- ✓ Inicio de la implementación de políticas de TI en armonía con la definición realizada por la USATI

- ✓ Primeros lineamientos para la organización y gestión de los proyectos que ejecuta la OSEI, incorporando buenas prácticas.
- ✓ Gestión de la transparencia hacia las áreas de negocio a través del boletín Inform@TICs. (CGR, 2018, p. 348).

De igual forma mediante resolución 00636 de 2017 se creó la mesa de Servicios de TI – MSTI – como único punto de contacto para la gestión de servicios de TI en la Contraloría General de la República. Se llevó a cabo el análisis, diseño, implementación y puesta en marcha del sistema de inteligencia de negocios y del observatorio de control y vigilancia del gasto público, el cual constó para su primera etapa de los componentes:

- ✓ Diseño de Modelo Ontológico
- ✓ Diseño de Gobierno de Datos
- ✓ Diseño de Arquitectura Tecnológica de BI y del OCVGP

La segunda fase comprende el desarrollo de las iniciativas priorizadas referentes al macroproceso Control Fiscal Macro, teniendo como referencia los diseños de alto nivel planteados y el levantamiento de requerimientos (CGR, 2018), entre las cuales tenemos CHIP I (Presupuesto, Personal de planta, Contratos), CHIP II (Regalías, Tesorería), SIIF, Deuda (Contratos, Saldos y movimientos de la Deuda Publica, Saldos de TES), OCVGP II, AUDIBAL; En estimación: MACRO, OCVGP III; En validación esta Regalías y Hacienda; Finalizadas se tiene OCVGP I (Diseño de plantillas para el portal), Sujetos de Control.

Adicional se realizaron capacitaciones al talento humano de la institución consistentes en Ontología, Arquitectura general del Observatorio y Gobierno de datos, Estructura del Gobierno del Observatorio, Componentes de la Arquitectura y Administración de datos, Componentes de Uso y Calidad de datos, Capacidad de Gobierno de TI, BI técnico y BI- Observatorio funcional.

En cuanto a los sistemas de información desarrollados por la entidad en cumplimiento de su labor misional podemos destacar:

- ✓ (Sistema de Información de Participación Ciudadana), SIBOR (Sistema de Información de Boletín de Responsables Fiscales), SIRECI (sistema de Información de Rendición de Cuentas), AUDIBAL (auditoría del Balance), CERTIFICACIÓN LEY 617, ESTRATÉGICOS, PRÓRROGAS Y SIG (Sistema de Información Geográfico)
- ✓ Instalación de agentes de monitoreo de aplicaciones, para SICA (Sistema de Información de Control de Auditoría), SIGEDOC (Sistema de Información de Gestión Documental), SIPAR, KACTUS (Talento Humano), SIRECI, PRÓRROGAS, PORTAL, SIBOR y SAE (Sistema de Aseguramiento Electrónico)

De otra parte la creación del laboratorio de informática forense (LIF) ha sido de gran utilidad para apoyar las Indagaciones preliminares, los procesos de responsabilidad fiscal, los disciplinarios y las actuaciones de control interno, mediante la identificación, la preservación, el análisis y la presentación de la prueba digital, de manera que el elemento material probatorio sea legalmente aceptado dentro de los procesos mencionados, este grupo, permite que otras dependencias de la entidad cuenten con conceptos técnicos para apoyar las actuaciones a su cargo (CGR, 2018). El apoyo técnico fundamentado en TIC han requerido cruces de bases de datos, revisión y verificación de contratos con diferentes componentes tecnológicos, así como recaudo de información digital.

La Contraloría General de la República “cuenta actualmente con una sala de análisis y minería de datos con seis estaciones de trabajo y una sala de análisis forense de información con cuatro torres de análisis forense, que tienen como propósito brindar a los funcionarios

herramientas para el recaudo, procesamiento y análisis de información digital que por sus características (sensibilidad, tamaño, formato, entre otras) requiera un tratamiento especial” (CGR, 2018, p. 361), que han prestado gran utilidad para el proceso auditor y el control fiscal macro.

Referentes Históricos

El control fiscal en Colombia surge a mediados de la primera mitad del siglo XX por recomendación expresa de la Misión Kemmerer (grupo de expertos economistas encabezados por Edwin Walter Kemmerer (1875-1945) quienes tenían el objetivo de lograr la modernización de las políticas monetarias, bancarias y fiscales en diferentes países de la región incluidos: Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Colombia. Iniciativa del entonces presidente de la República, Pedro Nel Ospina (1858-1927) quien priorizo la eficiente fiscalización del gasto público.

El interés por la modernización e industrialización del país del presidente Pedro Nel Ospina fue quien lo llevo a contratar los servicios de la Misión Kemmerer cuyos resultados dejaron avances significativos en el país como:

- La creación de la Banca Central (Banco de la República)
- La ley del impuesto sobre la renta.
- La creación de la Superintendencia Bancaria (Superintendencia Financiera de Colombia)
- Se expidió la Ley de Timbre, por medio de la cual se reguló el funcionamiento de las Aduanas.
- Se estableció la recaudación de Rentas en la totalidad del territorio nacional.

Por recomendación de la Misión Kemmerer se expide la Ley de Contraloría por la cual se transformó la Corte de cuentas -institución heredada del Derecho español que, a su vez,

parece haberla tomado del Derecho francés- para dar paso a la Contraloría General de la República. En síntesis, la Misión Kemmerer tuvo una incidencia directa en el surgimiento de la Contraloría y por lo tanto del modelo de control fiscal en Colombia.

La Ley 42 de 1923, mediante la cual se creó la Contraloría General de la República, trajo aparejada una forzosa dinámica de cambio de la entidad, causada por la existencia del control previo, que implicaba el examen ex ante de las diversas operaciones del Estado, en las cuales se comprometen sus recursos. En palabras de Hernández (2004), este control previo, evidentemente debía ejercerse en las propias oficinas de las entidades auditadas. De tal manera que en la medida en que el Estado crecía, tanto en recursos como en dependencias, el órgano de control también aumentaba forzosamente su tamaño, mientras permaneciese vigente la práctica del control previo, como sucedió hasta 1991. (P. 49- 50) Dada las condiciones que anteceden, en la Asamblea para el año de 1991, surge la inquietud si, era necesario hacer cambios a la Contraloría General de la República y al sistema de control fiscal en general, especialmente por un factor primordial, considerando la primera tesis, que se relataban la ineficacia que presentaba la aplicación del control previo para preservar el patrimonio público, motivo por el cual se cambia el sistema a control posterior y selectivo con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

Referentes Contextuales

Estructura del Control Fiscal en Colombia

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución “La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional”. La misión de la Contraloría General de la República como órgano

superior de control fiscal es “Ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva, garantizando la participación activa de la ciudadanía y la articulación regional, con base en el conocimiento y la tecnología, que contribuya al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”. (Contraloría General de la República, 2021).

La Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones misionales debe ejecutar el “Control Fiscal microeconómico, Control Fiscal macroeconómico y la responsabilidad fiscal” (Corte Constitucional Sentencia C-1176 de 2004, p.31).

El Control fiscal micro consiste en cómo lo dictamina la Auditoría General de la República (2001b):

“La tarea de revisión y evaluación de la gestión y los resultados de cada entidad sujeto de control, en una o varias vigencias, con el fin de determinar el buen uso de los recursos públicos, la razonabilidad de sus estados financieros y el cumplimiento de cinco principios de la gestión pública, a saber: eficiencia, eficacia, economía, valoración de costos ambientales y equidad “(p.32).

Es importante recordar que en lo atinente al funcionamiento de las contralorías departamentales la ley 330 de 1996 en su artículo primero estipula que “Corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley”. (Congreso de Colombia, 1996). Adicional en su artículo segundo afirma que las Contralorías Departamentales son organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual.

Para el desarrollo de lo anterior tenemos que no sólo la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de los recursos públicos, sino que de acuerdo al origen de los recursos y atendiendo los principios de subsidiariedad y complementariedad, las contralorías territoriales intervienen en lo de su competencia para asegurar el correcto uso del erario.

Figura 1

Órganos de Control Fiscal



Nota: Procuraduría General de la Nación. 2003. Control Fiscal Participativo. Plan Nacional de Formación. Módulo 4. (p. 11) Bogotá.

La Carta magna en su artículo 272, modificado por el acto legislativo 04 de 2019, desarrolla el tema diciendo que “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República”.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República. (Constitución Política de Colombia, art. 272,1991).

Si bien es cierto que el Estado está organizado bajo un modelo unitario, las contralorías son órganos de carácter autónomo como lo ha expresado la Corte Constitucional:

De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal debe ser entendida en el marco del Estado unitario, lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley: En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas que pueden ejercerse de manera autónoma e independiente, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos. (Corte Constitucional, Sentencia C – 832 de 2002. MP. Álvaro Tafur Galvis; octubre 8 de 2002).

Control Fiscal Micro

La auditoría del sector público se describe como un proceso sistemático en el que, de manera objetiva, se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos.

Proporciona evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de los sujetos, políticas, programas u operaciones gubernamentales, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes Públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a la CGR fundamentar sus opiniones y conceptos. (Contraloría General de la República, 2017, p.9).

Es de anotar que como consecuencia de esta función se pueden derivar hallazgos con alcance de tipo administrativo, fiscal, disciplinario o penal, los cuales son trasladados las instancias competentes para su investigación más a fondo.

