

ANALISIS DE LOS NUEVOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y  
PROCEDIMENTALES DE CONTROL FISCAL, INTRODUCIDOS POR LA LEY 1474  
DE 2011 Y SU IDONEIDAD PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE CONTROL  
FISCAL EVIDENCIADOS EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ PERIODO  
(2008-2011)

FABIO ANDRES PIRAQUIVE PUERTO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2013

“Análisis de los nuevos mecanismos institucionales y procedimentales de control fiscal, introducidos por la Ley 1474 de 2011 y su idoneidad para solucionar los problemas evidenciados de control fiscal en el departamento de Boyacá. Periodo 2008-2011”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Fabio Andrés Piraquive Puerto

Dirigida por:

Julio Roballo Lozano

Semestre I, 2013

*A Boyacá,  
Al amor de mi vida Mijung Kim,  
To my Great Love Mijung Kim*

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero primeramente agradecerles a mis padres Fabio Piraquive Sierra, y Martha Puerto de Piraquive, a mi hermano Jonathan, quienes me han brindado su apoyo incondicional durante todos estos años de estudio. Igual agradecimiento a la Universidad del Rosario, Claustro Superior del cual guardo los mejores y más felices recuerdos; así mismo resaltar la colaboración de la Contraloría General de Boyacá, la Comisión Regional de Moralización de Boyacá, Secretaría de Educación de Boyacá y el Consejo Seccional de la Judicatura en Boyacá – Casanare; entidades que me facilitaron la información para el desarrollo de la presente investigación.

Especial agradecimiento al Dr. Julio Roballo Lozano, director de este trabajo de investigación.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. CONTROL FISCAL TERRITORIAL, ANTIGUOS Y NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.	4
1.1. ESTRUCTURA Y FUNDAMENTOS DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL.	4
1.1.1. Naturaleza jurídica de la Contraloría y del control fiscal.	5
1.1.2. Medidas de eficacia, eficiencia y valoración de los costos ambientales.	7
1.1.3. Principales cambios institucionales en materia de control fiscal, <i>control posterior y selectivo</i> .	8
1.1.4. Responsabilidad fiscal macro, responsabilidad fiscal micro.	11
1.2. MECANISMOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMENTALES DE CONTROL FISCAL ESTABLECIDOS EN LA LEY 610 DE 2000 Y RESOLUCION 05500 DE 2003 DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.	12
1.2.1. Mecanismos de control fiscal: <i>Proceso de responsabilidad fiscal</i> .	13
1.2.2. Procedimientos dentro del proceso de responsabilidad fiscal.	15
1.2.3. Instituciones e instrumentos de control fiscal.	17

1.3. NUEVOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMENTALES DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL EN LA LEY 1474 DE 2011.	19
1.3.1. Nuevos mecanismos e instituciones orientados a la lucha contra la corrupción.	20
1.3.2. Medidas pedagógicas establecidas en el Estatuto Anticorrupción.	21
1.3.3. Nuevas medidas para garantizar la eficacia de los procesos de responsabilidad fiscal. Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.	22
2. ANALISIS Y ALCANCE DE LOS INFORMES DE GESTION FISCAL EXPEDIDOS POR LA CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA EN EL PERIODO 2008 – 2011.	26
2.1. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA DE BOYACA 2008 – 2011.	26
2.1.1. Organigrama de la Contraloría General de Boyacá.	27
2.1.2. Planta de personal en la Contraloría General de Boyacá.	28
2.2. DESEMPEÑO Y PROBLEMAS EVIDENCIADOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA.	29
2.2.1. Cumplimiento del plan estratégico.	30
2.2.2. Problemas de información y manejo de documentos en el plan estratégico.	31

2.2.3. Problema de suficiencia de recursos en el cumplimiento del plan estratégico.	32
2.2.4. Cumplimiento de las metas planteadas.	33
2.2.5. Problemas en el cumplimiento de las metas planteadas.	34
2.3. PROCESOS DE REVISION DE CUENTAS Y PROBLEMAS EN LOS INFORMES DE GESTIÓN.	35
2.3.1. Control Micro: Proceso de revisión de cuentas.	36
2.3.2. Deficiencias en los informes de gestión y falta de acceso a la información.	38
2.4. PROBLEMAS EXTERNOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ.	39
2.4.1. Deficiencias en la forma de elección del Contralor de Boyacá.	40
3. ANALISIS DE LAS NUEVAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 1474 Y SU PERTINENCIA PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS EVIDENCIADOS.	42
3.1. LEY 1474 DE 2011 Y SUS MECANISMOS EN LA POSIBLE SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE CONTROL FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.	42
4. CONCLUSIONES.	50

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXOS.



## LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Diferencias en el nuevo proceso verbal de responsabilidad fiscal.	23
Cuadro 2. Planta de personal de la Contraloría General de Boyacá 2009	29
Cuadro 3. Clasificación de las Contralorías Territoriales	34
Cuadro 4. Número de procesos de responsabilidad fiscal.	37

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Cuadro. Informe General de Gestión Contralorías. Revisión de cuentas 2008 – 2011.

Anexo 2. Cuadro. Informe General de Gestión Contralorías. Relación de requerimientos (quejas, denuncias, peticiones), hallazgos, procesos fiscales y controversias judiciales.

Anexo 3. Tabla. Clasificación de Contralorías Territoriales 2009.

Anexo 4. Tabla. Clasificación de las Contralorías Territoriales 2009.

Anexo 5. Entrevista. Orlando Alzate Salazar Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare y miembro de la Comisión Regional de Moralización, Tunja 15 de Febrero de 2013.

Anexo 6. Entrevista. Edgar Alberto Medina Silva Contralor General Encargado de Boyacá, Tunja 1 de Marzo de 2013.

Anexo 7. Documento. Informe de la Comisión Regional de Moralización, Departamento de Boyacá, Tunja 22 de marzo de 2013.

Anexo 8. Documento. Respuesta de la Secretaría de Educación en Boyacá en relación a la información solicitada acerca de las Competencias Ciudadanas y desarrollo del artículo 79 de la Ley 1474 de 2011.

## INTRODUCCIÓN

El control fiscal en Colombia ha sido tema de debate y discusión que por largos años ha estado presente en la esfera política colombiana. Con Posterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, la figura del control fiscal territorial se modificó otorgándole más autonomía a los entes de control como la Contraloría General de la República y a las Contralorías departamentales, municipales y distritales.

Desde la creación del Departamento de Contraloría en 1923 hasta la fecha, se han modificado, cambiado y creado diferentes sistemas, mecanismos e instituciones de control fiscal en Colombia. Así pues, en aras de modernizar y buscando una mayor eficiencia y eficacia en el control fiscal, se expidió la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) que pretende entre otras cosas reforzar el control fiscal territorial, otorgando mayores instrumentos y mecanismos a las contralorías para la lucha y prevención de la corrupción.

Con base en lo anterior, este estudio de caso pretende analizar los nuevos mecanismos de control fiscal establecidos en la Ley 1474 de 2011 en relación al problema de falta de resultados en el control de bienes públicos en el departamento de Boyacá.

Partiendo del objetivo mencionado anteriormente, se plantean como sus propósitos particulares: a) Describir los nuevos mecanismos de control fiscal establecidos en la Ley 1474 y los anteriores establecidos en la Ley 610 de 2000 concernientes a responsabilidad fiscal y la resolución 05500 de 2003 del Contralor General de la República; b) Analizar el alcance de los informes de gestión fiscal de la Contraloría General de Boyacá en el período 2008-2011; y c) Por último, evidenciar las debilidades en el control fiscal en el departamento de Boyacá de acuerdo a los informes de gestión de la Contraloría Departamental, y relacionarlos con los nuevos mecanismos de Ley 1474 de 2011 para observar su pertinencia y conducencia.

Es importante mencionar que en el proyecto de investigación se propuso como segundo objetivo específico *analizar el alcance de los informes de gestión fiscal de la Contraloría General de Boyacá en el período 2004-2010*. Sin embargo,

en el curso de la investigación no fue posible obtener el informe de gestión del cuatrienio del Contralor General de Boyacá 2004-2008, debido a que la Contraloría de Boyacá no contaba con dichos informes, y solo mediante un derecho de petición fue posible conseguir el informe de gestión del Contralor General José Virgilio Jiménez Guerrero correspondiente al periodo 2008-2011.

En concordancia con lo anterior, la obtención de la información para la presente investigación, fue limitada y por consiguiente la delimitación de tiempo de la investigación se centró en el período 2008-2011. Aun así, el informe de gestión y de resultados del período 2008-2011 y el Informe de Auditoría Integral, fueron útiles al momento de analizar y evidenciar los problemas de control fiscal en el departamento.

Desde el punto de vista metodológico, el presente estudio de caso se basó por una parte en el estudio y análisis de control fiscal territorial del grupo de investigación en derecho público Carlos Holguín Holguín de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Por otra parte, se tomaron como fuentes principales, la legislación en materia de control fiscal, básicamente la Ley 43 de 1993, Ley 610 de 2000, Decreto Ley 267 de 2000 y Ley 1474 de 2011. Finalmente, en el análisis de los informes de gestión en el departamento de Boyacá, se tuvieron en cuenta los análisis estadísticos y de resultados por parte de la Auditoría General de la República<sup>1</sup>.

En el proceso de recolección de información, se encontró un análisis detallado de los procesos de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría de Boyacá en el período 2008 – 2011 (Ver anexo 1) donde se pueden constatar el total de los dictámenes sobre los estados financieros emitidos por parte del ente de control así como el número de requerimientos de quejas, denuncias, peticiones y hallazgos. Es importante mencionar este cuadro comparativo, con el objetivo de que el lector conozca más a fondo el estado de la Contraloría de Boyacá.

El presente estudio se ordena en tres capítulos. En el primero se presenta una introducción de la naturaleza jurídica de la contraloría y del control fiscal en

---

<sup>1</sup> La Auditoría General de la República, publica anualmente un informe de gestión de las diferentes contralorías en el país. Dichos informes se han publicado desde el año 2009.

Colombia, así mismo se describen y se explican los mecanismos institucionales y procedimentales de control fiscal en la ley 610 de 2000, para finalmente analizar los nuevos mecanismos de control fiscal establecidos en la Ley 1474 de 2011. En el segundo, se analizan los informes de gestión fiscal expedidos por la Contraloría General de Boyacá, teniendo en cuenta criterios como el cumplimiento del plan estratégico, procesos de revisión de cuentas y funcionamiento de la planta de personal; esto en aras de evidenciar los problemas de la Contraloría de Boyacá. Además en este capítulo, se analiza uno de los problemas externos de la Contraloría, constituido por las deficiencias en la forma de elección del contralor. En el último capítulo, se analizan las nuevas medidas establecidas en la Ley 1474 para buscar la posible solución de los problemas de control fiscal evidenciados en el capítulo segundo.

Se espera que el presente texto sirva al lector para conocer más a fondo los problemas de control fiscal que no solamente acaecen al Departamento de Boyacá, sino que es una muestra de lo que sucede en el país y ante todo para demostrar que los problemas de control fiscal son también problemas estructurales y funcionales.

## **1. CONTROL FISCAL TERRITORIAL, ANTIGUOS Y NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

El presente capítulo aborda las principales nociones y fundamentos del Control Fiscal Territorial, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República y las instituciones de control fiscal existentes en Colombia. Así mismo, se presentan y analizan los objetivos de Control fiscal planteados en la Constitución Política de 1991 en relación a la eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales. Posteriormente, se identifican los mecanismos institucionales y procedimentales de control fiscal introducidos en la Ley 610 de 2000 y los nuevos mecanismos de control fiscal establecidos en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)

### **1.1. ESTRUCTURA Y FUNDAMENTOS DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL**

El control fiscal, mecanismo re-planteado en la Carta Política de 1991, se basa en la idea de ejercer vigilancia sobre el patrimonio del Estado y sobre la gestión de los agentes públicos y particulares que manejen recursos de éste. Dicho sistema de control se fundamenta en la necesidad de garantizar el cumplimiento de funciones y actuaciones de los órganos públicos dentro de los límites establecidos en la ley.

Definida Colombia como un *Estado Social de Derecho*, donde existe una separación de poderes y límites a las autoridades, se crearon mecanismos e instituciones con el objetivo de ejercer un control sobre los órganos públicos. Así pues, la Constitución de 1991 estableció distintos controles dirigidos a los diferentes órganos del Estado, tales como: el control sobre la Hacienda Pública, el control de Legalidad, el control Constitucional, el control Político, el control del Ministerio Público, el control Administrativo, el control Fiscal y el control Social.

El Control Fiscal se ejerce de manera autónoma por parte de la Contraloría General de la República, y por los órganos análogos en el nivel territorial,

específicamente por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales. En otras palabras, el control fiscal “Es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”<sup>2</sup>. De esta forma, corresponde a la Contraloría General de la República como órgano superior de control fiscal, ejercer vigilancia sobre los recursos públicos.

De igual manera, territorialmente existe una descentralización orgánica y por funciones en materia de control fiscal del cual son titulares las Contralorías Departamentales, Distritales o municipales. Dichas contralorías ejercerán sus funciones con autonomía administrativa y presupuestal.<sup>3</sup> Por lo antes expuesto, el Control Fiscal se define como:

El conjunto de todas las operaciones relacionadas con la administración, explotación o disposición de los recursos que integran el patrimonio de la Nación, de sus entidades descentralizadas, tales como el recaudo de fondos, la adquisición o enajenación de bienes y la ordenación de gastos e inversiones.<sup>4</sup>

**1.1.1. Naturaleza jurídica de la contraloría y del control fiscal.** El control sobre los bienes y recursos del Estado en Colombia tiene sus antecedentes en la época colonial. Ya para tal período se ejercía un control sobre los bienes de la Corona dejando de lado el control de los recursos públicos del Virreinato. Los principales mecanismos de control de la época de la colonia se denominaban Visitas y Juicios de Residencia.

Para la época colonial, existían instituciones de vigilancia como las Reales Audiencias que ejercían juicios de residencia; el Supremo Consejo de Indias, los Tribunales de Cuentas y las oficinas de contabilidad. Como bien lo menciona Armando Gómez Latorre en su libro *Antecedentes históricos de la contraloría* en relación a los tribunales de cuentas, “durante el siglo XVII y gran parte del XVI, los tribunales de cuentas hicieron las veces de contralorías regionales en los virreinos,”

---

<sup>2</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 267 De la Contraloría General de la República”.

<sup>3</sup> Comparar Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 272 De la Contraloría General de la República”.

<sup>4</sup> Ver Younes Moreno, Diego. “Introducción a la teoría del control”. En *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*, 2000. p. 35.

capitanías, y presidencias en que España había dividido política y administrativamente su imperio colonial en América”<sup>5</sup>.

Posteriormente, en el período republicano se crearon dos instituciones de control fiscal: la Contaduría General de Hacienda y la Corte de Cuentas. Instituciones que fueron la base del futuro Control Fiscal en Colombia y que constituyen el antecedente de la creación del Departamento de Contraloría.

Con la creación del Departamento de Contraloría, mediante Ley 42 de 1923 y según indicación de la misión Kemmerer<sup>6</sup>, se expidieron otras leyes concernientes a la organización fiscal. Dichas leyes fueron la Ley 11 de 1923, orgánica del Banco de la Republica; Ley 34 de 1923 acerca del presupuesto nacional y Ley 45 del mismo año sobre Bancos.

Con posterioridad a la expedición de las leyes mencionadas anteriormente, se regula la Contraloría con una reforma constitucional llevada a cabo bajo el mandato del presidente Alfonso López Pumarejo en 1945, en la cual se elevó a canon constitucional la Contraloría. En efecto, se reorganizó la estructura de la Contraloría, y se añadieron nuevas funciones al Contralor General.

Continuando con el objetivo de modernizar la Contraloría, se plantearon las reformas de 1975 y 1976. Con estas reformas, se quiso modificar la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República, y establecer un estatuto de personal, un régimen de prestaciones sociales, una planta de personal, escala de salarios y requisitos mínimos, nomenclatura de cargos y procedimientos generales de control fiscal.

Con posterioridad a las reformas de 1975 y 1976, y de la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1991, se promulgó la Ley 42 de 1993 *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. A pesar de que algunos artículos de esta Ley han sido derogados por la Ley 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, esta Ley regula actualmente algunos ámbitos del

---

<sup>5</sup> Ver Gómez Latorre. “Primeros años de vida independiente”. En Younes Moreno. p. 75.

<sup>6</sup> Esta misión fue traída a Colombia bajo mandato presidencial del ex - presidente Pedro Nel Ospina, presidiéndola el Profesor Edwin Walter Kemmerer. Dicha misión, sentó las bases para la creación del departamento de Contraloría en 1923.



control fiscal como los principios y procedimientos técnicos de control, modalidades de control fiscal y estructura de las contralorías departamentales y municipales.

