

*Manuel Alberto Restrepo Medina, Carlos Ariel Sánchez Torres
Rocío Araújo Oñate, Edilberto Peña González, Peter Dineiger*

CONTROL FISCAL TERRITORIAL **Construcción de un modelo de contraloría tipo**



gtz



por encargo de

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Colección Textos de Jurisprudencia

gtz

Deutsche Gesellschaft Für
Technische Zusammenarbeit (GTZ)



UR

Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo Informe final de investigación

Equipo investigador

Investigadores principales

Manuel Alberto Restrepo Medina

Carlos Ariel Sánchez Torres

Rocío Mercedes Araújo Oñate

Edilberto Peña González

Investigador asociado

Peter Dineiger

Auxiliares de investigación

Andrea Guzmán Bocanegra

Erwin Santamaría Ariza

Dirección del proyecto

Carlos Ariel Sánchez Torres

(mayo-noviembre 2007)

Manuel Alberto Restrepo Medina

(diciembre 2007 - marzo 2008)



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2008 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2008 Mercedes Araújo Oñate, Peter Dineiger, Andrea Guzmán Bocanegra,
Edilberto Peña González, Manuel Alberto Restrepo,
Carlos Ariel Sánchez Torres, Erwin Santamaria Ariza

ISBN: 978-958-8378-43-5

Primera edición: Bogotá D.C., julio de 2008
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Lina Andrea Morales
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Diagramación: Ángel David Reyes
Impresión: Xpress. Estudio gráfico y digital
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41, of. 501 • Tel: 297 02 00
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario

Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo. Informe final de investigación / Dirección del proyecto, Carlos Ariel Sánchez Torres, Manuel Alberto Restrepo Medina. —Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008. 238 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8378-43-5

Administración municipal – Colombia / Auditoría fiscal – Colombia / Colombia – Administración pública – Control / Colombia – Administración pública – Participación ciudadana / Derecho administrativo – Colombia / Finanzas públicas – Control – Colombia / Gobierno local – Colombia / Presupuesto nacional – Control - Colombia / I. Título / II. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) / III. SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel / IV. RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto / V. ARAÚJO OÑATE, Rocío Mercedes / VI. PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto / VII. DINEIGER, Meter / VIII. GUZMÁN BOCANEGRA, Andrea / IX. SANTAMARÍA ARIZA, Edwin / X. Serie.

350.009861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Introducción

El control fiscal territorial	16
1. Antecedentes	16
1.1. Antecedentes del control fiscal territorial en el diseño institucional del Estado colombiano	17
1.2. Características del modelo de control fiscal territorial en el diseño constitucional de 1991	17
2. Problemas y limitaciones del control fiscal territorial.....	19
2.1. Problemas atribuibles a causas exógenas y propuestas de solución.....	20
2.1.1. Falta de autonomía presupuestal e independencia política de las contralorías territoriales.....	20
2.1.2. Problema de suficiencia de recursos y control de costos.....	20
2.1.3. Ausencia de una carrera administrativa para el auditor fiscal gubernamental.....	21
2.1.4. Limitación en el período del Auditor General.....	22
2.1.5. Deficiencias en la forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales	22
2.1.6. Dualidad normativa entre la potestad reglamentaria de la CGR y la competencia para prescribir métodos y expedir criterios de evaluación por parte de los contralores	23
2.1.7. Baja calidad del sistema de control interno y desarticulación con el control fiscal	23
2.1.8. Multiplicidad de sistemas de evaluación con funciones superpuestas.....	24

2.2.	Problemas atribuibles a causas endógenas de las contralorías	25
2.2.1.	Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común	25
2.2.2.	Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.....	26
2.2.3.	Deficiencias en los informes macrofiscales.....	27
2.2.4.	Falta de calidad en la elaboración del Plan General de Auditoría para el ejercicio del control fiscal	27
2.2.5.	Alcance del proceso de revisión de la cuenta.....	28
2.2.6.	Frecuente caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal	28
3.	Efectos y consecuencias del control fiscal territorial	28
4.	Presentación de los componentes abordados en el estudio	29

Primera parte

	Recomendación de acciones para la consolidación de una contraloría tipo a partir del diagnóstico efectuado en la fase II.....	31
1.	Marco conceptual	31
1.1.	Control fiscal territorial: evolución del estudio realizado sobre la materia	31
1.2.	Aspectos misionales del control fiscal territorial	32
1.3.	Hacia un modelo de contraloría tipo: ¿una nueva dimensión del control fiscal territorial?	33
2.	Metodología	34
2.1.	Análisis de los resultados de los indicadores de cada contraloría con base en el informe de la fase II.....	34
2.2.	Delimitación conceptual de aspectos estratégicos misionales y de apoyo en el diseño de un modelo de contraloría tipo.....	36
2.3.	Estudio de percepción aplicado en las contralorías territoriales para identificar las mejores prácticas	37