Control Fiscal Macro

En control fiscal macro se desarrolla con sustento en el artículo 268 de la carta magna, más específicamente en los numerales 3, 7, 11 e inciso final, concordante con el 354 superior, tal como lo señala la Corte Constitucional:

Como atribuciones del Contralor General de la República, Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales, presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, presentar al Congreso y al Presidente de la República certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley; y, presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General. En otras palabras, le corresponde también al Contralor General de la República, auditar el balance general de la Nación, registrar la deuda pública y certificar las finanzas públicas, para lo cual obviamente cuenta con todas las facultades de recopilación, procesamiento y divulgación de la información financiera pública. (C-1176 de 2004, pp.31-32).

El Proceso de Responsabilidad Fiscal

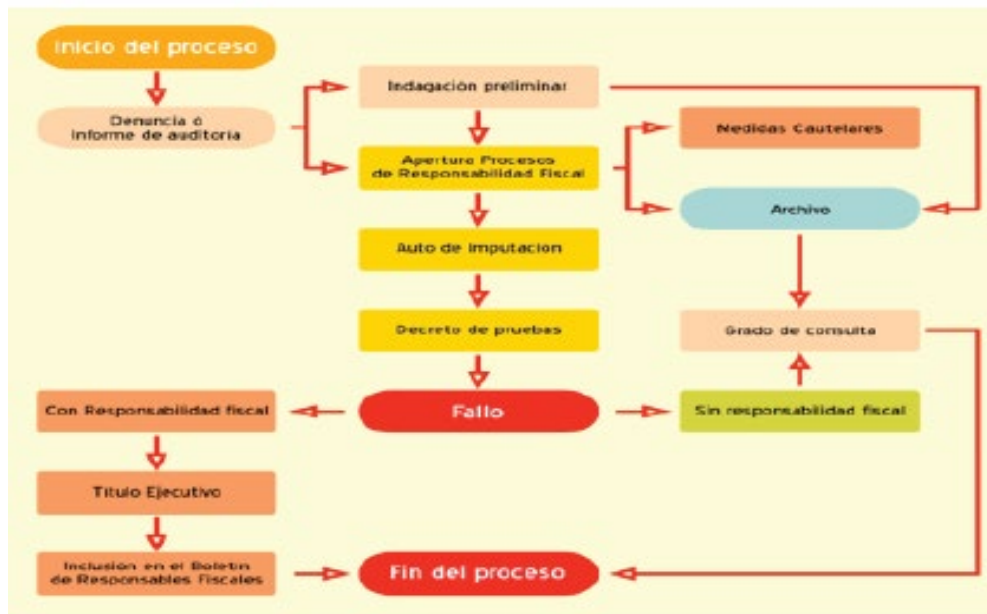
De acuerdo a Mondragón (2016):

“El artículo 8 de la Ley 610 de 2000 señala que el proceso de responsabilidad se puede iniciar de oficio, por medio del control fiscal que promueven ordinariamente las contralorías; por solicitud que elevan los mismos sujetos de control fiscal; y por medio de denuncias que

presentan las personas u organizaciones, como ocurre con el caso de las veedurías ciudadanas”.
(p. 23).

Figura 2

Diagrama del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016), <http://www.contraloria.gov.co/web/guest/proceso-de-responsabilidad-fiscal>

El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 268 de la Constitución, se puede definir como el mecanismo a través del cual se establece la responsabilidad de la gestión fiscal imponiendo las multas a que hubiere lugar, recaudar su monto y llevar cabo la jurisdicción coactiva correspondiente.

Es claro cuando la define a ley 610 de 2000:

“Es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y

en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”. (p. 1). De esta forma se deja entre ver que el proceso de responsabilidad fiscal adquiere una connotación eminentemente resarcitoria al intentar reparar el daño ocasionado a título de dolo o culpa grave al patrimonio público.

Al definir la naturaleza autónoma del proceso de responsabilidad fiscal se puede afirmar que el fallo con responsabilidad fiscal en sí no representa una sanción ya que no contempla las premisas propias del proceso disciplinario o penal, su fin está encaminado a resarcir el daño patrimonial de acuerdo a lo preceptuado por la Corte Constitucional (Sentencia C-512, 2013):

El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de Control Fiscal (Contraloría General y Contralorías Departamentales o Municipales); la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del Control Fiscal. (p.4)

Con el objetivo de lograr los resultados planeados en materia de control fiscal, y atendiendo la delegación conferida por mandato constitucional de salvaguardar los recursos del Estado, la Contraloría General de la República impulsa indagaciones preliminares, proceso de

responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y se constituye en parte civil en proceso penales de la siguiente forma:

- Indagaciones preliminares, en las cuales los presuntos responsables pueden optar por resarcir el daño antes de que se inicie un proceso formal de responsabilidad fiscal;
- Proceso de responsabilidad fiscal, en el cual pueden producirse dos eventos distintos: cuando el presunto responsable resarce el daño al patrimonio público antes de que se emita un fallo y cuando el que ha sido declarado responsable fiscal paga sin que medie acción coactiva;
- Proceso de jurisdicción coactiva, a través del cual se logra el recaudo efectivo por el cobro del título ejecutivo derivado de un fallo con responsabilidad fiscal, una multa o una sentencia.
 - Constitución de parte civil en procesos penales, para lograr mediante la actuación directa de la Contraloría o con el seguimiento a las entidades afectadas, que el juez penal condene en perjuicios, o se produzca el pago y, por lo tanto, precluya el proceso (Auditoría General de la República, 2011b, p. 72).

Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal

Siguiendo lo estipulado en el artículo 97 de la ley 1474 de 2011 conocido también como el Estatuto Anticorrupción, se tiene que:

“El proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación. En todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000”. (Congreso Colombia, ley 1474, 2011)

Tomando en cuenta los artículos 98, 99, 100 y 101 de la ley 1474 (2011), el proceso verbal consta de las siguientes etapas:

- 1) La expedición del auto de apertura e imputación del proceso,
- 2) La audiencia de descargos
- 3) La audiencia de decisión con la correspondiente lectura del fallo.

Se dictará auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal por parte del funcionario a cargo del proceso, en los términos previstos en los artículos 41 y 48 de la ley 610 de 2000, cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal. Mondragón (2016).

La audiencia de descargos se realizará en los términos que establecidos en el auto de apertura e imputación y como lo dice el artículo 99 de la ley 1474 (2011), La audiencia de descargos tiene como finalidad que los sujetos procesales puedan intervenir, con todas las garantías procesales y que se realicen las siguientes actuaciones:

1. Ejercer el derecho de defensa.
2. Presentar descargos a la imputación.
3. Rendir versión libre.
4. Aceptar los cargos y proponer el resarcimiento del daño o la celebración de un acuerdo de pago.
5. Notificar medidas cautelares.
6. Interponer recurso de reposición.
7. Aportar y solicitar pruebas.
8. Decretar o denegar la práctica de pruebas.
9. Declarar, aceptar o denegar impedimentos.

10. Formular recusaciones.
11. Interponer y resolver nulidades.
12. Vincular nuevo presunto responsable.
13. Decidir acumulación de actuaciones.
14. Decidir cualquier otra actuación conducente y pertinente.

Posterior a esta etapa, se adelantará la audiencia de decisión cuyo trámite se contempla en el artículo 101 de la ley 1474 de 2011, el cual señala expresamente:

- a. El funcionario competente para presidir la audiencia de decisión, la declarará abierta con la presencia del funcionario investigador fiscal, el presunto responsable fiscal o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante o a quien se haya designado para su representación. Podrán ser invitados a la audiencia los profesionales de apoyo técnico que se considere necesario. (Literal modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 403 de 2020).
- b. Se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que expongan sus alegatos de conclusión sobre los hechos que fueron objeto de imputación.
- c. El funcionario realizará una exposición amplia de los hechos, pruebas, defensa, alegatos de conclusión, determinará si existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público; de su cuantificación; de la individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave; de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado, y determinará también si surge una obligación de pagar una suma líquida de dinero por concepto de resarcimiento.
- d. Literal modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente: Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada, fallo con o sin

responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de veinte (20) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará en la misma audiencia o por escrito dentro de los diez (10) días siguientes y deberá ser resuelto por el funcionario competente dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación de este.

- e. La cuantía del fallo con responsabilidad fiscal será indexada a la fecha de la decisión. La providencia final se entenderá notificada en estrados en la audiencia, con independencia de si el presunto responsable o su apoderado asisten o no a la misma.

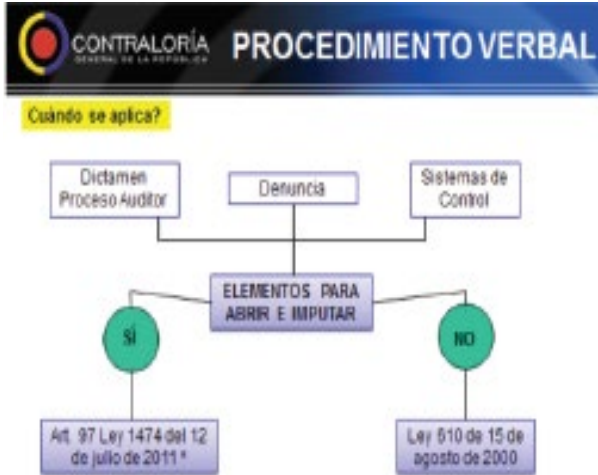
Es pertinente aclarar que como lo afirma Mondragón (2016):

Tanto en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, regulado por la Ley 610 de 2000, como en el Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal, contenido dentro de la Ley 1474 de 2011, opera la única y la doble instancia, dependiendo del monto del daño patrimonial estimado en el auto de apertura o en el auto de apertura de imputación de responsabilidad fiscal, respectivamente; si es igual o inferior a la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada. (p.26).

