

**EL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL SOBRE LA HACIENDA
PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS, EL
ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL Y LAS RELACIONES TÉCNICAS DE LA
CONTRALORÍA**

TATIANA PAOLA GARCÍA ZAMBRANO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

BOGOTÁ D.C., 2016

“El desempeño de los sistemas de control sobre la hacienda pública: una aproximación desde la comisión legal de cuentas, el índice de desempeño integral y las relaciones técnicas de la Contraloría”

Monografía

Presentada como requisito para optar por el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Tatiana Paola García Zambrano

Dirigido por:

Germán Puentes González

Semestre I, 2016

A mi madre, por su incansable lucha y su inmenso amor

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar a Dios por darme la oportunidad de realizar mis estudios de pregrado en éste honorable claustro. A mi madre por luchar todos los días por hacer de nosotros grandes profesionales y personas, por todo tu esfuerzo, gracias. A mi hermano por su apoyo incondicional y las palabras sabias durante todo este proceso. A Andrés por ser mi compañero de lucha en todo este recorrido, por sus consejos, por su paciencia, por su ayuda, por su amor, mil gracias. A mi director, Germán Puentes, por su paciencia y su interés en mi trabajo. Gracias por sembrar en mí el gusto por la Hacienda Pública.

RESUMEN

En 1991 Colombia presenci6 la promulgaci6n de una nueva Carta Pol6tica que trajo consigo renovadoras esperanzas y gener6 expectativas muy altas. La presente investigaci6n examina y analiza las transformaciones y limitaciones de los sistemas de control sobre la Hacienda P6blica, propuestos por esta nueva Constituci6n. En este sentido, se caracteriza y se cuestiona el funcionamiento del nuevo sistema de control fiscal, del sistema de control pol6tico y finalmente del sistema de control econ6mico y financiero. Los resultados de este trabajo son reflexiones a prop6sito de las fallas que han dilucidado estos sistemas desde su implementaci6n, y fueron posibles gracias a la revisi6n sistemática de informes institucionales, documentos acad6micos y trabajo de campo con los funcionarios de las entidades a cargo del control.

Palabras clave: *Sistemas de control, Hacienda P6blica, Constituci6n de 1991, fiscal, pol6tico, econ6mico y financiero.*

ABSTRACT

In 1991, Colombia attended to the expedition of a new Political Constitution that brought renovated hopes and generated high expectations. The present investigation inspects and analyzes the transformations and limitations of the control systems of public finances, proposed by this new constitution. In this regard, is characterized and questioned, the functioning of the new fiscal control system, the political control system and finally the financial and economic control system. The results of this work are the reflections about the failures that have been evidenced by these systems since its implementation, and were made possible by the systematic review of institutional reports, academic documents and fieldwork with the functionaries of the entities in charge of the control.

Key words: *Control systems, Public Finances, 1991 Constitution, fiscal, political, economic and financial.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA	13
1.1 El nuevo sistema de control fiscal	13
1.1.1 Modelos de control fiscal que sirvieron como inspiración para el modelo colombiano	30
1.2 El Congreso de la República como máxima expresión de control político	35
1.3 El Departamento Nacional de Planeación y el control económico y financiero	40
1.3.1 El control administrativo del Presupuesto General de la Nación	44
2. REFLEXIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE CONTROL SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA	45
2.1 A propósito del control fiscal	45
2.2 A propósito del control político	51
2.3 A propósito del control económico y financiero	56
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1.	Componentes del Desempeño Integral Municipal	43
Gráfico 2	Cadena de Valor en la Gestión para Resultados	59

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Discurso. Gilberto Rondón como candidato a ser Contralor General de la República en Agosto 12 de 2014.
- Anexo 2. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a José Dolores Díaz Rodríguez
- Anexo 3. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Jaime Sepúlveda Muñeton y Fabián Forero
- Anexo 4. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a José Manuel Restrepo Abondano
- Anexo 5. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Julián Guerrero

LISTA DE SIGLAS

ANC	Asamblea Nacional Constituyente
EFS	Entidad de Fiscalización Superior
CGR	Contraloría General de la República
CSCA	Consejo Superior de Carrera Administrativa
PVCF	Plan de Vigilancia y Control Fiscal
CGPT	Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro
PGN	Presupuesto General de la Nación
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados
SPI	Seguimiento a Proyectos de Inversión

INTRODUCCIÓN

La Hacienda Pública, entendida como el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación, tiene gran importancia en la conducción de los destinos del país. Ello es así porque comprende significativas cantidades de capitales, estrategias, políticas y macro decisiones. Ahora bien, en razón de que los insumos que involucra la Hacienda Pública pertenecen a la sociedad en su conjunto y al Estado en general, se hace necesaria la existencia e implementación de sistemas de control que garanticen su buena asignación y gestión.

Así pues, este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis del desempeño de los sistemas de control sobre el patrimonio público que se configuraron con fundamento en la Constitución de 1991. El punto de partida de la investigación destaca el hecho de que los resultados de la implementación de estos sistemas no han sido congruentes con las misiones que a ellos encomendó la Carta Política. Y además reconoce que el ordenamiento colombiano contempla la existencia de tres sistemas distintos, los cuales son: el sistema de control fiscal, el sistema de control político y, el sistema de control económico y financiero.

De este modo, éste trabajo se desarrolla, fundamentalmente, en dos capítulos que dan cuenta de los objetivos específicos de la investigación, tal como se muestra a continuación.

En el primer capítulo se exponen de manera exhaustiva las principales características de los sistemas de control sobre la Hacienda Pública en Colombia, haciendo una revisión de su historia y su configuración actual. Este capítulo está orientado a señalar los cambios que introdujo la Constitución de 1991 a propósito de cada uno de los sistemas y a servir como presupuesto para el desarrollo del resto de la investigación.

Por su parte, el segundo capítulo tiene como objeto indicar algunas reflexiones acerca del desempeño de los sistemas de control sobre el erario público, dando cuenta de las deficiencias que aquejan su funcionamiento y subrayando algunas de las consecuencias de sus fútiles resultados. Durante este capítulo se hace énfasis en la Comisión Legal de Cuentas como la célula congresual

especializada en el control a los recursos públicos, y en el Índice de Desempeño Integral como herramienta de seguimiento y evaluación del DNP.

Ahora bien, se considera que los objetivos de la investigación son de naturaleza descriptiva y analítica, pues el trabajo no pretende dar solución a las problemáticas expuestas, sino brindar comprensión sobre las razones por las cuales el desempeño de los sistemas de control sobre la Hacienda Pública ha sido insuficiente en el país. En este sentido, los mencionados objetivos serán abordados desde el método social cualitativo, que busca comprender el sentido de una realidad social, en el marco de un contexto, sabiendo que esta realidad es objetiva, subjetiva, compleja y dinámica a la vez. (Barajas 2013, pág. 72)

El trabajo articula fuentes primarias y secundarias, que fueron implementadas con el fin de contemplar los distintos puntos de vista respecto de la problemática que aborda esta investigación. Las fuentes primarias corresponden al trabajo de campo desarrollado, particularmente, en las entrevistas que se realizaron a funcionarios de la Contraloría General de la República, la Comisión Legal de Cuentas y el Departamento Nacional de Planeación, así como a un miembro destacado de la sociedad civil.

En la Contraloría, se entrevistaron dos funcionarios que por su experiencia al interior de la entidad tienen una postura crítica y justificada sobre su funcionamiento. i) José Dolores Díaz Rodríguez, integrante de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, que se desempeña como agente de enlace técnico de la Contraloría Delegada para los temas del Sector Social. ii) Aurora Rojas quien actualmente es parte del equipo de la Contraloría Delegada para el Sector Social, pero tiene una larga trayectoria al interior de la entidad. Estas entrevistas fueron concluyentes para la investigación, pues dieron cuenta de realidades que son imposibles de dilucidar únicamente a través de los textos.

En la Comisión Legal de Cuentas fue posible entrevistar a dos funcionarios de la planta técnica de la entidad. En primer lugar, a Jaime Sepúlveda Muñeton quien se desempeña como Secretario General de la Comisión y, en segundo lugar, a Fabián Trujillo quien ocupa el cargo de Auditor Interno de la Comisión. Estos acercamientos motivaron algunas de las críticas que se enuncian sobre el control político en el país.

Es preciso señalar que en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hubo dificultades para realizar las entrevistas, debido por un lado al desconocimiento por parte de algunos funcionarios sobre la labor que lleva a cabo el DNP como órgano de control de la Hacienda Pública, y por otro lado, al incumplimiento y desinterés reiterado de algunos empleados de la entidad con quienes no fue posible un encuentro. Sin embargo, se realizó una entrevista a Julián Guerrero, quien es ex funcionario del DNP y actualmente trabaja en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Su experiencia en el DNP permitió a la investigación una aproximación a la realidad del control económico y financiero.

Adicionalmente, en representación de la sociedad civil, se realizó una entrevista al Rector de la Universidad del Rosario, José Manuel Restrepo Abondano, quien con base en sus criterios estableció una postura sobre el control del patrimonio público que de igual manera motiva varias de las reflexiones expuestas en el texto.

En lo que respecta a las fuentes secundarias, se realizó la exploración de una serie de documentos tanto de carácter académico como de naturaleza no académica, se efectuó una revisión de los informes de la Contraloría General de la República y del Departamento Nacional de Planeación que permitió precisar las realidades de estas dos entidades y, se tuvieron en cuenta las consideraciones y cuestionamientos de Gilberto Rondón como ex candidato a Contralor General de la República, en su discurso frente al Senado en agosto del año 2014.

Para finalizar, se presentan en el trabajo algunas conclusiones, producto del análisis de la documentación y de las entrevistas realizadas, que constituyeron un espacio interesante para precisar, entender y reflexionar sobre el manejo de la Hacienda Pública en el país, especialmente en materia de control.

1. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA

El control sobre los recursos públicos ha sido históricamente en Colombia un desafío. Pues, si bien la angustia por salvaguardar el erario público ha sido una constante preocupación en el proceso constitutivo de las instituciones jurídico políticas del país, es igualmente innegable la inestabilidad y el fracaso de los diversos modelos implementados para llevar a cabo dicha función. (Naranjo 2007, pág. 21)

En este contexto, con el objetivo de entender el funcionamiento de los sistemas de control contemplados por la Constitución de 1991 para custodiar el erario público, a continuación se realizará una descripción de la coyuntura histórica que favoreció la institución de estos sistemas, y se reseñarán las principales características que los distinguen dentro de la estructura del Estado colombiano. Adicionalmente, se tendrán en cuenta los modelos de control fiscal de otros países, que han servido como fuente de inspiración para la construcción del modelo colombiano.

1.1 El nuevo sistema de control fiscal.

La Contraloría General de la República, como Entidad de Fiscalización Superior (EFS) en Colombia, surge como resultado de la confluencia de una serie de acontecimientos que se remontan a los estragos generados por la Guerra Civil de los Mil Días en 1902. Durante la Guerra, la emisión irresponsable de papel moneda de curso forzoso para financiar el funcionamiento del Estado y costear los gastos del enfrentamiento, desequilibró la economía colombiana al punto que motivó la limitación del rol del Gobierno en el manejo del dinero público. (Naranjo 2007, pág. 79) Posteriormente, ésta demanda de la sociedad civil por el control de los recursos públicos, incrementó con el cambio de la situación económica del país que sobrevino como consecuencia de los 25 millones de dólares que Colombia recibió como contraprestación por la separación de Panamá. (Junguito y Rincón 2004, pág. 36)

Adicionalmente, durante esta época se incluyó dentro de las prioridades del Gobierno Nacional la necesidad de dinamizar la economía a través de la deuda

externa y la inversión de capital extranjero. (Naranjo 2007, pág. 79) No obstante, el acceso a este tipo de flujos financieros dependía, en gran medida, del aval de la comunidad internacional sobre el adecuado manejo monetario y fiscal del país, razón por la cual se hizo aún más imperioso implementar reformas que rediseñaran el manejo económico, especialmente en materia de control, y que garantizaran la inversión y el acceso a la deuda.

Como resultado, en 1922 el Gobierno Nacional, previa autorización del Congreso de la República, convocó una misión de expertos, liderada por el americano Edward Kemmerer, para replantear las condiciones económicas del país, y así responder a las presiones enunciadas y acceder al crédito como vía de financiamiento. La Misión comenzó su trabajo en marzo de 1923 y dio como resultado ocho leyes de la república tendientes a reestructurar la política económica del país. Dentro de ellas, la ley 42 de 1923 dio origen al Departamento de la Contraloría que reemplazó la Corte de Cuentas que existía desde 1898 y que es considerada el antecedente directo de la Contraloría General de la República. (Younes 2000, pág. 79-80)

En los años posteriores el Gobierno Nacional logró el acceso al crédito externo y lo convirtió en una de las fuentes de financiamiento más caudalosa. Como consecuencia, entre 1920 y 1928 se experimentó en el país un acelerado crecimiento del PIB, que favoreció aún más la confianza internacional y permitió la entrada de nuevos capitales. Sin embargo, esta época, reconocida como la “prosperidad al debe”, comenzó a debilitarse en 1928 cuando el crédito externo comenzó a ser utilizado para cubrir gastos de funcionamiento del Estado y los indicadores macroeconómicos se desestabilizaron nuevamente. (Junguito y Rincón 2004, pág. 37)

Cabe resaltar que, durante estos años el recién creado Departamento de la Contraloría fue un órgano desidioso dentro del entramado institucional del Estado e igualmente fue objeto de numerosas reformas que distorsionaban los objetivos de su creación y distaban de las metas trazadas por la Misión en 1923. Muestra de ello es la demanda en 1924 contra las principales disposiciones de la ley 42 de

1923, que cuestionaba la incompatibilidad de la Ley con la Carta Magna de 1886, pues está última no contemplaba la existencia de una función específica de control y menos aún el funcionamiento de órganos autónomos por fuera de las tres ramas clásicas del poder. (Naranjo 2007, págs. 90-92)

Este infortunio fue subsanado favorablemente por la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia del 9 de agosto de 1924, que además de haber dispuesto la continuidad del órgano de control, representa el antecedente constitucional sobre el cual se erigió la Contraloría General de la República en la Constitución de 1991. (Naranjo 2007, págs. 92-97) Esto gracias a que la sentencia consolidó una línea de coherencia constitucional que dio cabida a la existencia de órganos independientes de control dentro de la estructura clásica del Estado.

Sin embargo, hacia 1928 el exceso de endeudamiento alcanzó niveles de hasta 5.6 puntos porcentuales del PIB y generó una nueva crisis económica, que se oficializó en 1933 cuando se declaró el cese de pago de las obligaciones internacionales de la deuda. (Junguito y Rincón 2004, pág. 38) Como era de esperarse, el impacto sobre la economía nacional fue devastador y llevó al Gobierno Nacional a convocar por segunda vez en 1930 una misión de expertos para reconstruir las finanzas públicas y recuperar el acceso al crédito extranjero.

A pesar de ello, los resultados de esta segunda visita fueron en su mayoría intangibles, ya que la propuesta elaborada por Kemmerer después de su diagnóstico sobre el control fiscal fue rechazada por el Congreso y declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia cuando a través del decreto 911 de 1932 el Gobierno intentó acoger algunos de los planteamientos del proyecto de Kemmerer. (Naranjo 2007, págs. 113-116)

No obstante, esta segunda Misión sentó un precedente en relación con la independencia del órgano de control, pues señaló la importancia de que la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) tuviera un carácter autónomo e independiente en aras de cumplir satisfactoriamente con sus objetivos misionales.