3.	Resultados.....	43
3.1.	Clasificación según la apropiación definitiva	
	total - TAD	44
3.1.1.	Contralorías departamentales.....	44
3.1.2.	Contralorías municipales	56
3.2.	Clasificación según la Ley 617 del 2000	68
3.2.1.	Contralorías departamentales.....	68
3.2.2.	Contralorías municipales	82
4.	Cerrando la brecha: plan de implementación del modelo	
	de contraloría tipo	95
4.1.	Objetivo	95
4.2.	Análisis de factores críticos para el éxito	
	del proyecto	97
4.2.1.	Aspectos organizacionales.....	98
4.2.2.	Aspectos técnicos	102
4.2.3.	Recursos humanos	106
4.2.4.	Comunicaciones internas, relaciones	
	públicas y rendición de cuentas	110
4.2.5.	Aspectos económicos y gastos operacionales.....	113
4.2.6.	Gestión de calidad y de conocimiento	115
4.2.7.	Requerimientos específicos.....	118
	Anexos	130
	Anexo 1. Equipos necesarios para el funcionamiento óptimo	
	de la contraloría tipo	130
	Anexo 2. Metodología para establecer el desempeño de las	
	contralorías territoriales	131

Segunda parte

Control fiscal territorial: participación ciudadana y cultura	
de vigilancia en el territorio	138
Introducción.....	138
1. Marco conceptual	140

1.1.	Concepción filosófica, sociológica, política y económica de la participación ciudadana.....	140
1.2.	Sustitución del paternalismo gubernamental por la participación de la comunidad.....	148
1.3.	Fundamentos constitucionales de la participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.....	151
1.4.	Fundamentos legales de la participación ciudadana que se relacionan con el control social sobre la gestión pública y sus resultados.....	155
1.4.1.	Ley Estatutaria 134 de 1994.....	155
1.4.2.	Ley 489 de 1998.....	158
1.4.3.	Ley 720 del 2001.....	162
1.4.4.	Ley 136 de 1994.....	165
1.4.5.	Ley 141 de 1994.....	165
1.4.6.	Ley 142 de 1994.....	166
1.4.7.	Artículo 66 de la Ley 80 de 1993 y artículo 9º del Decreto 2170 del 2002.....	169
1.5.	Fundamentos legales del control social.....	170
1.5.1.	Antecedentes normativos de las veedurías ciudadanas.....	170
1.5.2.	Establecimiento de las veedurías ciudadanas a través de la Ley 850 del 2003.....	171
1.6.	Efectividad y suficiencia de los instrumentos jurídicos para el control social fiscal.....	194
2.	Estrategias para promover el control social fiscal.....	195
2.1.	Fortalecimiento del papel del ciudadano y de las organizaciones civiles asociadas a la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.....	195
2.1.1.	Estímulo a los ciudadanos y a las organizaciones civiles sobre la base de perseguir un objetivo común en nombre de todos los sectores de la sociedad.....	195
2.1.2.	Fortalecimiento de la comunicación, en aras de la eficacia, entre los ciudadanos y las organizaciones	

	civiles y de estos entre sí con las entidades gubernamentales y las contralorías.....	197
2.1.3.	Fomento y autorización de la participación ciudadana en la elaboración de procedimientos y mecanismos oficiales que hagan posible la intervención de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en todos los planos, desde la formulación de políticas y la adopción de decisiones hasta la ejecución y control de la gestión y sus resultados	199
2.1.4.	Diálogo productivo entre las contralorías, los ciudadanos, las organizaciones civiles y los veedores ciudadanos con miras a fortalecer y a reconocer sus respectivas funciones en la vigilancia de la gestión pública	201
2.1.5.	Planificación, ejecución y evaluación permanente de auditorías	201
2.1.6.	Aumento de la capacidad de las veedurías ciudadanas.....	202
2.2.	Iniciativa de las autoridades locales para el apoyo del programa de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.....	203
2.2.1.	Inclusión por parte de las autoridades locales de la participación ciudadana en la creación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura económica y de los procesos de planificación, establecimiento de las políticas y reglamentaciones, supervisión de la ejecución de políticas y gestión públicas	203
2.2.2.	Ejecución de actividades de educación y movilización del público en pro del control fiscal de la gestión pública.....	204

2.2.3.	Consultas por parte de las autoridades locales y las contralorías territoriales para lograr un consenso sobre un programa de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública	205
2.3.	Fortalecimiento del papel de las oficinas de control interno	206
2.3.1.	Fomento del sistema de control interno por parte del representante legal o máximo directivo correspondiente y de los jefes de cada una de las dependencias de las entidades y organismos.....	206
2.3.2.	Formación de una alianza estratégica entre el sistema de control interno y las veedurías ciudadanas, bajo parámetros de autonomía de cada uno de los aliados.....	207
2.4.	Fortalecimiento del papel de la comunidad científica y tecnológica.....	209
2.4.1.	Integración de la comunidad científica hacia la contribución más abierta y eficaz a los procesos de adopción de decisiones que contribuyan a fomentar la política de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública, fundada en conocimientos científicos y técnicos en la aplicación de políticas y programas	209
2.4.2.	Mejoramiento de la comunicación y la cooperación entre la comunidad científica y tecnológica, los encargados de adoptar decisiones y el público	210
2.4.3.	Fomento del mejoramiento de la capacitación y la investigación independiente sobre	