En las figuras 3 a la 11 se esquematiza el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal

Figura 3

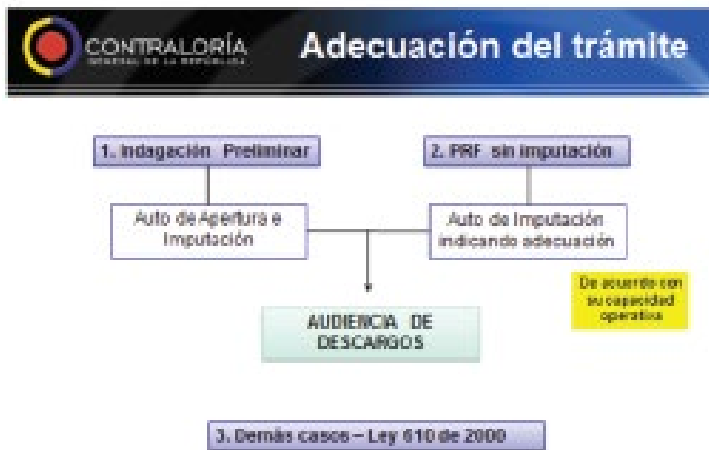
Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccin-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 4

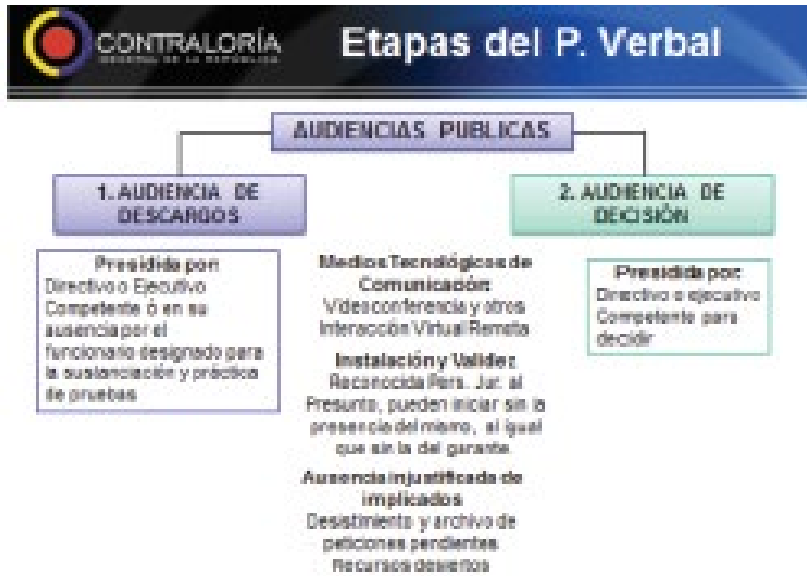
Adecuación del Trámite del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Tomada de Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccin-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 5

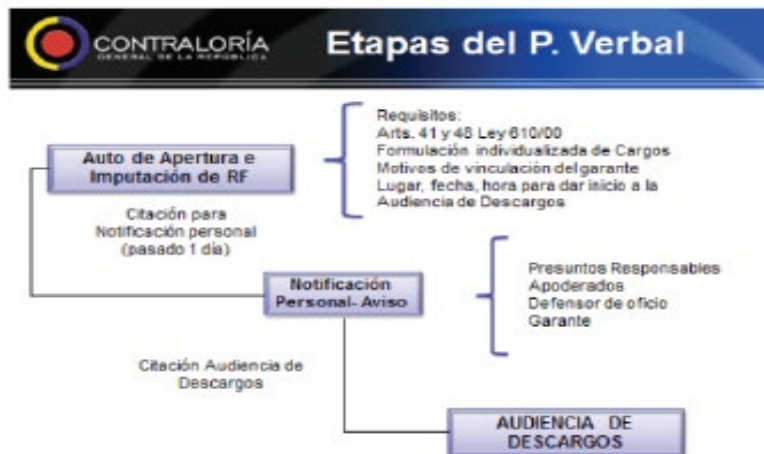
Etapas del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Etapas del proceso verbal de responsabilidad fiscal. Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccin-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 6

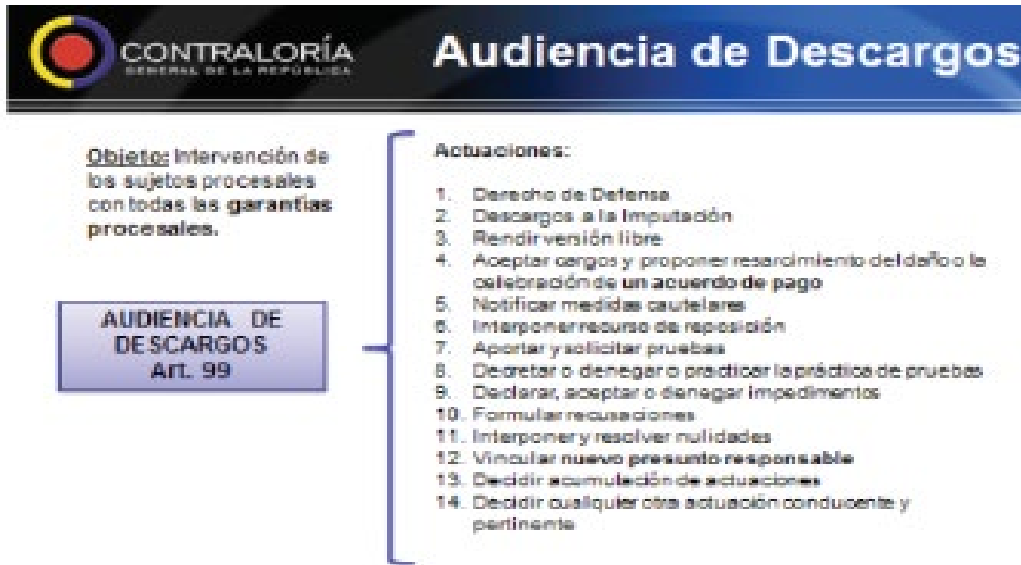
Otras Etapas del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccin-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 7

Audiencia de Descargos del Proceso verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccion-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 8

Recursos del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccion-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 9

Audiencia de Decisión del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccion-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidadfiscal.pdf>

Figura 10

Continuación Audiencia de Decisión del Proceso verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccion-2013/assets/como-lo-hacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Figura 11

Última Etapa de la Audiencia de Decisión del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal



Nota: Contraloría General de la República (2016). <http://186.116.129.40/induccion-2013/assets/como-lohacemos-responsabilidad-fiscal.pdf>

Marco Legal

En concordancia con la actividad misional de las Contralorías en ejercicio de su función de vigilar la correcta utilización de los recursos públicos, en especial lo atinente a la ejecución de planes, programas y proyectos que tengan un verdadero impacto en la calidad de vida los ciudadanos, en especial de aquellos con más mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas y mayor grado de vulnerabilidad, se hace necesario reseñar las principales normas que orientan y desarrollan el control fiscal en Colombia; varias de las cuales ya se ha hecho referencia en apartados anteriores de la presente investigación y que resultan de suma importancia relacionar puesto que coadyuvan de alguna manera en la operación y mejoramiento de la gestión pública propiamente dicha.

- Constitución política de Colombia:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal Link:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20403%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

- Decreto 2037 de 2019 Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad Link:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102213>

- Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Link: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

- Ley 1564 de 2012 Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Link: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

- Ley 599 de 2000 Por la cual se expide el Código Penal

Link: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.htm

- Ley 906 de 2004 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=14787>

- Ley 610 de 2000 Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=5725>

- Ley 1474 de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

Link: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

- Ley 42 de 1993 Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=289>

- Decreto 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.

Link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9599>

- Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=56882>

- Decreto 2789 de 2004 Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.

Link: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2789_2004.htm

- Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>

- Ley Estatutaria 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma>

- Ley 1755 de 2015 Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma>

Capítulo III

Metodología Completa

La investigación tradicional responde a la formulación y aplicación de diseños y estrategias para alcanzar los fines propuestos de manera que el diseño metodológico representa una de las etapas claves dentro de la planeación de la investigación ya que como lo afirma Vara, A. (2012) “los diseños son planes y estrategias de investigación concebidos para obtener respuestas confiables a las preguntas de investigación”, aquí se deben considerar las actividades sucesivas y organizadas que se adelantarán para definir los pasos y pruebas a realizar así como las técnicas a emplear en el proceso de recolección y análisis de datos.

En la práctica los diseños apelan a técnicas las cuales se pueden considerar herramientas fundamentadas en estos, son de carácter específico e instrumental Vara (2012). Ahora bien la metodología hace alusión a la ciencia del método o ciencia de cómo hacer, esto es o, la metodología de la investigación configura un conjunto de ideas directrices que orientan la investigación científica (Gómez, “et al”, 2010). Se puede definir un método de investigación de acuerdo a Van der Maren (1996), como “un conjunto de operaciones sistemática y racionalmente encadenados con el fin de relacionar consistentemente: la intención, el fin, el objetivo de la investigación; la forma de plantear el problema las técnicas de constitución del material y su validación, las técnicas de tratamiento para transformar los datos en resultados, los procedimientos de interpretación de los resultados y su verificación, la justificación de las diferentes decisiones o elecciones que tengan lugar” (p. 112).