Es por ello que, sin derogar las leyes previas atinentes a la organización del Departamento Administrativo de la Contraloría, el Acto Legislativo 01 de 1945 otorgó rango constitucional a ésta institución de control, la desvinculó de la rama ejecutiva de la que era parte desde su creación y reemplazó su nombre por el de Contraloría General de la República (CGR). (Naranjo 2007, pág. 119) Este acontecimiento señala un punto de inflexión en la historia del control fiscal del país ya que a través de ésta mínima garantía de independencia se propiciaba la existencia de una vigilancia fiscal imparcial y potestativa.

En este camino, los años posteriores simbolizaron un trabajo exhaustivo en el fortalecimiento de la Contraloría General de la República (CGR) como institución pública, que se evidencia con la promulgación de la Ley 58 de 1946, el Decreto Legislativo 1839 de 1956, la Ley 6 de 1958, la Ley 151 de 1959 y, especialmente, el Acto Legislativo 01 de 1968.

En particular, esta última modificación constitucional atiende, entre otras materias, la preocupación sobre el periodo del Contralor General, de manera que estableció un término fijo de cuatro años con posibilidad de reelección en contraposición al periodo preliminar de dos años. (Naranjo 2007, pág. 126) El inconveniente que pretendía remediar esta modificación se refiere a la facilidad para influenciar y constreñir, a través de corrupción, la actuación de un funcionario público cuando su periodo es exiguo y su cargo sustancial. (Naranjo 2007, pág. 107)

Ahora bien, el periodo del cargo de Contralor General no era la única intranquilidad que había sobre la estructura y el funcionamiento del control fiscal en el país. En general, el diseño institucional de la CGR era a menudo cuestionado por su politización, su tendencia a la burocratización y su ineficacia. En consecuencia, el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991 se presentó como una oportunidad renovadora y esperanzadora para la configuración de un sistema de control fiscal adecuado a las necesidades y realidades del país.

De este modo, el diagnóstico realizado por la ANC sobre el funcionamiento de la entidad demostró que la corrupción no era el único flagelo que la afectaba, sino que además como resultado del énfasis en el control previo, como modalidad de oportunidad del control, las actuaciones de la CGR estaban diluyendo la frontera entre la administración y la fiscalización, ejerciendo una labor de coadministración que entorpecía el funcionamiento del Estado. Asimismo, el análisis subrayó el reducido alcance del control fiscal en el país denotando que en repetidas ocasiones algunos agentes del Estado estaban fuera de la órbita de control de la CGR. (Younes 2000, págs. 45-47)

De igual manera, el diagnóstico demostró la insuficiencia de los resultados del control fiscal, pues al limitarse a una verificación numérica y legal no evaluaban el mérito de la gestión fiscal de la administración. (Naranjo 2007, pág.136) Además se cuestionó el enorme énfasis sobre el control del gasto, argumentando que era necesario definir el proceso de control y avocando la existencia de integridad en la función contralora. (Younes 2000, pág. 49)

En este contexto, se presentaron en la ANC de 1991 numerosas propuestas para reorganizar la EFS, que se concretaron finalmente en el marco constitucional contenido en el capítulo uno del título décimo de la carta magna y en la legislación subsiguiente contenida en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y el Decreto-Ley 267 de 2000.

De esta manera, actualmente la Contraloría General de la República (CGR) es un órgano de control del Estado de carácter técnico que tiene a cargo la función especializada del control fiscal, que busca vigilar la gestión fiscal de la administración y de quienes son responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público. La CGR está dotada constitucionalmente de autonomía administrativa, presupuestal y contractual, a la vez que carece de funciones administrativas distintas de las de su propia organización.

En este sentido, los objetivos institucionales de la EFS en Colombia son: ejercer en representación de la Nación la vigilancia de la gestión fiscal de la administración; evaluar los resultados obtenidos por las entidades del Estado con apego a los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad del manejo de los recursos patrimoniales y naturales; generar una cultura de control del erario y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales, imponer las sanciones correspondientes; y procurar el resarcimiento del patrimonio público. (Decreto-Ley 267 de 2000)

Ahora bien, en la búsqueda por garantizar la auténtica independencia de éste órgano de control, la Carta Política de 1991 procuró un aislamiento del cargo del Contralor General de la politiquería del país, en principio a través de la participación de varios poderes en la provisión del cargo.

Sin embargo, recientemente el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el procedimiento para la elección Contralor General y determinó que éste será elegido por el Congreso en pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública. Cabe señalar que el guardián del erario público no podrá ser reelegido ni continuar en el uso de sus funciones una vez termine su periodo.

Además, quien ocupe el cargo goza de un fuero especial que faculta exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia con la previa acusación del Fiscal General para juzgar al Contralor General, de modo que se garantiza la libertad de actuación del funcionario en desarrollo de su función pública. (Younes 2000, págs. 117-121)

La importancia de la labor del Contralor General se manifiesta en las múltiples funciones a él asignadas, las cuales reflejan la trascendencia misma del control fiscal. Por ejemplo, según la Constitución Política en su artículo 268 numeral 3, el Contralor General es el encargado de llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales. Sin la plena consecución de un

consolidado de deuda pública sería mucho más que un desafío para la administración el manejo de los recursos públicos. De tal forma, el cargo de Contralor encarna la complejidad y perentoriedad del control fiscal efectivo dentro del Estado.

En concordancia, se expresó el ex presidente Carlos Lleras Restrepo, quien señaló que quien ocupará el cargo de Contralor General debía representar no sólo perfectas condiciones de honestidad e independencia, sino igualmente tener la preparación y el conocimiento técnico necesarios para cumplir esta labor de suyo difícil y compleja. En otras palabras, aseguraba Lleras Restrepo, el país debe ver en la persona seleccionada una cumbre de la rectitud moral, la severidad y el compromiso con el servicio público, de modo que se fomente un ambiente de confianza y transformación en Colombia. (Younes 2000, pág. 119)

En efecto, la Carta Política de 1991 se aseguró de establecer unas calidades mínimas para acceder al cargo de Contralor General que incluyen: ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, acreditar un título universitario, y haber ejercido funciones públicas por no menos de cinco años. (Ley 42 de 1993, art. 59)

Del mismo modo, la Constitución en su preocupación por descontaminar la CGR de la política electoral y la corrupción, preceptuó que quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público en el orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección, no podrá ser elegido para ser contralor.

Adicionalmente, se ratificó el periodo fijo, igual al del Presidente de la República, para el Contralor General, buscando garantizar la independencia de éste alto servidor público y evitar las presiones políticas tanto del Congreso como del Ejecutivo. No obstante, ni la Constitución ni la ley se expresan sobre la fecha de inicio del periodo del Contralor, razón por la cual existe un vacío jurídico que con la práctica y con el tiempo se ha obviado al punto de parecer irrelevante. (Younes 2000, págs. 119-120)

Conviene añadir que desde la ambiciosa reforma de 1975 existe en la CGR la carrera administrativa como el sistema técnico mediante el cual se administra el talento humano al interior de la entidad. (Naranjo 2007, pág. 131-132) Además, es importante mencionar que actualmente conforme al mandato constitucional, la carrera administrativa de la CGR tiene un régimen especial que implica, entre otras cosas, la existencia de órganos propios y únicos para la organización y desarrollo del sistema al interior de la entidad, como es el caso del Consejo Superior de Carrera Administrativa (CSCA).

Las implicaciones de la implementación de éste sistema en la CGR están dadas en varios sentidos, entre los que se destacan los siguientes: En primer lugar, la carrera administrativa mermó considerablemente el poder unipersonal del Contralor General al imposibilitarlo para organizar a su discreción la planta de personal. En segundo lugar, éste sistema técnico instituyó el mérito como determinante para acceder, ascender y permanecer en la CGR, lo cual fortaleció la imagen de la Contraloría como un órgano transparente y meritocrático.

Finalmente, con la incursión de la carrera administrativa se modificó radicalmente la estructura de la planta de personal al interior de la entidad, de manera que actualmente existen, según el Decreto-Ley 270 de 2000, 3.790 cargos al interior de la entidad, de los cuales 3.692 son cargos de carrera administrativa y 98 son de libre nombramiento y remoción. Este número dista en gran medida de la enorme planta de personal que existió entre 1987 y 1993, que congregaba 10.838 funcionarios. (Torrado 2008, pág. 91)

Al respecto vale decir que esta reducción del personal fue un proceso progresivo que se fortaleció con los cambios propuestos por la Constitución de 1991. Por ejemplo, la introducción del principio de profesionalización de la entidad como forma de tecnificar la CGR, provocó la extinción de aproximadamente 5.674 cargos en la organización. (Torrado 2008, pág. 89)

Ahora bien, uno de los giros más significativos del replanteamiento del control fiscal después de 1991 hace referencia a la transformación del control

numérico y legal en la auditoría integral, que busca tener un alcance al control de gestión de resultados. Concretamente, puede afirmarse que éste es el marco sobre el cual se redefine el control fiscal, pues la auditoría integral tiene como propósitos: convertirse en una guía de acción para la gerencia pública, prevenir y combatir la corrupción, y someter la gestión gubernamental al escrutinio público de modo que por esta vía se haga responsable ante la sociedad a los altos niveles de la organización estatal por los resultados obtenidos. (Naranjo 2007, pág. 35)

Con esta nueva interpretación del control fiscal se entiende la gestión desde el punto de vista de los resultados, en contraste con el control numérico legal que la concebía como una simple acción. Este postulado tiene especial relación con el nuevo modelo del Estado Social de Derecho concebido por la Constitución de 1991, el cual encarna el compromiso inquebrantable de garantizar a la población condiciones existenciales mínimas que le permitan un ejercicio real de la libertad. (García 1985, pág. 26)

Así pues, con arreglo a éste nuevo ideal de Estado, se fortaleció el sistema de control fiscal, teniendo en cuenta que la función de vigilancia fiscal es una responsabilidad estratégica que actúa como garante de la consecución de los fines sociales a cargo del Estado. (Obregón 2006, pág. 25) Allí la evaluación de gestión y resultados es la única y verdadera manera de controlar el ejercicio de la administración a partir de los objetivos propios del modelo de Estado vigente.

En razón de esto, se explica la importancia de un sistema de control fiscal efectivo, puesto que en la medida en que crece la eficacia del gasto social, crece equiparablemente la legitimidad de la administración y con ella la estabilidad del Estado.

En este orden de ideas, la Constitución Política de 1991 robusteció el modelo de control fiscal en el país con la intención de convertirlo en un punto de apoyo para el diseño de la política económica del país. Razón por la cual, se dio el cambio del control de regularidad al control financiero, de gestión y de resultados que se fundamenta con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia,

equidad y valoración de costos ambientales. Esta modificación significó la definición, al menos teórica, de un órgano de control fiscal activo, capaz de involucrarse en términos de mérito sobre la gestión de los recursos del Estado sin soterrar el antiguo control contable.

Sin duda, esta nueva y ambiciosa configuración del control supuso un reto para la organización administrativa de la Contraloría como órgano de control de alcance nacional, que se intensificó con la creciente profundización de la descentralización territorial que venía ganando terreno en el país desde los años ochenta. (Obregón 2006, pág. 26) De este modo, acorde con los lineamientos constitucionales sobre la autonomía de las entidades territoriales, la CGR se organiza en dos niveles básicos: el nivel central y el nivel desconcentrado.

En referencia al nivel central, éste incluye las dependencias de la CGR con sede en el Distrito Capital, mientras el nivel desconcentrado corresponde a las filiales del órgano central ubicadas fuera de la Capital, y que se organizan bajo la figura de la gerencia seccional. (Younes 2000, pág. 87-90) Cabe destacar que en aras de focalizar y profundizar el alcance del control fiscal a nivel local, la Constitución contempla la existencia de contralorías departamentales, distritales y municipales, que ejercen la vigilancia fiscal de los recursos de las entidades territoriales.

Sin embargo, aunque cada uno de los departamentos y distritos del país cuenta con una contraloría territorial propia, la existencia de contraloría en los municipios depende de su clasificación como municipio especial o de primera categoría. Por esta razón, en 2006 existían apenas treinta contralorías municipales de la totalidad de municipios que existían entonces. (Obregón 2006, pág. 56). En tal sentido, la Ley 617 de 2000 establece los criterios financieros requeridos para que un municipio pueda establecer una contraloría municipal, de modo que solamente aquellos con un músculo económico lo suficientemente sólido podrán gozar de un órgano de control fiscal propio.

Vale la pena mencionar, que la vigilancia fiscal de aquellos municipios que no cumplen con los requisitos básicos para el establecimiento de una contraloría local, reposa en manos de la contraloría departamental que tendrá que establecer los mecanismos idóneos para ejercer control incluso en los municipios más pequeños y lejanos a la cabecera departamental.

De esta manera, actualmente “la estructura del sistema de control fiscal no es jerárquica” (Obregón 2006, pág. 57), lo que significa que cada una de las contralorías territoriales goza de autonomía frente a la CGR. No obstante, existen dos maneras mediante las cuales los órganos especializados del orden territorial se encuentran sujetos a las decisiones del órgano central. En primer lugar, en el caso en que el Contralor General de la República armoniza las normas generales para el desarrollo del control fiscal en todo el país, y en segundo lugar, cuando la CGR hace uso de su función de control excepcional para ejercer vigilancia sobre la gestión de los recursos de las entidades territoriales.

Así pues, aunque existe autonomía de las contralorías territoriales, la armonía y unidad del sistema de control fiscal prevalece y se concreta en los diversos sistemas de control que, en todo caso, incluyen: el financiero, el de legalidad, el de gestión, el de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación de control interno. (Younes 2000, pág. 185) Aunque el objeto y propósito de cada uno de los sistemas es diferente, el conjunto de los mismos apunta a lograr un equilibrio en la función de vigilancia que permita una real fiscalización del dinero público.

En este camino, otra de las innovaciones de la Constitución Política de 1991 se refiere a la oportunidad con que se realiza el control fiscal. Antes de la nueva Carta Política, en Colombia el control fiscal se llevaba a cabo de manera previa, perceptiva y posterior, lo cual implicaba por definición un acompañamiento permanente de la Contraloría a la actuación administrativa del Estado. En este contexto, que algunos llamaron la dictadura de los contralores, supervisores y auditores, la CGR adquirió la perversa potestad de co-administrar que le permitía constreñir las decisiones administrativas y que demostró funestas consecuencias

al convertirse en uno de los obstáculos más significativos de la gestión administrativa. (Gaceta Constitucional No 59, pág.10)

En razón de ello, sabiendo que la reestructuración de los momentos para el ejercicio del control fiscal era necesaria, la ANC decidió abolir la figura del control previo y perceptivo, y en su lugar establecer el control posterior y selectivo como la única oportunidad para fiscalizar la Hacienda Pública. Así, el ejercicio de control fiscal comienza cuando la labor administrativa ha terminado, de forma que teóricamente no hay opción a que la actuación de la administración y de las contralorías colisione.

Sin embargo, la extinción del control previo hizo apremiante la implementación de sistemas de control interno en todas las entidades del Estado (Naranjo 2007, pág. 221) pues había que garantizar que el control posterior no se convirtiera en un control inane por ser inoportuno ante la acción administrativa.