Actualmente, la organización, funcionamiento y estructura del Control Fiscal en Colombia están regulados principalmente por las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

**1.1.2. Medidas de eficacia, eficiencia y valoración de los costos ambientales.** Como un nuevo objetivo, y con miras a modernizar el aparato regulador del control fiscal en Colombia, la Constitución Política de 1991, re-planteó los principios de eficiencia y eficacia en el control fiscal, además de contemplar los principios de economía, equidad y valoración de los costos ambientales. En efecto, el artículo 209 de la Carta Política de 1991, establece que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.<sup>7</sup>

En la materia específica de éste estudio, el artículo 267, ordena que “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado está fundada en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”<sup>8</sup>.

En este contexto, los paradigmas de eficacia y eficiencia constituyen los dos fundamentos principales de la modernización del control fiscal en Colombia. Del mismo modo, estos principios son aplicables a todos los órganos de la administración pública, para el desarrollo, cumplimiento y calidad de los objetivos de las instituciones.

Lo anterior se ve reflejado en el desarrollo del control de gestión de resultados, por parte de la Contraloría General de la República que busca, mediante la evaluación de procesos administrativos, verificar si realmente las entidades y personas que manejen recursos públicos de la Nación cumplen sus metas y objetivos.

---

<sup>7</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 209 De la función administrativa”.

<sup>8</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 267 De la Contraloría General de la República”.

De esta manera, los principios de eficacia y eficiencia, buscan establecer que los resultados de la gestión de las instituciones públicas se logren de manera oportuna y que la asignación de recursos sea la más beneficiosa y se logren maximizar los resultados.

Una definición concisa de los principios de eficacia, eficiencia y economía, se encuentra en la Directiva Presidencial 002 de 1994 que establece:

[...] a. El principio de eficacia se ocupa de examinar si los resultados se logran de manera oportuna y guardan relación con los objetivos y metas de la organización, b. El principio de economía ordena vigilar que la asignación de los recursos sea la más adecuada, en función de los objetivos y metas institucionales y c. El principio de eficiencia obliga a velar porque, en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad, la provisión de bienes y servicios se haga al mínimo costo.<sup>9</sup>

El otro principio modernizador del Control Fiscal en Colombia es la valoración de costos ambientales. Dada la necesidad de proteger y cuidar el medio ambiente, se creó este principio como medida de conservación del medio ambiente. De acuerdo con la Carta Política de 1991, “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”<sup>10</sup>. El Estado colombiano, debe velar por la protección del medio ambiente y procurar que su deterioro sea el mínimo posible en el desarrollo del país.

Los principios descritos anteriormente, constituyen una de las bases de la modernización y actualización del control fiscal en Colombia.

**1.1.3. Principales cambios institucionales en materia de control fiscal, control posterior y selectivo.** Institucionalmente, la figura del Control Fiscal en el país se originó en la Corte de Cuentas de la época colonial; institución que se modificaría hasta llegar a convertirse en el Departamento de Contraloría y posteriormente a llamarse Contraloría General de la Republica. Este departamento se creó con el objetivo de ejercer control sobre los organismos y personas que manejan recursos del Estado; como base de dicho control, éste se ejercía mediante la figura del

---

<sup>9</sup> Ver Presidencia de la República. “Directiva presidencial 002 de 1994”. Consulta electrónica.

<sup>10</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 8 De los principios fundamentales”.

control previo, universal y numérico-legal, modalidad que llegaría a modificarse y cambiarse por la figura del control posterior y selectivo, y control perceptivo.

Aunque no fueron los únicos cambios en materia de control fiscal que trajo la Constitución Política de 1991, cabe resaltar que se introdujeron otros mecanismos de control fiscal que fueron: el control fiscal externo, el control fiscal interno y el control ciudadano. El control fiscal externo trajo la figura de la autonomía presupuestal y ejercicio de vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; el control fiscal interno introdujo la figura de la eficiencia y transparencia de la administración y el control de la ciudadanía que se desarrollaría por medio de veedurías ciudadanas.

El primer tipo de control, anterior a la Constitución Política de 1991, fue el control previo, universal y numérico-legal. Este control, fue la modalidad más popular y reconocida en el país, el cual se ejercía mediante un análisis de legalidad y comprobación de los documentos los cuales debían estar de acuerdo con la Constitución y la Ley. En dicha función, se examinaban las transacciones de los entes u organismos a controlar de manera previa al ejercicio de sus funciones. En efecto, el decreto 925 de 1976 estableció que:

El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste 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.<sup>11</sup>

Con la implementación del control previo, se generó una polémica por el modo de actuar de la Contraloría, en cuanto ésta ejercía un simple control de legalidad, en otras palabras, solo revisaba que las actuaciones de los órganos controlados estuvieran de acuerdo con la Constitución y la Ley.

El ejercicio de esta modalidad de vigilancia por parte de la Contraloría General de la República, y los problemas de gestión administrativa y de corrupción que creó, llevaron a re-plantear el modelo de control fiscal y cambiar el control previo por el control posterior y selectivo. La Carta Política de 1991 estableció que el control

---

<sup>11</sup> Ver Presidencia de la República. “Decreto 925 de 1976”. Consulta electrónica.

ejercido por la Contraloría General de la República “se ejercerá en forma posterior y selectiva con forme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley”<sup>12</sup>.

El segundo tipo de control planteado en la Constitución Política de 1991 como se mencionó anteriormente fue el Control posterior y selectivo. Este control se basa 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 ajustan a las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos”<sup>13</sup>. Este sistema de control se aplica después del actuar de la administración comprobando de esta forma si efectivamente las operaciones ejecutadas están conforme a las leyes y reglamentos y a los otros criterios de valoración.

Cabe resaltar que cuando se habla de control posterior y selectivo, se hace referencia a dos tipos de mecanismos de control que son complementarios: el control selectivo es un proceso técnico mediante el cual se identifica una muestra representativa, de la cual hacen uso las contralorías a fin de no examinar todas las operaciones sujetas a control, sino una parte representativa de ellas. El control selectivo cambió el modelo de control universal y numérico-legal anterior a la Constitución Política de 1991.

Adicionalmente, con la implementación del nuevo mecanismo de control posterior y selectivo, aparecen otros tipos de control en materia fiscal que es importante resaltar; estos son el control de legalidad, el control de gestión y el control de resultados. Estos controles aparecen con la Carta Política de 1991, a excepción del control de legalidad, mecanismo que estaba establecido en la legislación anterior.

Por una parte el control de legalidad, consiste en la comprobación de la sustentabilidad jurídica de las operaciones financieras y administrativas de los sujetos de control; por otra parte el control de gestión, es un examen de eficacia y eficiencia de la administración de recursos públicos, y por último, el control de resultados busca

---

<sup>12</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 267 De la Contraloría General de la República”.

<sup>13</sup> Ver Younes Moreno. “Principios y sistemas del control fiscal”. p. 176.

garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos de los entes vigilados; en otras palabras, evalúa en qué medida se cumplan los objetivos y las metas planteadas.

Todos los elementos del nuevo sistema de control fiscal han sido desarrollados por la Ley, y en ciertos casos modificados con el ánimo de crear un sistema de control eficaz, eficiente y moderno, en contra de los problemas de corrupción del país.

#### **1.1.4. Responsabilidad fiscal macro, responsabilidad fiscal micro.**

Partiendo del cambio institucional en materia de responsabilidad fiscal establecido en la Constitución Política de 1991, el Contralor General de la República, como suprema autoridad en temas de Control Fiscal, valorará la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal. En este sentido, podrá imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y eventualmente ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.<sup>14</sup> Esta función del Contralor, la ejerce, entre otros, mediante el proceso de responsabilidad fiscal, con el objetivo de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que causen un detrimento al patrimonio del Estado.

Según los tipos de control que ejerce la Contraloría General, es menester subdividir el término responsabilidad fiscal, en una responsabilidad fiscal micro y una responsabilidad fiscal macro.

La responsabilidad fiscal micro se ejerce de manera patrimonial resarcitoria, y no constituye un tipo de sanción. En otras palabras, la Contraloría en materia de responsabilidad fiscal, tiene la potestad de hacer cumplir el derecho de exigir al sujeto investigado y procesado un reintegro patrimonial, de acuerdo al tipo de culpa que se encuentre; esta culpa debe ser de tipo grave o dolo. Al respecto, el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, señala:

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

---

<sup>14</sup> Comparar Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 268, numeral 5 De la Contraloría General de la República”.

cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.<sup>15</sup>

La responsabilidad fiscal macro, siguiendo los planteamientos de Clara López Obregón en el texto “*Control Fiscal Territorial*”, tiene su fundamento en el control político a cargo de las corporaciones de elección popular.<sup>16</sup> En efecto, la responsabilidad fiscal macro se desarrolla con base en los informes de los contralores a las corporaciones de elección popular, a partir de los cuales se pretende determinar la responsabilidad de los entes públicos.

Cabe destacar que en materia sancionatoria, la Contraloría posee la potestad de imponer sanciones en materia administrativa fiscal. Estas sanciones, corresponden a multas a los responsables fiscales. Dichas sanciones están contempladas en la Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. En este orden de ideas, los contralores podrán:

Imponer multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, cuando no comparezcan a las citaciones que se les hagan; no rindan las cuentas o informes exigidos o lo hagan extemporáneamente.<sup>17</sup>

## **1.2. MECANISMOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMENTALES DE CONTROL FISCAL ESTABLECIDOS EN LA LEY 610 DE 2000 Y RESOLUCION 05500 DE 2003 DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.**

El régimen de responsabilidad fiscal se ha establecido sobre una amplia base constitucional y legal, que se ha venido desarrollando desde tiempo atrás. A través de normas constitucionales, leyes, sentencias, normas reglamentarias, entre otros, se han creado mecanismos, instituciones y procedimientos que han regulado el Control Fiscal en Colombia.

En ciertos casos se han creado nuevas instituciones y mecanismos como la implementación de un sistema de atención al ciudadano, que han hecho posible una

---

<sup>15</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 610 de 2000”. Consulta electrónica.

<sup>16</sup> Comparar López Obregón, Clara. “Control fiscal territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. *Revista colección de textos de jurisprudencia, Universidad del Rosario*. (2010) p. 94.

<sup>17</sup> Ver López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 95.

mayor interacción entre el ciudadano y la administración pública, o la creación de organismos como la Comisión Nacional para la Moralización, que busca una mejor integración y solución contra la corrupción en el país.

Dichos mecanismos, procedimientos e instituciones, son la base del régimen de control fiscal en Colombia que a través de los años se han venido cambiando, modificando o creando con miras a la modernización y lucha contra la corrupción.

### **1.2.1. Mecanismos de control fiscal: Proceso de Responsabilidad Fiscal.**

Antes de comenzar con el análisis del proceso de responsabilidad fiscal, es menester realizar una breve introducción, acerca de la gestión fiscal y los sujetos pasivos de acción fiscal; esto en aras de contextualizar el proceso de responsabilidad fiscal.

Para el análisis de los conceptos mencionados anteriormente, se tendrá en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, del 19 de diciembre de 1996 en relación con la responsabilidad fiscal, actividades sujetas al control fiscal, sujetos de control fiscal, daño y perjuicio y la Ley 42 de 1993.

Según el Consejo de Estado, la gestión fiscal, es:

El conjunto de actividades económico jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de este y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado.<sup>18</sup>

Por lo antes dicho, la gestión fiscal constituye el ámbito fundamental del control fiscal, al cual están vinculados los sujetos de control. Estos sujetos en el ámbito territorial, los constituyen los organismos de la administración departamental, distrital, municipal y los particulares que en tales ámbitos realicen gestión fiscal.

Teniendo en cuenta el concepto de gestión fiscal mencionado anteriormente; el proceso de responsabilidad fiscal está orientado al ejercicio del control por parte de la Contraloría y dirigido hacia los sujetos que manejen recursos públicos; en otras palabras el proceso de responsabilidad fiscal es:

---

<sup>18</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. “Sentencia CE 941 de 1996. 1996. Magistrado Ponente: César Hoyos Salazar.

El conjunto de actuaciones que adelantan las contralorías con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, por la administración, recaudo y manejo irregulares de los fondos o bienes públicos.<sup>19</sup>

El proceso de responsabilidad fiscal, habrá de iniciarse por una parte como resultado principalmente de la revisión de cuentas por parte de las Contralorías y por otra parte por quejas o denuncias. Con frecuencia se inicia mediante indagación preliminar. Adicionalmente, durante el proceso de responsabilidad fiscal, se pueden decretar medidas cautelares.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 42 de 1993, la revisión de cuentas, conformaría:

El estudio especializado de los documentos que soportan, legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado con miras a establecer la economía, la eficacia y la equidad de sus actuaciones.<sup>20</sup>

Dicha función se le atribuye al Contralor General de la República, como órgano superior de control fiscal, quien ejerce su función mediante la revisión de las cuentas que deben llevar los responsables del erario. En efecto, la Constitución Política de 1991 en el artículo 268, mencionando las atribuciones del Contralor General de la República, consagra que es deber de éste, “revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”<sup>21</sup>.

El proceso de responsabilidad fiscal igualmente podrá iniciarse mediante quejas o denuncias presentadas por cualquier persona u organización ciudadana como lo son las veedurías ciudadanas. Así pues, el proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse como resultado de la etapa preliminar adelantada por denuncias o quejas.

La indagación preliminar es el procedimiento que se desarrolla de manera previa a la apertura de la investigación, con el objetivo de establecer certeza sobre la causación del daño patrimonial. La indagación preliminar, para el caso, está regulada en la Ley 610 de 2000, capítulo IV trámite del proceso.

---

<sup>19</sup> Ver Younes Moreno. “La responsabilidad fiscal”. p. 285.

<sup>20</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 42 de 1993”. Consulta electrónica.

<sup>21</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 268 numeral 2 De la Contraloría General de la República”.



Durante el proceso de responsabilidad fiscal, se podrán decretar medidas cautelares estableciendo de este modo un eventual embargo de bienes de los sujetos de control investigados por acciones ilícitas en contra de la administración pública. Para este caso, la ley 610 de 2000 en su artículo 12 expresa que:

En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario [...].<sup>22</sup>

### **1.2.2. Procedimientos dentro del proceso de responsabilidad fiscal.**

Dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal, principalmente se tienen dos etapas que se desarrollan a fin de establecer el grado de responsabilidad de los sujetos de gestión fiscal; dichas etapas son la investigación y el juicio fiscal.

Teniendo en cuenta la causa de la investigación fiscal, en relación a la pérdida o daño de los bienes del Estado, se pueden establecer tres clases de investigaciones: 1) una investigación penal adelantada por la Fiscalía General de la Nación y eventualmente por un Juez de la República; 2) una investigación disciplinaria, a cargo de la entidad donde laboren los empleados investigados, o por el Ministerio Público y finalmente, 3) una investigación fiscal a cargo de la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales.

El procedimiento de responsabilidad fiscal comienza con la revisión de cuenta por parte de la Contraloría o como resultado de la etapa preliminar que se adelanta por denuncias, quejas, petición de investigación por irregularidades en la gestión fiscal, o por solicitud de exoneración fiscal.<sup>23</sup> Antes de la investigación fiscal propiamente dicha, se puede adelantar la indagación preliminar, a fin de determinar si es necesaria la apertura formal de la investigación. El artículo 8 de la Ley 610 de 2000, menciona el inicio del proceso de responsabilidad fiscal:

El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas

---

<sup>22</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 610 de 2000”. Consulta electrónica.

<sup>23</sup> Comparar Younes Moreno. “La responsabilidad fiscal”. p. 286.

por cualquier persona u organización ciudadana, en especial por las veedurías ciudadanas de que trata la Ley 563 de 2000.<sup>24</sup>

Teniendo en cuenta los análisis previos a la investigación formal, se procederá a dictar auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 41 *Requisitos de auto de apertura* y 48 *Auto de imputación de responsabilidad fiscal* de la Ley 610 de 2000; o por el contrario se archivará el expediente.

Durante la etapa de investigación, se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de los sujetos investigados, y éstos podrán solicitar el desembargo de sus bienes u ofrecer como garantía para que la medida no se decrete, se levante o se limite, póliza de seguros por el valor del faltante.<sup>25</sup>

Adicionalmente, en el inicio de la investigación fiscal se allegan y practican las pruebas para el conocimiento y análisis del ente de control fiscal al igual que las pruebas solicitadas por el investigado y decretadas por la autoridad investigadora.

La otra etapa del proceso de responsabilidad fiscal es el juicio de responsabilidad fiscal. En esta etapa se define y determina la responsabilidad fiscal de las personas investigadas por daños contra el patrimonio del Estado. En otras palabras “es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad fiscal de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación”<sup>26</sup>.

El juicio de responsabilidad fiscal se inicia con el auto de apertura del juicio de responsabilidad fiscal que deberá contener: una parte motiva con la narración de los hechos, un análisis probatorio, cuantificación y determinación de perjuicio patrimonial, identificación del presunto o presuntos responsables fiscales e identificación del asegurador o garante si lo hubiere.<sup>27</sup> Adicionalmente, en la etapa del juicio fiscal es posible vincular personas externas al proceso si llegasen a existir pruebas de responsabilidad fiscal que los involucren.