Para la investigación propuesta se define un alcance descriptivo ya que “estos diseños están hechos para describir con mayor precisión y fidelidad posible, una realidad empresarial o un mercado internacional o local, en sí una situación particular” (Vara, 2012, p. 208), en su

mayoría son de carácter cuantitativo, se centran en la amplitud y precisión que en la profundidad. Utilizan métodos y técnicas estadísticas tanto para la recolección como para el análisis de datos, y como afirma (Hernández, “et al”, 2014)“Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (p. 92). El enfoque es mixto en la medida que se recurrirá a información de carácter cualitativo y cuantitativo para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación, ya que como lo afirma Vara (2012) lo adecuado es siempre tener un sano equilibrio entre tipos de diseños (cualitativos y cuantitativo). Hernández, “et al” (2014) en relación con el enfoque mixto afirman que “representa el más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo. Ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación, o al menos en la mayoría de sus etapas”. (p. 104). De igual forma “El postulado central de los métodos mixtos radica en la retroalimentación de los métodos cualitativos y cuantitativos dentro de una perspectiva metodológica única y coherente, que permitiría un nivel de comprensión del objeto investigativo (y, por ende, de los resultados) más cercana a la complejidad de fenómeno” (Moss, 1996).

El diseño de la investigación es no experimental de corte transversal ya que no se pretende dar una solución de orden fáctico al problema de investigación sino plantear una alternativa de solución al mismo en un momento determinado. En otras palabras la investigación no experimental “podría definirse como la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios en los que no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos” (Hernández, “et al”, 2014, p.152). Se estima transversal la investigación

puesto que se recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único (Liu, 2008 y Tucker, 2004, citado por Hernández “et al” 2014, p.154), Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como “tomar una fotografía” de algo que sucede.

La investigación se desarrolló bajo el método analítico, como lo dice Hurtado (2005) “es aquel que descompone la realidad en múltiples factores o variables, cuyas relaciones y características son estudiadas mediante fórmulas estadísticas. Muchas veces estudian sólo partes de la realidad, determinada población o solo ciertas variables. Determinar el área que abarcará el estudio, la población y las variables de las que se ocupará es lo que se hace cuando se delimita el problema”, (p. 86), de diseño tipo descriptivo pues se encarga de puntualizar las características de la población que está estudiando; esta metodología se centra más en el “qué”, en lugar del “por qué” del sujeto de investigación, y con un enfoque Mixto (cualitativo y cuantitativo), a través de los cuales se abordarán los diferentes tópicos a analizar tendientes a cumplir con los objetivos propuestos para el presente estudio. La metodología mixta de investigación se define como una clase de investigación en la cual los investigadores combinan técnicas, métodos, aproximaciones, conceptos o lenguaje cuantitativo y cualitativo dentro de una misma investigación. (Johnson y Onwegbuzie, 2004).

Técnicas de Investigación

- ✓ Las técnicas de investigación utilizadas han sido el análisis documental, realizada principalmente sobre los documentos en busca de justificar y argumentar los resultados y conclusiones que derivan del presente estudio. Esta revisión documental,

es la principal fuente de información para analizar los resultados obtenidos y plantear las conclusiones y recomendaciones, objeto del presente estudio.

- ✓ Recolección de Información en bases de datos documentales, consulta de la Constitución y la ley, Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como indagación en repositorios académicos acerca de estudios e investigaciones previas realizadas acerca del tema de investigación. Se recurrió a fuentes oficiales de entidades públicas para obtener datos y estadísticas que soporten el trabajo planteado.
- ✓ La información recaudada se sometió a procesos de extracción, análisis y síntesis, de manera que se facilite la estructuración de datos relevantes para desarrollar el tema y problema de investigación, logrando cumplir con los objetivos propuestos en el presente documento. Esta información documental se sometió a un proceso depurativo, cuya finalidad primordial es la generación de resultados confiables, por ello la importancia de la utilización de criterios enmarcados en la objetividad y neutralidad, teniendo en cuenta un alto valor epistemológico con una estrecha relación con las variables del tema objeto de estudio.
- ✓ Explorada y analizada íntegramente la literatura recaudada, se realizó su estudio para la comprensión, asimilación y solución al planteamiento del problema de investigación propuesto, buscando focalizarse inicialmente en el marco jurídico que regulan el control fiscal en Colombia; consecuentemente centrarnos en la eficacia del control posterior y selectivo durante el periodo 2014-2018 del control fiscal posterior y selectivo en su función por parte de la Contraloría General de la Republica, previo al acto legislativo 04 de 2019. En una etapa final, se estableció la eficacia del control

fiscal en Colombia, su limitación, racionalización y ponderación dentro la respectiva delimitación temporal objeto de estudio.

Instrumentos de Investigación

Se utilizaron como instrumentos de recolección de información la ficha de registro de datos.

Análisis y Discusión de Resultados

Generalidades del Control Fiscal 2014-2018

En los últimos años se ha venido hablando de la crisis que afronta el modelo de control fiscal en Colombia, representado por ejemplo en los pobres niveles de resultados de los procesos fiscales, la carencia de oportunidad en las acciones conferidas a las contralorías, la evidente escasa eficiencia y eficacia pública, aunado a la poca efectividad de la labor misional de los entes encargados de salvaguardar el patrimonio público. Se ha pedido en diversas ocasiones de parte de la ciudadanía en general un papel más preventivo y oportuno de los entes de control fiscal que de alguna manera ayudara a evitar que los dineros y recursos del estado pudieran ser objeto de prácticas de corrupción que generaran daño al erario.

El accionar de las contralorías debería ir encaminado a procesos de mejoramiento de las prácticas y formas como se adelanta la gestión de lo público enmarcados dentro de los principios de gerencia pública y el derecho de los ciudadanos a un buen gobierno (Maya, 2018), que asegure los beneficios que deben recibir los integrantes de la sociedad contribuyendo al disfrute pleno de sus derechos. Se debe procurar un control fiscal direccionado al logro efectivo de los resultados de los sujetos de control, que coadyuve en el mejoramiento de la gestión pública y “a luchar contra la corrupción originada no solo por la apropiación indebida de los recursos

públicos en manos de intereses particulares, sino por la ineficiencia y mal uso de los recursos y bienes públicos por parte de quienes deben gestionarlos, y al eficaz resarcimiento del daño al patrimonio público cuando a ello hubiere lugar”. (Maya, 2018, p. 22).

Es importante señalar que el periodo de análisis del presente estudio se circunscribe a los años 2014-2018 debido a que ese es periodo del contralor general de la República de la época Edgardo José Maya Villazón y es el momento previo a la presentación del acto legislativo 04 de 2019 que introdujo los cambios al sistema de control fiscal ya detallados en el marco teórico. Durante esta administración de la CGR se concibió el plan estratégico 2014 - 2018, “Control Fiscal Eficaz para una mejor Gestión Pública”, esperando precisamente modificar la percepción que la sociedad tenía acerca de los resultados de los entes de control fiscal matizada por una visión que giraba en torno a ser “una entidad fiscalizadora superior que será reconocida como una entidad autónoma e independiente que, con el fortalecimiento del control y la vigilancia de la gestión fiscal, contribuyó al buen manejo de los recursos públicos y a la eficacia en el cumplimiento de los fines del Estado” (CGR, 2018).

Por lo anterior la CGR asumió un proceso de modernización conocido como el programa de fortalecimiento de la CGR-FOCO entre lo que sobresale:

- ✓ La adopción y adaptación de Normas Internacionales de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras ISSAIs, (por sus siglas en ingles), expedidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- ✓ El fortalecimiento a la planeación del control fiscal Macro
- ✓ El diseño del observatorio de control y vigilancia del gasto público, a través del cual la ciudadanía, una vez implementado, podrá visualizar la información sobre la destinación de los recursos del Estado

- ✓ El Manual de Contabilidad Presupuestal y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal de las entidades públicas
- ✓ Formulación de una batería de indicadores de resultados sectoriales relevantes para el ejercicio de control fiscal Macrosectorial y de la evaluación de políticas públicas
- ✓ Desarrollo de la fase I del Proyecto de Valoración de Costos Ambientales
- ✓ El nuevo enfoque de control fiscal participativo como estrategia de promoción y fomento del derecho ciudadano a controlar la inversión de los recursos públicos
- ✓ La implementación del nuevo modelo de gestión de denuncias el cual está enfocado en lograr mejores niveles de efectividad en la incidencia de las denuncias en el ejercicio del control fiscal.

La Contraloría General de la República para el periodo 2014-2018 en virtud de la plataforma estratégica implementada se trazó cinco macroobjetivos con sus estrategias y metas medibles de manera anual y que sirvió de guía para la planeación de los procesos misionales y de apoyo de la institución así:

- ✓ Fortalecer el modelo de vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la gestión pública
- ✓ Ejercer el control fiscal macro a las políticas públicas en sus objetivos de mediano y largo plazo
- ✓ Una lucha frontal y efectiva contra la corrupción e inadecuada gestión de los recursos públicos
- ✓ Construir ciudadanía solidaria, incluyente y activa en el control fiscal a la gestión pública
- ✓ Asegurar el funcionamiento y la organización de la CGR para lograr resultados.