De este modo, la introducción del control interno permitiría establecer una herramienta de gestión, que sirviera como evaluador y facilitador de la labor del control fiscal, brindando la información y las bases necesarias para asegurar vigilancia fiscal eficaz. Por ello, puede afirmarse que un control interno efectivo es condición necesaria pero no suficiente para un control fiscal efectivo. (Naranjo 2007, pág. 221)

En este sentido, las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998 establecen que el Sistema Nacional de Control Interno es dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y organizado al interior de las entidades por su representante legal o máximo directivo. Mientras la CGR tiene un papel algo más pasivo como evaluadora de los sistemas de control interno de las distintas entidades. (Naranjo 2007, pág. 222)

Ahora bien, sumado al control interno, existe en Colombia un control fiscal que suele llamarse de segundo nivel, en razón de que se ejerce sobre un órgano de control, y que actualmente es encargado a la Auditoría General de la República (AGR). La AGR tiene su antecedente directo en la ley 20 de 1975, en donde fue

creada como resultado de la preocupación por el deterioro institucional de la CGR, no obstante, en ese momento su existencia fue declarada inconstitucional y fue hasta 1991 cuando volvió a consolidarse como órgano de control de segundo nivel.

Su razón de ser está dada, según lo señala la sentencia C-499 de 1998, por la existencia misma de la CGR como una entidad que administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, y por lo contradictorio que resultaría que la CGR hiciera ella misma la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Como consecuencia, resulta imperante que exista un órgano imparcial, autónomo e independiente que pueda evaluar con los mismos principios a la CGR.

Así pues, según la Constitución Política, en su artículo 274, la AGR está dirigida por un auditor general elegido por el Consejo de Estado para periodos de dos años, de terna compuesta por la Corte Suprema de Justicia. Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-514 de 1994) señala que la totalidad del personal perteneciente a la AGR debe ser de carrera administrativa.

Ahora bien, aunque en principio la única función de la CGR es ejercer la vigilancia sobre la gestión fiscal, una visión general de sus funciones específicas permite clasificarlas como funciones misionales o de apoyo. (Naranjo 2007, pág. 188) Las funciones misionales pueden agruparse en tres categorías: el control micro, el control macro y la responsabilidad fiscal.

Respecto del control fiscal en el nivel micro, el Decreto-Ley 267 de 2000 señala en su artículo 31 que corresponde a los controles de gestión y resultados, así como de regularidad en cada una de las entidades pertenecientes a la estructura del Estado y de aquellos particulares que manejen recursos públicos.

En este sentido, el control al nivel micro se configura como una vigilancia de tipo individual y específica que se efectúa mediante la auditoría como herramienta histórica para llevar a cabo la evaluación de la gestión fiscal. La auditoría, es la columna vertebral del control de éste nivel, y se definen como:

Una evaluación objetiva, sistemática y constructiva realizada por personal profesional y competente, sobre las actividades y operaciones relacionadas con el proceso de gestión de una organización, con el fin de determinar el grado de eficiencia, economía, eficacia, equidad y costos ambientales con que son administrados los recursos en el cumplimiento de sus objetivos.”(Higuita y Domínguez 2001, pág. 78)

En la actualidad, la auditoría ha cobrado especial relevancia en el desarrollo de la función fiscalizadora, pues se ha convertido en una pieza clave para asegurar el alcance del control fiscal y la vigilancia sobre la totalidad de los sujetos fiscales. En concordancia con este importante papel, anualmente se formula y ejecuta un Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) en el que se programan las entidades y puntos de control que se auditarán durante cada año. (Contraloría General de la República [CGR] 2015, párr. 1)

Adicionalmente, el PVCF se construye con base en la Guía General de Auditoría, que es el consolidado de las normas y procesos atinentes al desarrollo de la función auditora en el país. La Guía, que fue actualizada y adecuada a los estándares internacionales en 2003, esclarece el proceso mediante el cual se lleva a cabo el control selectivo, haciendo énfasis en los procedimientos técnicos a través de los cuales se priorizan los sujetos de control. (CGR 2015, págs. 15-22)

Sin embargo, dada la vasta cantidad de sujetos de control fiscal, fue necesario que con base en la especialización sectorial, la CGR los agrupará conforme con el sector en el cual desarrollen sus actividades de gestión pública, tal como lo señala el Decreto-Ley 267 de 2000. Como resultado de esta categorización, la CGR se organizó institucionalmente en Contralorías Delegadas que se encargan de manejar los procesos relativos a la planificación y la realización de las auditorías de las entidades correspondientes a cada sector.

En la actualidad existen siete Contralorías Delegadas Sectoriales y tres Contralorías Delegadas Generales. Las primeras comprenden los sectores agropecuario; minas y energía; social; infraestructura física y telecomunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional; gestión pública e instituciones financieras; defensa, justicia y seguridad; y medio ambiente. Además, la dirección de cada una

de las Contralorías Sectoriales es bicéfala por lo cual existe una dirección de vigilancia fiscal y otra de estudios sectoriales.

Por su parte, las Contralorías Delegadas Generales están diseñadas para manejar temas de alcance institucional, por lo que se dedican a las materias de participación ciudadana; economía y finanzas públicas; e investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva.

El resultado del control fiscal de nivel micro son los informes de auditoría que son presentados tanto a la entidad auditada como a la ciudadanía, y que pueden dar lugar a un Plan de Mejoramiento por parte de las entidades, o a un hallazgo con incidencia fiscal. El Plan de Mejoramiento debe especificar las acciones correctivas tendientes a subsanar las fallas evidenciadas por la CGR, y es supervisado por la CGR y la oficina de control interno de la entidad. Mientras, un hallazgo con incidencia fiscal debe ser puesto en conocimiento de la Contraloría Delegada especializada en la materia para el respectivo procedimiento. (CGR 2015, párr. 5)

Ahora bien, el control fiscal de nivel macro hace alusión a la evaluación agregada del comportamiento de las finanzas del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos expresados por el Gobierno. Es decir, el control de éste nivel evalúa y analiza el resultado de la gestión fiscal del Estado como conjunto, lo cual permite calcular el impacto de las políticas de Gobierno sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar general y, la posición fiscal y financiera del sector público. (CGR 2015, párr. 1-2)

Así, el objetivo del control fiscal de nivel macro es realizar una apreciación justificada y objetiva de la coyuntura económica y fiscal del país, razón por la cual, las referencias estadísticas que la CGR procesa y recoge son el principal insumo de evaluación. El resultado de esta valoración se concreta en los informes constitucionales que la CGR está mandada a realizar periódicamente, tales como, el informe anual sobre las Finanzas del Estado, la Situación de la Deuda Pública, la

Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la Auditoría al Balance General de la Nación y el Informe Financiero Mensual.

Además, es importante resaltar que en el control fiscal de nivel macro se pone de presente la relación armónica y colaborativa que debe existir entre el órgano de control y el Congreso de la República. Pues la CGR debe mantener permanente comunicación con el órgano legislativo, en aras de mantenerlo informado y actualizado de la realidad económica del país.

Finalmente, la CGR conserva la responsabilidad fiscal como una función misional que heredó de su predecesora la Corte de Cuentas y que la compete para declarar la responsabilidad patrimonial de quienes llevan a cabo gestión fiscal en el país. (Naranjo 2007, pág. 190) Dicho lo anterior, es necesario hacer explícitos los supuestos de este tipo de responsabilidad, por cuanto la diferencian y configuran como competencia exclusiva de la CGR.

La responsabilidad fiscal se fundamenta sobre el concepto de la Hacienda Pública Nacional como un bien jurídico protegido que significa entender los fondos o bienes de la Nación, así como los intereses patrimoniales del Estado, en términos de un beneficio generalizado y material que es legalmente protegido por el Derecho. Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha delimitado la competencia de la responsabilidad fiscal, indicando que ésta será competente en aquellos casos en los que sea determinable el valor de reposición de los fondos o bienes que fueron objeto del demérito o menoscabo causado por la acción u omisión de los funcionarios públicos, es decir, que la CGR es competente de determinar la responsabilidad fiscal únicamente en materia de daños emergentes ocasionados contra el patrimonio público. (Younes 2000)

En otras palabras, la responsabilidad fiscal es entendida a partir de la articulación de los conceptos de bien jurídico protegido y daño emergente, teniendo por objeto el resarcimiento del daño ocasionado mediante la recuperación de los valores correspondientes a las pérdidas, menoscabos o deterioros. Además, la responsabilidad fiscal se caracteriza por ser subjetiva, es

decir que, como lo expresa la Corte Constitucional, "para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa, a la vez que la carga de la prueba está en cabeza de los funcionarios de control fiscal." (Sentencia C-340 de 2007)

Cabe mencionar que aunque ha sido exhaustivamente debatida, la naturaleza jurídica del proceso de responsabilidad fiscal, según la Corte Constitucional, es administrativa por lo que se desvirtúa la posibilidad de que sea una función judicial. (Younes 2000, pág. 286)

Ahora bien, en lo que respecta a las funciones de apoyo es posible afirmar que son aquellas que facilitan la materialización de las funciones misionales. (Naranjo 2007, pág. 190) Por ejemplo, actuar como *Ombudsman*, exigiendo (verdad sabida y buena fe guardada) la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones penales o disciplinarias, permite a la CGR llevar a cabo un juicio de responsabilidad fiscal sin perjuicio de la responsabilidad penal y disciplinaria a que hubiera lugar, además de garantizar la transparencia y justicia del juicio.

1.1.1 Modelos de control fiscal que sirvieron como inspiración para el modelo colombiano

El modelo de control fiscal expuesto se caracteriza por tener un carácter sincrético, como consecuencia de la mezcla de sistemas y modelos de control fiscal que se materializaron en el híbrido que es actualmente la Contraloría General de la República. (Naranjo 2007, pág. 75) Así pues, resulta imperante describir los modelos clásicos de control fiscal de los cuales se alimentó el modelo colombiano para así comprender qué elementos constituyen el híbrido antes mencionado.

Desde el punto de vista del diseño institucional, se pueden identificar tres modelos básicos: el modelo francés de la Corte de Cuentas, el modelo angloamericano del Contralor o Auditor General y finalmente el modelo alemán o español del Tribunal de Cuentas. (Groismann y Lerner 2000, pág.7)

En este sentido, hay que señalar que tanto el modelo francés como el alemán se organizan como instituciones colegiadas con funciones jurisdiccionales, pero difieren en el grado de independencia del poder administrativo y legislativo. Mientras la Corte de Cuentas hace parte de la Administración Pública francesa con reconocida y garantizada independencia, el Tribunal de Cuentas alemán es un órgano de fiscalización autónomo dentro de la estructura del Estado. (Naranjo 2007, pág. 42)

A continuación, se mencionan las principales características del modelo francés y angloamericano, a la vez que se subrayan las peculiaridades que comparten con el modelo colombiano. Se excluye del análisis el modelo alemán en razón de que el modelo francés recoge en gran medida sus características y tiene más similitud con el modelo colombiano.

Para empezar, en Francia, la Corte de Cuentas funciona como un órgano jurisdiccional y colegiado, integrado “por funcionarios inamovibles, con calidades muy estrictas, como una probada experiencia en el conocimiento y administración de la hacienda pública francesa”. (Younes 2000, pág. 406) La Corte está organizada en siete cámaras que agrupan por temas los sectores de la realidad nacional y que están bajo la dirección del Primer Presidente, quien es elegido por el Consejo de Ministros con la previa nominación del Presidente de la República, y quien al igual que los presidentes de las cámaras no tiene un periodo definido.

La Corte ostenta una importante tradición, que se refleja en los principios y garantías que soportan su autonomía e independencia sin ser un órgano de control completamente desligado de las ramas del poder. Sin embargo, esta condición no obsta para que se ejerza sobre ella vigilancia por parte del Ministerio Público, que se encarga de evaluar la coherencia de sus procedimientos, a la vez que se configura como un intermediario con las demás autoridades estatales. (Cour de Comptes 2015, párr. 1)

Concretamente, la Corte de Cuentas tiene a su cargo dos tipos de funciones, las tareas jurisdiccionales y las funciones de control sobre la ejecución de la ley

financiera. Las primeras tienen por objeto establecer la responsabilidad patrimonial de los funcionarios que manejan fondos públicos, para lo cual la Corte de Disciplina Presupuestaria y Financiera coadyuva a la Corte de Cuentas en el desarrollo de los juicios de cuentas y es el puente para establecer otro tipo de responsabilidades. (Younes 2000, pág. 407) El segundo tipo de funciones atienden a la evaluación de la gestión fiscal y, a la asistencia al Parlamento y al Gobierno en materia fiscal.

Cabe subrayar que la Corte de Cuentas se organiza de manera desconcentrada en cámaras regionales y territoriales. Las cámaras territoriales están encargadas de llevar a cabo las funciones de control en los territorios franceses de ultramar, mientras las cámaras regionales están destinadas al ejercicio del control en cada una de las regiones francesas. (Cour de Comptes 2015, párr.1)

Así pues, es posible afirmar que del modelo francés, el sistema colombiano extrajo varios elementos. En primer lugar, conserva de la Corte de Cuentas la paradigmática facultad de llevar a cabo juicios de responsabilidad fiscal, que hacen que el alcance de la función fiscalizadora sea sancionatorio e ilustrativo. Sin embargo, es importante subrayar que dentro del modelo francés esta función tiene un carácter jurisdiccional mientras en el sistema colombiano su naturaleza es administrativa.

En segundo lugar, es posible observar una similitud con los criterios organizacionales de las siete cámaras que conforman la Corte de Cuentas, pues en el caso colombiano tienden a asemejarse a las Contralorías Delegadas Sectoriales. Asimismo, es semejante la organización territorial del órgano de control, pues en ambos sistemas se desagrega a nivel local para tener un alcance real a nivel nacional.

En tercer lugar, el compromiso de informar y hacer partícipe a la ciudadanía es un elemento que subyace a ambos sistemas. Uno de los pilares del modelo francés es mantener a los contribuyentes informados de la gestión del dinero

público, por lo cual periódicamente se están presentando informes accesibles a todos los ciudadanos. De forma similar, el modelo de control fiscal colombiano “implementó una nueva concepción de control ciudadano a lo público, en dónde el ciudadano es actor y partícipe en la vigilancia de los dineros oficiales, la gestión y los procesos de la administración.” (Contraloría General de la República 2010, pág. 159)

Por último, ambos sistemas son susceptibles de control de segundo nivel, aunque de maneras distintas. Mientras, la Corte de Cuentas tiene la supervisión y el apoyo consensuado del Ministerio Público en cabeza del Procurador General, la gestión de la CGR se encuentra vigilada por la Auditoría General, tal como se mencionó con anterioridad.

Ahora, en relación con el sistema angloamericano es importante señalar que éste se refiere principalmente a los modelos adoptados en los Estados Unidos de América y el Reino Unido, a pesar de las diferencias que los caracterizan. Éste modelo se distingue por su estrecho vínculo con el Congreso o Parlamento, y por tener una dirección unipersonal. (Groismann y Lerner 2000, pág. 8) En el caso americano es el Contralor General quien dirige la Oficina de Rendición de Cuentas (General Accountability Office), que es la Entidad de Fiscalización Superior en éste país. Éste funcionario es nominado por el Congreso, elegido por el presidente y confirmado nuevamente por el senado, para un periodo definido de 15 años sin posibilidad de reelección. (GAO 2015, pág. 2)

En el caso inglés es el Contralor y Auditor General quien está encargado de orientar los procesos que lleva a cabo la Oficina Nacional de Auditoría, como el órgano de control fiscal del Reino Unido. Éste funcionario es oficial de la Cámara de los Comunes, pero su designación la realiza la Reina, para un periodo que termina cuando él mismo decide su retiro. (Olaya 1996, págs. 480-481)

En lo que respecta a sus funciones, el sistema angloamericano está desprovisto de la facultad sancionatoria, pues se encuentra totalmente orientado a la evaluación de la gestión fiscal y la asesoría al órgano legislativo. En este sentido,

es pertinente señalar algunas particularidades en materia funcional en cada uno de los países.