---

<sup>24</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 610 de 2000”. Consulta electrónica.

<sup>25</sup> Comparar Younes Moreno. “La responsabilidad fiscal”. p. 289.

<sup>26</sup> Ver Younes Moreno. “La responsabilidad fiscal”. p. 289.

<sup>27</sup> Comparar Younes Moreno. “La responsabilidad fiscal”. p. 289.

**1.2.3. Instituciones e instrumentos de control fiscal.** Para el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, existen diversos instrumentos e instituciones que reglamentan y conforman el aparato regulador de la responsabilidad fiscal en Colombia. Desde el punto de vista instrumental se encuentran: la policía judicial, el Boletín de responsables fiscales, el control fiscal excepcional y el control de advertencia; desde el punto de vista institucional, se encuentran los grupos interinstitucionales de investigación y las direcciones de vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República.

De conformidad con lo anterior, el primer instrumento con que se cuenta para el desarrollo del control fiscal es la autoridad de policía judicial. Mediante dichas competencias o funciones, las autoridades de control fiscal ejercen funciones de investigación e indagación, de acuerdo con la Ley 610 de 2000 en el proceso de responsabilidad fiscal. Para el desarrollo de este mecanismo, el artículo 10 de la Ley 610 de 2000 establece que las autoridades investidas de la competencia de policía judicial:

[...] realizarán las indagaciones preliminares correspondientes, y exigirán información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite.<sup>28</sup>

El segundo instrumento con que cuentan las Contralorías para el ejercicio del control fiscal es la publicación del Boletín de responsables fiscales. Estos informes son presentados por las contralorías territoriales y son remitidos a la Contraloría General de la República y contienen un informe detallado de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal. La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, prepara y publica trimestralmente el Boletín de Responsables Fiscales.<sup>29</sup>

El ingreso al Boletín de Responsables Fiscales, se efectúa cuando se haya dictado fallo con responsabilidad fiscal tanto a personas naturales como jurídicas. En

---

<sup>28</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 610 de 2000”. Consulta electrónica.

<sup>29</sup> Comparar Contraloría General de la República. “Consulta de boletines fiscales”, 2012. Documento electrónico.

efecto, la sentencia C-877 de 2005 de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño en relación al contenido del Boletín de Responsabilidad Fiscal dispuso lo siguiente:

Crea un boletín de responsables fiscales a cargo de la Contraloría General de la República que contendrá los nombres de las personas -naturales o jurídicas- a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y que no hayan satisfecho la obligación contenidas en él.<sup>30</sup>

El principal efecto del ingreso al Boletín de Responsables Fiscales es no poder ser nombrado o celebrar cualquier tipo de contrato con la administración pública por parte de los sujetos implicados en los fallos de responsabilidad fiscal.

La salida de estos sujetos del Boletín de Responsables Fiscales está ligada al hecho de que deben cancelar la suma debida por el daño ocasionado al patrimonio del Estado, o a la declaratoria de nulidad del fallo por autoridad judicial.

El tercer instrumento de control fiscal es el control excepcional. Este control se desarrolla de acuerdo al artículo 267 de la Constitución Política de 1991 “en los casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”<sup>31</sup>. Este mecanismo de control lo ejerce la Contraloría General de la República y sus dependencias territorialmente, así como las Contralorías Territoriales.

El cuarto instrumento de control fiscal es el control de advertencia. Este tipo de control es previo al proceso de responsabilidad fiscal, y constituye un aviso a la administración de alguna entidad, acerca de un peligro o riesgo detectado por las Contralorías en la evaluación de su gestión, el cual puede causar un daño patrimonial.<sup>32</sup> El control de advertencia es una función de la Contraloría General de la República y sus dependencias, así como de las Contralorías Territoriales.

---

<sup>30</sup> Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-877 de 2005”. 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Consulta electrónica.

<sup>31</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 267 De la Contraloría General de la República”.

<sup>32</sup> Comparar Contraloría General de la República. “Consulta ¿Qué es el control de advertencia?”, 2012. Documento electrónico.

Institucionalmente, las contralorías en el país cuentan con los denominados grupos interinstitucionales de investigación, para el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal; para esto, la Ley 610 de 2000, artículo 11 estableció que:

Las Contralorías, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las personerías y las entidades de control de la administración, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos.<sup>33</sup>

De esta manera, se recolectan las pruebas correspondientes que serán tenidas en cuenta para los procesos fiscales, y eventualmente penales, disciplinarios y administrativos.

Adicionalmente, las contralorías cuentan con una dirección de vigilancia fiscal. Esta dirección, investiga y analiza de acuerdo a los informes de gestión de las auditorías, el proceder de los organismos que manejen recursos de la Nación.

### **1.3. NUEVOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMENTALES DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL EN LA LEY 1474 DE 2011 ESTATUTO ANTICORRUPCION.**

Con el objeto de modernizar el sistema de Control Fiscal, y buscar una mayor eficacia y eficiencia en el Control, se han creado nuevas medidas en materia de control como la 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.*

La Ley 1474 más conocida como el “*Estatuto Anticorrupción*” establece una serie de medidas de carácter penal, administrativo, disciplinario y fiscal, que en teoría pretenden erradicar el fenómeno de la corrupción y así mismo reforzar el aparato de regulación de la responsabilidad fiscal, y de las instituciones encargadas de ejercerla. Los capítulos V, VI y VII establecen los mecanismos e instituciones competentes para el mejoramiento del control fiscal territorial colombiano.

---

<sup>33</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 610 de 2000”. Consulta electrónica.

**1.3.1. Nuevos mecanismos e instituciones orientados a la lucha contra la corrupción.** Los nuevos mecanismos re-planteados y creados en la Ley 1474 de 2011 son los siguientes: a. creación de la Comisión Nacional para la Moralización, y Comisiones Regionales de Moralización, b. celebración de alianzas estratégicas por parte de las contralorías regionales para la conformación de equipos de veedores ciudadanos, y c. implementación de un plan estratégico institucional por parte de las contralorías.

Como primer mecanismo establecido en el Estatuto Anticorrupción se encuentra la conformación de la Comisión Nacional para la Moralización y Comisiones Regionales de Moralización; dichas Comisiones están orientadas hacia la elaboración y construcción de planes, estrategias y medidas tendientes a analizar los problemas de corrupción.

Las Comisiones Regionales de Moralización se organizan por departamentos y sus miembros son los representantes de los entes de control: Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República y representantes de la Rama Judicial: Fiscalía General de la Nación y el Consejo Seccional de la Judicatura.

El objetivo central de la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización es buscar estrategias y planes en contra de la corrupción. Por tal virtud, “es necesario contar con el apoyo de organismos o comisiones que coordinen acciones unificadas, sistematicen información y elaboren informes generales de seguimiento al cumplimiento de políticas formuladas”<sup>34</sup>.

Como segundo mecanismo planteado contra la corrupción, está el establecimiento de alianzas estratégicas por parte de las contralorías territoriales. De acuerdo con el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, estas alianzas, se realizan:

Con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especiales de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ver Londoño, Eduardo. “Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 142 de 2010, Estatuto Anticorrupción”. p. 6. Documento electrónico.

<sup>35</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”. Consulta electrónica.

Por consiguiente, se busca una mayor integración entre las instituciones de control y la población, en otras palabras, la “reforma pretende aumentar los índices de eficiencia y con ello lograr una legitimidad del control fiscal frente a la ciudadanía”<sup>36</sup>.

El tercer mecanismo en la lucha contra la corrupción, es la implementación de un plan estratégico institucional por parte de las contralorías. De acuerdo con la Ley 1474 de 2011, artículo 129 “Cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo Contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión”<sup>37</sup>. El desarrollo del plan estratégico, deberá estar acorde con el modelo de control interno de la Contraloría y el Sistema de Gestión de calidad en la gestión pública.

### **1.3.2. Medidas pedagógicas establecidas en el Estatuto Anticorrupción.**

El capítulo VI del Estatuto Anticorrupción plantea una serie de medidas e instrumentos con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en la Administración Pública. Una de estas medidas es la “pedagogía de las competencias ciudadanas”.

Dicha medida se centra en promover programas en materia de responsabilidad y ética a los jóvenes en los colegios para de esta forma, generar una cultura de legalidad. En efecto el artículo 79 del Estatuto establece que:

Los establecimientos educativos de educación básica y media, incluirán en su Proyecto Educativo Institucional, según lo consideren pertinente, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia [...].<sup>38</sup>

Por lo antes expuesto, la Ley 1474 pretendió además de combatir la corrupción, prevenirla mediante cátedras de ética en los colegios. Así pues la pedagogía de las competencias ciudadanas tiene como objetivo:

Lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido que solo con una Administración Pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción y establecer

---

<sup>36</sup> Ver Benedetti, Armando. “Publicación proyecto de Ley 142 de 2010, Estatuto Anticorrupción”. p 23.

<sup>37</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”. Consulta electrónica.

<sup>38</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”. Consulta electrónica.

disposiciones pedagógicas para generar en el país una cultura de legalidad en los distintos ámbitos de la sociedad.<sup>39</sup>

**1.3.3. Nuevas medidas para garantizar la eficacia de los procesos de responsabilidad fiscal. Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.** El nuevo proceso oral de responsabilidad fiscal, consagrado en la Ley 1474 de 2011, más específicamente en el capítulo VIII, es un intento de cumplir el principio de eficacia, establecido en la Carta Política de 1991.

De conformidad con el Estatuto Anticorrupción, se empezará a adelantar el procedimiento de responsabilidad fiscal de manera oral, en el nivel central de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República a partir de la entrada en vigencia de la Ley. Para el caso de las contralorías departamentales, el procedimiento oral de responsabilidad fiscal, comenzará “a partir del 1 de enero de 2012 el proceso será aplicable a las Gerencias Departamentales de la Contraloría General y las Contralorías Territoriales”<sup>40</sup>.

Con base en el nuevo proceso oral de responsabilidad fiscal, las nuevas medidas establecidas para lograr una mayor eficacia en los procesos son principalmente: oportunidad para controvertir las pruebas, celeridad en los procesos de responsabilidad fiscal, ampliación de términos probatorios y preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

El primer cambio en el proceso oral de responsabilidad fiscal es la oportunidad para controvertir pruebas; en el siguiente gráfico se comparan el proceso ordinario y el verbal de responsabilidad fiscal:

---

<sup>39</sup> Ver Londoño, Eduardo. “Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 142 de 2010, Estatuto Anticorrupción”. p 7. Documento electrónico.

<sup>40</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011” Consulta electrónica.



### Cuadro 1. Diferencias en el nuevo proceso verbal de responsabilidad fiscal.

<b>Oportunidad para controvertir las pruebas</b>	
Proceso Ordinario Ley 610 de 2000	Proceso Verbal
Art 32: oportunidad para controvertir las pruebas. ...a partir de la exposición espontanea en la indagación preliminar, o a partir de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.	1. A partir de la notificación del auto de apertura e imputación del proceso de responsabilidad fiscal se podrán recibir escritos 2. En la audiencia de descargos se podrán exponer los argumentos de defensa y presentar escritos.

Fuente: Auditoria General de la República. Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal. 2010. p. 13.

Con base en el cuadro anterior, el nuevo proceso de responsabilidad fiscal se desarrollará en dos audiencias públicas: la primera de descargos y la segunda de decisión. El cambio consiste en que en la audiencia de descargos los sujetos procesales pueden intervenir con todas las garantías procesales y de esta forma poder “controvertir las pruebas incorporadas al auto de apertura e imputación, las decretadas en la Audiencia de Descargos y practicadas dentro o fuera de la misma [...]”<sup>41</sup>.

La segunda medida en el proceso verbal de responsabilidad fiscal es la celeridad en los procesos. La creación de este procedimiento pretende dar trámite ágil a los procesos cuya cuantía sea inferior a 150 salarios mínimos mensuales vigentes.

Adicionalmente, este proceso verbal de responsabilidad:

Será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”, artículo 99. Consulta electrónica.

<sup>42</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”, artículo 110. Consulta electrónica.

La tercera medida es la ampliación de los términos probatorios en el proceso de responsabilidad fiscal. Esta medida se aplica para los procesos que se adelanten de manera verbal. Contrario al proceso ordinario de responsabilidad fiscal donde “El plazo para la práctica de pruebas no podrá exceder de dos años contados a partir del momento en que se notifique la providencia que las decreta”<sup>43</sup>, durante proceso verbal de responsabilidad fiscal, el plazo para la práctica de pruebas no podrá exceder un año. En efecto el artículo 114 de la Ley 1474 establece que “El plazo para la práctica de pruebas no podrá exceder de un año, para lo cual se suspenderá la audiencia de descargos”<sup>44</sup>.

Como última medida, se encuentra la preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Esta norma, se fundamenta en los términos establecidos en la indagación preliminar, de acuerdo con la Ley 1474, artículo 107:

La práctica de pruebas en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal no podrá exceder de dos años contados a partir del momento que se notifique la providencia que las decreta. En el proceso verbal dicho término no podrá exceder de un año.<sup>45</sup>

Como consecuencia de lo anterior, las etapas que se desarrollan en el proceso verbal de responsabilidad fiscal básicamente son las siguientes: Auto de apertura e Imputación, Audiencia de descargos y audiencia de decisión.

Dadas las circunstancias en materia de responsabilidad fiscal en Colombia, cada vez se han expedido más normas a fin de poder cumplir los objetivos planteados en la Constitución Política de 1991.

La cultura en Colombia de expedir leyes para solucionar los problemas ha trascendido por muchos años y se ha mantenido hasta la actualidad. El fenómeno de la corrupción en el país se cree que se puede solucionar mediante la expedición de normas y sanciones que en teoría daría incentivos para cambiar la mentalidad de responsabilidad en el país.

---

<sup>43</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”, artículo 107. Consulta electrónica.

<sup>44</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”. Consulta electrónica.

<sup>45</sup> Ver Congreso de la República. “Ley 1474 de 2011”. Consulta electrónica.

El estatuto anticorrupción estableció medidas e instrumentos concernientes a combatir la corrupción y generar una cultura de legalidad en la ciudadanía. Las medidas expuestas a lo largo de este capítulo, son unas de las tantas reformas y mecanismos que se han expedido con el mismo fin: combatir la corrupción y modernizar el aparato regulador fiscal.

Esta ley dará la razón una vez más si uno de los problemas en Colombia “corrupción” se combate mediante leyes, o si por el contrario se combatirá como lo mencionó el ponente en el proyecto de Ley Jorge Eduardo Londoño mediante la “cultura de legalidad” por parte de la ciudadanía.

## **2. ANALISIS Y ALCANCE DE LOS INFORMES DE GESTION FISCAL EXPEDIDOS POR LA CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA EN EL PERIODO 2008 - 2011**

El presente capítulo tiene como objetivo mostrar, analizar y evidenciar los problemas encontrados en los informes de gestión de la Contraloría General de Boyacá, durante el período comprendido entre los años 2008 – 2011. Para tal fin, en la primera parte se presenta el estado de la Contraloría General de Boyacá en cuanto a la estructura orgánica y funcional de este organismo de control; en la segunda parte se expone el balance de desempeño del ente de control fiscal identificando el alcance de las metas y el plan estratégico expuesto; en la tercera parte se analizan y se exponen los principales problemas encontrados con relación a los procesos de responsabilidad fiscal. Finalmente, se expone uno de los problemas externos de la Contraloría General de Boyacá: forma de elección del Contralor de Boyacá.

### **2.1. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA DE BOYACA 2008 – 2011**

Antes de comenzar con el análisis de los informes de gestión de la Contraloría de Boyacá, es importante mencionar el estado actual de la Contraloría, a fin de orientar al lector acerca de la estructura y la planta de personal del ente de control y de esta forma, generar una visión de cómo está la Contraloría General de Boyacá en la actualidad.

La Contraloría General de Boyacá, es un ente autónomo, que ejerce su función de forma posterior y selectiva. En concordancia con la Constitución Política de 1991:

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la Ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ver Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 272 De la Contraloría General de la República”.

El control fiscal está organizado de forma descentralizada, siendo las Contralorías Territoriales, las entidades de control fiscal en los departamentos, distritos y municipios.

En este ámbito territorial, Colombia cuenta en total con 67 contralorías, de las cuales 32 son departamentales; una por cada departamento. Para establecer el tamaño de las contralorías territoriales se tiene en cuenta el presupuesto y la población con que cuentan los diferentes departamentos, distritos y municipios.