Para el periodo analizado la labor de control fiscal desplegada por la CGR se realizó con apego a los estándares internacionales y buenas prácticas de forma que se produjera un verdadero y paulatino cambio en la gestión pública y en propio manejo de los recursos públicos (CGR, 2018) que colaborara en el logro de los fines esenciales del Estado; lo que de manera inevitable hizo necesario la adopción de modelos de planeación de control fiscal fundamentados en el análisis de riesgos y en la gestión del conocimiento de los sujetos vigilados, para orientar el control posterior y selectivo.

Cobertura del Control

Para el periodo comprendido entre 2014-2018, la Contraloría General de la República llevó a cabo un total de 2.060 auditorías (299 en el Segundo Semestre de 2014, 483 en el 2015, 525 en 2016, 501 en 2017 y 252 en el primer semestre de 2018), con una media de 225 entidades del orden nacional auditadas, lo que representa el 95% de los activos de la Nación (CGR, 2018), y a 210 entes del orden territorial por concepto del manejo de los recursos del sistema general de participaciones y regalías. (ver tabla 1)

Tabla 1
Planes de Vigilancia y Control Fiscal 2014-2018

Planes de Vigilancia y Control Fiscal 2014- 2018						
PVCF	Resolución sectorización	No. sujetos sectorizados	No. sujetos sectorizados auditados	No. entes territoriales auditados	No. auditorías ejecutadas	Cobertura sujetos (%)
2014	7325/13	576	210	163	530 *	36,46
2015	0009/14	612	226	259	483	35,56
2016	0014/15	592	243	199	525	41,05
2017	0026/16	585	208	202	501	35,56
2018**	0034/17	588	236	230	490 ***	40,14

* De las 530 auditorías ejecutadas en la vigencia 2014, en el segundo semestre del año se realizaron 299 auditorías.

** PVCF 2018 Programado y aprobado a junio de 2018.

*** De las 490 auditorías programadas para la vigencia 2018, en el primer semestre del año se ejecutaron 252 auditorías.

Fuente: PVCF Ejecutados 2014, 2015, 2016 y 2017. Oficina de Planeación CGR.

Cabe señalar que en el año 2017 se materializó el cambio de enfoque de control fiscal concordante con las Normas Internacionales de Auditoría de la INTOSAI, pasando de ejercicios de auditoría integral a auditorías individualizadas en tres tipologías, Financieras, De Cumplimiento y De Desempeño. En este contexto, en lo corrido del segundo semestre de 2017 y primer semestre de 2018, se han ejecutado un total de 483 auditorías discriminadas por tipo así: 188 Auditorías Financieras, 262 Auditorías de Cumplimiento, 10 Auditorías de Desempeño y 23 de Otros Tipos.

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Para el año 2017 se produjo la migración en cuanto al enfoque del sistema de control fiscal concordantes con las normas internaciones de auditoría (INTOSAI) a una metodología apoyada en auditorías individualizadas de tipo financiero, de cumplimiento y de desempeño, lo cual se puede observar en la tabla 2

Tabla 2
Auditorías con Nuevo Enfoque de Control Fiscal 2017-II y 2018-I

Auditorías Nuevo Enfoque Control Fiscal 2017-II y 2018-I					
PVCF	Financiera	Cumplimiento	Desempeño	Otros*	Totales
2017 - II Semestre	46	160	6	19	231
2018 - I Semestre	142	102	4	4	252
Totales	188	262	10	23	483

* En el año 2017 corresponde a auditorías a Límite del Gasto y Acuerdos de Reestructuración de pasivos; en el 2018 corresponde a Controles Excepcionales.

Fuente: PVCF Ejecutados 2014, 2015, 2016 y 2017. Oficina de Planeación CGR.

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Cabe anotar que entre las auditorías de cumplimiento se ejecutaron las denominadas auditorías en línea, basadas en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación TIC, logrando racionalizar el talento humano destinados a la labor misional y recurriendo a sistemas de información país iteroperabilidad aumentado la cobertura del control fiscal micro. La Contraloría delegada para el sector de Infraestructura marcó la pauta en este tipo de auditorías al hacer tener como sujetos al Consejo de Regulación de Agua Potable – CRA, Instituto Agustín Codazzi, Instituto Nacional de Metrología – INM, Ministerio de Transporte y Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de un total de catorce exámenes realizados dicho periodo.

Ahora si hablamos del total de recursos vigilados mediante el control fiscal micro tenemos que para el periodo objeto de estudio, la CGR auditó un monto que asciende a \$2.281 billones, alcanzando de acuerdo al análisis realizado, un promedio en la cobertura anual del 78,1% del total de los recursos que en una vigencia hacen parte del erario (ver tabla 3)

Tabla 3

Cobertura en Recursos del Control Fiscal 2014-2018

Planes de Vigilancia y Control Fiscal 2014 - 2018 Cobertura Recursos		
PVCF	Valor presupuesto auditado (Millones de pesos)	Cobertura recursos (%)
2014	\$342.136.602	79,70
2015	\$488.843.987	92,60
2016	\$511.484.110	81,70
2017	\$425.220.084	64,18
2018*	\$513.318.691	72,36
Total Recursos auditados	\$2.281.003.474	

* PVCF 2018 programado y aprobado a junio de 2018.
Fuente: PVCF Ejecutados 2014, 2015, 2016 y 2017. Oficina de Planeación CGR.

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Beneficios del Control Fiscal 2014-2018

De acuerdo al análisis del informe rendido por el Contralor General de la República para el periodo de gestión 2014-2018, la suma establecida por concepto de beneficios del proceso

auditor, a manera de ahorros y recuperaciones ascendió a \$1.06 Billones, donde la contraloría delegada para infraestructura registró una cuantía en beneficios de \$842.519 millones, equivalentes al %79,4 del total, seguida por la delegada para el sector social con \$54.430 millones (5,1%), los beneficios al control ejercido a los recursos de regalías ascendió a \$43.607 millones (4.1%), el sector minas y energía con \$42.112 (4%), el sector agropecuario con \$40.161 millones (3,8), el sector defensa con \$25.849 millones (2,45), el sector gestión pública con \$9.704 millones (0,9%), y el sector medio ambiente con \$2.955 millones (0,3).

Hallazgos Fiscales 2014-2018

Para contextualizar se presenta a continuación la relación de hallazgos tanto administrativos, penales, disciplinarios y fiscales con sus respectivos montos para el periodo de análisis distribuidos por contralorías delegadas de la Contraloría General de la República así:

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Para el periodo 2014-2018 la contraloría delegada para el sector defensa, justicia y seguridad presentó los siguientes hallazgos como resultado del proceso auditor (ver tabla4):

Tabla 4

Hallazgos Sector Defensa, Justicia y Seguridad 2014-2018

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número			Fiscal	Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios		
2014	292	0	28	17	18.586
2015	1398	1	191	59	49.223
2016	880	4	104	62	117.004
2017	486	117	146	44	8.202
2018	584	5	109	56	29.297
Total	3.640	127	578	238	222.312

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Los sujetos de control de competencia de esta delegada han sido el ejército nacional, agencia logística de las fuerzas militares, salud fuerzas militares, rama judicial, sistema penitenciario y carcelario, resaltando un valor total de 238 hallazgos con alcance fiscal por cuantía de \$222.312 millones.

Contraloría Delegada para el Sector Social

Para el periodo 2014-2018 en la contraloría delegada para el sector social se adelantaron las auditorías que arrojaron los siguientes resultados (ver tabla 5):

Tabla 5

Hallazgos Sector Social 2014-2018

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Social II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	2.153	24	663	261	107.344
2015	4.316	61	1.593	496	143.642
2016	3.438	38	1.723	599	257.183
2017	3.236	88	1.592	511	88.884
2018	1.040	19	483	87	24.269
Total	14.183	230	6.054	1.954	621.321

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Esta contraloría delegada abordó casos que para el periodo de estudio fueron representativos como Cafesalud EPS, Medimás EPS, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia – FPS-FNC, Cartel de la Hemofilia – Córdoba, Terapias basadas en Neurodesarrollo – Sucre, Programa de Alimentación Escolar – PAE, Juegos Nacionales, cuyo cifra de hallazgos fiscales fue de 1.954 por cuantía de \$621.321 millones.

Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente

Durante el periodo 2014-2018 la contraloría delegada para el sector medio ambiente presentó los siguientes hallazgos derivados del control micro (ver tabla 6):

Tabla 6

Hallazgos Sector Medio Ambiente 2014-2018

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	473	4	137	39	3.676
2015	967	11	292	36	3.165
2016	1.175	32	550	93	14.778
2017	879	46	491	62	46.422
2018*	437	31	212	63	84.279
Total	3.931	124	1.682	293	152.320

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Los casos más representativos para el periodo analizado fueron auditoría a la ocupación de bienes de uso público en la zona denominada Pozos Colorados, delimitación de páramos, proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia; los hallazgos validados con alcance fiscal fueron de 293 cuyo monto ascendió a \$152.320 millones.

Contraloría Delegada Para el Sector de Minas y Energía

La contraloría delegada para el sector minas y energía para el lapso de 2014-2018 liberó 175 informes de auditoría en los cuales se configuraron un total de 1.673 hallazgos administrativos y 152 hallazgos fiscales por cuantía de \$9.72 billones (ver tabla 7).