En cuanto al sistema inglés es destacable el énfasis que realiza sobre la denominada, auditoría del valor por dinero. Esta auditoría se focaliza en revisar el grado de optimización de los recursos para alcanzar los objetivos propuestos con arreglo a los principios de economía, eficiencia y efectividad. (Younes 2000, pág. 433-435) Su resultado es un reporte que expide la Oficina que sirve como insumo para la generación de otro documento al interior del Parlamento, en el cual deben estar contenidas las acciones correctivas propuestas para atender las inquietudes de la Oficina Nacional de Auditoría.

En el caso americano el control fiscal se desarrolla mediante dos vías, la verificación de comprobantes y cuentas públicas, y la evaluación del alcance de los objetivos de los programas de gobierno. En este sentido, la razón de ser de éste organismo es salvaguardar los recursos públicos y asistir al Congreso en sus responsabilidades legislativas y supervisoras. (Younes 2000, págs. 428-429) Para esto, el sistema americano ha puesto especial relevancia en los sistemas de control interno, entendiéndolos como la principal fuente de información para garantizar su efectividad.

Por lo anterior, la Oficina de Rendición de Cuentas establece las normas de contabilidad bajo las cuales se realizan las auditorías al interior de cada entidad bien sea de carácter local o federal. (Younes 2000, págs. 430-431) Adicionalmente, según la ley de presupuesto y contabilidad, el director de cada organismo está ordenado a informar sobre sí el control interno de su establecimiento cumple con las normas establecidas por el Contralor. Así, los sistemas de control interno americanos no sólo son creados por la EFS sino que además son supervisados por la misma. (Younes 2000, pág. 430)

En este orden de ideas, retomando el modelo colombiano, es válido afirmar que tiene marcadas y mayores similitudes con el sistema angloamericano, como

consecuencia de la fuerte influencia que representó la incursión de las ideas de Edward Kemmerer en 1923.

Así pues, la organización unipersonal a cargo de un Contralor General es una clara adopción de éste modelo, así como la delimitación temporal del cargo presente en el modelo americano, y la intervención de varios poder públicos en la elección o designación del funcionario rector de la EFS. Además, la evaluación de gestión y resultados que se implementó en Colombia luego de la Constitución de 1991 tiene estrecha semejanza con la auditoría del valor por dinero, característica típica del modelo inglés.

Igualmente, del modelo americano, el nuevo control fiscal en Colombia retoma el énfasis y la importancia del control interno como base para la efectividad. Sin embargo, en Colombia la Contraloría limita su papel a evaluar el sistema de control interno, sin una participación muy determinante, mientras en Estados Unidos la Oficina de Rendición de Cuentas interviene en el diseño y la evaluación de éstos sistemas.

Finalmente, es importante subrayar que la historia de los órganos de control fiscal en el país es razón fundamental del sincretismo que caracteriza el actual sistema colombiano. Pues, en Colombia han existido modelos totalmente antagónicos, como es el caso del cuerpo colegiado llamado Corte de Cuentas que existió hasta 1923 cuando se configuró el Departamento de la Contraloría. (Naranjo 2007, págs. 76-78)

Ahora bien, como síntesis de las ideas expuestas en este primer apartado, puede afirmarse que el sistema de control fiscal propuesto por la Constitución de 1991 procuró configurar una entidad estatal que reivindicara los propósitos del control sobre los recursos públicos y subsanara los vacíos institucionales que eran parte de la realidad nacional desde tiempos remotos. Además, es posible mostrar que para entender el sistema de control fiscal colombiano hay que tener presente ineludiblemente su carácter sincrético y no perder de vista su historia.

1.2 El Congreso de la República como máxima expresión de control político

La fiscalización del presupuesto, y en general de la Hacienda pública, tiene su origen en el poder impositivo que ostenta el Estado, en ejercicio de su soberanía, y que ejerce mediante la imposición de tributos y el ordenamiento de gastos a través de los órganos constitucionales dotados de poder tributario. (Younes 2000, pág. 8) En Colombia, el Congreso de la República es uno de estos órganos investidos de poder tributario, y encargado, en representación del pueblo, tanto de fijar contribuciones como de establecer gastos.

En este sentido, éste órgano de control tiene a cargo la responsabilidad de defender los intereses patrimoniales del Estado y de la ciudadanía. Por esta razón, históricamente se le ha encomendado la labor de vigilar y fiscalizar la gestión financiera del Gobierno, en aras de responsabilizar y exigir cuentas sobre las operaciones y resultados de las finanzas públicas. (Ramírez 1998, pág. 441)

Así pues, éste tipo de control sobre el erario público, denominado control político, busca exigirle al gobierno el cumplimiento del mandato consignado en el estatuto aprobado por el Congreso mismo, de acuerdo con las circunstancias del momento histórico. (Ramírez 1998, pág. 442) Es decir que, el control político apunta a evaluar la oportunidad y conveniencia de la gestión financiera del Gobierno, en prelación de los aspectos contables y legales.

En concordancia, el control político que realiza el Congreso sobre la Hacienda Pública es permanente en el tiempo, pero es válido señalar que comienza cuando el órgano de representación popular recibe el proyecto de presupuesto y se extiende hasta cuando la Cámara de Representantes aprueba el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro (CGPT) cada año. (Restrepo 2005, pág. 323)

En este sentido, el Estatuto Orgánico de Presupuesto ha concedido al Congreso de la República los mecanismos específicos mediante los cuales es posible llevar a término el control político. Estos son, en primer lugar, la citación tanto de los ministros del despacho como de los jefes de los departamentos administrativos ante las comisiones permanentes o sesiones plenas; en

segunda instancia, el examen de los informes que el Presidente, los ministros y los jefes de departamento administrativo pongan a su consideración, así como del informe sobre la ejecución de los planes y programas de Gobierno; y finalmente, el análisis y fenecimiento de la CGPT.

Pero además, en correspondencia con esta misión el Congreso de la República ha conformado al interior de la Cámara de Representantes, Comisiones Legales para el manejo especial de los temas de control político, entre las que se encuentran, la Comisión de Investigación y Acusación, y la Comisión Legal de Cuentas. En lo que refiere a la Comisión de Investigación y Acusación puede afirmarse que, según la ley 5 de 1992, es el ente competente para conocer y resolver las denuncias penales o quejas disciplinarias contra altos dignatarios del Estado. No obstante, su participación en el control sobre los recursos públicos es limitada.

Análogamente, la Comisión Legal de Cuentas es una célula congresual encargada de realizar el examen y poner a consideración ante la Cámara de Representantes el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que es propuesta por el Contralor General sobre la vigencia financiera inmediatamente expirada. (Ramírez, pág. 442) Es decir que le corresponde concluir el ciclo de control político en cada ejercicio fiscal.

La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro (CGPT) es entendida como el agregado de las operaciones financieras concernientes a la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y a los principales hechos que enmarcaron el desarrollo de la gestión del gobierno nacional y sus establecimientos públicos durante cada vigencia. Este informe que es realizado por la CGR abarca integralmente cinco hechos fundamentales: llevar el registro de la contabilidad del PGN; presentar la situación presupuestal de la nación y la deuda pública; presentar la refrendación de las reservas constituidas; registrar los principales hallazgos presupuestales encontrados en el ejercicio del control micro; y presentar la situación de la tesorería mediante la cuenta del tesoro. (CGR 2014, pág. 7)

Así pues, la CGPT es uno de los consolidados finales del complejo trabajo del control fiscal en sus tres niveles, pues presenta los balances agregados nacionales que son fruto del control macro, al tiempo que enseña los resultados de las auditorías realizadas como parte del control micro y pone de presente los hallazgos negativos meritorios de un proceso de responsabilidad fiscal. Es preciso señalar que la elaboración del informe por parte de la CGR para su examen en la Comisión Legal de Cuentas, pone de relieve el importante vínculo que existe entre el órgano de control fiscal y el órgano de control político.

Ahora bien, conviene mencionar que la estructuración de una Cuenta General no es una novedad del sistema, sino por el contrario una labor que se realiza desde los primeros años de vida independiente del país cuando se conformó la Contaduría General de Hacienda. (Younes 2000, pág.77) En contraste, la historia de la Comisión Legal de Cuentas es mucho más reciente y está ligada a las transformaciones en materia de control fiscal que vivió el país a finales del siglo XX.

El examen, la glosa y el fenecimiento de la Cuenta General fue una función que correspondió históricamente al órgano de control fiscal vigente, hasta 1975 cuando, mediante la ley 20, se reformó la estructura del control fiscal en Colombia y se encargó de manera especializada a la Comisión Legal de Cuentas para llevar a cabo dicha función. (Naranjo 2007, pág. 131)

Desde entonces la Comisión es de carácter permanente y está integrada por nueve (9) miembros que representan los diferentes partidos políticos de la realidad nacional y que son elegidos por la Cámara de Representantes mediante el sistema de cociente electoral para un periodo de dos años. Su principal función es examinar detalladamente la CGPT y emitir un concepto que promueva o no su fenecimiento. (Ley 5 de 1992, art. 309-310)

Para llevar a cabo sus funciones el procedimiento que la Comisión sigue es muy sencillo: en primer lugar, realiza un estudio técnico del informe que recibe de la CGR; enseguida procede a requerir a los representantes legales de las entidades

públicas que ejecutan presupuesto nacional para que rindan explicaciones acerca de los hallazgos detectados por la CGR; luego de recibir los respectivos esclarecimientos elabora un proyecto de resolución de fenecimiento o no fenecimiento que se somete a aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes, máximo dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrega del informe por parte de la CGR. Si vencido el plazo los miembros de la Cámara no toman una decisión se entiende por aprobada la CGPT. (Comisión Legal de Cuentas [CLC] 2015, párr. 1-4)

Ahora, vale la pena precisar que los miembros de la Comisión eligen su propio personal técnico y auxiliar, que finalmente es clave para realizar la revisión y la glosa de la Cuenta. Además, según la ley 5 de 1992, dentro del personal debe designarse un Coordinador de Auditoría Interna que será el encargado de aportar todos los elementos que conduzcan al fenecimiento de la CGPT y coordinar los procesos que realice la Unidad de Auditoría Interna como parte de la Comisión Legal de Cuentas. (Ley 5 de 1992, art. 310, parágrafo 1)

Para finalizar hay que subrayar algunos aspectos del control político que realiza la Comisión Legal de Cuentas como célula de la Cámara de Representantes. En primer lugar, el hecho de que actualmente la función de examen y fenecimiento de la CGPT esté a cargo de la Comisión como parte del máximo órgano de representación, empodera de manera importante al Congreso de la República para realizar un estudio consciente y calificado, que le permita hacer respetar los intereses patrimoniales de la ciudadanía y del Estado.

En segundo lugar, la labor de la Comisión Legal de Cuentas es un puente muy valioso que articula la labor de la CGR y el Congreso de la República en torno a la vigilancia y protección del erario público, por ello es importante propender por fortalecer el vínculo entre ambos órganos de control.

Y finalmente, hay que destacar que aunque la Constitución Política de 1991 no aportó grandes innovaciones en materia de control político, el nuevo modelo del Estado Social de Derecho amplía la responsabilidad de los órganos de control y

les encomienda la labor de garantizar que la actuación de la administración este a favor de cumplir con los fines sociales a cargo del Estado.

1.3 El DNP y el control económico y financiero

Con el advenimiento del Estado Social de Derecho, fue necesario otorgar especial relevancia al gasto público social, como instrumento primordial para la consecución de los fines sociales del Estado. Esto en razón de que el gasto público con enfoque social prioriza los recursos del erario público con el fin de materializar los derechos sociales de la población.

Este planteamiento tiene lugar de la mano con la concepción cada vez más reconocida de que lo definitivo no es el volumen global del gasto público sino la permanente evaluación de su eficiencia y de su capacidad para obtener resultados deseados. Al respecto, puede asegurarse que ambos postulados fueron debidamente reconocidos por el ordenamiento constitucional y legal posterior a 1991 de manera que actualmente corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Dirección General del Presupuesto (DGP) la evaluación de gestión y resultados de la administración pública. (Restrepo 2005, pág. 325)

En referencia al DNP vale decir que es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República. Como Departamento Administrativo es una entidad eminentemente técnica que tiene como finalidad el diseño, la orientación y la evaluación de las políticas públicas. (DNP 2015, párr.3)

Su historia se remonta al Acto Legislativo N° 1 de 1945 que introdujo la planeación nacional como herramienta para fortalecer la Rama Ejecutiva (Naranjo 2007, pág. 119) No obstante, aunque este acontecimiento representa la génesis de la planeación en Colombia, la aparición formal del DNP fue hasta 1958, cuando se creó con el nombre de Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. (Montenegro 2008, párr. 1)

En ese momento realizaba tareas de estudio y recomendación sobre la política económica del país, ayudado por el Consejo Nacional de Política Económica. Pero, en 1968 ambos se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y el Departamento Nacional de Planeación, respectivamente.

Desde entonces, el DNP ha sido un órgano asesor del Presidente de la República que tiene como objetivo principal impulsar la definición de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental. (DNP 2015, párr. 3) Además, el mandato constitucional contenido en el artículo 343, le encomienda el diseño y la organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Puntualmente, la ley orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994) establece como criterios para la construcción de estos sistemas el cumplimiento de metas, la cobertura y calidad de los servicios, y sus costos unitarios.

Para estos efectos, el DNP ha implementado diversas herramientas de seguimiento y evaluación que incluyen el Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA) y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), así como los informes regionales y departamentales que elabora anualmente, para el Congreso de la República, sobre el presupuesto de inversión. Además ha construido diversos índices especiales de seguimiento, tales como, el Índice de Desempeño Integral de los municipios y distritos.

En cuanto a SINERGIA y el SPI hay que mencionar que son sistemas creados para monitorear el desarrollo de proyectos del gobierno que utilizan recursos públicos. El SPI “permite verificar la ejecución financiera, el avance físico y de gestión de los recursos de inversión pública” (DNP 2013, párr. 2), convirtiéndose en una herramienta útil para vigilar la disposición de los recursos.

Mientras, SINERGIA integra el seguimiento y la evaluación de políticas y programas de gobierno. El componente de seguimiento incluye el monitoreo

específico de políticas contenidas en el PND, mientras que la evaluación busca generar información que permita determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las políticas públicas. Por esto, SINERGIA implementa cuatro tipos de evaluación: la de operaciones, la institucional, la de resultados y la de impacto. (SINERGIA 2014, pág. 40)

Sin embargo, aunque todas las políticas son susceptibles de ser evaluadas, no todas son objeto de los cuatro tipos de evaluación o de al menos alguno. Para seleccionar las políticas a ser valoradas, el DNP estableció unos criterios de focalización, que incluyen: la cantidad de recursos públicos que involucra la política, la importancia de ésta para el sector, el carácter innovador, el tamaño y las características de la población afectada y, el potencial de aplicación y replicabilidad de las lecciones derivadas de la evaluación. (SINERGIA 2014, pág. 35)

Ahora bien, para el seguimiento y la evaluación a nivel territorial, el DNP utiliza herramientas especializadas. Una de ellas corresponde a la desagregación de SINERGIA a nivel local con el objetivo de conocer los resultados del PND en el territorio nacional. Otro mecanismo, es la construcción de índices que permiten el monitoreo, como por ejemplo el Índice de Desempeño Integral. Éste índice se construyó como un instrumento para hacer seguimiento tanto de la gestión pública de los municipios y distritos, como de la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática particular de cada ente territorial. (Departamento Nacional de Planeación 2013, pág. 6)

La metodología utilizada para la obtención del índice se articula en la evaluación de cuatro componentes integrados de la siguiente manera:



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Gráfica 1. Componentes del Índice de Desempeño Integral Municipal

El componente de eficacia está asociado al cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo, mientras el componente de eficiencia busca medir la relación entre los insumos utilizados y los productos obtenidos. Por su parte, el componente de requisitos legales pretende evaluar el cumplimiento del marco normativo propuesto en la Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007. Y finalmente, el componente de gestión procura hacer seguimiento de los procesos económicos, ambientales, políticos, institucionales y financieros que tienen lugar en los distintos municipios y distritos del país. (DNP 2013, págs. 7-17)

Así pues, el resultado del índice se obtiene mediante la ponderación del puntaje de cada componente, donde todos tienen igual peso, y permite clasificar las entidades territoriales en niveles de cumplimiento que pueden ser críticos, bajos, satisfactorios o sobresalientes.