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*, se puede establecer el tipo y la categoría de los diferentes departamentos en el país. En efecto, para el caso del Departamento de Boyacá, según la Ley 617 de 2000 para el año 2010 se ubicó en la categoría número 1, pues el departamento contó con Ingresos Corrientes de libre destinación entre un rango de 170.001 y 600.000 salarios mínimos legales mensuales y una población de 1.265.517 habitantes.<sup>47</sup>

Así pues, al ser Boyacá un departamento de primera categoría, y teniendo en cuenta las fuentes de financiamiento de las contralorías en Colombia, la Ley 617 de 2000 en su artículo noveno, fijó los límites de gastos para las contralorías departamentales de acuerdo a la categorización presupuestal del departamento. Para el año 2010, las fuentes de financiamiento de la contraloría fueron del 2.7% de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del departamento, que fueron de 229.515 salarios mínimos mensuales legales.<sup>48</sup> Igualmente, las entidades descentralizadas deben pagar una cuota de fiscalización de hasta el 0.2%.<sup>49</sup>

**2.1.1. Organigrama de la Contraloría General de Boyacá.** De acuerdo con el Informe Gerencial de Gestión de la Contraloría General de Boyacá para el año

---

<sup>47</sup> Comparar Gobernación de Boyacá. “Decreto 01311 de 2010”. Consulta electrónica.

<sup>48</sup> Comparar Gobernación de Boyacá. “Decreto 01311 de 2010”. Consulta electrónica.

<sup>49</sup> Comparar Congreso de la República. “Ley 617 de 2000”, artículo 9. Consulta electrónica.

2008 - 2011, la Contraloría de Boyacá contaba con seis dependencias adscritas al Despacho del Contralor: Dirección operativa de control fiscal, Dirección operativa de responsabilidad fiscal, Dirección operativa de jurisdicción coactiva, Dirección operativa obras civiles y costos ambientales, Dirección operativa de economía y finanzas y Dirección técnica de sistemas. Del mismo modo, contaba con un asesor de control interno y uno jurídico, una secretaria general y una dirección administrativa.<sup>50</sup>

En la actualidad, la Contraloría General de Boyacá, cuenta con dos nuevas dependencias administrativas: Subdirección financiera y presupuestal y Subdirección operativa de bienes y servicios.

Adicional a las dependencias de la Contraloría, se crearon diferentes comités con el fin de poder cumplir con los objetivos y metas planteadas. Dichos comités fueron creados desde 2001 bajo Ordenanza número 045 del 4 de diciembre de 2001. Los comités son los siguientes: Comité directivo, Comité Coordinador del Sistema de Control Interno, Comisión de Personal, Comité de Conciliación, Comité de Compras y Comité de Gestión Documental.

**2.1.2. Planta de personal en la Contraloría General de Boyacá** Durante el período comprendido entre el 2008 - 2011, la planta de personal en la Contraloría General de Boyacá ha estado entre 76 y 80 cargos. El grado de profesionalización de la planta fue de 73% de los funcionarios.<sup>51</sup>

De acuerdo con los datos de la Auditoría General de la República, para el año 2010, el número total de funcionarios de planta en la Contraloría General de Boyacá fue de 81 cargos; el número de personas vinculadas por contrato de prestación de servicios profesionales fue de 76.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 4.

<sup>51</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 19.

<sup>52</sup> Comparar Gómez Lee, Iván “Informe definitivo de Auditoría integral a la gerencia departamental de Boyacá de la Contraloría General de la República”. En *Dirección de control fiscal, Auditoría General de la República*, 2009. p 6. Documento electrónico.

A continuación, en la tabla número 1 se presenta el número de cargos, por nivel, de la planta de la Contraloría General de Boyacá:

**Cuadro 2. Planta de personal de la Contraloría General de Boyacá 2009**

<b>Nivel</b>	<b>Número de Cargos</b>
Directivo	12
Asesor	11
Profesional	35
Asistencial	22
<b>Total</b>	<b>80</b>

Fuente: Informe de Gestión Departamento de Boyacá 2008-2011, información de gestión administrativa y financiera, plan de personal. (Diciembre 2011). p.19.

Durante el cuatrienio del Contralor José Virgilio Jiménez Guerrero 2008 - 2011, se impulsó un plan de capacitación en la planta de personal en temas relacionados con Auditoría Ambiental, Sistema General de Participaciones, Control Fiscal Micro y Macro, Contratación Pública, Competencias Laborales y Planes de Capacitación, Proceso de Responsabilidad Fiscal, entre otros.

**2.2. DESEMPEÑO Y PROBLEMAS EVIDENCIADOS EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ**

El análisis del desempeño de la Contraloría General de Boyacá, se basa en el porcentaje de metas cumplidas y planes de mejoramiento logrados durante cada año de ejercicio del Contralor. Partiendo del análisis del desempeño, se mencionarán los principales problemas encontrados en el desarrollo del plan estratégico y las metas planteadas.

En concordancia con lo anterior, primero se analizará el cumplimiento del plan estratégico establecido por la Contraloría de Boyacá, y de esta forma, se evidenciarán los principales problemas por los cuales no se pudieron cumplir todos

los objetivos del plan estratégico: recursos insuficientes y problemas de información. Posteriormente, se analizará el cumplimiento de las metas planteadas y se evidenciarán los problemas por los cuales no fue posible el óptimo logro de éstas metas.

**2.2.1. Cumplimiento del plan estratégico.** En cumplimiento del plan estratégico que se deben plantear las contralorías territoriales en el país, la Contraloría General de Boyacá para el período 2008 - 2011, planteó 12 objetivos a fin de establecer el grado de eficacia y análisis de los resultados de las acciones realizadas para el cumplimiento de los objetivos.

Los objetivos fueron: 1) Elevar la imagen institucional de la Contraloría General de Boyacá: 80% de cumplimiento; 2) Desarrollar las gestiones necesarias en busca de los recursos indispensables para la entidad: 100% de cumplimiento; 3) Obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, debidamente probada: 80% de cumplimiento; 4) Garantizar el control de la información institucional de la Contraloría General de Boyacá: 60% de cumplimiento; 5) Responsabilizar a las entidades del manejo y custodia de sus archivos de cuentas: 60% de cumplimiento; 6) Sensibilizar a la comunidad frente a la participación en el manejo público: 100% de cumplimiento; 7) Atender oportunamente sus denuncias: 100% de cumplimiento; 8) Optimizar la comunicación entre las entidades vigiladas, la comunidad y la Contraloría General de Boyacá: 100% de cumplimiento; 9) Gerenciar y administrar los recursos institucionales con eficiencia y eficacia: 100% de cumplimiento; 10) Ejercer control fiscal y oportuno: 100% de cumplimiento; 11) Contribuir con la vigilancia de la gestión fiscal: 100% de cumplimiento y por último 12) Evaluar la política pública, emitiendo pronunciamientos en beneficio de la comunidad, con un porcentaje de cumplimiento del 100%.<sup>53</sup>

De acuerdo a las cifras del cumplimiento de los objetivos del plan estratégico planteados, se visualiza que la Contraloría tuvo un avance en la

---

<sup>53</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. "Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá", 2008 – 2011. p 13.



comunicación entre la ciudadanía y el ente de control, fomentando la participación de la gente a través de ruedas de prensa, cartillas didácticas de participación ciudadana y programas de radio.

**2.2.2. Problemas de información y manejo de documentos en el plan estratégico.** Con base en los objetivos planteados en el plan estratégico mencionado anteriormente, se visualiza que un gran porcentaje de objetivos se cumplieron satisfactoriamente. No obstante, la Contraloría General de Boyacá, tuvo problemas en cuanto a información, manejo de documentación y regular eficiencia en el manejo de procesos que estaban en riesgo de prescribir.

El desempeño de la Contraloría en cuanto control de la información no fue satisfactorio, debido a que no se cuenta con una base de datos de consulta o un archivo central donde se publiquen los archivos de correspondencia, informes de gestión y demás documentos de interés. En concordancia con el informe de gestión de la Contraloría de Boyacá:

El archivo central e histórico no se ha podido organizar y no ha sido posible la consecución de recursos para la adecuación como quiera que los costos de implementación son muy altos y la entidad no cuenta con presupuesto para tal fin.<sup>54</sup>

En relación con el manejo de documentos, la Contraloría presenta un porcentaje de cumplimiento no muy satisfactorio, debido al represamiento de documentos de vigencias anteriores en la sede de la Contraloría General de Boyacá; según el Informe de Gestión Fiscal, “la entrega de material de toda la documentación que corresponde a otras entidades se realizó a medida que se fenecieron las cuentas por parte de la dirección operativa de control fiscal”<sup>55</sup>.

Por último, el objetivo planteado de obtener resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, debidamente probada tuvo una calificación regular. De acuerdo con el Informe de Gestión Fiscal, se debe crear un plan de contingencia para no dejar prescribir o caducar los procesos que se encontraban en riesgo.

---

<sup>54</sup> Ver Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 14.

<sup>55</sup> Ver Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 15.

**2.2.3. Problema de suficiencia de recursos en el cumplimiento del plan estratégico.** Retomando el cumplimiento del plan estratégico, se evidencia que gran parte de los objetivos planteados en el plan estratégico no fueron posibles debido a la falta de recursos para implementarlos.

Aunque no solamente es un problema de la Contraloría de Boyacá, sino también de las demás contralorías en el país; el problema de la suficiencia de recursos tiene sus orígenes en la expedición de la Ley 617 de 2000, y su programa de ajuste fiscal.

Debido al recorte de presupuesto con la expedición de ésta Ley, algunas contralorías en el país, como en el caso en Boyacá, redujeron su desempeño logrando así una:

Reducción de su gasto total en un 51,5% y sus plantas de personal en un 54,2%, sin atender a criterio distinto a la reducción de sus presupuestos, cuyo límite fijó en un porcentaje de los recursos de libre disposición de las entidades territoriales.<sup>56</sup>

Lo anterior se ve reflejado por una parte en la falta de implementación de sistemas de información virtual que proporcione información útil de los diferentes procesos y recursos de la Contraloría de Boyacá. Un ejemplo de ello es la organización central del archivo histórico de la Contraloría, como se mencionó anteriormente no ha sido posible el establecimiento del archivo histórico debido a la falta de recursos.

Por otra parte, la Contraloría de Boyacá ha venido implementando un sistema de calidad donde se identifiquen: los procesos estratégicos de apoyo y control mediante la creación de un mapa de procesos y medición de indicadores. Aun así no ha sido posible la implementación de dicho sistema debido a la falta de recursos para lograrlo.

En cada período del Contralor, se proponen una serie de objetivos y metas que en teoría se pretenden cumplir durante el respectivo cuatrienio. No obstante, debido a la falta de recursos del ente de control, muchas veces no se pueden cumplir los objetivos arrojando un desempeño desfavorable para la contraloría.

---

<sup>56</sup> Ver López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 163.

**2.2.4. Cumplimiento de las metas planteadas.** Para lograr un mejor desempeño y prestar un mejor servicio en la Contraloría, se establecieron las siguientes metas: 1) Modernización tecnológica de la entidad, 2) Elaboración de planes de riesgo y planes de mejoramiento, 3) Implementación de un sistema de gestión de calidad y 4) Ejecución de auditorías ambientales.

Dentro de los logros conseguidos en la modernización de la entidad se encuentran: 1) Actualización de software e implementación del formato 18b\_cgb del Sistema Estadístico Unificado de Deuda; 2) Compra de equipos como impresoras y equipos; 3) Desarrollo del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea, sistema que no se instaló, solo se desarrolló una prueba piloto; 4) Publicación de documentos en la página web de la Contraloría, entre otros.

Con la creación de planes de riesgo y planes de desarrollo, la Contraloría General de Boyacá quiso establecer los problemas que enfrentaba el ente de control y con ellos, elaborar un diagnóstico y proponer una solución a estos.

Para la implementación del sistema de calidad, se identificaron los procesos estratégicos, los de apoyo y de control, contando con: 1) Mapa de Procesos; 2) medición de Indicadores; 3) centralización del manejo de correspondencia, y 4) Socialización a los funcionarios de la entidad.<sup>57</sup> No obstante, este sistema de calidad no ha sido posible implementarlo por falta de recursos y no se han logrado auditorías de calidad porque no se cuenta con el personal calificado para la labor.

Por último se logró la implementación de auditorías ambientales, desarrollándose la primera Auditoría Ambiental en el cuatrienio 2008 – 2011 con “satisfactorios resultados”, quedando pendiente la implementación de una metodología específica para adelantamiento de Auditorías de gestión Ambientales y su práctica en otros campos de la temática medio ambiental.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 7.

<sup>58</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 9.

**2.2.5. Problemas en el cumplimiento de las metas planteadas** El cumplimiento de las metas y objetivos planteados, está basado en el total de funcionarios de la Contraloría asignados a labores del área misional. Así, la Contraloría de Boyacá contaba con un 72% de personal asignado a labores del área misional.<sup>59</sup> Un 28% dependía del despacho del gerente que desarrollaba tareas de apoyo y soporte al área misional. El área misional del ente de control, busca “identificar el nivel o grado de desarrollo y capacidad institucional de las contralorías”<sup>60</sup>.

Aun cuando la mayoría de las metas fueron cumplidas y los objetivos planteados para el período 2008-2011 fueron del 90%, existen problemas en cuanto a las auditorías realizadas por el ente de control; pues no se cuenta con el personal idóneo para la labor. Como se menciona en el informe de gestión 2008 – 2011 “las auditorías realizadas no han sido efectivas, debido a que no se cuenta con personal calificado para la labor”<sup>61</sup>.

De acuerdo al cumplimiento de las metas y objetivos planteados por la Contraloría General de Boyacá, la calificación final del desempeño para el año 2008 y 2009 según la Auditoría General de la República es regular, compartiendo el lugar con contralorías territoriales como Buenaventura y Cartagena. El siguiente cuadro ilustra el porcentaje de desempeño de las contralorías departamentales en la categoría grande:

---

<sup>59</sup> Comparar Gómez Lee. “Informe definitivo de Auditoría integral a la gerencia departamental de Boyacá de la Contraloría General de la República”, 2009. p 6. Documento electrónico.

<sup>60</sup> Ver López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 131.

<sup>61</sup> Ver Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 15.

**Cuadro 3. Clasificación de las Contralorías Territoriales.**

Rango	Posición	Contraloría	Categoría	Comparativo % 2008 2009	Desempeño 2009	Desempeño 2008
Sobresaliente	3	Tolima	G	-1,00%	86,89%	87,89%
	5	Cali	G	7,55%	86,29%	78,74%
	6	Caldas	G	-0,47%	86,28%	86,75%
Satisfactoria	11	Valle	G	4,73%	85,65%	80,92%
	24	Atlántico	G	4,43%	83,39%	78,96%
	30	Antioquia	G	0,18%	81,05%	80,87%
	35	Medellín	G	1,09%	78,72%	77,63%
	42	Nariño	G	-0,19%	76,87%	77,06%
	44	Santander	G	14,16%	76,20%	62,04%
Regular	49	Boyacá	G	-18,46%	61,98%	80,44%
Deficiente	55	Cundinamarca	G	-29,00%	51,07%	80,07%

Fuente: Auditoría General de la República, Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. Categoría G: Grande. 2010. p. 43.

El cuadro anterior, muestra un comparativo entre las contralorías del país categoría grande y su calificación durante los años 2008 – 2009. De acuerdo con la Auditoría General de la República, la Contraloría General de Boyacá se ubica en la parte más baja de la tabla, su desempeño en los dos años no fue satisfactorio. En comparación con las demás Contralorías tipo grande, la Contraloría General del Tolima se ubica en el puesto tercero con una calificación sobresaliente

## **2.3. PROCESOS DE REVISION DE CUENTAS Y PROBLEMAS EN LOS INFORMES DE GESTIÓN<sup>62</sup>.**

Para el análisis de los procesos de revisión de cuentas, se tomarán las siguientes variables: 1) las auditorías al balance; 2) número de controles de advertencia hechos por la Contraloría General de Boyacá; 3) total de avisos de fenecimiento y 4) número de procesos de responsabilidad fiscal. Adicionalmente, se examinarán los problemas encontrados en el análisis de los procesos de revisión de cuentas.

**2.3.1. Control Micro: Proceso de revisión de cuentas.** Al comenzar el período del Contralor General de Boyacá en el 2008<sup>63</sup>, se encontró congestión en los procesos de responsabilidad fiscal, de los cuales se encontraban pendientes por estudiar 559 cuentas y traslado de hallazgos a las diferentes instancias determinadas de las Auditorías practicadas. En proceso sancionatorio faltaron por proferir Resoluciones de Sanción a 58 Autos de Apertura, 8 en proceso de notificación, 2 para resolver recurso de Reposición, y 9 para admitir o no recurso de apelación.<sup>64</sup>

Durante el cuatrienio comprendido entre 2008 y 2011, la Dirección Operativa de Economía y Finanzas ejecutó un total de 50 auditorías realizadas a entidades que utilizaron recursos del Departamento, de las cuales 12 fueron del período 2008, 12 del período 2009, 13 del período 2010 y 13 del último año del cuatrienio.

En el 2008 el dictamen de las auditorías realizadas mostró el siguiente dictamen: 9 auditorías con salvedad, una auditoria adversa o negativa, una auditoría con dictamen limpio y otra con dictamen con abstención de opinión.

---

<sup>62</sup> Ver Anexo 1 Informe Gerencial de Gestión contralorías Boyacá. Informe gerencial de gestión para el Departamento de Boyacá 2008 – 2011.