Tabla 7*Hallazgos Sector Minas y Energía 2014-2018*

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	229	0	22	13	32
2015	391	0	29	27	74.004
2016	471	0	43	80	8.832.309
2017	416	4	58	27	814.745
2018	166	2	8	5	460
Total	1.673	6	160	152	9.721.550

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Los casos más representativos para esta delegada fueron actuación especial Reficar, actuación especial a la inversión de los recursos públicos en el proyecto Bioenergy S.A. por parte de ECOPETROL S.A., estudio intersectorial (Contralorías Delegadas de Minas y Energía y Gestión Pública): evaluación del funcionamiento del Fondo de Estabilización del Precio de Combustibles y Boletín Macrosectorial Análisis del Comportamiento del Fondo de Estabilización del Precio de Combustibles – FEPC, estudio sectorial subsidios a combustibles en zonas de frontera y zonas no interconectadas, entre otros.

Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Esta contraloría delegada presentó los siguientes resultados del proceso auditor en el periodo 2014-2018 (ver tabla 8):

Tabla 8

Hallazgos Sector Infraestructura, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional 2014-2018

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	552	3	137	25	12.852
2015	1.424	7	446	72	185.032
2016	1.156	37	478	64	565.742
2017	1.059	25	489	92	339.219
2018	461	0	197	23	1.036.411
Total*	4.652	72	1.747	276	2.139.256

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Para el periodo objeto de análisis se presentaron un total de 276 hallazgos de tipo fiscal con un monto de \$2,13 billones siendo unos de los sectores auditados que más recursos vigilados tiene. Como casos más representativos de control fiscal durante este periodo se pueden mencionar torre de control Aeropuerto El Dorado – Aerocivil, sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito – SIMIT, unidad administrativa especial de la Aeronáutica Civil – Aerocivil - Aeropuerto del Café, Agencia Nacional de Infraestructura – Ruta del Sol, Instituto Nacional de Vías - INVÍAS: sanciones por vertimientos de las obras anexas al túnel de la Línea, actuación especial de fiscalización tamaño del mercado de televisión cerrada en Colombia – Autoridad Nacional de Televisión ANTV, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI anillo vial del Crespo: modelo financiero marginal según adicional número 9 al contrato de concesión 503/1994, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI – Aeroportuario:

avance de obra del otrosí No. 4 del 6 de julio de 2015 - contrato 0110 O.P. de 1995, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- Portuario.

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

Las auditorías ejecutadas a los sujetos de control del sector agropecuario determinan los siguientes resultados para el periodo 2014-2018 (ver tabla 9):

Tabla 9

Hallazgos Sector Agropecuario 2014-2018

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	394	3	80	29	14.755
2015	727	6	145	25	317.360
2016	895	16	189	57	20.773
2017	393	6	118	20	7.454
2018	408	7	121	23	537
Total	2.817	38	653	154	360.879

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Para el periodo analizado el número de hallazgos fiscales validados fue de 154 cuya cuantía ascendió a \$3601.879 millones, con casos destacados como Inversiones Fondo Nacional del Ganado (FNG) – Friogan, implicación de los estados financieros de la UARIV en la política pública de víctimas, Fondo Nacional del Café - Caso contraprestación proyectos de inversión regional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Convenios.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras

Durante el periodo 2014-2018 la contraloría delegada para el sector gestión pública e instituciones financieras en virtud del proceso auditor presentó los siguientes hallazgos (ver tabla 10):

Tabla 10*Hallazgos Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras 2014-2018*

Relación de hallazgos Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	176	2	41	10	871
2015	147	0	21	8	3.271
2016	558	12	154	38	33.012
2017	131	4	64	30	39.071
2018	109	0	35	16	9.183
Total	1.121	18	315	102	85.408

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

En el periodo de análisis se identifican un total de 102 hallazgos de carácter fiscal con cuantía de \$85.408 millones referenciando como casos representativos fueron ineficiencia de FONADE, Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, Consejo Nacional Electoral – CNE, Cámara de Representantes, Fondo Adaptación - Seguimiento a la gestión realizada frente al Fenómeno de la Niña 2010-2011, Senado de la República- Enajenación de activos del estado – vehículos, Banco Agrario de Colombia S.A. (BAC) - Compra de cartera de libranza a descuento a ESTRAVAL, Banco Agrario de Colombia S.A. - BAC - Crédito a Navelena, Banco Agrario de Colombia S.A. - BAC –, Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural VISR, FONADE – anticipos pendientes de legalización a 31 de diciembre de 2016, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, vigencia 2016, FINDETER.

Control Fiscal Micro al Sistema General de Regalías

Los resultados generados de los procesos de auditoría realizadas en el cuatrienio 2014 – 2018, que comprendieron actuaciones especiales, auditorías por asunto, auditorías de

cumplimiento, financiera y desempeño, se obtuvo como resultado 1.142 hallazgos con presunta incidencia fiscal por un valor de \$957.045 millones como se observa en la tabla 11 (CGR, 2018):

Tabla 11

Hallazgos de Regalías 2014-2018

Relación de hallazgos Regalías II semestre de 2014 a I semestre de 2018					
Año	Número				Cuantía H. Fiscal (Millones \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinarios	Fiscal	
2014	443	3	249	101	46.550
2015	1.055	17	726	276	224.781
2016	1.162	38	803	381	271.222
2017	932	28	559	219	239.223
2018	426	14	285	165	175.269
Total	4.018	100	2.622	1.142	957.045

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Los hallazgos fiscales producto de la vigilancia fiscal ejercida por la Contraloría General de la República en el periodo objeto de estudio ascendieron a un total de 1.142 por un monto de \$957.045 millones, lo que denota que este sigue siendo un sector donde las malas prácticas de la gestión pública siguen ocasionando detrimentos patrimoniales que serán fallados en los procesos de responsabilidad fiscal cuyos resultados analizaremos más adelante en esta investigación.

Resultados en Procesos de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva 2014-2018

La Contraloría General de la República dando cumplimiento al mandato constitucional de salvaguardar los recursos públicos y resarcir el daño ocasionado al patrimonio público como consecuencia de una actuación dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, abrió para el periodo 2014-2018 un total de 4141 procesos de responsabilidad fiscal por una cuantía de \$21,6 billones (CGR, 2018), los cuales se pueden desagregar por vigencias de la siguiente forma (ver tabla 12):

Tabla 12

Procesos de Responsabilidad Iniciados 2014-2018

Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados en el cuatrienio		
Periodo	No. procesos	Cuantía (Millones de pesos)
2014-2015	588	620.469
2015-2016	1183	1.030.389
2016-2017	1191	18.669.228
2017-2018	1179	1.283.059
Total	4141	21.603.145

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Autos de Imputación de Responsabilidad Fiscal

Durante el periodo analizado se realizó imputación dentro de 1645 procesos de responsabilidad fiscal por cuantía de \$1,69 billones, incluidas las imputaciones formuladas en los autos de apertura de los procesos de responsabilidad fiscal verbales (CGR, 2018).

Fallos Con Responsabilidad Fiscal

La Contraloría General de la República emitió 691 Fallos Con Responsabilidad Fiscal (ejecutoriados) por valor de \$574.331 millones (CGR, 2018).

Resarcimiento en Procesos de Responsabilidad Fiscal e Indagaciones Preliminares

Para el periodo comprendido entre 2014-2018 se alcanzó un resarcimiento al daño patrimonial del Estado por valor de \$409.471 millones como consecuencia de 945 actuaciones procesales (procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares), con una tendencia ascendente como se observa en la tabla 13 (CGR, 2018):

Tabla 13

Resarcimiento en Procesos de Responsabilidad Fiscal e Indagaciones Preliminares 2014-2018

Resarcimiento en procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares		
Periodo	No. actuaciones con resarcimiento	Cuantía resarcimiento en PRF e IP (Millones de pesos)
2014-2015	146	12.243
2015-2016	219	30.008
2016-2017	275	131.229
2017-2018	305	235.991
Total	945	409.471

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Recaudo en Jurisdicción Coactiva

Durante el periodo de análisis las acciones del área de jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República logró un recaudo de \$289.653.392.910, distribuidos por vigencias de la siguiente manera (ver tabla 14):

Tabla 14

Recaudos Jurisdicción Coactiva 2014-2018

Recaudos Jurisdicción Coactiva	
Periodo	Recaudo
2014-2015 *	\$33.833.438.054
2015-2016	\$79.531.370.816
2016-2017	\$51.572.918.406
2017-2018	\$124.715.665.634
Total	\$289.653.392.910

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

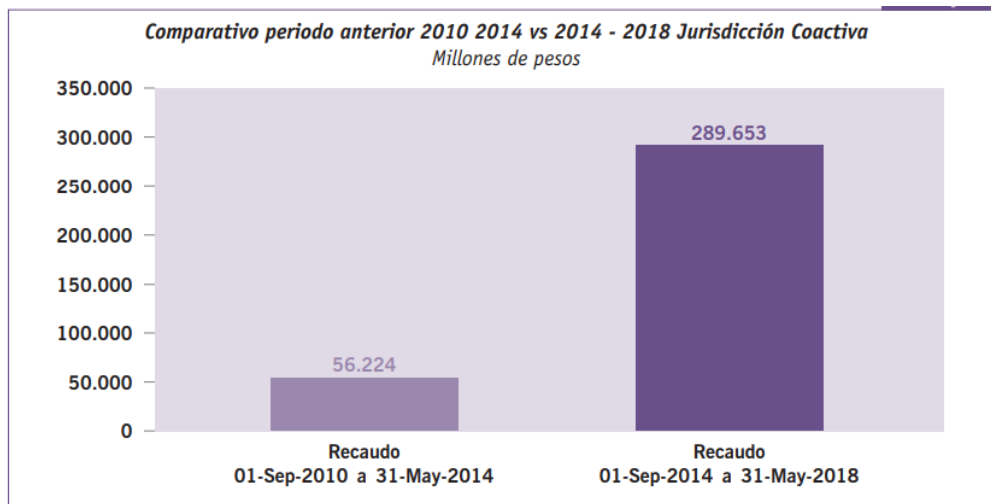
Recaudo en Jurisdicción Coactiva - Comparativo con Cuatrienio Anterior

Realizando una comparación de lo recaudado por el área de jurisdicción coactiva en el periodo 2014-2018 en relación con el cuatrienio inmediatamente anterior, se observa un incremento en la eficacia del 81%, esto puede ser explicado en parte por la incorporación del

proceso verbal de responsabilidad fiscal que reduce significativamente la duración de los procesos e incide en los fallos de estos. (Ver figura 12).