De este modo, los resultados de la medición del Desempeño Integral son una alerta temprana para los municipios con calificación baja y para el gobierno nacional. Y además, con el uso de este índice, se incentiva el uso de la información para retroalimentar la gestión de las entidades territoriales y lograr hacer un

acompañamiento efectivo para superar diversas problemáticas a nivel local. (DNP 2013, pág. 5)

1.3.1 El control administrativo del Presupuesto General de la Nación

Además del rol que cumple el DNP en el control económico y financiero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está encargado de realizar la programación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) en cada vigencia fiscal. Para esto, el Ministerio de Hacienda ha organizado la Dirección General de Presupuesto como la instancia competente para calificar los resultados alcanzados y, medir la productividad y eficacia de la gestión presupuestal. (Restrepo 2005, pág. 325)

De acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto, la Dirección General de Presupuesto es el centro de información presupuestal que consolida las cifras de programación, ejecución y seguimiento del PGN. En razón de ello la Dirección está encargada de diseñar los métodos y procedimientos de información y sistematización necesarios para el monitoreo del PGN.

Así, la Dirección General de Presupuesto es participe de todo el proceso presupuestal, desde la preparación del proyecto de presupuesto hasta su ejecución y, por supuesto, del control financiero que se realiza durante y después. Para facilitar su labor, al interior de la Dirección se integran equipos conjuntos de funcionarios que atienden cada momento presupuestal. (Restrepo 2005, pág. 325)

Vale aclarar que, el control administrativo que tiene a cargo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se considera un sistema propio y autónomo de control sino una herramienta de seguimiento al PGN que coadyuva la labor desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación.

De este modo, en general, el control económico y financiero es una completa innovación de la Constitución Política de 1991 y como tal ha sido perfectamente estructurado en la teoría. Es decir, la normativa constitucional y legal desarrollada en torno a este tipo de control ha configurado, teóricamente, un sistema completo

e impoluto para vigilar la gestión y resultados de la administración pública, sus resultados prácticos, sin embargo, serán analizados en el siguiente capítulo.

2. REFLEXIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA

La expectativa que generaron los fortalecidos sistemas de control sobre la Hacienda Pública después de la promulgación de la Carta Política de 1991, en especial en materia de control fiscal, ha mostrado en los últimos años no ser más que un anhelo. Como evidencia, el último informe de Transparencia por Colombia señala que la corrupción en el país ha permeado incluso a los órganos de control, dejando como lamentable resultado que el 56% de las entidades de control fiscal de orden territorial estén catalogadas en un nivel de riesgo de corrupción alto o muy alto. (El TIEMPO 2015)

En efecto, la precariedad de los resultados del control sobre los recursos públicos motiva el debate sobre el funcionamiento de los sistemas destinados a cumplir con ésta labor. Es por ello que el objetivo del presente capítulo es realizar un diagnóstico sobre las principales problemáticas que aquejan cada uno de los sistemas (fiscal, político, económico y financiero), a la vez que se pretende enunciar algunas de las consecuencias generadas por la disfuncionalidad de los mismos.

2.1 A propósito del control fiscal

En sesión plenaria del Senado de la República, el 12 de agosto de 2014, Gilberto Rondón como candidato a Contralor General cuestionó el fracaso misional de la CGR después de las reformas introducidas por el ordenamiento constitucional de 1991, que prometieron remediar las fallas del modelo, construir un órgano que combatiera la corrupción y cambiar la realidad politiquera y clientelista del país.

Según su juicio sobre el estado del sistema de control fiscal, en Colombia la realidad es desalentadora. Los indicadores más sencillos demuestran que del Presupuesto General de la Nación (PGN) se vigila apenas el 18%, del Sistema

General de Participaciones sólo el 7% y el alcance del control fiscal a nivel regional es apenas de 9%. Además, de los 12 billones que se perdieron en 2013 por cuenta de la corrupción, la CGR solamente recuperó 371 millones que representan menos del 1% del dinero dilapidado. Estos resultados son precarios para una entidad cuyo funcionamiento, señala Rondón, cuesta al erario público casi un billón de pesos al año.

Es por esto que, a continuación se reseñan algunas problemáticas que han impedido el óptimo desempeño del nuevo sistema de control fiscal en el país y que dan cuenta de que la corrupción nunca desapareció del sistema y las fallas previas mutaron en otras nuevas.

En este sentido, el primer desacierto del nuevo sistema de control fiscal fue creer que las garantías propuestas por la constitución y la ley para mantener la independencia de la CGR eran suficientes. Al respecto, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior determinó a través de la Declaración de México en 2007 los requisitos mínimos para garantizar la independencia de este tipo de entidades.

Estos principios incluyen, la existencia de un marco constitucional y legal que determine el alcance de la independencia de la EFS, la autonomía de la autoridad superior de la EFS, facultades discrecionales en el cumplimiento de sus funciones, acceso irrestricto a la información, el derecho y la obligación de informar sobre su trabajo, la libertad de decidir el contenido y oportunidad de los informes, la existencia de mecanismos eficaces para el seguimiento de las recomendaciones de la EFS, y la autonomía financiera y gerencial.

Sin embargo, a pesar de que la Carta Política de 1991 acogió, en su gran mayoría, estos lineamientos, la reforma del sistema de control fiscal desconoció ingenuamente la institucionalidad formal e informal del país, dando como resultado un control fiscal débil e insuficiente.

Uno de los casos representativos de ésta problemática relata la presunta vinculación a la planta de personal de la CGR de por lo menos 311 personas,

realizada por el Contralor General Carlos Ossa Escobar, bajo recomendación explícita de 9 congresistas que participaron en su elección para el periodo 1998-2002. (El Tiempo 2002, párr. 5) Lamentablemente, ésta no es una situación aislada sino más bien usual en los periodos de quienes fueron contralores entre 1975 y 1998. (Gamarra 2013, pág. 158)

En correspondencia, acertadamente se han emitido juicios sobre el inherente problema del cargo de Contralor en el contexto político colombiano, como el que se presenta a continuación:

[...] independientemente de quién ocupe el cargo de contralor, este se verá sujeto a presiones, dada las especiales características de nuestra organización política, entre ellas, la forma de operar de los partidos, el tipo de relación que existe entre Ejecutivo y Legislativo, y la forma en que el clientelismo se adaptó a la nueva Constitución que suponía acabar con él. (Naranjo 2007, pág. 219)

En este sentido, otro de los motivos a los que responde está problemática es el corto periodo del Contralor General, que corresponde perversamente con el del Congreso y con el del Presidente de la República, que lógicamente aspira a tener influencia sobre el funcionario que vigila su gestión. (Naranjo 2007, pág. 218) Adicionalmente, la afabilidad de las calidades exigidas para presentarse al cargo, ha permitido, en algunos casos, la designación de personas éticamente cuestionables y de conocimientos muy pobres que dificultan aún más alcanzar las aspiraciones de la Constitución de 1991. (Obregón 2006, pág. 163)

La segunda debilidad a la que alude esta investigación destaca los desafíos que han resultado del abandono del control previo y el énfasis en el control posterior y selectivo. Tal como señala José Dolores Díaz, funcionario de la CGR, el control fiscal en Colombia ha tomado un carácter de control forense que implica una llegada inoportuna y tardía de la vigilancia a los sucesos que atentan contra la integridad del patrimonio público.¹

De manera similar, se expresa Gilberto Rondón en su discurso ante el Senado, indicando que el control que realiza la CGR requiere de un carácter

¹ Entrevista realizada a Díaz, J. (2015, 13 de mayo). Miembro de la Unidad Técnica de Apoyo Legislativo de la CGR.

preventivo que le permita luchar en tiempo real contra la corrupción sin degenerar en la co-administración. Caso contrario, como afirma el candidato, los alcances del control fiscal en el país seguirán siendo nefastos.

Al respecto, tal vez una de las herramientas que más contribuía al desarrollo oportuno de la vigilancia fiscal era la función de advertencia. Con este instrumento, que proporcionó el Decreto 267 de 2000, la CGR estaba facultada para “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución en aras de prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.” (Decreto 267 de 2000, art. 5, par.7) Y ciertamente, aunque no era control previo si permitía el carácter preventivo que avocaba Rondón en sus palabras.

No obstante, el 11 de marzo de 2015, la Corte Constitucional declaró inexecutable, mediante sentencia C-103 de 2015, la función de advertencia como facultad de la CGR. Según los argumentos de la Corte esta función era contraria al carácter posterior y selectivo del control fiscal consagrado en la Constitución de 1991, además de ser un instrumento potencial para constreñir la actuación de la administración.

Los resultados de ésta investigación apuntan a asegurar que si bien la función de advertencia era una facultad legal que no fue incluida, como debió ser, en el ordenamiento constitucional de 1991, su puesta en marcha permitió llamar la atención previamente sobre actuaciones que tenían la capacidad futura de vulnerar el patrimonio público. Es por ello que se considera como un instrumento valioso para cumplir con la misión institucional de la CGR y realizar un control fiscal oportuno.

A lo anterior se suma la expectativa de un control de gestión y resultados que prometió tener un alcance y un impacto mucho mayor que el simple control numérico-legal, y que se ha quedado corto en la evaluación de resultados. El motivo de esta problemática es la ausencia de un sistema de responsabilización por desempeño en el contexto colombiano, que implica la inexistencia de

consecuencias para quienes no alcancen los resultados esperados. (Naranjo 2007, págs. 232-233) Así, una gestión objetada por antieconómica, ineficiente, ineficaz o inequitativa usualmente no conlleva una sanción, por lo cual estos principios terminan siendo nociones de papel.

El tercer escenario problemático que presenta el sistema de control fiscal vigente es la debilidad de los sistemas de control interno y el reiterado rechazo del control de segundo nivel realizado por la AGR. Sobre los sistemas de control interno, el principal problema de la CGR es su imposibilidad para influir en el diseño y la implementación de estos sistemas. Además, aunque por definición el control interno es sinónimo de auto control, en Colombia “no existe la cultura del control y poco se hace para afianzarla”. (Obregón 2006, pág. 168)

Como consecuencia, se ha afectado el carácter selectivo del control fiscal pues éste se alimenta de la información proporcionada por las Oficinas de control interno de cada entidad y sin el correcto funcionamiento de ellas es muy difícil que la CGR cuente con suficientes elementos de juicio para relevar rigurosamente unas entidades sobre otras durante la construcción del Plan de Vigilancia y Control Fiscal.

Ahora, respecto del control fiscal de segundo nivel, es posible afirmar que ha existido por parte de la CGR un sentimiento de rechazo a la tarea realiza la AGR. Muestra de esto es la ley 106 de 1993 que expresamente limitaba la autonomía de la AGR y que fue redactada por el Contralor General de ese momento. O por ejemplo, la circular 12 del 8 de julio de 2004 en donde el Contralor incitó a sus sujetos de control a no proporcionar información a la Auditoría. (Naranjo 2001, pág. 237)

Para la CGR puede resultar muy incómodo el trabajo que realiza la AGR pero sin duda es necesario, ya que además de vigilar la gestión fiscal del órgano de control, es fuente de retroalimentación de la labor que éste lleva a cabo. En consecuencia, un control efectivo de segundo nivel permite la mejora progresiva del control fiscal a cargo de la CGR.

La cuarta desilusión que ha evidenciado el sistema se refiere a la impunidad fiscal. Tal como lo señala Gilberto Rondón, los procesos de responsabilidad fiscal en el país presentan cuellos de botella que hacen que se dilaten a tal punto que prescriben y terminan siendo archivados. Esto ocurre igualmente con los hallazgos fiscales, que son resultado del control fiscal al nivel micro y que comúnmente caducan antes de alguna acción.

La extrema dilación procesal en los juicios fiscales es una señal que muestra a los corruptos el bajo riesgo de ser responsabilizado al cometer actos malintencionados, de manera que perpetúa el ciclo corrupto que tanto daño hace al país. A modo de ilustración, es posible mencionar el índice de procesos fallados con responsabilidad fiscal en el 2006 que apenas alcanzaba el 35.62% de la totalidad de procesos ejecutados. (Contraloría General de la República 2010, pág. 78)

Además, sumado al largo tiempo que demora un proceso de responsabilidad fiscal se añade el trámite ordinario ante la jurisdicción Contencioso Administrativa contra la decisión respectiva, dada la naturaleza de acto administrativo de carácter particular que tiene el fallo de responsabilidad fiscal. (Naranjo 2007, pág. 112)

En este sentido, la responsabilidad fiscal es una competencia sumamente frustrada que merece, por su importancia como instrumento de lucha contra la corrupción, ser replanteada y robustecida para fortalecer los resultados de control. Para esto pueden implementarse diferentes herramientas, como se ha hecho recientemente con los juicios orales, lo importante es que permitan la celeridad y garanticen la eficiencia de esta función.

Para finalizar, vale resaltar que después de la Constitución de 1991 se han emprendido grandes esfuerzos por hacer prevalecer las relaciones técnicas de la CGR sobre las políticas. Sin embargo, la consolidación de este anhelo se ha postergado indefinidamente. El esfuerzo más reciente se dio en el Estatuto Anticorrupción promulgado en 2011, en el cual se plasmó la urgencia de crear una

Unidad de Apoyo Técnico al Congreso (UATC) que sirviera como canal irrestricto de comunicación entre la CGR y el Congreso.

Desde entonces al interior de la CGR funciona la UATC que tiene como función principal ayudar al Contralor General en el cumplimiento de sus funciones frente al Congreso de la República. No obstante, según lo señala, José Dolores Díaz integrante de la Unidad en representación de la Contraloría Delegada para el Sector Social, la función que cumple la UATC es competencia de la CGR desde su origen y no es efectivamente ninguna innovación.

La UATC es un cuerpo de personal organizado que se creó para afianzar las relaciones técnicas de la CGR con el Congreso, pero que no muestra novedades en la manera en cómo se han manejado anteriormente dichas relaciones. Es por ello que aun hoy es válido afirmar que quien desee acceder al cargo de Contralor General se arriesga necesariamente a ser objeto de presiones por parte de sus electores. Sin desconocer que en muchos casos el candidato no demuestra incomodidad alguna con esta situación sino más bien complacencia.