<sup>63</sup> Para el periodo 2008 – 2011, el Contralor de Boyacá fue: José Virgilio Jiménez Guerrero

<sup>64</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Informe gerencial de gestión Departamento de Boyacá”, 2008 – 2011. p 10.

Para el 2009 hubo 8 auditorías con dictamen con salvedad, 2 auditorías con dictamen adverso o negativo, 1 auditoría con abstención de opinión y una auditoría con dictamen limpio.

En el 2010, se evidenciaron los siguientes datos en relación al dictamen de las auditorías: 7 auditorías con salvedad, 3 auditorías con dictamen adverso o negativo, 2 auditorías con dictamen limpio y una auditoría con dictamen abstención de opinión.

En el último año del cuatrienio, el dictamen de las auditorías fue el siguiente: 5 auditorías con dictamen de salvedad, 3 auditorías con dictamen adverso o negativo, 2 auditorías con abstención de opinión y 3 auditorías con dictamen limpio.

En cuanto a controles de advertencia hechos por la Contraloría General de Boyacá, entre 2008 y 2011, solo se emitieron 3 controles de advertencia en el último año del periodo del Contralor General de Boyacá.

De acuerdo con las cifras planteadas anteriormente, durante el período 2008 – 2010, se dieron los siguientes avisos de fenecimiento: en 2008 un total de 81; 2009 un total de 205 y para 2010 un total de 170 avisos de fenecimiento. En otras palabras, la Contraloría General de Boyacá, encontró procesos sin responsabilidad fiscal alguna.

El número de procesos de responsabilidad fiscal, se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Número de procesos de responsabilidad fiscal.**

Numero procesos de responsabilidad fiscal	2008	2009	2010	2011
Total de procesos con responsabilidad fiscal	207	233	255	79
Fallos con responsabilidad fiscal ejecutoriados	24	11	36	9
Fallos sin responsabilidad fiscal ejecutoriados	16	7	5	6

Procesos de responsabilidad fiscal caducados	0	1	0	2
Procesos de responsabilidad fiscal prescritos	4	3	3	1
Procesos de responsabilidad fiscal ejecutoriados con auto de archivo	62	69	81	44

Fuente: Informe de Gestión Contraloría de Boyacá 2008-2010. 2011. p. 38.

A pesar de no poder tener acceso a la información acerca de la revisión de cuentas de los informes de gestión del período 2004 a 2008, las evaluaciones hechas por la Auditoría General de la República desde el 2009 fueron útiles al momento del análisis estadístico de los procesos llevados por parte de la Contraloría General de Boyacá.

**2.3.2. Deficiencias en los informes de gestión y falta de acceso a la información.** Como consecuencia de lo anterior, se evidencian problemas en cuanto a la eficacia y eficiencia de los informes de gestión. Básicamente, la frecuente caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal, el número fenecimientos proferidos por parte del ente de control, la falta de acceso a la información y la carencia de sistemas de información, generan un constante déficit a la hora de calificar la Contraloría General de Boyacá.

Las deficiencias en los informes de gestión, se centran en el alcance que tienen en relación al proceso de revisión de cuentas, pues “la información solicitada en el actual proceso de rendición de cuentas no involucra criterios que permitan determinar la buena utilización de recursos públicos además de contener información compleja e innecesaria”<sup>65</sup>. Del mismo modo, la información proporcionada por parte de la Contraloría es insuficiente y en muchos casos es inexistente, en otras palabras no existe un recurso virtual en el ente de control que permita hacer un seguimiento de

<sup>65</sup> Ver Restrepo Medina Manuel Alberto. “Construcción de un modelo de contraloría tipo”. En *Control fiscal Territorial*, 2010. p. 28.



los procesos, quejas o sugerencias por parte de la ciudadanía; problema que conlleva a la baja participación ciudadana en el ejercicio fiscal.

A pesar de cumplir con la mayoría de las metas planteadas, la Contraloría de Boyacá tuvo un gran número de procesos pendientes por estudiar y traslados a las diferentes instancias determinadas por las auditorías practicadas. En efecto como se mencionó anteriormente, para el año 2008 estaban pendientes 559 cuentas y traslado de hallazgos. El constante atraso en la revisión de cuentas genera una ineficiencia por parte del ente de control.

El otro problema identificado con el análisis de los informes de gestión, es el total de avisos de fenecimiento. Como se explicó anteriormente, para el período 2008 a 2011, el total de avisos de fenecimiento fue de 456. El alcance del proceso de revisión de cuentas no es satisfactorio, pues como lo menciona Manuel Alberto Restrepo Medina en el libro Control Fiscal Territorial:

Son pocos los resultados obtenidos en la calificación de la cuenta, toda vez que el mecanismo del fenecimiento no determina una verdadera responsabilidad del ente vigilado adecuado a los criterios de la gestión administrativa.<sup>66</sup>

Con base en el análisis de los informes de gestión, se percibe así mismo, que la falta de acceso a la información y la carencia de sistemas de información constituyen el principal problema del porqué no se ejerce un control ciudadano oportuno hacia las entidades o personas que manejen recursos públicos.

Por lo arriba mencionado, el acceso a la información por parte de la ciudadanía no es eficiente y en ciertas ocasiones es inaccesible. En efecto, a la fecha la Contraloría de Boyacá no tiene publicados los informes de gestión en la página web oficial y solo cuenta con el último informe de gestión del cuatrienio 2008-2011; en otras palabras, no existe una base de datos donde se publiquen las actuaciones de la Contraloría de Boyacá. Así pues, el control ciudadano es prácticamente nulo.

Adicionalmente, en la mayoría de contralorías en el país, y en este caso en la de Boyacá “no existe un sistema de información y además falta acceso a los sistemas

---

<sup>66</sup> Ver Restrepo Medina. “Construcción de un modelo de contraloría tipo”. p. 28.

de información de los entes controlados, por lo que se concluye que este aspecto presenta una calidad deficiente en las contralorías”<sup>67</sup>.

## **2.4. PROBLEMAS EXTERNOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ**

Adicional a los problemas descritos anteriormente, existen otras limitaciones de control fiscal que influyen en el funcionamiento de la Contraloría General de Boyacá. Estas limitaciones hacen parte de problemas exógenos a la contraloría, en otras palabras son problemas que no se podrían resolver al interior de la Contraloría, sino que sus problemas se deben a su estructura organizacional.

En el análisis de los informes de gestión, se identificó principalmente un problema externo de la Contraloría: el mecanismo de elección del Contralor Territorial.

Dicho problema estructural en la Contraloría se basa en la naturaleza de elección del Contralor Departamental. Esta debilidad:

Radica básicamente en el mecanismo de elección de los contralores, quienes al ser elegidos por los órganos de elección popular pierden independencia en el ejercicio de la función de control, ya que estas corporaciones forman parte de las entidades a las que la Contraloría debe vigilar.<sup>68</sup>

### **2.4.1. Deficiencias en la forma de elección del contralor de Boyacá.**

Desde la expedición de la Constitución Política en 1991, el régimen de Control Fiscal, más específicamente las contralorías departamentales, han estado bajo un esquema político que impide que se logren los objetivos del ente de control. Así pues, una de las causas de esta “politización” en las contralorías es la forma de elección de los contralores departamentales, distritales y municipales.

En el caso de Boyacá, el Contralor Departamental es elegido por la Asamblea del departamento, de terna enviada por el Tribunal Superior del Distrito

---

<sup>67</sup> Ver Restrepo Medina. “Construcción de un modelo de contraloría tipo”. p. 28.

<sup>68</sup> Ver López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 163.

Judicial de Tunja, el Tribunal Superior del Distrito de Santa Rosa de Viterbo y el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá. Este mecanismo de elección conlleva a que la función de control esté ligada a las entidades a las que la contraloría debe vigilar.

Por lo arriba mencionado, la naturaleza de la elección del Contralor Departamental, en vez de despolitizar el proceso de selección, ha terminado por politizarlo.

Del mismo modo, las calidades exigidas para el cargo de Contralor Departamental no son suficientes, generando así un bajo rendimiento por parte de los contralores sin contar con “la experiencia y conocimientos necesarios para gerenciar el nuevo sistema de control fiscal y su sistema de auditoría, que requiere conocimientos profundos y una preparación técnica adecuada”<sup>69</sup>.

Dada la naturaleza de elección del contralor, muchas veces el control fiscal se hace de manera superficial, generando vacíos y en muchos casos los procesos llevados a cabo por el ente de control fiscal prescriben. En efecto, para el caso de Boyacá, como se mencionó anteriormente, hubo una gran cantidad de procesos prescritos.

El cumplimiento de los objetivos y metas planteadas por parte de la Contraloría de Boyacá son la base del análisis del presente trabajo de investigación. Sin embargo, más allá de los problemas evidenciados en los informes de gestión, existen problemas externos que imposibilitan el buen funcionamiento de la Contraloría de Boyacá. Básicamente la falta de autonomía presupuestal y la dependencia política de la Contraloría generan la ineficiencia del ente de control.

Los informes de gestión analizados, demuestran el bajo desempeño de la Contraloría de Boyacá en cuatro aspectos: área misional, falta de presupuesto, grado de profesionalización de los empleados y politización de la Contraloría.

Dichos aspectos, generan el bajo cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y la falta de ejecución en las auditorías realizadas. Como resultado de las

---

<sup>69</sup> Ver López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 164.

auditorias hechas, la Contraloría de Boyacá, en los pronunciamientos de cuentas encontró un total de 1502 cuentas fenecidas durante el período 2008 - 2011.

El análisis de estos informes de gestión y sus problemas evidenciados, serán la base del tercer capítulo, y servirán de muestra para el análisis de las nuevas medidas de control fiscal establecidas en la Ley 1474 de 2011.

### **3. ANALISIS DE LAS NUEVAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 1474 Y SU PERTINENCIA PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS EVIDENCIADOS**

A partir del análisis de los informes de gestión y de resultados de la Contraloría General de Boyacá, realizado en el capítulo anterior, y teniendo en cuenta los problemas de control fiscal evidenciados en dichos informes, se procede a examinar las nuevas medidas establecidas en la Ley 1474 de 2011 a fin de observar su pertinencia en la solución de los problemas encontrados. Para tal fin, se tendrán en cuenta las siguientes medidas establecidas en la Ley 1474 de 2011: 1) Conformación de la Comisión Nacional para la Moralización y Comisiones Regionales de Moralización; 2) Establecimiento de alianzas estratégicas en el Departamento de Boyacá; 3) Implementación de medidas pedagógicas dirigidas a la población estudiantil en el país; 4) Implementación de un plan estratégico institucional por parte de las contralorías y 5) Proceso oral de responsabilidad fiscal.

Con base en lo antes expuesto, se analizarán cada una de las medidas expuestas con el objetivo de evidenciar si son necesarias y suficientes en la posible solución de los problemas del control fiscal en el Departamento de Boyacá.

#### **3.1. LEY 1474 DE 2011 Y SUS MECANISMOS EN LA POSIBLE SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE CONTROL FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.**

Con base en los problemas descritos anteriormente: a) deficiencias en los informes de gestión; b) caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal; c) número de fenecimientos proferidos; d) falta de acceso a la información; e) carencia de sistemas de información; f) baja participación ciudadana en el ejercicio fiscal; g) problemas de presupuesto; y h) mecanismo de elección del Contralor departamental,

se procede al análisis de las nuevas medidas de la Ley 1474 y la posible solución a estos problemas.

A) En cuanto a la Comisión Regional de Moralización, medida establecida mediante la Ley 190 de 1995 y modificada por el decreto 978 de 1999, *por la cual se re-estructura la Comisión Nacional de Moralización*. En el departamento de Boyacá, dicha comisión, se ha venido realizando desde 2003 como medida para minimizar los riesgos de corrupción a nivel local, evaluar la capacidad de respuesta de los organismos de control del orden regional y recuperar la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones locales.<sup>70</sup>

De acuerdo con Gloria Elsy Díaz Martínez, actual Presidenta de la Comisión Regional de Moralización, las reuniones de dichas comisiones, “se realizan cada mes, según lo establecido en la Ley 190 de 1995 y siempre son los últimos miércoles de cada mes”<sup>71</sup>. Para el período 2011 – 2012, se surtieron solo cinco reuniones.

La Comisión Regional de Moralización en el departamento de Boyacá, durante los últimos tres años, ha venido haciendo seguimiento a temas como: a) la problemática de la urbanización de pinos de oriente; b) seguimiento situación regalías; c) seguimiento planta de tratamiento de aguas residuales; d) seguimiento proyecto doble calzada; e) plan papa; f) problemática de adolescentes en el departamento de Boyacá; y g) estrategias para fomentar la participación de la comunidad.

A pesar de que la Comisión ha venido haciendo seguimiento a los diferentes problemas que aquejan al departamento, no se han logrado en sí mayores resultados. En palabras del Magistrado Orlando Alzate Salazar:

Algunos aspectos críticos de estas Comisiones consisten en que resultan convertidas sus reuniones en palabrería, politiquera y exhibicionismo. No se diseñan planes concretos con evaluaciones posteriores para comprobar su realización y control de gestión, con concreción de prioridades y mayor participación ciudadana.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Comparar Comisión Regional de Moralización Departamento de Boyacá. “Informe de gestión de resultados”, 2013. p 1.

<sup>71</sup> Ver Comisión Regional de Moralización Departamento de Boyacá. “Informe de gestión de resultados”, 2013. p 1.

<sup>72</sup> Entrevista realizada a Orlando Alzate Salazar, Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare y miembro de la Comisión Regional de Moralización. Febrero de 2013. Ver anexo 5.

El re-planteamiento de la Comisión de Moralización en el caso de Boyacá, no conduciría a la concreta solución de los problemas mencionados anteriormente; aun cuando la Comisión busque estrategias en contra de la corrupción en el departamento, no solucionaría la falta de presupuesto o los bajos índices de efectividad en el accionar de la Contraloría Departamental.

B) En cuanto al establecimiento de alianzas estratégicas en el Departamento de Boyacá; como se expuso anteriormente su propósito es la conformación de veedores ciudadanos con el objetivo de ejercer con fines preventivos el control fiscal.

La falta de participación ciudadana obedece a que no existe por una parte una cultura de control ni por otra parte los mecanismos apropiados para el ejercicio de éste. Con la conformación de las alianzas estratégicas se pretende crear un nuevo mecanismo para que el ejercicio de control por parte de la ciudadanía sea efectivo y eficaz. A pesar de que se den incentivos para un mayor control por parte de la ciudadanía, no se cuenta con los medios necesarios, como un sistema de información que puedan utilizar los ciudadanos.

Por lo antes expuesto, las alianzas estratégicas podrían dar solución a la baja participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, pero es necesaria la consolidación de otras medidas para el pleno control por parte de la ciudadanía. En efecto medidas como la creación de una red de participación de la comunidad, integrada por diferentes sectores de la sociedad civil<sup>73</sup> o el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas mediante la integración de varias veedurías con el respaldo del Gobierno Nacional y la creación de sistemas de información a la ciudadanía servirían de apoyo a la ciudadanía en el control fiscal.

Con base en lo anterior, el control fiscal debería ser parte fundamental de la actividad del ciudadano y “reconocer al ciudadano como dueño de los recursos públicos, como propósito principal, principio y fin último de la gestión pública y del control fiscal”<sup>74</sup>. Adicionalmente se debería establecer una mayor comunicación

---

<sup>73</sup> Comparar López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. p. 153.

<sup>74</sup> Ver Restrepo Medina, Manuel Alberto. “Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia”. En *Control fiscal territorial*, (2010) p. 61.

entre el ente de control y la ciudadanía mediante la creación de sistemas de información y participación.

C) La puesta en funcionamiento de las medidas pedagógicas (competencias ciudadanas) está a cargo del Ministerio de Educación, y para el caso de Boyacá por la Secretaria de Educación. Ésta tercera medida como se mencionó en el primer capítulo pretende promover programas en materia de responsabilidad y ética a los jóvenes en los colegios para de esta forma, generar una cultura de legalidad.

La implementación de las competencias ciudadanas, se realizó “mediante la convocatoria a un docente y/o directivo docente de cada Municipio No certificado del Departamento de Boyacá”<sup>75</sup>. De acuerdo a la Secretaría de Educación en Boyacá:

Se entregó la cartilla de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas a todas las Instituciones Educativas siendo responsabilidad de cada Institución Educativa, la incorporación de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas en el Plan de Estudios y elaboración de los Planes de Mejoramiento Institucional pertinentes.<sup>76</sup>

Este mecanismo en la solución de los problemas descritos anteriormente, radica en buscar una solución a los problemas desde un ámbito preventivo. Aunque no es un mecanismo que solucione alguno de los problemas de control fiscal, es una medida que crearía un incentivo para prevenir y no solucionar los problemas de control fiscal en el país.

D) Como cuarta medida se encuentra la implementación de un plan estratégico institucional por parte de las contralorías. Este mecanismo como se mencionó en el capítulo primero, se desarrollará en el nivel nacional, departamental y municipal. Para el caso de Boyacá, la Contraloría General deberá elaborar una estrategia anualmente donde se exponga un mapa de riesgos y las medidas concretas para mitigar dichos riesgos.