Figura 12

Comparativo periodo anterior 2010 2014 vs 2014 - 2018 Jurisdicción Coactiva



Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Total Resarcimiento al Patrimonio Público

De acuerdo con la información presentada, durante el cuatrienio el Macroproceso Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la CGR obtuvo resarcimiento del patrimonio del Estado por la suma de \$699.124 Millones (CGR, 2018) como se aprecia en la tabla 15.

Tabla 15

Resarcimiento del Patrimonio del Estado

Resarcimiento del patrimonio del Estado (Millones de pesos)	
Concepto	Valor
Recaudo en Jurisdicción Coactiva	\$289.653,3
Resarcimiento en PRF e IP	\$409.471
Total recuperado	\$699.124

Nota: Tomado de Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República (2018)

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>

Conclusiones

Como se ha venido afirmando, son varios los cuestionamientos que se le ha hecho en el último tiempo al sistema de control fiscal y a los resultados de los entes que por mandato constitucional y legal tiene estas atribuciones en procura del buen uso de los recursos públicos y efectiva ejecución para consolidar los fines del Estado. “El mejoramiento que obtiene una entidad pública, cuando es objeto de auditoría de control fiscal, va mucho más allá del resarcimiento del daño patrimonial identificado. Por ejemplo los hallazgos administrativos, las oportunidades de mejora, las correcciones, acciones correctivas y preventivas y los beneficios de control fiscal (cualitativos y cuantitativos) que se pueden derivar de un proceso de auditoría, y que no son objeto de esta investigación”. (Ordoñez, et al, 2019, p.213).

Así las cosas y tras haber abordado aspectos relacionados con la eficacia del control posterior y selectivo durante el período 2014-2018 en el ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría General de la República previo la entrada en vigencia del acto legislativo 04 de 2019, podemos concluir lo siguiente:

- ✓ El sistema de control fiscal en Colombia tiene un carácter posterior y selectivo por mandato constitucional y sólo podrá ser ejercido por las contralorías General de la República, territoriales, municipales y distritales, con la autonomía y técnicas que para tal fin se prescriban.
- ✓ El marco normativo por el cual se rige la función de control fiscal en Colombia de fundamenta en la Constitución Política, ley 43 de 1992, ley 610 de 200, ley 1474 de 2011 y acto legislativo 04 de 2019, los cuales han desarrollado técnica y jurídicamente aspectos generales y específicos tanto del control fiscal micro como del

- proceso de responsabilidad fiscal como mecanismos de resarcimiento del daño patrimonial al Estado.
- ✓ La cobertura en la vigilancia de los sujetos de control para el periodo 2014-2018 fue del 95% del total, entre tanto que con relación a la cuantía de recursos auditados esta asciende al 78% del total de activos de la Nación, lo que constituye un aceptable ejercicio de control en cuanto a cobertura de trata.
 - ✓ Se detalló a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, los distintos elementos que conforman el procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia, tomando como referencia la ley 610 de 2000 y la ley que modificó su trámite, esto es, la ley 1474 de 2011 o estatuto anticorrupción.
 - ✓ Se abordaron aspectos generales y específicos del control fiscal y del proceso de responsabilidad en particular, en cuanto a su ámbito jurídico, su evolución histórica y los debates contemporáneos del diseño constitucional.
 - ✓ Con base en la información aportada por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, entidad que controla los órganos de Control Fiscal, se realizó un análisis de las cifras aportadas, se tomó para el análisis, el periodo comprendido entre 2014 a 2018 del cual se concluyó que a 2018, los fallos con responsabilidad fiscal alcanzan sólo el 2,65% (\$574.331 millones) del presunto detrimento al erario en el periodo (\$21,6 billones), siendo el total de recursos recuperados solamente de \$409.471 millones (1,86%) y los dineros recuperados vía jurisdicción coactiva de \$289.653 millones (1,29%), lo que denota grandes problemas en el ejercicio del control fiscal y especialmente en la recuperación de los recursos públicos como consecuencia del detrimento patrimonial al Estado.

- ✓ Se llevó a cabo un análisis jurisprudencial en el tema de la Responsabilidad y específicamente de la Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de determinar su soporte constitucional, sus semejanzas y diferencias con otros tipos de responsabilidad y de igual manera clarificar desde el análisis de la norma de normas si esta da las bases para que el legislador opte por definir su naturaleza administrativa o jurisdiccional.

Recomendaciones

Como aporte de la presente investigación al tema abordado se presentan las siguientes recomendaciones:

- ✓ Aplicar fielmente las modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal señalados en la ley 1474 de 2011, especialmente lo referente al decreto de medidas cautelares para asegurar el resarcimiento del daño causado al patrimonio público.
- ✓ Es imperioso la adopción como cultura institucional del apego a los principios de eficiencia, moralidad, economía, eficacia, equidad y celeridad como catalizadores del control fiscal y en especial el del proceso de responsabilidad fiscal.
- ✓ Para elevar el número de fallos con responsabilidad fiscal, especialmente en los Departamentos y capitales se recomienda modificar la forma de seleccionar a los contralores territoriales ya que con el actual procedimiento de selección no se garantiza la autonomía e independencia con que deben ejercer sus funciones.
Adicional se sugiere que los períodos para los cuales sean seleccionados el Contralor General de la República y los contralores departamentales y municipales no coincidan con los diferentes períodos para los cuales sean elegidos el Presidente de la República gobernadores y alcaldes.
- ✓ Tomando en cuenta que los contralores son instructores en los procesos de responsabilidad fiscal de los funcionarios y juez simultáneamente para sancionarlos, se recomienda que las funciones sancionatorias y de cobro coactivo estén a cargo de los jueces de la República.
- ✓ Realizar una reforma a la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal por parte del legislador, que lo convierta en jurisdiccional, esto con el fin de que los fallos

- proferidos queden en firme y no sean susceptibles de impugnación ante la vía contenciosa administrativa.
- ✓ Incorporación de empresas privadas colombianas encargadas de realizar el trabajo de campo en las entidades vigiladas, práctica de pruebas selectivas, la verificación de las operaciones realizadas por las mismas, las revisiones presupuestales y las evaluaciones de los sistemas de control interno, entre otras.
 - ✓ Teniendo en cuenta lo que afirma Ordoñez (2019) se establece que sólo el 13,31% de los funcionarios de las plantas de personal en los órganos de control fiscal se dedicó a adelantar procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, por lo que se sugiere vincular más profesionales que apoyen la labor misional de resarcir el daño al patrimonio del Estado para lograr resultados más efectivos en esta materia. De igual manera fortalecer los recursos tecnológicos y financieras para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal, aún más para tramitarlos por el procedimiento verbal creado por el Estatuto Anticorrupción.
 - ✓ Los hallazgos del proceso auditor deben dirigirse a establecer con precisión el daño y se deben priorizar los procesos de auditoría y responsabilidad fiscal en aquellos eventos en que los daños sean relevantes.
 - ✓ Los procesos deben impulsarse por las instancias de juicio menos onerosas para el Estado, esto es, procesos verbales de responsabilidad fiscal y procesos de cobro coactivo.
 - ✓ Estudiar la posibilidad de que el control preventivo y concomitante se pueda concretar en algún acto jurídico susceptible de control administrativo y judicial, teniendo en cuenta que tiene incidencia en el andamiaje estatal.