2.2 A propósito del control político

Del texto de la Constitución Política de 1991 (art. 114) y de la ley 5 de 1992 se desprende que el Congreso como máxima expresión de la democracia, y en representación del pueblo, ejerce el control político sobre la Hacienda Pública en dos niveles: En primer lugar, cuando requiere a los responsables de la administración para que comparezcan por sus actuaciones, cuando se remite a los informes elaborados por la administración para seguir de cerca su ejecución, y en segundo lugar, cuando realiza el examen y finiquito de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

No obstante lo anterior, hay evidencias, que se mostrarán a continuación, de que hay sobre este tema más texto constitucional y legal, que realidades a propósito de la vigilancia y el control que debe ejercer el Congreso de la República.

En efecto, en julio del 2013 estalló en el país una noticia que pocos parecían entender, se trataba de la pérdida de investidura del Presidente de la Comisión Legal de Cuentas, Oscar de Jesús Marín. Según el Consejo de Estado, la decisión fue tomada con base en una penosa situación que tuvo lugar en una plenaria de la Comisión, a la que asistió la Ex Contralora Sandra Morelli Rico, y donde Marín propuso y votó el traslado a manos de la CGR de una investigación que se efectuaba en su contra en la Contraloría de Antioquia. Su propuesta fue avalada por los miembros de la Comisión, por lo que el proceso fue trasladado y la CGR curiosamente falló a su favor. (Sánchez 2013, párr. 3)

Esta noticia puso de presente dos realidades que el país desconocía: en primer lugar, la existencia de una Comisión Legal de Cuentas al interior de la Cámara de Representantes y, en segundo lugar, la conveniente relación que se entretejía entre los congresistas y el Contralor General de la República, que para el caso era Sandra Morelli Rico.

Es en este contexto, donde el control político descrito en el primer capítulo queda despojado de cualquier legitimidad. De hecho, según uno de los informes de Transparencia por Colombia el Congreso es uno de los órganos más fácilmente permeable por la corrupción en el país. Sin embargo, además de su falta de pulcritud existen otros factores que erosionan su estabilidad y cuestionan su funcionamiento como guardián de los recursos públicos. Algunos de ellos son presentados a continuación, haciendo especial referencia a la Comisión Legal de Cuentas como célula de esta corporación.

Como primer hecho, bastante desalentador, se encuentra el desinterés y la desinformación que reinan en el Congreso de la República cuando se trata de discutir temas económicos. En el proceso presupuestal es evidente esta problemática, pues al no contar con los conocimientos idóneos, “las discusiones son superficiales y no se analiza con el debido detenimiento las repercusiones económicas de los cambios presupuestales que se proponen cada año”. (Restrepo 2005, pág.324)

En concordancia se expresó José Manuel Restrepo Abondano, quien asegura que la falta de preparación para la discusión de los temas fiscales y presupuestales en el Congreso redundan en un ejercicio deficiente de control político². Además, los debates terminan convirtiéndose en eternas pujas de defensa de intereses personales que relegan el debate sobre los intereses de la nación. Esto sin contar con lo laxos y omisivos que pueden ser los congresistas para ganar la favorabilidad del Gobierno y verse beneficiados con partidas presupuestales. (Wallace 1959, pág. 153)

El segundo desacierto del sistema de control político se refiere a la frustrada herramienta de la moción de censura, que aunque fue establecida en Colombia mediante la Constitución de 1991 con el propósito de limitar el poder presidencial y establecer un control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, después de más de dos décadas de su implementación, no ha logrado ser llevada a término en ningún caso.

Sobre esta materia, el artículo 135 de la Carta Política faculta al Congreso de la República para proponer la moción de censura con el respaldo de al menos el 10% de integrantes de la Cámara proponente. Igualmente establece que la votación de esta iniciativa se debe hacer entre los días tercero y décimo siguientes a la terminación del debate en Congreso pleno, y su aprobación requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de la cámara que la haya propuesto. Si se aprueba, el funcionario quedará separado indefinidamente de su cargo. (Constitución Política de Colombia 1991, art. 135, numeral 9)

Ahora, sobre la disfuncionalidad de este mecanismo de rendición de cuentas se secunda la hipótesis de que ésta responde a una rígida y estricta reglamentación del instrumento, acompañada de la tendencia a la formación de coaliciones al interior del Congreso. (Duque 2014, pág. 47)

En cuanto a la rigidez de la reglamentación sobre la moción de censura vale decir que recién promulgada la carta política, la aprobación de esta iniciativa

² Entrevista realizada a Restrepo, J. (2015, 14 de abril). Rector de la Universidad del Rosario.

requería la mayoría absoluta en ambas cámaras, lo cual hacía casi imposible su implementación. No obstante, en 2007 se aprobó una reforma que flexibilizó en alguna medida este requisito, y además hizo extensiva la posibilidad de censurar a los ministros, superintendentes, directores de departamentos administrativos, y secretarios de despacho de los municipios y departamentos.

No obstante, a pesar de las modificaciones contenidas en el Acto Legislativo N° 1 de 2007 ninguna iniciativa de censura, póstuma a la reforma, ha sido exitosa. Por ejemplo, en el caso del Ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, la moción de censura estuvo a punto de prosperar, pero se dilapido en una votación que dio como resultado 112 votos a favor y 113 en contra. (Camacho 2005, párr. 4)

Además de la rigidez reglamentaria, el mecanismo institucional de la moción de censura resulta inaplicable en virtud de las coaliciones que se conforman en el Congreso en apoyo al Presidente y sus funcionarios. Para ilustrar esta afirmación, es posible señalar el caso del Ministro de Salud y Protección Social, Diego Palacios. Este funcionario, fue acusado en el 2008 por haber actuado de forma ilegal en el proceso de aprobación de la reforma constitucional sobre la reelección presidencial (Acto legislativo 02 de 2004) al ofrecer remuneraciones a congresistas, y además por profundizar un sistema de salud inequitativo y no solucionar la crisis hospitalaria que estaba quebrando las finanzas de la mayoría de los hospitales públicos del país. Sin embargo, a pesar de las contundentes y preocupantes acusaciones, las mayorías de la coalición de gobierno se impusieron y rechazaron la moción con un total de 63 votos. (Duque 2014, pág. 68)

De este modo, si bien el instrumento de la censura se concibió para limitar el poder presidencial, en el caso colombiano al no ser exitoso ha puesto de presente los fuertes lazos de conveniencia que existen entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, y sobre todo la magnitud de los poderes presidenciales.

Ahora bien, respecto de la Comisión Legal de Cuentas, hay que empezar por señalar, la atrofia que representa para el Estado tener una instancia especializada en el examen y fenecimiento de una cuenta que desde el 2008 no se fenece.

(Cámara de Representantes 2015, párr.1) Aunque por supuesto el no fenecimiento puede estar rigurosamente fundamentado, la preocupación radica en las consecuencias que genera este dictamen y la desatención ante ellas.

Sobre esta materia, la Ley 5 de 1992, señala que si durante la revisión practicada se puede deducir que existen responsabilidades de los altos dignatarios del Estado, la Comisión Legal de Cuentas tendrá que remitir el expediente a la Comisión de Investigación y Acusación para lo de su competencia. No obstante, como comenta Fabián Trujillo, este mecanismo es inoperante en razón de la desarticulación de los organismos de control, que provoca que los procesos de responsabilización sean muy difíciles de concretar³.

Además, la Comisión de Cuentas tiene la facultad de promover la moción de censura contra los dignatarios que de acuerdo con su apreciación lo ameriten. Sin embargo, en la práctica la Comisión no suele hacer uso de esta herramienta, por el contrario, sus funcionarios aseguran, como lo hizo Jaime Sepúlveda, que la célula esta desprovista de mecanismos expeditos para llevar el control a una instancia sancionatoria.⁴

No obstante, esta es una falla que concierne no sólo a la Comisión Legal de Cuentas, sino también a la plenaria de la Cámara de Representantes que es en últimas la encargada de fenecer o no la CGPT. Es decir, sobre ellos recae la responsabilidad de visibilizar y entender las consecuencias de un dictamen positivo o negativo, así como de cuestionar la situación de la Hacienda Pública del país al ser conscientes de que la CGPT lleva siete años consecutivos sin ser fenecida como corresponde.

Finalmente, como señala Jaime Sepúlveda, la labor satisfactoria de la Comisión depende en gran medida del interés que la CGR muestre en su relación con ella. Además de la obvia importancia que tiene la CGR para realizar el examen

³ Entrevista realizada a Trujillo, F. (2015, 6 de abril). Director de la Unidad de Auditoría de la Comisión Legal de Cuentas.

⁴ Entrevista realizada a Sepúlveda, J (2015, 6 de abril). Secretario General de la Comisión Legal de Cuentas.

y dictamen de fenecimiento, la Comisión realiza control político sobre la administración a través de los informes y debates sobre las materias que manejan la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación.

A pesar de ello, según denuncia el funcionario, éste es un tema sumamente sensible que varía dependiendo de la disposición del Contralor. Para la muestra, Jaime Sepúlveda se refiere a la situación que vive actualmente la Comisión, en la cual el Contralor General, Edgardo Maya, ha mostrado total desinterés por el trabajo que allí se realiza, ausentándose de las sesiones semanales a las que es citado y desatendiendo a sus deberes con la Comisión.

2.3 A propósito del control económico y financiero

La Carta Política de 1991 encomendó en su artículo 343 al Departamento Nacional de Planeación para diseñar y organizar sistemas de evaluación sobre la gestión y los resultados de la administración pública, en materia de políticas y proyectos de inversión. Esa importante labor encarga a la entidad del control específico sobre el gasto público social y la evaluación de su impacto, tanto a nivel global como sectorial.

Sin embargo, aunque la labor del DNP en la construcción de los sistemas de seguimiento ha sido en su mayoría acertada, su rol como evaluador presenta algunos desafíos que aún están por superar. Es por ello que a continuación se hace referencia a estas problemáticas tomando a consideración el funcionamiento del Índice de Desempeño Integral para el caso del control a nivel territorial.

En diciembre de 2014 el Departamento Nacional de Planeación tomó la decisión de suspender el giro de regalías a 192 alcaldías y otras 22 entidades ejecutoras que no reportaron la información correspondiente a los proyectos financiados con dineros de regalías. (EL TIEMPO 2014, párr.1) Con esta medida las autoridades de planeación dieron cuenta a la sociedad civil acerca de lo exigentes que pueden ser en el desarrollo de su función de control sobre el uso de los recursos públicos.

Al respecto, esta noticia permite vislumbrar una importante característica del DNP que le otorga gran poder de negociación dentro del escenario de la administración, esta es, su función como distribuidor de los recursos del Sistema General de Participaciones y administrador del Sistema General de Regalías. En otras palabras, el DNP tiene el poder de la chequera en sus manos.

No obstante, a pesar de este gran poder, el DNP enfrenta desafíos trascendentales en materia de evaluación en el país. Dado que, como señala Julián Guerrero, ex funcionario de la entidad, para llevar a cabo procesos de evaluación de una política pública se requiere la concertación y el común acuerdo entre el ministerio a cargo de la respectiva cartera y la autoridad de planeación, labor que no siempre resulta sencilla.⁵

Además, esta problemática se agudiza cuando se trata de evaluaciones de impacto pues, como también comenta el Ex funcionario, los costos de llevar a cabo este tipo de evaluación son tan elevados que requieren necesariamente de apoyo financiero del Ministerio al cual se está evaluando, lo cual genera aún más rechazo a la cultura de la evaluación.

Esta cuestión pone en riesgo todo el sistema de evaluación, pues si bien los entes sujetos a control deben estar dispuestos a la evaluación, los costos y trámites para realizarlas son tan engorrosos que prefieren evitarse. Ahora, esta problemática es mucho más preocupante cuando se trata de las evaluaciones de impacto porque son las que definen en últimas si los resultados de la gestión de la administración son acertados o no.

Como ejemplo, la resulta muy ilustrativo el Índice de Desempeño Integral que incluye dentro de sus componentes de evaluación, la eficacia como indicador de impacto de la gestión de la administración en los municipios y distritos. La siguiente tabla enseña de forma concreta la manera en cómo se entiende este indicador, mostrando que tiene en cuenta tanto los resultados como los impactos del producto generado en la primera parte de la cadena de valor.

⁵ Entrevista realizada a Guerrero, J. (2015, 14 de Julio) EX funcionario de la Dirección de Evaluación y Seguimiento a Políticas Públicas del DNP.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Gráfica 2. Cadena de Valor en la Gestión para Resultados

Como lo evidencia la gráfica, la existencia de mayor valor público se expresa en términos de mejoras de bienestar en la calidad de vida de la población, el cual es en otras palabras el impacto de las políticas que se llevan a cabo en cualquier entidad territorial. Sin embargo, en la práctica el Informe del Índice de Desempeño Integral del 2013 al desarrollar su metodología deja claro que el componente de eficacia se concentra en la estimación del avance del cumplimiento del Plan de Desarrollo sin hacer alguna referencia al impacto de los resultados alcanzados por la administración. (DNP 2013, págs. 8-10)

Lo anterior, evidencia una contradicción en la propuesta desarrollada por el DNP para controlar la gestión y los resultados de la administración y a su vez demuestra que el alcance práctico del índice en términos de impacto es una cuestión más formal que práctica, lo cual cuestiona profundamente el rol del DNP como evaluador.

En razón de lo anterior, es válido afirmar que el sistema de control económico y financiero que ha propuesto el DNP, como órgano garante del buen uso de los recursos públicos, y en particular su rol como evaluador, requiere ser afinado para que cumpla a cabalidad su misión constitucional, pues se queda corto

su trabajo de seguimiento cuando la etapa de evaluación presenta tantas dificultades para ser finiquitada.

Además, vale la pena reflexionar sobre el rol del DNP como juez y parte de la administración pública, pues aunque su función es asesorar imparcialmente al gobierno nacional, el ser parte activa del mismo puede representar un sesgo a su objetividad. Esta realidad pone de presente un cuestionamiento: ¿Son realmente implementadas y escuchadas por el gobierno nacional las recomendaciones que son resultado del control económico y financiero que realiza el DNP?

CONCLUSIONES

Esta investigación tenía como objetivo identificar los problemas que dificultan el funcionamiento de los sistemas de control sobre la Hacienda Pública contemplados por la Constitución de 1991. En este sentido, se pueden inferir de este estudio cuatro conclusiones fundamentales.

La primera es que, efectivamente existe una falla generalizada de los sistemas de control sobre la Hacienda Pública en Colombia que no sólo responde a deficiencias de naturaleza orgánica, sino que es consecuencia de una errada comprensión del contexto colombiano. Lo anterior dado que, a pesar de que se pretendió mediante la Constitución de 1991 erradicar la cultura clientelista y corrupta de la sociedad colombiana, lo que sucedió fue una adaptación y mutación de las prácticas corruptas que restauraron el régimen politiquero típico de la cultura política del país.

Este fenómeno según apuntan los resultado de esta investigación es consecuencia de la inocente creencia de que los mandatos contenidos en la Carta Política y su posterior desarrollo legal pueden, por sí solos, configurar una nueva realidad política en el país. La evidencia respecto del tema es concluyente, pues a la extensa legislación colombiana se le ha burlado en diversas ocasiones, mostrando que en Colombia existe más texto que práctica.

Este contexto lo comparten en conjunto los tres sistemas de control estudiados durante la investigación, pues si bien el sistema de control fiscal, el de control político y, el de control económico y financiero son bastante descritos y regulados por el ordenamiento institucional, esto no ha obstado para que los vicios que pretendió subsanar el nuevo texto constitucional se perpetúen en el tiempo. Sin embargo, a pesar de compartir esta realidad, cada uno de los sistemas evidencia debilidades particulares, que se presentan como las tres conclusiones restantes de esta investigación.