De acuerdo con el actual Contralor General de Boyacá, estos planes:

Se han venido realizando a partir de las necesidades de los usuarios y de la entidad, verificando resultados y evaluaciones por la Auditoría General de la República para plantear

---

<sup>75</sup> Ver Secretaría de Educación Boyacá. “Respuesta a derecho de petición, sobre las competencias ciudadanas”, 20 de Marzo de 2013. Ver Anexo 8.

<sup>76</sup> Ver Secretaría de Educación Boyacá. “Respuesta a derecho de petición, sobre las competencias ciudadanas”, 20 de Marzo de 2013. Ver Anexo 8.



los ejes estratégicos, esto basado en un diagnóstico donde se destacaron las fortalezas y debilidades en el control fiscal.<sup>77</sup>

El desarrollo de este plan institucional en el departamento de Boyacá, planteó tres ejes fundamentales para el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia establecidos en la Constitución Política de Colombia. A saber estos fueron: a) fortalecimiento institucional; b) sistema de inspección, vigilancia y control fiscal y c) control social a la gestión social.<sup>78</sup>

Entendiendo que la moderna gestión pública, establece que para lograr la eficacia es necesario que los planes de gestión centren su atención en el ciudadano, y por tanto deben diseñar estrategias para escuchar permanentemente sus necesidades y expectativas.<sup>79</sup> La creación del plan institucional, se centra en dar más participación al ciudadano.

Con base en lo anterior, la Contraloría de Boyacá diseñó metas y objetivos para el período 2012 – 2015 centrado en las debilidades evidenciadas en relación al control fiscal.

Esta medida en relación a la solución a los problemas de control fiscal en Boyacá, si bien busca fomentar la participación ciudadana, no ataca los problemas de fondo como lo son la falta de presupuesto y la capacitación de los empleados en la Contraloría. En efecto, una de las debilidades evidenciadas en el plan estratégico institucional de la Contraloría General de Boyacá menciona que:

El bajo presupuesto frente al elevado número de sujetos de control, genera unas situaciones administrativas de elevada complejidad. Una de ellas, es que el personal está mal remunerado aspecto que además de generar desmotivación, se constituye en un riesgo de auditor.<sup>80</sup>

En otras palabras, el plan estratégico institucional no es medida suficiente para la solución de los problemas de control fiscal en Boyacá, pues como bien lo menciona el actual Contralor de Boyacá:

---

<sup>77</sup> Entrevista realizada a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado de Boyacá. Marzo de 2013. Ver Anexo 6.

<sup>78</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Plan institucional Contraloría de Boyacá”, 2012 – 2015. p 12.

<sup>79</sup> Comparar Contraloría General de Boyacá. “Plan institucional Contraloría de Boyacá”, 2012 – 2015. p 5.

<sup>80</sup> Ver Contraloría General de Boyacá. “Plan institucional Contraloría de Boyacá”, 2012 – 2015. p 10.

El plan institucional es una medida buena que ayuda al ejercicio del control fiscal, pero hacen falta muchas otras para fortalecer el control fiscal, en especial a la contralorías territoriales en lo que corresponde a la parte presupuestal y de personal.<sup>81</sup>

F) En cuanto al proceso oral de responsabilidad fiscal, básicamente lo que se pretende es dar celeridad a los procesos de responsabilidad fiscal, buscando así una mayor eficacia en el manejo de los recursos públicos.

Este cambio funcional en la Contraloría, podría dar celeridad en los procesos y así lograr una gestión más eficaz en la Contraloría de Boyacá. Aunque el proceso de responsabilidad fiscal procure dar celeridad solo a los procesos cuya cuantía sea inferior a 150 salarios mínimos mensuales vigentes, es una buena medida para hacer más eficiente el ente de control fiscal. De acuerdo con el actual Contralor de Boyacá, “este proceso oral de responsabilidad fiscal, permite agilizar los procesos, descongestionar las oficinas de responsabilidad fiscal y así llegar rápidamente a una verdad real”<sup>82</sup>.

Este nuevo mecanismo oral de juicio de responsabilidad fiscal, podría dar solución al primer problema evidenciado en los informes de Gestión de la Contraloría de Boyacá, “deficiencias en los informes de gestión por el constante atraso en la revisión de cuentas”. No obstante, para el pleno cumplimiento del proceso oral, se necesita capacitación al personal del ente de control y recursos. Pues como lo menciona el Contralor de Boyacá, “para el pleno funcionamiento del proceso oral de responsabilidad fiscal se necesita capacitación en la materia, personal especializado para su ejecución y sobre todo recursos para el desarrollo de esta actividad”<sup>83</sup>.

Según datos de la Contraloría General de Boyacá, actualmente están en estudio 23 expedientes de proceso oral de responsabilidad fiscal. Al comienzo de la entrada en vigencia de la Ley 1474, se dio trámite a un solo proceso oral de responsabilidad fiscal.

---

<sup>81</sup> Entrevista realizada a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado de Boyacá. Marzo de 2013. Ver Anexo 6.

<sup>82</sup> Entrevista realizada a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado de Boyacá. Marzo de 2013. Ver Anexo 6.

<sup>83</sup> Entrevista realizada a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado de Boyacá. Marzo de 2013. Ver Anexo 6.

Con base en lo anterior, el proceso oral de responsabilidad fiscal, conformaría un mecanismo importante en aras de buscar la eficacia en el control fiscal. No obstante, son necesarias medidas adicionales para el fortalecimiento en el control fiscal. De acuerdo con el actual Contralor, “se necesitan medidas adicionales en lo que respecta a la capacidad de atención y especialización, lo cual lo da una reforma administrativa, financiera y de personal”<sup>84</sup>. De acuerdo con el Contralor, se necesita una capacitación al personal y más recursos para la entidad.

G) Finalmente, en relación al problema de forma de elección del Contralor Departamental; las medidas establecidas en el Estatuto Anticorrupción, no constituyen solución alguna.

Como se mencionó anteriormente, la elección del contralor conlleva a una politización de la entidad y al no cumplimiento de las metas propuestas. Las medidas establecidas en la Ley 1474 de 2011, no crea reforma alguna al re-planteamiento del mecanismo de elección del Contralor Departamental.

Este problema se ha discutido ya desde la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 en la cual se mencionaron los riesgos de este mecanismo de elección. En efecto en dicha asamblea se mencionó que:

[...] los contralores, una vez elegidos por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, quedan libres de cualquier control efectivo, con las manos libres para hacer de sus funciones lo que a cada uno le plazca, y con el solo interés de obtener su reelección, para lo cual lo único importante es mantener el favor de sus electores congresistas, diputados o concejales, quienes lo que exigen a cambio no es honestidad, ni eficiencia, sino tajadas del ponqué burocrático, más apetecido que cualquier otro.<sup>85</sup>

En conclusión, las medidas establecidas en la Ley 1474 de 2011 y su pertinencia en la posible solución a los problemas de control fiscal evidenciados en el Departamento de Boyacá, no son suficientes. Aun cuando se pretenda dar más celeridad a los procesos de responsabilidad fiscal mediante el proceso oral, generar una cultura de legalidad en los jóvenes o crear instituciones como la Comisión Regional de Moralización, no se logrará la solución a los problemas de control fiscal.

---

<sup>84</sup> Entrevista realizada a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado de Boyacá. Marzo de 2013. Ver Anexo 6.

<sup>85</sup> Ver Nieto Roa, Luis Guillermo. “Reforma al control fiscal, Asamblea Nacional Constituyente de 1991”. p 31.

Desde la creación de las contralorías territoriales, se han planteado reformas y creado mecanismos para lograr el óptimo cumplimiento de los entes de control fiscal en el país. Dentro de esas reformas, una de ellas fue la “eliminación de las contralorías territoriales”, medida que no tuvo acogida.

Esta medida, planteada durante el primer periodo del ex - presidente Álvaro Uribe Vélez en 2003 establecía la supresión de las Contralorías Departamentales y Municipales así como de las Personerías. Según el ex – presidente Álvaro Uribe:

[...] las contralorías de los departamentos, los municipios y los distritos están muy lejos de dar ejemplo en materia de austeridad y de eficacia. El clientelismo político regional ha sentado reales en estas instituciones, de tan incierta misión y de tan pobres resultados. En el momento en que se sella la unión entre el poder político dominante en la región y el que se monta a través de las Contralorías, queda echada la suerte.<sup>86</sup>

Desde la creación de las Contralorías territoriales, y especialmente la Contraloría General de Boyacá, no se han obtenido los mejores resultados y muchas veces el ente de control fiscal no cumple con las metas planteadas.

---

<sup>86</sup> Ver Uribe Vélez, Álvaro. “Exposición de motivos Ley 796 de 2003, Supresión de las Contralorías Territoriales”, 2003. Documento electrónico.

## CONCLUSIONES

Por medio de este estudio de caso se describieron los principales fundamentos, procesos e instituciones de control fiscal, además de presentar los principales problemas de la Contraloría General de Boyacá en materia de control fiscal. Por una parte se ofreció un panorama general de los mecanismos y procesos de responsabilidad fiscal, que en efecto son la base del control fiscal en Colombia. Por otra parte, se analizaron los informes de gestión fiscal de la Contraloría de Boyacá y se expusieron los principales problemas de control fiscal encontrados en dichos informes; esto a fin de establecer si efectivamente la Ley 1474 de 2011 es suficiente y necesaria para la solución de los problemas descritos.

Tomando como punto de partida la estructura orgánica y jurídica de la Contraloría, se brindó una pequeña reseña histórica de la evolución del control fiscal en Colombia, así como una descripción de los principales cambios estructurales y funcionales como lo fueron el control posterior y selectivo y la aparición de las medidas de eficacia, eficiencia y valoración de los costos ambientales.

En relación a lo anterior, se mencionaron y se describieron los mecanismos institucionales y procedimentales en materia de control fiscal introducidos en la Ley 610 de 2000. Así pues, teniendo como base los mecanismos de control fiscal establecidos en dicha Ley, se expusieron las nuevas medidas establecidas en el Estatuto Anticorrupción a fin de observar su pertinencia y eficacia en la solución de los problemas de control fiscal de la Contraloría de Boyacá.

Estos problemas de control fiscal, fueron evidenciados a partir de la descripción y análisis de los informes de gestión y de resultados de la Contraloría de Boyacá. En efecto, para el cuatrienio de 2008 – 2011, se encontraron problemas, básicamente estructurales y funcionales de la Contraloría de Boyacá. Como se mencionó en el capítulo II estos problemas se atribuyeron a la falta de información de la Contraloría, suficiencia de recursos, frecuente caducidad en los procesos de responsabilidad fiscal y deficiencias en la forma de elección del Contralor en Boyacá.

Con base en las nuevas medidas de control fiscal establecidas en la Ley 1474 de 2011 y los problemas de control fiscal en el departamento de Boyacá, se puede afirmar que dichas medidas no son suficientes y necesarias. Pues aunque el problema de la Contraloría es estructural y funcional, y el Estatuto Anticorrupción creó nuevas instituciones y mecanismos como la Comisión Regional de Moralización, celebración de alianzas estratégicas de la Contraloría o la implementación de un plan estratégico institucional, estos no conllevan a la solución de los problemas del ente de control fiscal. Más aún cuando los problemas de fondo son la falta de recursos y la autonomía de la Contraloría.

Este estudio de caso, sirve como referencia de análisis de los problemas de control fiscal en el país, pues a pesar de que la investigación se basó en un departamento, estos problemas se presentan en las distintas regiones de Colombia.

La falta de presupuesto y autonomía, conllevan a que generalmente las contralorías actúen de manera ineficaz e ineficiente y no se cumplan las metas planteadas en cada período del Contralor.

A lo largo de los años, varias propuestas se han venido discutiendo con el ánimo de modernizar y hacer más efectivo el control fiscal en el país. Un ejemplo de ello como se mencionó en el capítulo III es que, se ha pretendido eliminar las contralorías territoriales por su alto grado de politización.

En este contexto, habrá de decidirse entre la eliminación del ente de control, partiendo de que no ha sido un mecanismo de control óptimo y eficiente a la hora de ejercer control fiscal o su efectivo fortalecimiento, a través de la asignación de mayores y mejores recursos humanos y físicos, y la abolición de sistemas exógenos de politización como lo es la elección del Contralor General. Sin duda el Estatuto Anticorrupción no cumple con el propósito de hacer efectivo y eficiente el control fiscal, aunque puede significar un avance.

Adicional a las dos posibles soluciones a los problemas de control fiscal mencionadas anteriormente, existiría una tercera, que no ha sido desarrollada y podría fortalecer el ejercicio del control fiscal. De acuerdo con el artículo 272 de la Carta

Política de 1991 los contralores departamentales, distritales y municipales podrán contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.<sup>87</sup>

Así pues, la Contraloría podría contratar con alguna empresa privada el ejercicio del control fiscal y de esta forma hacer más eficiente el ente de control fiscal.

A pesar de que la Constitución de 1991 estableció la posibilidad de contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal; hasta el momento no se ha contratado con empresa alguna la vigilancia fiscal en la Contraloría de Boyacá. Esta podría ser una buena posibilidad de fortalecer el control fiscal territorial y buscar una mayor eficiencia y eficacia en el control.

---

<sup>87</sup> Comparar Constitución Política de Colombia de 1991. “Artículo 272 De la Contraloría General de la República”.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos o Artículos en Libros

Auditoría General de la República y Banco Mundial. “El modelo de Control Fiscal colombiano”. En: Auditoría General de la República y Banco Mundial. *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2011. 24-49.

Claros Polanco, Ovidio. “Control Fiscal Colombiano”. En: Claros Polanco, Ovidio. *Control Fiscal un instrumento para el desarrollo*. Bogotá: Litoperla Impresores Ltda, 1999. 101-125.

Naranjo Galvis, Rodrigo. “Macroorganización estatal, instituciones y contralorías”. En: Naranjo Galvis, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macro organizaciones e instituciones*. Bogotá: Editorial Universidad Del Rosario-Facultad de Jurisprudencia, 2007. 187-195.

Rodríguez Rodríguez, Libardo. “Los órganos de Control Fiscal”. En: Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis, 2011. 163-171.

Younes Moreno, Diego. “Introducción a la teoría del control”. En: Younes Moreno, Diego. *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 2000. 5-40.

\_\_\_\_\_. “Principios y sistemas de Control Fiscal”. En: Younes Moreno, Diego. *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 2000. 171- 195.



---

\_\_\_\_\_ . “La responsabilidad fiscal”. En: Younes Moreno, Diego. *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 2000. 269- 309.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Gonzales Rubio, Jesús Pérez. “Control fiscal y control de resultados”. *Revista de la Contraloría General de la República*. No. 235 (mayo – junio 1991): 28 – 30.

López Obregón, Clara. “Control fiscal territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. *Revista Colección de Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario*. Bogotá. (2010): 24-154.

Manuel Alberto, Restrepo Medina; Araujo Oñate, Rocío Mercedes y Guillermo Ernesto Tuta Alarcón. “Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia”. *Revista Colección de Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario*. Bogotá. (2010): 24-154.

Restrepo Medina, Manuel Alberto (et al). “Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo”. *Revista Colección de Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario*. Bogotá. (2008): 28-61.

Younes Moreno, Diego. “Modernización del control fiscal, imperativo para un Estado eficiente”. *Revista de la Contraloría General de la República*. No. 235 (mayo – junio 1991): 24 – 27.

### **Otros Documentos**

Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional. “Ponencia por Luis Guillermo Nieto Roa, sobre la Reforma Fiscal”. Bogotá, Marzo 26 de 1991.

Auditoría General de la República de Colombia. “Informes de gestión”. Tema de búsqueda. Consulta realizada el 23 de febrero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.auditoria.gov.co/index.php/procesos-institucionales/2012-12-15-01-02-18/informes-de-gestion>

Comisión Regional de Moralización, Departamento de Boyacá. “*Informe de Gestión de la Comisión Regional de Moralización en el Departamento de Boyacá*”. Tunja – Boyacá, 22 de marzo de 2013.

Congreso de la República de Colombia. “Ley 34 de 1923, sobre presupuesto nacional”. Bogotá, Julio 23 de 1923.

\_\_\_\_\_. “Ley 42 de 1923, sobre la reorganización de la contabilidad oficial y creación del departamento de la Contraloría”. Bogotá, Julio 29 de 1923.

\_\_\_\_\_. “Ley 45 de 1923, sobre establecimientos bancarios”. Bogotá, Agosto 6 de 1923.

\_\_\_\_\_. “Ley 42 de 1993, sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. Bogotá, Enero 26 de 1993.

\_\_\_\_\_. “Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”. Bogotá, Junio 6 de 1995.

\_\_\_\_\_. “Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Bogotá, Agosto 15 de 2000.

---

\_\_\_\_\_ . “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”. Bogotá, Julio 12 de 2011.

---

\_\_\_\_\_ . “Ley 617 de 2000, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Bogotá, Octubre 6 de 2011.