Referencias

- Ámbito jurídico. (5 de julio de 2021). El control fiscal concomitante y de advertencia. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-control-fiscal-concomitante-y-de-advertencia>
- Auditoría General de la República, (2011b). Contraloría General de la República en el pasado y hacia el futuro 1998 -2010. Innovaciones, debilidades y perspectivas. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. http://www.auditoria.gov.co/Bibliotecadocumental/.../AGRP11-CGR_Pasado_futuro.pdf.
- Auditoría General de la República. Agosto 1 de 2021. Información Misional. <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/331693/AGRP13-ImpostergableReingenieriaControlFiscalTerritorial.pdf/4606dc93-3e04-d58e-45d8-900b11b3ba17?t=1584745744077&download=true>
- Barreto, L.H (agosto 1 de 2020). Corrupción: por qué en Colombia no funcionan los sistemas de control fiscal. [Entrada de Blog]. <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11386-corrupcion-por-que-en-colombia-no-funcionan-los-sistemas-de-control-fiscal.html>
- Bertoni, R. et al. (2011). ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo. Universidad de la República de Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21092>
- Bresser, L.C. (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Consejo Científico del CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- Congreso de Colombia, (1991, 20 de julio), Constitución Política de Colombia, Diario oficial 51.635. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Congreso Colombia, (18 de agosto de 2000). Ley 610 de agosto 15 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Bogotá: Diario Oficial 44133. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 42 de enero 26 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Bogotá: Diario Oficial 40732

del 27 de enero de 1993.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html

Congreso de Colombia. (julio 12 de 2011). Ley 1474 de 2011, Sobre el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación, y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá: Diario Oficial 48128 del 12 de julio de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de la República de Colombia. Decreto 925. (9 de junio de 1976). Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística. Bogotá, Colombia: Diario oficial No. 34568.

https://www.jesuspinzonortiz.com/camara/basedoc/decreto/1976/decreto_0925_1976.html

Congreso de Colombia. (2019, 16 de marzo). Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20403%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

Congreso de Colombia. (febrero 22 de 2000). Decreto 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. Diario oficial 43905.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0267_2000.html

Congreso de Colombia. (1996, 11 de diciembre). Ley 330 de 1996. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales. Diario Oficial No. 42.938.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0330_1996.html

Congreso de Colombia. (1994, 02 de junio). Ley 136 de 1994. por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Contraloría General de la República. (2018). Informe de Gestión 2014-2018.

[Informes Constitucionales - Informes Constitucionales - Contraloría General de la República \(contraloria.gov.co\)](http://www.contraloria.gov.co)

Contraloría General de la República (2015). Preguntas Frecuentes [Página Institucional].

Atención al ciudadano.

<https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>

Contraloría General de la República, 2 de agosto de 2021, Información Institucional.

<http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/la-entidad>).

Córdoba, F (2019). La Contraloría no funciona. Es ineficiente y obsoleta (Archivo Digital).

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contralor-carlos-felipe-cordoba-la-contraloria-no-funciona-es-ineficiente-y-obsoleta-404536>

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (25 de agosto de 1999, Sentencia C-623/99)

[C-623-99 Corte Constitucional de Colombia](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-623-99)

Corte Constitucional. Sentencia C – 374 de 1995. MP. Antonio Barrera Carbonell; agosto 24 de

1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional. (11 de marzo de 2015). Sentencia C- 103 de 2015. [MP María Victoria

Calle Correa]. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C – 374 de 1995. MP. Antonio Barrera Carbonell; agosto 24 de

1995). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (15 de septiembre de 1998). Sentencia C-499 de

1998. Control Fiscal-Definición. Referencia: Expediente D-2003. M.P. Eduardo

Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-499-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (11 de noviembre de 1993). Sentencia C-529/93.

Gestión Fiscal-Concepto. Ref.: Demanda N.º D-281 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-529-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (31 de julio de 2013). Sentencia C-512/13.

Mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y efectividad del control de gestión pública-Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. Referencia:

Expediente D-9466. [M.P. Mauricio González Cuervo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-512-13.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-557. (10 de febrero de 2009). Bogotá, Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>

- Corte Constitucional de Colombia., Sala plena. (24 de noviembre de 2004). Sentencia C-1176/04. Referencia: expediente D-5214. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2000. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. <https://xdoc.mx/preview/c-1176-contraloria-general-de-la-republica-5db9ee9d753cd>
- Corte Constitucional, Sentencia C – 832 de 2002. MP. Álvaro Tafur Galvis; octubre 8 de 2002. Contraloría General de la República, (2017). Principios, Fundamentos y Aspectos Generales Para las Auditorías en la CGR. Bogotá, Colombia.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-832-02.htm>
- García. O. (2006) La Contraloría General de la república y el control externo en el Estado Democrático Nicaragüense. (1ª ed.). Managua. Helios S.A.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=183535>
- García, O. (2008). Comparativa de Sistemas de Contralorías y Manejo de Fondos Públicos. Managua: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social- FUSADES.
http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/comparativo_de_sistemas_de_contraloras_y_manejo_de_fondos_publicos.pdf
- Gómez, I. Ámbito Jurídico, 1 de agosto de 2020.
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-control-fiscal-concomitante-y-de-advertencia>
- Gómez, M., Deslauriers, J. y Alzate, M. (2010). *Cómo hacer una tesis de maestría y doctorado*. ECOE Editores. <https://corladancash.com/wp-content/uploads/2019/08/55-Como-hacer-tesis-de-maestria-y-doctorado-GOMEZ.pdf>
- Hernández, R.; Fernández, C.; Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. México: McGraw-H. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Hurtado, I., y Toro, J., (2005). Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambio. Episteme Consultores Asociados. Carabobo. Venezuela.
<https://epinvestsite.files.wordpress.com/2017/09/paradigmas-libro.pdf>
- International, T. (2019). Corruption perceptions index. Alemania: Editorial Transparency International. 2 de julio de 2019, de <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Ipiñazar I. (2016). Los criterios internacionales en la evolución del control externo del sector público. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. País Vasco, España.

https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18803/TESIS_IPI%c3%91AZAR_PETRALA_NDA_IZASKUN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Johnson, B., y Onwuegbuzie, A. (2004). Métodos Mixtos de Investigación. *Educational Research*, 33(7). (p. 14-26).
- Maldonado M.I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 44(120). 129-152.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n120/v44n120a06.pdf>
- Maldonado, A., (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral. Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>
- Martínez, E. y Ramírez J. (2006). La corrupción y los costos de transacción -Una mirada desde la contratación estatal colombiana. 6 de mayo de 2015, de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11001512.pdf>
- Maya, E. C. (14 de agosto de 2018). (R. Semana, Entrevistador)
- Mira, J., Meza, C. & Vega, D. (2001). El Control Fiscal en Colombia (tesis de grado). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. <https://docplayer.es/14772601-El-control-fiscal-en-colombia-juan-carlos-mira-ciro-meza-daniel-vega.html>
- Mondragón, S. L. (2016). Manual Básico de Control Fiscal. (Documento de docencia N.º 21). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1866>
- Money Diario Digital Financiero. (20 de diciembre de 2018). Money Diario Digital Financiero. <https://www.money.com.bo/~moneycq2/ecofinanzas/6114-cesla-revela-alta-corrupcion-y-debilidad-extrema-en-politica-anticorrupcion-en-bolivia>
- Moss, P. (1996). Ampliando el diálogo en la medición educativa: voces de tradiciones de investigación interpretativa. *Investigador educativo*. 25 (1) p. 20-43.
doi:10.2307/1176724
- Ordoñez, T., Gómez, A., y Bayona, D, (2018). *Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017*. *Revista Republicana*. (27). 211-233. DOI:
<http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a74>
- Ordóñez Vásquez, Tatiana (2019). Eficacia de la Oralidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. Documento de trabajo en proceso de publicación. Auditoría general de la República. Bogotá.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/29242/Capitulo3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadores Superiores – OLACEFS, (2014).
Propuesta inicial “Control fiscal y ámbito de relaciones con otros entes autónomos”.
<http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/01.Propuesta.pdf>.
- Peláez, J. C. y Tuta, G. (2013). La impostergable reingeniería al Control Fiscal Territorial.
Auditoría General de la República.
- Polanía, J., (2020). Alcance de la Función de Advertencia Frente al Control Concomitante y Preventivo complementario al Posterior y Selectivo dispuesto en la Nueva Reforma al Control Fiscal en Colombia. Tesis de Pregrado). Universidad Cooperativa de Colombia. Ibagué, Colombia.
https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/17506/1/2020_reforma_control_fiscal.pdf
<https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/331693/AGRP13->
- Ramírez, H. (2008). Finanzas Públicas. Bogotá. Universidad Libre
Economía Colombiana N.º 331, 2011, Bogotá.
- Revista Dinero. (29 de enero de 2019). Corrupción: Colombia empeora en índice de Transparencia Internacional <https://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/266583>
- Van der Maren, J-M. (1996). Métodos de investigación para la educación. Bruselas. Edición de Boeck.
<https://translate.google.com/website?sl=fr&tl=es&ajax=1&prev=search&elem=1&se=1&u=http://hdl.handle.net/1866/4688>
- Vara, A., (2012). *Desde La Idea hasta la sustentación: Siete pasos para una tesis exitosa. Un método efectivo para las ciencias empresariales. Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos.* Universidad de San Martín de Porres. Lima. <https://www.administracion.usmp.edu.pe/investigacion/files/7-PASOS-PARA-UNA-TESIS-EXITOSA-Desde-la-idea-inicial-hasta-la-sustentaci%C3%B3n.pdf>
- Vargas, A (2012). Sistema de Control Fiscal Colombiano en la Búsqueda de la Construcción de una Administración Pública eficiente. [Tesis de Maestría]. Universidad Libre de Colombia. Bogotá, Colombia.
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vásquez, W. (2000). Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Younes, D. (2015). Derecho del Control Fiscal y del control Interno. Bogotá: Ibáñez.

Younes, D. (2006). Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente Bogotá
D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.

Younes, D. (2000) Nuevo Régimen de Control Fiscal. Biblioteca jurídica DIKE. Colombia.