	la participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública	211
2.4.4.	Fomento de la comunicación entre las organizaciones civiles que realizan vigilancia con la comunidad académica.....	212
2.4.5.	Adopción y aplicación de principios éticos y códigos de conducta de aceptación universal con el fin de procurar la profesionalización de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública	213
2.5.	Fomento por parte de las contralorías territoriales de la educación, capacitación y toma de conciencia de los veedores ciudadanos	213
2.5.1.	Capacitación orientada a la participación ciudadana para la vigilancia independiente y autónoma de la gestión pública.....	215
2.5.2.	Fomento de actividades de cooperación y coordinación con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las contralorías territoriales	215
	Bibliografía	216
	1. Doctrina	216
	2. Jurisprudencia	216

Tercera parte

	Condiciones básicas para el fortalecimiento del control fiscal territorial en una reforma a la legislación actual.....	219
	Planteamiento introductorio	219
1.	Garantías de independencia del control fiscal territorial	219
2.	Relaciones de las contralorías territoriales con el control político	221

3.	Diseño de la estructura del control fiscal.....	222
3.1.	Afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas.....	222
3.2.	Integración de las auditorías de regularidad con las auditorías de desempeño	223
3.3.	Fortalecimiento del control fiscal de segundo nivel	224
3.4.	Calificación del ejercicio de la titularidad de la función fiscalizadora	224
4.	Efectividad de los mecanismos de responsabilidad.....	225
4.1.	Consideraciones sobre la estructura del proceso de responsabilidad fiscal	226
4.2.	Reflexiones sobre la configuración sustantiva de la responsabilidad fiscal.....	228
4.2.1.	Daño patrimonial entre entidades públicas	229
4.2.2.	Causación de daño al patrimonio público por el pago de mayores valores a los pactados en los contratos estatales.....	231
4.2.3.	Elementos de identificación de una conducta gravemente culposa del gestor fiscal	234

Introducción

El control fiscal territorial

1. Antecedentes

El estudio sobre el control fiscal territorial que a continuación se presenta es un nuevo eslabón en la cadena que sobre los temas de control fiscal ha elaborado la línea de investigación en régimen económico y de la hacienda pública del Grupo Carlos Holguín Holguín de la Universidad del Rosario. Consideramos que la academia es un espacio óptimo para debatir y argumentar sobre las ideas que orientan los procesos de reforma y modernización del Estado, de manera que estudios como este son la respuesta natural a la responsabilidad social que están llamadas a asumir las universidades.

El documento muestra los resultados de la tercera fase de un proyecto más amplio sobre control fiscal territorial, que se inició en el año 2005 con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, a partir del cual se han superado ya dos fases, donde se han obtenido importantes y significativos avances sobre la materia.

El informe final de la primera fase, titulado “Control fiscal territorial fundamentos de reforma”, es una sistematización del desarrollo constitucional, legal y reglamentario de la función de control fiscal en Colombia como un aporte conceptual a la discusión sobre esta temática. El de la segunda fase, denominado “Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las contralorías territoriales”, es un análisis cualitativo y cuantitativo del estado del control fiscal y el desempeño de las contralorías territoriales al efectuar esta valiosa función pública.

Así, estos dos estudios precedentes han permitido dar respuesta a los interrogantes que han orientado el desarrollo del proceso investigativo, tales como los siguientes: ¿cómo se ejerce el control fiscal territorial?; ¿cuáles son las características del control fiscal territorial en el diseño constitucional?; ¿cuáles son las limitaciones que han tenido las contralorías territoriales para mejorar el ejercicio de su función?; ¿cuáles son las consecuencias que se derivan de la situación actual y de los problemas que tiene el ejercicio del control fiscal?

A continuación se presentan algunas de las respuestas a estos interrogantes, que sirven de introducción conceptual a los temas que se desarrollaron en esta tercera fase.



El estudio sobre el control fiscal territorial que se presenta en este libro, es un nuevo eslabón en la cadena que sobre los temas de control fiscal ha elaborado la línea de investigación en Régimen Económico y de la Hacienda Pública

del Grupo Carlos Holguín Holguín de la Universidad del Rosario. Este texto muestra los resultados de la tercera fase de un proyecto más amplio sobre control fiscal territorial, que se inició en el año 2005 con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, a partir del cual se han superado ya dos fases, donde se han obtenido importantes y significativos avances sobre la materia. Los dos estudios precedentes han permitido dar respuesta a los interrogantes que han orientado el desarrollo del proceso investigativo, tales como: ¿cómo se ejerce el control fiscal territorial?; ¿cuáles son las características del control fiscal territorial en el diseño constitucional?; ¿cuáles son las limitaciones que han tenido las contralorías territoriales para mejorar el ejercicio de su función? y ¿cuáles son las consecuencias que se derivan de la situación actual y de los problemas que tiene el ejercicio del control fiscal? En este texto se presentan algunas de las respuestas a estos interrogantes, las cuales sirven de introducción conceptual a los temas que se desarrollaron en esta tercera fase.