---

\_\_\_\_\_ . “Decreto Ley 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Febrero 22 de 2000.

---

\_\_\_\_\_ . “Exposición de motivos Ley 796 de 2003” .Tema de búsqueda. Consulta realizada el 1 de marzo de 2013. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9866>

Consejo de Estado. “Sentencia CE – 941 de 1996”, M.P.: Cesar Hoyos Salazar. Bogotá, 1996.

Corte Constitucional. “Sentencia C – 877 de 2005”, M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, 2005.

Constitución Política de Colombia de 1991. Título X.

Contraloría General de la República de Colombia. “Control de Advertencia”. Tema de búsqueda. Consulta realizada el 20 de febrero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.contraloriagen.gov.co/>

---

\_\_\_\_\_ . “Publicación de boletines de responsables fiscales”. Tema de búsqueda. Consulta realizada el 19 de enero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.contraloriagen.gov.co/>

Contraloría General de Boyacá. “*Informe Gerencial de Gestión, vigencias 2008 a 30 de noviembre de 2011*”. Tunja Boyacá, 15 de diciembre 2011.

Contraloría General del Departamento de Boyacá. “Dirección operativa de control fiscal”. Tema de búsqueda. Consulta realizada el 21 de febrero de 2013. Disponible en la página web: <http://cgb.gov.co/inicio/index.php/noticiascontrolfiscal>.

Contraloría General del Departamento de Boyacá. “Plan estratégico institucional 2012 – 2015, control fiscal técnico y participativo para Boyacá”. Tunja, 2011.

Gobernación de Boyacá. “Decreto 01311 8 octubre de 2010, por el cual se determinó la categoría del departamento de Boyacá para la vigencia fiscal 2011”. Tunja, Octubre 14 de 2010.

Presidencia de la República de Colombia. “Directiva presidencial 002 de 1994, asunto: Desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional”. Bogotá, Abril 5 de 1994.

Presidencia de la República de Colombia. “Decreto 925 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, Junio 9 de 1976.

Secretaría de Educación, Departamento de Boyacá. “desarrollo de las competencias ciudadanas”. Respuesta obtenida al derecho de petición de 19 de marzo de 2013. Tunja – Boyacá 20 de marzo de 2013.

Senado de la República de Colombia. “Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 142 de 2010, 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”. Bogotá, Noviembre 23 de 2010.

Senado de la República de Colombia. “Proyecto de Ley 142 de 2010, 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”. Bogotá, Diciembre 13 de 2010.

### **Entrevistas**

Entrevista a Orlando Alzate Salazar, Presidente Consejo Seccional de la Judicatura del Departamento de Boyacá, Realizada en Tunja, 15 de febrero de 2013.

Entrevista a Edgar Alberto Medina Silva, Contralor General Encargado del Departamento de Boyacá, Realizada en Tunja, 1 de marzo de 2013.

**Anexo 1. Cuadro. Informe General de Gestión Contralorías. Revisión de cuentas año 2008 – 2011.**

		<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>
Total auditorias programadas		40	55	65	72
Total auditorias ejecutadas		40	55	65	72
Porcentaje de ejecución		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
<b>Dictamen sobre los Estados Financieros</b>	# Con opinión limpia o sin salvedades	1	1	2	3
	# Con opinión que contiene salvedades o con salvedades	10	8	7	5
	# Con opinión adversa o negativa	0	2	3	3
	# Con abstención de opinión	1	1	1	2
	<b>Total Dictámenes</b>	12	12	13	13
<b>Pronunciamientos de cuenta</b>	# Cuentas Fenecidas	295	367	420	420
	# No fenecidas	323	225	256	283
	<b>Total Pronunciamientos</b>	618	592	676	703

Fuente: Contraloría General de Boyacá. "Revisión de cuentas de la Contraloría". En *Informe general de gestión, Contraloría de Boyacá*, 2011. p.131.

**Anexo 2. Cuadro. Informe General de Gestión Contralorías. Relación de requerimientos (quejas, denuncias, peticiones), hallazgos, procesos fiscales y controversias judiciales.**

<b>Conceptos</b>	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>
<b>Número de requerimientos quejas, denuncias, peticiones</b>				
Radicadas	189	177	148	126
Trasladadas a otras entidades	12	15	19	10
Tramitadas	189	177	148	126
Pendientes				
<b>Número de Hallazgos</b>				
Fiscales	12	70	124	69
Disciplinarios	0	5	13	15
Penales	0	6	6	3
<b>Número de indagaciones preliminares</b>				
Total de indagaciones Preliminares	51	77	108	43
Archivadas	21	9	11	21
Indagaciones preliminares que Originaron Procesos de Responsabilidad Fiscal	14	46	43	79
<b>Número de Procesos de Responsabilidad Fiscal</b>				
Total de Procesos de Responsabilidad Fiscal	207	233	255	79

Fallos con Responsabilidad Fiscal ejecutoriados	24	11	36	9
Fallos sin Responsabilidad Fiscal ejecutoriados	16	7	5	6
Procesos de Responsabilidad Fiscal Caducados	0	1	0	2
Procesos de Responsabilidad Fiscal Prescritos	4	3	3	1
Procesos de Responsabilidad Fiscal ejecutoriados con Acto de Archivo	62	69	81	44
<b>Número de Procesos de Jurisdicción Coactiva</b>				
Total de Procesos de Jurisdicción Coactiva	260	240	241	227
Archivados con Pago	61	43	53	29
Títulos Ejecutivos	260	240	241	227
<b>Número de procesos Sancionatorios</b>				
Total de procesos Sancionatorios	204	329	268	368
Con Auto de Archivo Ejecutoriado	32	26	75	86
Con Resolución Sancionatoria Ejecutoriada	88	73	96	71



<b>Número de Controversias Judiciales</b>				
En contra de la entidad	1	0	3	8
A favor de la entidad	1	8	6	9
<b>Conceptos</b>	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>
	<b>(valores en pesos)</b>			
Cuantía de Procesos de Responsabilidad Fiscal en Auto de Apertura	13,479,741,274	13,691,408,155	105,129,620,108	1,875,878,577
Cuantía Fallos con Responsabilidad Fiscal	1,197,732,970	167,507,634	2,303,135,080	135,415,392
Cuantía por Recaudo (PRF y Coactiva)	340,668,183	319,351,615	543,261,792	433,405,379
Cuantía por Medidas Cautelares	1,030,697,294	2,549,779,368	5,022,118,984	7,264,876,595
Cuantía de las Controversias Judiciales en contra de la Entidad	1,101,000	0	4,154,341	GOBERNACION
Cuantía de las controversias Judiciales	0	0	0	145,475,508
Cuantía de Proceso de Responsabilidad Fiscal Prescritos	101,155,025	331,996,579	90,388,355	70,846,675
Cuantía de Procesos de Responsabilidad Fiscal Caducados	0	4,295,813	0	46,700,000

Fuente: Contraloría General de Boyacá. "Revisión de cuentas de la Contraloría". En *Informe general de gestión, Contraloría de Boyacá*, 2011. p.132.

**Anexo 3. Tabla. Clasificación de Contralorías Territoriales 2009.**

Categoría	Contraloría	Tipo			
		Departamental	Municipal	Distrital	Nacional
<b>Grande</b>	Antioquia Atlántico Boyacá Caldas Cundinamarca Nariño Santander Tolima Valle	x			
	Cali Medellín		x		
<b>Mediana</b>	Araucana Bolívar Caquetá Casanare Cauca Cesar Córdoba	x			
	Guajira Huila Magdalena Meta Norte de Santander Putumayo Quindío Risaralda Sucre				
	Barrancabermeja Bucaramanga Cúcuta Ibagué Manizales Neiva Palmira Pasto Pereira Villavicencio		x		
	Barranquilla			x	
	Cartagena			x	

<b>Pequeña</b>	Amazonas Chocó Guainía Guaviare San Andrés Vaupés Vichada	x			
	Armenia Bello Dos Quebradas Envigado Florida Blanca Itagüí Montería Popayán Soacha Soledad Tunja		x		
	Valledupar Yumbo				
	Santa Marta Buenaventura			x	
<b>Especial</b>	Bogotá CGR			x	x

Fuente: Auditoría General de la República. "Clasificación de contralorías territoriales". En *Sistema nacional de control fiscal colombiano*, 2011. p.39.

Anexo 4. Tabla. Clasificación de las Contralorías Territoriales 2009.

Rango de clasificación	Posición No	Contraloría	Categoría	Comparativo % del ranking 2008 y 2009	Desempeño 2009	Desempeño 2008
Sobresaliente	1	Itagüí	P	1,84%	94,05%	92,21%
	2	Córdoba	M	8,91%	87,39%	78,48%
	3	Tolima	G	-1,00%	86,89%	87,89%
	4	Guajira	M	4,61%	86,31%	81,70%
	5	Cali	G	7,55%	86,29%	78,74%
	6	Caldas	G	-0,47%	86,28%	86,75%
	7	Norte de Santander	M	7,46%	86,24%	78,78%
	8	Pereira	M	0,57%	86,03%	85,46%
Satisfactoria	9	Manizales	M	5,08%	86,98%	81,90%
	10	Bucaramanga	M	0,38%	85,82%	85,44%
	11	Valle	G	4,73%	85,65%	80,92%
	12	Cúcuta	M	5,06%	85,54%	80,48%
	13	Sucre	M	5,20%	85,48%	80,28%
	14	Envigado	P	-1,01%	85,16%	86,17%
	15	Armenia	P	41,29%	84,74%	43,45%
	16	Amazonas	P	-1,71%	87,20%	88,91%
	17	Yumbo	P	0,78%	84,69%	83,91%
	18	Casanare	M	5,91%	84,41%	78,50%
	19	Villavicencio	M	0,56%	84,11%	83,55%
	20	Valledupar	P	-0,87%	84,08%	84,95%
	21	Palmira	M	-1,71%	83,92%	85,63%
	22	Huila	M	-3,11%	83,40%	86,51%
	23	Bello	P	-4,68%	83,39%	88,07%
	24	Atlántico	G	4,43%	83,39%	78,96%
	25	Soacha	P	1,46%	83,19%	81,73%
	26	Cauca	M	0,16%	81,66%	81,50%
	27	Vaupés	P	18,80%	81,43%	62,63%
	28	Tunja	P	4,12%	81,26%	77,14%
	29	Bolívar	M	3,17%	81,18%	78,01%
	30	Antioquia	G	0,18%	81,05%	80,87%
	31	Risaralda	M	-6,30%	80,43%	86,73%
	32	Quindío	M	-7,05%	80,22%	87,27%
	33	Guaviare	P	20,62%	79,60%	58,98%
	34	Ibagué	M	-1,74%	79,02%	80,76%
	35	Medellín	G	1,09%	78,72%	77,63%
	36	Meta	M	-6,26%	78,67%	84,93%
	37	Arauca	M	28,99%	78,58%	49,59%

	38	Pasto	M	4,17%	77,80%	73,63%
	39	Cesar	M	20,66%	77,77%	57,11%
	40	Popayán	P	18,03%	77,30%	59,27%
	41	Neiva	M	-8,52%	77,11%	85,63%
	42	Nariño	G	-0,19%	76,87%	77,06%
	43	Santa Marta	P	-9,94%	76,65%	86,59%
	44	Santander	G	14,16%	76,20%	62,04%
<b>Regular</b>	45	Floridablanca	P	-9,84%	75,27%	85,11%
	46	Dosquebradas	P	-17,38%	70,34%	87,72%
	47	Caquetá	M	8,07%	67,51%	59,44%
	48	Cartagena	M	-2,63%	63,80%	66,43%
	49	Boyacá	G	-18,46%	61,98%	80,44%
	50	Buenaventura	P	22,23%	60,51%	38,28%
<b>Deficiente</b>	51	Chocó	P	6,85%	57,68%	50,83%
	52	Putumayo	M	0,20%	55,58%	55,38%
	53	Guainía	P	-14,70%	53,68%	68,38%
	54	Vichada	P	21,07%	53,07%	32,00%
	55	Cundinamarca	G	-29,00%	51,07%	80,07%
	56	Magdalena	M	1,67%	49,66%	47,99%
	57	Barranquilla	M	-22,64%	41,55%	64,19%
	58	Montería	P	-22,45%	40,65%	63,10%
	59	Soledad	P	-23,88%	29,57%	53,45%

G: Grande M: Mediana P: Pequeña

Fuente: Auditoría General de la República. "Clasificación de las contralorías territoriales". En *Sistema nacional de control fiscal colombiano*, 2011. p.39.

**Anexo 5. Entrevista. Orlando Alzate Salazar Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare y miembro de la Comisión Regional de Moralización.**

¿En qué criterios se basa la Comisión Regional de Moralización?

R//: Como se ha considerado desde las primeras etapas del desarrollo social, la Ética o buen comportamiento moral del ser humano constituye una segunda naturaleza del homo sapiens como ser racional, único con capacidad de abstracción y decisión que voluntariamente le permite reiterar o descartar la conveniencia o no de un determinado acto o manera de ser. Y esta manera de obrar, especialmente con relación a las demás personas, es la que permite conservar el supremo valor de la vida, que se complementa con el siguiente gran valor que constitucionalmente consagra la Constitución Política de Colombia en su preámbulo, que es la convivencia, propósito en torno al cual gira el Estado social de derecho colombiano.

Por tanto, la ponderable disposición ética de la mayoría de los ciudadanos, sumada a las encomiables orientaciones políticas de las autoridades encargadas de dirigir los destinos del pueblo, convertidas en normas rectoras o leyes, se traducen frecuentes participaciones encaminadas a asegurar la búsqueda y consecución de los objetivos más preciados, tal como se presenta a través de la Leyes 190 de 1995 y 1474 de 2011 que crearon las Comisiones Nacional y Regionales de Moralización, integradas con la representación del más alto nivel de funcionarios nacionales y regionales, quienes deben celebrar reuniones frecuentes, orientadas a analizar los diversos problemas y vicios que horadan la rectitud y solidez de la administración, especialmente constituidos por la corrupción y la violencia, así como por la politiquería, que son contrarios a los valores éticos y a la mejor administración que espera el pueblo colombiano, conforme se ha diseñado a partir del artículo 62 de la Ley 1474 de 2011 invocada.

En el nivel departamental, en este caso en Boyacá, ¿Cómo está organizada la Comisión?

R//: Las Comisiones Regionales de moralización están constituidas por representantes de los órganos de control del Departamento, así como representantes del Consejo Seccional de la Judicatura y en ciertos casos por el Defensor del Pueblo. Básicamente, las reuniones en estas

comisiones son mensuales y lo que se pretende es el escuchar las voces de la ciudadanía organizada con miras a la realización de los propósitos sociales de mejoramiento.

Y en opinión suya, ¿Qué aspectos críticos tiene la Comisión en el caso de Boyacá?

R//: En la mayoría de casos, estas reuniones, resultan convertidas en palabrería politiquera y exhibicionismo. No se diseñan planes concretos con evaluaciones posteriores para comprobar su realización y control de gestión, con concreción de prioridades y mayor participación ciudadana.

Fuente: Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la entrevista realizada al ex - Presidente de la Comisión Regional de Moralización en Boyacá Orlando Alzate Salazar. Realizada en Tunja-Boyacá, 15 de febrero de 2013

## **Anexo 6. Entrevista. Edgar Alberto Medina Silva Contralor General Encargado de Boyacá.**

¿Cuáles han sido las estrategias desarrolladas por la Contraloría en el último año?

R//: La estrategia para la planeación del Plan Estratégico, para la Contraloría de Boyacá se realizó a partir de las necesidades de los usuarios y así mismo de la entidad, verificando los resultados y evaluaciones realizadas por la Auditoría General de la República, para plantear los ejes estratégicos.

¿En qué criterios se basaron para la formulación del Plan Estratégico?

R//: Los criterios específicos se obtuvieron de una matriz de diagnóstico en donde se destacaron las fortalezas y debilidades.

¿Cuáles han sido los logros y los problemas en el diseño del Plan estratégico?

R//: Planear metas específicas que se determinan en el nivel organizacional y que a su vez pueden ser evaluadas. Se han superado inconvenientes en los procesos y se han programado actividades en donde el ente de control no había actuado.

¿Qué opinión le merece esta nueva medida?

R//: La medida me parece acertada, pues conmina a estas entidades a fijarse metas y cumplirlas para dar mejor resultado a nivel social.

¿Considera usted que esta medida ayudará a solucionar los problemas de control fiscal en la Contraloría?

R//: Es una medida buena que ayuda al ejercicio del control fiscal, pero hacen falta muchas otras para fortalecer el control fiscal, en especial a las contralorías territoriales en los que corresponde a la parte presupuestal y de personal.



En cuanto al nuevo proceso oral de responsabilidad fiscal, ¿Cuáles han sido los aspectos positivos y negativos de la entrada en vigencia en el proceso oral de responsabilidad fiscal?