Así, en segundo lugar, puede concluirse respecto del sistema de control fiscal que aunque la hipótesis de este trabajo señalaba como una de sus principales limitantes las nocivas relaciones políticas del órgano de control con el Congreso de la República y la Rama Ejecutiva, la investigación puso de presente que existen

otros factores determinantes en los resultados que ha mostrado el control fiscal en los últimos años, y que tienen que ver con la excelsa labor que se le encomendó a la Contraloría y los básicos mecanismos que se le brindaron para llevar a término su misión.

Lo anterior dado que, como se vio en el apartado dedicado a reflexionar sobre el sistema de control fiscal, existe un ciclo vicioso en el proceso de vigilancia fiscal en el país que se resume de la siguiente manera. Comienza con la satanización y posterior eliminación del control previo que relegó a la Contraloría a realizar un control que comúnmente resulta ser inoportuno; enseguida se faculta al órgano de control para llevar a cabo juicios de responsabilidad fiscal que por su ejercicio tardío de control son innumerables y terminan en su mayoría siendo archivados; finalmente se pretende que tenga un certero conocimiento sobre las finanzas públicas y las condiciones fiscales de las entidades que componen el Estado pero su principal fuente de información, el control interno, es débil y por competencia la Contraloría no está facultada para modificar su funcionamiento.

En otras palabras, la Constitución de 1991 encomendó al control fiscal numerosas responsabilidades, pero con el tiempo en los desarrollos legales y jurisprudenciales se han ido cercenando los mecanismos propicios para el cabal cumplimiento de su misión. Vale la pena precisar que lo anterior no libra a la Contraloría de su responsabilidad en su fracaso institucional.

La tercera conclusión que se desprende de este estudio, tiene que ver con el control político y, hace referencia a la condescendencia y flexibilidad con que se ha tratado su incompetencia en materia de control sobre la Hacienda Pública. Esto quiere decir que históricamente el país ha permitido que el máximo órgano de representación de la democracia, y del pueblo, subsista a pesar del reiterado desinterés que evidencia en los temas de control sobre el patrimonio público.

En efecto, como consecuencia de esta noción se ha permitido sin ningún reparo la existencia al interior de la Cámara de Representantes de la Comisión Legal de Cuentas, que no cumple con la misión de control a ella encomendada. Según muestra la investigación, la Comisión tiene una debilidad particular, y es su falta de rigurosidad y exigencia frente a sus sujetos de control. Esta flaqueza se evidencia en la apatía que muestra frente al uso de mecanismos

responsabilización, que la misma legislación le provee y que es reconocida por sus funcionarios como una imposibilidad para que su labor de control tenga consecuencias, sea cual sea el dictamen que se profiera sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

En razón de lo anterior, queda abierto el debate sobre la posibilidad de que esta célula del Congreso sea eliminada y sus funciones retornen a la Contraloría como sucedía antiguamente. La postura particular de esta investigación, contempla dos escenarios frente a esta posibilidad: el primero, a modo de beneficio, que esta eliminación llame la atención sobre la necesidad de exigirle más al Congreso como órgano de control sobre los recursos público. Y el segundo, a modo de desafío, que en el caso en que la Contraloría retome esta función, ésta se convierta en una carga más para el órgano de control fiscal y termine rezagándose.

Para finalizar, la cuarta conclusión que se deduce de esta investigación se refiere a la necesidad de independencia y autonomía para el Departamento Nacional de Planeación en el desarrollo de su función de evaluación de las políticas de gobierno y proyectos de inversión.

Esto ya que si bien es necesario reconocer que la labor del DNP ha sido concluyente y efectiva en materia de seguimiento, los obstáculos administrativos al proceso de evaluación hacen que el concepto quede desprovisto de utilidad alguna y que su definición sea absolutamente teórica. La necesidad de autonomía e independencia tiene que ver entonces con la posibilidad de que el DNP pueda realizar todo tipo de evaluaciones sin necesidad de concertar o conseguir ayuda financiera de sus entidades de control.

BIBLIOGRAFÍA

Naranjo, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macro organizaciones e instituciones*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Moreno, D. (2000). *Régimen del control fiscal y del control interno*. Bogotá: Legis

López, C. (2006). *Control fiscal territorial: fundamentos de una reforma*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Restrepo, J.C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Domínguez, G., Higuera, L. (2001). *El nuevo control fiscal*. Bogotá: Editorial Dike

Capítulos de libro

Barajas, N. (2013). La investigación cualitativa. En E. Torregroza y M. Castillo, *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales* (págs.). Bogotá: Universidad del Rosario.

Amaya, U. (1996). Control fiscal comparado. En U. Amaya, *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. (págs. 460-481). Bogotá: Universidad del Rosario.

Ramírez, A. (1998). Las etapas del proceso presupuestario. En A. Ramírez, *Hacienda Pública*. Bogotá: Editorial Temis.

Gamarra, A. (2013). La Contraloría General de la República: un debate que cumple 90 años. En C. G. República, *Una visión transparente Tomo I* (págs. 187-225). Bogotá.

Publicaciones periódicas académicas

Wallace, R. (1959). Congressional control of the budget. *Midwest Journal of Political Science*, 44 (2), 151-167.

Duque, J. (2015). La moción de censura en Colombia: Reglas, coaliciones e intentos fallidos. *Colombia Internacional*. Enero-Abril (83), 43-75.

Publicaciones periódicas no académicas

Junguito, R., Rincón, H. (2004, 6 de agosto) La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Seminario: Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana*. Disponible en: <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>

Groismann, L., Lerner, E. (s.f). *Responsabilización por los controles clásicos*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000179.pdf>

Montenegro, S. (2008, 28 de septiembre) El origen del DNP. *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/columna-el-origen-del-dnp>

Camacho, C. (2005, 15 de junio) Un triunfo con sabor amargo. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1695873>

Sánchez, P. (2013, 15 de julio) Cae presidente de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara. *Kienyke*.

Estas son las entidades de Colombia con más riesgo de corrupción. (2015, 18 de Junio). *El país*.

Contralorías regionales, las que más riesgo tienen de corrupción. (2015, 22 de mayo). *El Tiempo*.

Demandan 9 inversiones. (2002, 21 de diciembre). *El Tiempo*.

Suspenden regalías a 192 alcaldías por no entregar datos para control. (2014, 16 de diciembre). *El Tiempo*

Otras publicaciones

Acto Legislativo N° 1. (1945, Febrero 17) Por el cual se reforma la Constitución Nacional. Diario Oficial de la República de Colombia N° 25769

Decreto N° 267. (2000, Febrero 22). Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia N° 43905.

Torrado, J. (2008). *Percepción de los funcionarios de la Contraloría General de la República sobre el sistema especial de carrera administrativa*. (Tesis de Maestría).

Cuellar Cifuentes, C. (2007). *Análisis del nuevo régimen de control fiscal introducido por la Constitución de 1991, ejercido por la Contraloría General de la República para combatir la corrupción en Colombia y su impacto en el crecimiento económico*. (Tesis de Maestría). Recuperado del Repositorio Universidad de la Salle.

Santafé Alfonso, L. (2012). *La declaratoria de la Responsabilidad Fiscal: ¿Función Administrativa o Jurisdiccional?* (Tesis de Maestría). Repositorio Universidad Nacional de Colombia.

Ley 42. Ley sobre la organización del control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. (1993, 26 de enero). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-499, Sala Plena. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte constitucional (1994). Sentencia C-514, Sala Plena. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Contraloría General de la República. (2015) Plan de Vigilancia y Control Fiscal
vigencia 2015. Disponible en:

<http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/plan-general-de-auditoria-pga>

Contraloría General de la República. (2015) Guía General de Auditoría Mayo 2015.

Disponible en:

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/140572969/0.+GUIA+AUDITOR%C3%8DA+CGR+05-05-15/c6f0e6e0-f792-483a-afe3-90783ac5594e>

Corte Constitucional (2007) Sentencia C-340, Sala Plena. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Cour de Comptes (2015) Le procureur général. Disponible en:

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Le-Procureur-general>

Cour de Comptes (2015) Chambres regionales et territoriales. Disponible en:

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC>

Contraloría General de la República (2010) Informe de gestión: una gestión fiscal ética y eficiente, así cumplimos.

General Accountability Office (2010) La GAO de un vistazo. Disponible en:

http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf

Decreto N° 111. (1996, Enero 15). El estatuto orgánico de presupuesto. Diario Oficial de la República de Colombia N° 42692.

Contraloría General de la República (2014) Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2013.

Ley 5. Reglamento del Congreso de la República. (1992, Junio 17). Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11368>

Ley 152. Ley orgánica del Plan de Desarrollo. (1994, Julio 15). Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Departamento Nacional de Planeación (2014). Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos vigencia 2013.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-103 de 2015, Sala plena. Magistrado ponente: María Victoria Calle Correa.

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (2015). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.

Ley 489. Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. (1998, Diciembre 29). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Decreto N° 2145. (1999, Noviembre 4). Normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración. Diario Oficial de la República de Colombia N° 43733.

Entrevistas

Entrevista realizada a Díaz, J.D. (2015, 13 de mayo). Agente de Enlace de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso de la República de la Contraloría General de la República.

Entrevista realizada a Sepúlveda, J. (2015, 6 de abril). Secretario General de la Comisión Legal de Cuentas en la Cámara de Representantes.

Entrevista realizada a Trujillo, F. (2015, 6 de abril). Director de la Oficina de Auditoría Interna de la Comisión Legal de Cuentas.

Entrevista realizada a Restrepo, J.M. (2015, 14 de abril) Rector de la Universidad del Rosario.

Entrevista realizada a Guerrero, J. (2015, 14 de Julio) Ex funcionario del Departamento Nacional de Planeación

Anexo 1. Discurso. Gilberto Rondón ante el Senado de la República el 12 de agosto de 2014 en calidad de candidato a Contralor General de la República.

Señor Presidente del Senado de la República, señores vicepresidentes, honorables senadoras y senadores de este Congreso. Me voy a permitir en el tiempo que me han otorgado sintetizar una propuesta que he realizado con un grupo interdisciplinario durante el último año, y que he plasmado en esta cartilla que entiendo se le ha entregado a cada uno de ustedes. Allí vamos a proponer una verdadera modernización de la CGR. Para ello debo decir en principio que el flagelo

de la corrupción ha permeado la sociedad colombiana y es responsable de los altos índices de pobreza y de miseria, y de los servicios públicos deficientes, de la desigualdad y de la inequidad.

La misión de la Contraloría es combatir la corrupción, la pregunta es, honorables senadores, es si hoy se ha logrado cumplir con la misión que tiene la Contraloría, veamos. Las estadísticas dicen que la corrupción le costó al país en el año 2013 9 billones de pesos, igualmente dicen esas estadísticas que del presupuesto nacional, que son por el orden de 200 billones de pesos, sólo se controla el 18%. También dicen la estadísticas que sólo el 7% del Sistema General de Participaciones es objeto de control, y el SGP equivale la suma de 40 billones de pesos. El control regional sólo alcanza un 9%, esto es que en Departamentos como el mío de Boyacá que son 123 municipios más de 100 municipios no son sujetos de control fiscal, nadie los ronda.

De los 12 billones de pesos que se investigaron en el año 2013 sólo se recuperaron 371 millones de pesos, es decir, ni siquiera se alcanzó a recuperar el 1% de lo que se robaron los corruptos. La Contraloría le cuesta al Estado Colombiano 466 millones de pesos este año, más otro tanto que recibe por el tema de las regalías. Y apenas recupera 317 millones de pesos. Ello significa, honorables senadores, que la cobertura de control fiscal es absolutamente escasa, reitero 7%, 9%, y 18% en el tema que tiene que ver con el Presupuesto nacional. Aquí lo que estamos es estableciendo cuál es el problema que tiene la Contraloría actualmente, que no sería otro sino que hay una cobertura que no alcanza sino a vigilar una parte muy pequeña de los recursos.

Y lo que yo les voy a proponer a ustedes, con absoluta claridad y de manera muy concreta, es ampliar la cobertura del control fiscal. Es decir, que en estos cuatro años, si ustedes a bien me tienen elegirme, aspiro a que la cobertura del control fiscal se amplié del 18% al menos al 60%. Esa ampliación de cobertura tiene dos puntos importantes. Primero, llegar a un control preventivo no previo sino preventivo, es decir, un control en tiempo real. Que eso sin duda alguna evitaría la corrupción, esa es la función de la Contraloría. A la fiscalía le corresponde investigar los delitos cuando se han consumado, pero a la Contraloría lo que le corresponde es evitar que se roben los dineros públicos. Para eso hay que hacer un control preventivo que ya se los voy a explicar como es.

Y otro punto importante es que, si finalmente a pesar de todos los controles los corruptos logran apropiarse de los dineros públicos, pues hay que lograr que su recuperación sea mayor que un 1% de lo que se roban. Si no que hay que lograr en unos cuatro años que la recuperación sea de al menos 50%, que es una meta totalmente ambiciosa pero les voy a explicar cómo lo podemos hacer.

Tenemos todos los elementos necesarios, yo no voy a venir al congreso a pedirles que aumenten los recursos, son casi 900 mil millones de pesos los que recibe la Contraloría hoy en día. Porque en materia de regalías en el milenio se recaudan 20 billones de pesos, es decir, 10 billones de pesos anuales y eso es el 1% para los dos años, es decir, que la Contraloría debe estar recibiendo cerca de 500 mil millones de pesos por concepto de regalías. Así que tenemos un presupuesto cercano al billón de pesos que no requerimos de más presupuesto. Tenemos una infraestructura administrativa, tenemos unos recursos humanos que hacen a los 4500 funcionarios públicos de planta y cerca de 500 servidores públicos a través de contratos de prestación de servicios profesionales. Como ustedes pueden ver tenemos cerca de 5000 mil funcionarios que sólo ejercen una función de control. Tenemos recursos financieros, hay que reconocer que en esta administración se han implantado los sistemas más importantes, hay 15 aplicaciones que en este momento nosotros contamos con ellas.

Y tenemos un ordenamiento jurídico que nos autoriza a hacer un control previo, un control preventivo, un control en tiempo real. Porque si bien es cierto que la constitución estableció que el control es posterior y selectivo, es decir que se entendería que es cuando el proceso contractual termina y se liquida, la ley dijo no el control es posterior pero cuando se agote cada una de las etapas del proceso contractual, es decir, que cuando se suscribe el contrato y se entrega el anticipo, a partir de ese momento se puede activar al función de control. Entonces el control puede ser simultáneo al desarrollo o la aplicación de los recursos públicos.

Además de eso la propia constitución estableció que como una función del Contralor General sería la vigilancia de la gestión y el control de resultados, eso tiene que ver con que el Contralor tiene la

facultad para vigilar las políticas públicas, para hacer una vigilancia si realmente se están cumpliendo, si se están cumpliendo los fines del Estado, y si realmente están impactando esas políticas públicas donde deben impactar, que sin duda alguna es en la sociedad colombiana. Pero además tenemos otra herramienta que es la herramienta de la función de advertencia, pero esa es una herramienta, ojo, el estatuto anticorrupción estableció unos presupuestos para que se pueda activar esa herramienta. Esa no es una herramienta que se pueda formular indiscriminadamente porque se puede estar de un momento a otro paralizando la administración pública. Esa es una herramienta útil para la prevención pero eso es una herramienta, reitero, que debe manejarse con absoluta responsabilidad en el curso del control fiscal.