R//: En cuanto a los aspectos positivos, se tiene que: se agilizan los procesos, se descongestionan las oficinas de responsabilidad fiscal y se llega rápidamente a una verdad real. En el aspecto negativo: falta capacitación en la materia, falta de personal especializado para su ejecución y falta de recursos para el desarrollo de esta actividad.

Buscando una mayor eficiencia y eficacia en los procesos que se adelantan en la Contraloría, este procedimiento oral ¿Sí ha dado celeridad a los procesos?

R//: Si se ha dado celeridad a varios casos que están en trámite.

Actualmente, ¿Cuántos procesos orales de responsabilidad fiscal están en trámite en esa entidad?

R//: Se inició con un proceso, y se está en estudios de 23 expedientes.

En opinión suya, ¿Es necesaria alguna otra medida en aras de cumplir los principios consagrados en la Constitución Política de eficiencia y eficacia?

R//: Claro, hacen falta más medidas que tienen que ver directamente con el fortalecimiento del músculo del control fiscal en los que respecta a la capacidad de atención y especialización, lo cual lo da una reforma administrativa, financiera y de personal.

Bueno cambiando un poco de tema, según usted ¿Cuáles han sido las cinco principales fortalezas y las cinco principales debilidades en su Contraloría?

R//: Las fortalezas son: avance en la verdad real de los casos, mejoramiento de los procesos y procedimientos, actuaciones en materia medio ambiental, buena imagen a nivel social y recuperación en los recursos públicos. En cuanto a las debilidades, se puede decir: falta de presupuesto, falta de

personal capacitado en área misional, falta de apoyo de las demás instituciones, reforma salarial, y falta de capacitación al personal.

¿Cuáles considera usted que pueden ser las cinco principales acciones que se deben iniciar para mejorar el desempeño integral en su Contraloría?

R//: Fortalecimiento institucional, aplicación de nuevas tecnologías, mejorar la plataforma tecnológica, establecer una tabla de riesgos en los procesos y determinar responsabilidades claras en cada dependencia.

En relación con el proceso de auditoría ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas y debilidades?

R//: Las debilidades son: falta de actualización normativa, falta de recursos y las fortalezas son: adaptación de una nueva guía de auditoría y voluntad de trabajo por parte del personal.

Señor Contralor Muchas gracias por su tiempo.

R//: De nada, con gusto.

Fuente: Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la entrevista realizada al Contralor General Encargado de Boyacá Edgar Alberto Medina Silva. Realizada en Tunja-Boyacá, 1 de marzo de 2013

**Anexo 7. Documento. Informe de la Comisión Regional de Moralización, Departamento de Boyacá, Tunja 22 de marzo de 2013**

**COMISIÓN REGIONAL DE MORALIZACIÓN  
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
“Trabajando unidos por la transparencia”**

**1. NÚMERO DE REUNIONES REALIZADAS**

Durante los años 2011 y 2012, la Comisión Regional de Moralización fue presidida por los doctores **MARCO AURELIO CELY HIGUERA**, contralor municipal y **PABLO ENRIQUE HUERTAS, CONTRALOR DEPARTAMENTAL**. Se surtieron solo cinco reuniones.

**2. PERIODICIDAD DE LAS REUNIONES:**

La Comisión Regional de Moralización se ha venido reuniendo cada mes, según lo establecido en la Ley 190 de 1995, y siempre ha sido los últimos miércoles de cada mes.

**3. PRIMERA REUNIÓN DE COMISIÓN.**

El 3 de octubre de 2003 se realizó un Consejo Anticorrupción en la ciudad de Tunja, en el que se comprometieron públicamente los candidatos a la Alcaldía de Tunja y a la Gobernación del departamento de Boyacá a firmar un pacto por la de Transparencia. Durante la jornada se instaló además la Comisión Regional de Moralización encargada de proponer medidas que minimicen los riesgos de corrupción a nivel local, de evaluar la capacidad de respuesta de los organismos de control del orden regional y recuperar la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones locales. Para continuar con la Estrategia Regional de Lucha Contra la Corrupción, 12 de febrero de 2004 se firmaron Pactos por la Transparencia con el Gobernador de Boyacá y el alcalde de Tunja. Y el 11 de junio se firmó un Pacto por la Transparencia con el alcalde de Belén. El 10 de junio se firmó un Pacto por la Transparencia con la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Corporación Autónoma Regional de Chivor. Es necesario

resaltar que a partir de la fecha la comisión empezó a fungir con la presidencia de la Procuraduría Regional de Boyacá y la secretaria Técnica de la Cámara de Comercio, surtiendo reuniones en los términos señaladas anteriormente. Las actas fueron llevadas por la secretaria técnica y reposan en sus archivos.

#### **4. LOGROS DE LA COMISIÓN:**

La Comisión Regional de Moralización en Boyacá, enmarco su gestión en temas como:

##### **1. PROBLEMÁTICA DE LA URBANIZACIÓN PINOS DE ORIENTE:**

En este tema se trataron Generalidades y competencias entidades miembros de la comisión.

- Informe final Auditoria Especial Urbanización Pinos de Oriente
- Audiencia pública con la comunidad de Pinos de Oriente, para conocer de primera mano la situación generada en la urbanización antes mencionada.

Frente a esto la auditoria adelantada por la Contraloría General de la República evidencia algunas falencias que no dieron lugar a procesos de responsabilidad fiscal, pero si pero si presuntos delitos en contra de los beneficiarios de la urbanización, lo cual se ve reflejado en los faltantes de obra y la mala calidad de las mismas. Así las cosas intervinieron la Procuraduría Regional de Boyacá y la dirección de Fiscalías.

##### **2. SEGUIMIENTO SITUACION REGALIAS :**

Las entidades miembros de la comisión y en coordinación con la Procuraduría Regional y la Gobernación organizó una capacitación alrededor del tema teniendo como actores principales a los personeros y procuradores provinciales de las aéreas de explotación principalmente y de todo el departamento.

Se trataron temas como:

- Régimen Constitucional del Medio Ambiente y su influencia en las exploraciones y explotaciones mineras.
- Carga de la prueba en proceso del infractor minero.

- Uso del Suelo y Subsuelo en las actividades mineras.

De igual manera se realizó el 20 de Noviembre del 2009 el Foro de Interés Ciudadano Foro de Interés Ciudadano alrededor de la Situación Minera en el Departamento y se Conformó el Comité de Seguimiento a las regalías y al Sector Minero del Departamento de Boyacá, cuyo objetivo es verificar en Mesa de Trabajo el cumplimiento de las estrategias de control y vigilancia que buscan asegurar que la gestión del sector minero y la inversión de las regalías cumpla con los objetivos sociales para el que fueron creadas y se promueva el desarrollo sostenible. Se adelanto la Capacitación alrededor del Control Social a los recursos asignados para el sector.

### **3. SEGUIMIENTO PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES:**

En cuanto a la PTAR, Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la ciudad de Tunja, se tuvieron en cuenta las denuncias incoadas que dan a conocer la inconformidad generada por presuntas irregularidades presentadas en el contrato inicial. En cuanto a la PTAR la alcaldía informó que con el fin de evitar un detrimento patrimonial se acordó con el contratista quien tal vez por su condición no cumplía con los requisitos mínimos para ejecutar la obra, que terminara la obra ya que se le había entregado casi la totalidad del dinero y actualmente técnicamente se encuentra terminada en un 90%, Se adelantó la licitación para adquirir los equipos..

La denuncia presentada ante la CGR no dio mérito para procesos de Responsabilidad Fiscal. Se remitió a la Procuraduría General de la Nación donde surte el trámite correspondiente.

### **4. SEGUIMIENTO PROYECTO DOBLE CALZADA.**

Seguimiento a Denuncias presentadas por la comunidad y trámite respectivo ante las instancias pertinentes. INCO, SOLARTE Y SOLARTE

Mesas de Trabajo y rendición de Informes por parte del Inco Consorcio Solarte y Solarte.

Audiencia de Resultados realizadas durante los días los días 27 de febrero de 2008 en la ciudad de Tunja, y 20 de marzo de 2009 en la ciudad de Paipa y en la ciudad de Duitama el 6 de mayo del presente año. Esta última conto con la presección de 341 personas. Se trataron asuntos relacionados con la compra de Predios, alumbrado público, Puente de Boyacá, accesos hacia el

municipio de Samacá, avenida los Patriotas Tunja, variante de Paipa , paso por Duitama, glorietas, puentes peatonales, entre otras cosas. En el momento se hace seguimiento de los compromisos adquiridos con Solarte y Solarae y el Instituto de CONsecciones de Colombia INCO.

#### **5. PLAN PAPA:**

En coordinación con la procuraduría y la Contraloría General de la República se hizo solicitud de informe a los personeros del departamento sobre las medidas de control y seguimiento adelantadas por sus despachos. Se hace seguimiento a las acciones iniciadas por parte de la Procuraduría en torno a posibles irregularidades. La CGR presentó denuncias ante el Ministerio de la protección Social.

Se destacan denuncias presentadas por presuntas irregularidades en la licitación del plan PAPA de la Gobernación de Boyacá. En el momento se oficio a los alcaldes para preguntar sobre las incidencias de la ejecución de este programa , cual fue la afectación financiera y como se realizo el proceso de contratación.

Así mismo lee el informe presentado por el grupo auditor con respecto al tema, muestra varias irregularidades en cuanto a la falta de planeación, problemas con las empresas contratadas para el suministro de los alimentos. Se sugirió que tan pronto se tenga un resultado se manifieste a través de una comunicación para que se tomen los correctivos del caso ya que esta situación afectó a un gran número de menores de edad presentándose deserción escolar.

De igual manera se adelantó Auditora Especial con Enfoque Integral en al año 2008 cuyos resultados reposan en el informe final y que se esbozan de manera somera en este documento:

- ✓ Mediante oficio 80154-152-5419 del 17 de junio de 2009 se dio respuesta de fondo a los denunciantes ANONIMOS, en donde se concluye:
- ✓ 1. La administración de la Gobernación desconoció lo normado en el decreto 3075 de 1997 en cuanto tiene que ver con: -Selección y manejo de alimentos de alto riesgo en salud pública. -En las buenas prácticas de manufactura. -En el control e inspección sanitaria de los alimentos para consumo. Diseño sanitario o conjunto de características para la preparación de alimentos. Manejo de equipo necesario para la preparación de alimentos. -

En cuanto a la higiene de alimentos. - En cuanto a las normas de manipulación de alimentos.

- ✓ 2. Existe evidencia que permite inferir que el proceso de contratación adelantado por el Gobierno Departamental en el convenio con el ICBF, los municipios y las asociaciones de restaurantes escolares, durante la vigencia 2007 se adelantó sin atender los lineamientos contentivos en la Ley 80 de 1993 en sus etapas de Planeación, Precontractual, contractual y pos contractual.
- ✓ 3. Igualmente hubo un claro desconocimiento a lo preceptuado en el decreto 111 de 1996, Ley de presupuesto, en la medida en que la que se expidieron CDP sin que la administración llevara estricta vigilancia sobre los mismos.
- ✓ 4. La Ley 594 de 2000 que dicta normas en materia de organización de archivos no fue atendida. Estos hallazgos con connotaciones Disciplinarias se trasladarán a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su Competencia. No se advirtieron hallazgos de tipo fiscal, que ameritaran el traslado al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.
- ✓ Se incluyó en el Plan General de Auditoria, la Gobernación de Boyacá y como línea de auditoria el seguimiento las ejecución del Pían Papa,
- ✓ Del anterior ejercicio se desprenden denuncias presentadas por presuntas irregularidades en la licitación del plan PAPA de la Gobernación de Boyacá. En el momento se ofició a los alcaldes para preguntar sobre las incidencias de la ejecución de este programa, cual fue la afectación financiera y como se realizó el proceso de contratación.
- ✓ Así mismo reza el informe presentado por el grupo auditor con respecto al tema, varias irregularidades en cuanto a la falta de planeación y problemas con las empresas contratadas para el suministro de los alimentos. Una vez se conoció el resultado, se manifestó a través de una comunicación para que se tomaran los correctivos del caso ya que esta situación estaba afectando a un gran número de menores de edad presentándose deserción escolar.

## **6. PROBLEMÁTICA ADOLESCENTES DEPARTAMENTO DE BOYACA**

Teniendo en cuenta los índices de drogadicción, suicidio y prostitución detectada entre los diferentes niveles socio-culturales de adolescentes se solicita a las entidades miembro estadísticas de delitos y casos relacionados con el tema y propuestas de solución para emitir desde la comisión una voz de alerta a las secretarías de educación y al ministerio de Educación Nacional.

## **7. OBRAS INCONCLUSAS.**

Dando curso a una directriz del nivel central se solicitó a los diferentes alcaldes del departamento un resumen consolidado de las obras inconclusas que en sus municipios representaban la oda al desgreño administrativo y que así mismo nos dieran a conocer el origen de los recursos, el estado actual y las acciones adelantadas para dar cabal término a las mismas.

Las respuestas casi fueron constantes en los 64 municipios que atendieron nuestra solicitud y denotan un gran desinterés por dar soluciones prontas y decididas a aquellos proyectos que redundarían en beneficio de sus comunidades pero que en razón de no haberse iniciado en sus periodos realmente no revestían ninguna importancia para los alcaldes adscritos.

La gran mayoría de ellos coincidieron en afirmar que eran obras de vieja data que distraían sus propuestas de gobierno y que terminarlas comprometería el irrisorio presupuesto de sus municipios. No se pudo establecer el monto presupuestal, el origen de los recursos, aún un buen número de municipios no ha dado respuesta a las solicitudes de este ente de control.

Algunos alcaldes asumieron que la pregunta era destinada a conocer sus propias obras inconclusas y manifestaron que aún falta tiempo para terminar sus periodos y que seguramente alcanzarían a entregarlas.

Entre una y otras disculpas lo único cierto es que gran cantidad de recursos se quedaron enterrados sin que cumplieran su finalidad y que en razón al tiempo estaríamos hablando de caducidades que nos impiden adelantar acciones de carácter judicial, fiscal o disciplinario que garanticen el resarcimiento al daño causado. Sin embargo y de manera fehaciente proponemos una **ALERTA TEMPRANA**, dirigida a los gestores públicos para que den a conocer el estado



de las obras adelantadas, el origen de los recursos y tiempo restante para su culminación. **Así mismo proceder como advertencia con los alcaldes entrantes.**

##### ***5 ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.***

- Se realizó una Audiencia en torno a la problemática de Pinos de Oriente donde participa toda la comunidad del Barrio afectado.
- Se elaboró una presentación que fue socializada con las entidades miembros para que a su vez la multiplicaran en cada una de sus intervenciones con la comunidad.
- En cada uno de los acercamientos que tiene la contraloría General de la República, da a conocer la labor de la Comisión e invita a que la ciudadanía se haga partícipe a través de denuncias o quejas y aportes.
- Al seno de la organización el Doctor CARLOS MAYORGA dictó una conferencia sobre la Situación Minera en el Departamento.
- Con la Presencia del Departamento Nacional de Planeación, se dio lugar a la Capacitación sobre Esquemas de Planes de Ordenamiento Territorial con la presencia de 130 personas entre alcaldes y personeros locales

Atentamente,

***DORIS INES SALAMANCA GRANADOS***

Profesional Grupo de Participación.

**Anexo 8. Documento. Respuesta de la Secretaría de Educación en Boyacá en relación a la información solicitada de Competencias Ciudadanas y desarrollo del artículo 79 de la Ley 1474 de 2011.**



Tunja, 20 de marzo de 2013

Señor  
FABIO ANDRES PIRAQUIVE PUERTO  
Carrera 5ª No. 41 – 44 Apartamento 206. Edificio Estancia Santa Inés  
Tunja - Boyacá

Asunto: Derecho de Petición de 19 de marzo de 2013.

En atención al asunto mencionado, me permito informarle:

- La Secretaría de Educación de Boyacá, realizó la socialización de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas, mediante la convocatoria a un docente y/o directivo docente de cada Municipio No Certificado del Departamento de Boyacá.
- Es compromiso de los docentes y directivos docentes cualificados la socializaron la temática en sus respectivos municipios.
- Se entregó la cartilla de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas a todas las Instituciones Educativas, y el documento de No. 3 "Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas" y en el momento se encuentra disponible en la página del Ministerio de Educación Nacional.
- Es responsabilidad de cada Institución Educativa, la incorporación de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas en el Plan de Estudios y elaboran los Planes de Mejoramiento Institucional pertinentes.
- El Ministerio de Educación Nacional en las Pruebas Saber 2005, evaluó a estudiantes de 5° y 9° en Competencias Ciudadanas en: Actitudes, Confianza, Acciones, Ambiente Familiar, Ambiente Colegio, Ambiente Barrio – Vereda, Empatía, Manejo de la Rabia, Toma de Perspectiva, Interpretación de Intenciones, Intimidación y Copia. Lo invito a consultar la Página del ICFES.

Cordialmente

EUGENIA LEONOR VASQUEZ HERNANDEZ  
Líder Calidad Educativa

Proyecto: BLANCA IBAÑEZ CRUZ  
Directora Núcleo - Equipo Calidad Educativa