La tecnología, ya habíamos hablado que eso es un aspecto que nosotros tenemos a favor, y eso va a hacer entenderles a ustedes porque yo me atrevo a decir que puedo ampliar el control fiscal hasta en un 60%. Con la tecnología adelantaremos un proyecto de modernización tecnológica a través del cual hay que integrar 15 aplicativos que ya existen, simplemente debemos articularlos para que realmente funcionen, porque la tecnología nos va a llevar a la auditoría virtual. La auditoría virtual es que a través de un monitor un auditor pueda estar observando y vigilando el desarrollo de un proceso de contratación, lo puede hacer perfectamente porque los contratistas además tiene la obligación de ir entregando permanentemente informes a través de videos, fotografía y de conceptos contables, para que el auditor no tenga que desplazarse con viáticos, con tiempo, sino que lo pueda hacer desde su propio monitor y si advierte que hay alguna irregularidad de inmediato podrá enviar a la unidad de reacción inmediata para que se pueda lograr eso. En fin lo que tenemos que hacer es una gran central de datos que se articule con los sistemas del gobierno para que nosotros podamos obtener información directamente, no hay necesidad de llevar las cuentas hasta la Contraloría, las entidades lo hacen a través de la cuenta electrónica. Todo eso nos permite ganar mucho tiempo para poder avanzar en la cobertura del control.

Por otra parte, nos permite hacer una redistribución de funciones, ya les dije hay casi 5000 funcionarios, hay que redistribuir las funciones para que todos funcionen y no hayan cuellos de botella. hoy en día hay cuellos de botella en los procesos de responsabilidad fiscal, ahí hay un tema muy importante que nos va a ayudar mucho, que es la oralidad que estableció el estatuto anticorrupción, hoy en día sólo el 13% de los procesos, que hay 4500, se llevan por oralidad. No, me comprometo a llevar al 100% la oralidad durante los cuatro años, porque si hacemos procesos orales no van a durar diez años ni doce, ni van a prescribir ni van a caducar, porque es que esos procesos se van a hacer en un término record de seis meses, un año o a lo sumo un año y medio.

Esas son las razones por las cuales nosotros podemos considerar que si hacemos un control preventivo, es decir un control en tiempo real a través de los sistemas con que contamos, y los recursos humanos con que contamos, podemos avanzar mucho más y podemos evitar que se roben los dineros públicos, porque no van a poder, los corruptos no van a poder porque estamos encima y tenemos la cobertura, y tenemos la capacidad operativa para hacerlo ya les explique porque.

Vamos a trabajar sin duda también por el medio ambiente. El medio ambiente tiene un balance negativo, le entregaron una facultad al Contralor la constitución para que valorara los costos ambientales pero aunque el ministerio de medio ambiente tenía la obligación por la ley 99 de 1993 de establecer metodologías para valorar esos costos, eso no se ha hecho. Lo primero que tenemos que hacer es que de la mano del gobierno y del ministerio de ambiente establecer esas metodologías, porque mientras no se valoren los costos ambientales, jamás se podrán cobrar esos costos ambientales, hay que valorarlos, hay que identificar responsables y a través de un proceso de relación de causalidad iniciar los procesos a que haya lugar. Las autoridades ambientales en materia de licenciamiento se han dedicado a entregar licencias sin ninguna responsabilidad, no se hacen ni se establecen los planes ambientales, los estudios de impacto ambiental, se entregan las licencias, y posteriormente no se hace el seguimiento de esas licencias.

Hay que preguntarnos porque yo ese dato no lo he podido conseguir, cuánto reciben las CAR, porque reciben del 1.5% al 2.5% por concepto del impuesto predial en el país. Cuanto reciben para que cumplan la función de protección y conservación de los recursos naturales, y no lo están cumpliendo porque la Contraloría no ha hecho la vigilancia que requiere para que eso en realidad se cumpla.

Vamos a hablar de las regalías, aquí siempre se ha hecho y se debe hacer, se debe profundizar, en ello que las regalías es necesario vigilarlas, porque han sido un foco de corrupción muy grande. Pero nadie ha examinado el recaudo de la regalías, qué es lo que están pagando quienes tiene que contribuir en regalías, estarán pagando lo real. Están pagando diez billones de pesos al año, pero porque ellos hacen su auto declaración, si nosotros estableciéramos a través del Congreso unos parámetros claros y definidos para el recaudo de regalías, con toda seguridad que ese recaudo se doblaría al menos a 20 billones de pesos, y cuantos hospitales y escuelas podríamos hacer con eso.

Ya para finalizar, adicionalmente a lo que he dicho, debo manifestar que hay que hacer un trabajo armónico con todas la contralorías regionales, que está pasando, cual es el problema, les dije al comienzo solamente se vigila el 7% del SGP y ese es el dinero más importante, va para la educación, para todo lo social, y ese no se vigila. Por qué no se vigila, porque las contraloría regionales no lo hacen y la CGR tampoco, ese es un control concurrente, si nosotros articulamos la actividad del contralor general con la de las contralorías regionales podemos establecer unos mecanismos para que unos controlen una parte de ese sistema y los otros controlen otra parte, tenemos que trabajar articuladamente.

Hay un sistema de control fiscal que se llama SINACOT que nos podría ayudar mucho pero que no está funcionando todavía. Hay que hacer un trabajo armónico con los órganos de control y con la fiscalía, no puede haber un canal roto entre la Contraloría y la Fiscalía, porque es que los insumos que se pueden obtener a partir de las investigaciones que se hagan con estos entes son los insumos que van a servir para llevar a cabo procesos disciplinarios, penales, procesos de responsabilidad fiscal, fíjense como nos ahorraríamos mucho esfuerzo. Porque si estamos todos unidos podemos avanzar muchísimo en ello, esa es una propuesta que tenemos que hacer, un trabajo armónico como lo ordena la Constitución, no puede hacer canales de comunicación interceptados en este momento.

Hay que hacer un trabajo con el congreso de la República, la CGR tiene una función que es suministrar la información al Congreso para que ejerza el control político que es una de sus facultades, aparte de hacer leyes y actos legislativos. Así que el trabajo será fortalecer una unidad de enlace para que ustedes puedan tener todos los insumos, toda la información que requieran para poder hacer debates de control político.

Finalmente decir que hay que trabajar por la paz, estamos dispuestos a construir paz, y luego en el posconflicto estamos dispuestos a vigilar, porque los países que han entrado a procesos de paz, han recibido mucho dinero extranjero, seguramente Colombia si logra llegar la paz no solamente beneficiará a todo el mundo sino que recibirá mucho dinero que la Contraloría debe vigilar de manera muy estricta.

Esa es en síntesis la propuesta que les dejo a ustedes para que la estudien. Qué se requiere para sacar adelante esta propuesta, se requiere de un gerente público integral, un gerente público que tenga tres cosas, conocimiento, experiencia y, unos valores éticos y morales a toda prueba. Muchas gracias.

Anexo 2. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a José Dolores Díaz Rodríguez el 13 de Mayo de 2015.

Por: Tatiana Paola García Zambrano

Cuestionario de preguntas:

1. Qué mecanismos (instrumentos) de control podrían utilizarse de manera más efectiva para vigilar la Hacienda Pública en el país.
2. En la práctica, en qué consiste el trabajo de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y qué cambios ha representado en el manejo de las relaciones entre la Contraloría y el Congreso.

3. Algunos contralores, por ejemplo Julio César Turbay Quintero, se quejan de que la Comisión Legal de Cuentas no estudia ni fenece rigurosamente la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, qué implicaciones tiene esto en el trabajo que realiza la CGR y en especial la UATC.
4. Recientemente, el Contralor General de la República afirmó que es necesario un nuevo enfoque en el modelo del control fiscal en el país, cuáles son las fallas que a su juicio presenta el modelo.
5. A pesar de las disposiciones constitucionales y legales sobre la independencia de la CGR como órgano de control, a su juicio es la entidad realmente autónoma.
6. Es realmente necesaria la creación de un tribunal de cuentas para llevar a cabo los juicios de responsabilidad fiscal.

Principales ideas mencionadas por el funcionario durante la entrevista:

- ✓ El entramado sobre el que se edifica la función de control fiscal está dado desde la constitución del Estado Social de Derecho, mediante el cual el Estado se comprometió a garantizar unos servicios mínimos a la población teniendo en cuenta que su responsabilidad llega hasta donde sus recursos de por sí escasos se lo permitan.
- ✓ En esa medida, el control fiscal es una función pública que busca proteger los recursos públicos a nivel tanto central como local. Haciendo énfasis en su oportunidad al ser posterior y selectivo, y en su alcance al ser un control de gestión y resultados.
- ✓ El escenario politiquero y burocrático previo a la Constitución de 1991 entorpecía el desarrollo de la labor del control, además por su extrema tendencia al control previo. Lo cual en su momento generó preguntas sobre la continuidad del ejercicio del control fiscal.
- ✓ La UATC fue creada por el Estatuto Anticorrupción como apoyo a la funciones que encomienda la Constitución al contralor, pero en realidad lo que hacemos lo hacemos desde antes de la creación de la UATC, no hay nada realmente nuevo.
- ✓ De la totalidad de la planta de funcionarios de la CGR, que se calcula son 4200 la entidad destina 3900 al control micro mientras 300 funcionarios les asigna la tarea de control macro. Esto representa un desequilibrio total en el desarrollo de las funciones de la CGR.
- ✓ En lo que refiere al modelo de control fiscal que pretende modificar el Contralor Maya, no es muy claro que realmente exista un modelo. Pero retomando las ideas del Contralor tal vez lo que es necesario es un nuevo enfoque en el modelo de control fiscal en el país que se dé a partir de un justificado y correcto diagnóstico que en principio permita determinar cuál es el enfoque constitucional que está operando.
- ✓ La función de advertencia era una herramienta importante para la CGR, que le permitía no dedicarse al control forense sino involucrarse en la prevención de la corrupción. Es una lástima que la Corte la eliminara.
- ✓ El Contralor es elegido por el Congreso pero a su vez vigila al Congreso, lo cual es un papel bastante cuestionable. Además el Contralor por voluntad propia nombra su equipo de trabajo, los directores de las contralorías delegadas, que algunas veces ni siquiera son idóneos para ese cargo.
- ✓ Existe una puerta giratoria en la CGR entre el sector público y el privado que muchos funcionarios de libre nombramiento y remoción utilizan sin dificultad.
- ✓ El enfoque de control fiscal en Colombia está orientado principalmente al gasto público.

Anexo 3. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Jaime Sepúlveda Muñeton y Fabián Forero el 6 de Abril de 2015.

Por: Tatiana Paola García Zambrano

Cuestionario de preguntas:

- 1.Cuál es el estudio y análisis que realiza la Comisión Legal de Cuentas a los informes de la Contraloría.

2. Qué sucede si la Comisión Legal de Cuentas no está de acuerdo con el contenido y la forma de presentar el informe sobre la Hacienda Pública por parte del contralor. Hay sanciones, acusaciones...?
3. De qué se privaría la sociedad si la Comisión Legal de Cuentas no desempeña su función de fenecer la Cuenta.
4. Algunos contralores, por ejemplo Julio César Turbay Quintero, se quejan de que la Comisión Legal de Cuentas no estudia ni fenece rigurosamente la Cuenta, a qué obedece este hecho.
5. Qué mecanismos (instrumentos) de control podrían utilizarse de manera más efectiva para vigilar la Hacienda Pública en el país.
6. Cuáles son las consecuencias para los miembros de la Comisión Legal de Cuentas que no estudian ni fenece los informes de la Contraloría.
7. Gilberto Rondón, uno de los aspirantes al cargo de la Contraloría General de la República, en su entrevista ante el congreso dijo que el control fiscal en Colombia tiene un alcance de apenas el 18% sobre el presupuesto de la nación. En ese sentido, desde su perspectiva para que se requiera el control fiscal en el país? No bastaría con el control interno?

Principales ideas mencionadas por el funcionario durante la entrevista:

- ✓ El estudio y análisis que realizamos sobre los informes que nos envía la contraloría es puramente en principio fundamentalmente técnico con apego a lo que establece la constitución y la ley como función de esta Comisión.
- ✓ Cuando la Comisión no está de acuerdo con el contenido o la forma del informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, debe comunicar a los órganos competentes de carácter penal, fiscal, disciplinario, entre otros. Pues la comisión en sí misma no tiene un carácter sancionatorio. Además hay un problema con la ejecución de las sanciones y los procesos de investigación, que responde de una parte a la incomunicación y falta de colaboración de la órganos de control, pues de lo que hacen unos los otros ni siquiera se enteran, acompañado de trámites muy largos para sancionar a los responsables de daño al patrimonio público en lo que llega a buscarse en la determinada entidad al sujeto responsable y este por ejemplo ya no labora allí. Es difícil llevar a cabo la responsabilización.
- ✓ Sin la Comisión de Cuentas la sociedad se privaría del control político de los recursos públicos, quedaría con el panorama recortado sobre el uso de sus dineros. La sociedad se perdería la oportunidad de un control riguroso de las cuentas de la nación como el que se hace aquí.
- ✓ La comisión siempre ha venido cumpliendo con su labor de revisión del informe de la cuenta, posiblemente a lo que se refiere el Ex Contralor es a que no siempre se fenece la Cuenta, finalmente eso termina siendo una decisión en la plenaria de la Cámara que nosotros solo aconsejamos mas no determinamos.
- ✓ Las consecuencias para quienes no fenecen la cuenta están dadas en su calidad de funcionarios públicos, pero nunca han sido necesario hablar de este tema porque aquí en la Comisión se han adelantado los procesos pertinentes a la labor que nos encomendó la Constitución.
- ✓ El control fiscal en el país es importante para vigilar permanentemente los recursos del Estado y luchar contra la corrupción. El control interno no basta porque en Colombia la cultura del control no existe.
- ✓ A pesar de que la Comisión se reúne semanalmente es necesario que existe interés y voluntad del Contralor para un trabajo armónico. Con Sandra Morelli era así, ella siempre asistía a nuestras reuniones, pero con Edgardo Maya ni siquiera un delegado se ha enviado para su reemplazó.

Anexo 4. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a José Manuel Restrepo Abondano el 14 de Abril de 2015.

Por: Tatiana Paola García Zambrano

Cuestionario de preguntas:

1. Qué opina sobre la labor de control fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República y en particular sobre el control posterior como innovación de la Constitución Política de 1991.
2. Al interior de la Cámara de Representantes la Comisión Legal de Cuentas es la encargada de estudiar y fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, sin embargo, hace 7 años que la Cuenta no se fenece, qué opinión le merece esta situación.
3. Cuál es su opinión sobre el control político que ejerce el Congreso de la República.
4. Qué opina sobre el control de los recursos públicos en el país, en términos generales.

Principales ideas mencionadas por el entrevistado durante la entrevista:

- ✓ El proceso que desarrolla la Contraloría para luchar contra la corrupción ha venido siendo importante en los últimos años pero no ha logrado tener el alcance que se quisiera. El control fiscal puede ahorrarle mucho dinero al país que se pierde por cuenta de los corruptos, es ahí donde vale la pena trabajar de forma incansables. Respecto del control posterior es una herramienta que se utilizó para contener los estragos del control previo que existía anteriormente pero la demora en los juicios de responsabilidad fiscal no ha permitido que funcione correctamente.
- ✓ El control político que ejerce el Congreso de la República ha sido históricamente muy débil. Por ejemplo, aquí nunca ha tenido lugar la moción de censura como mecanismo de control. Además es evidente que al interior del Congreso hay un déficit de expertos en temas económicos que limita las apreciaciones que se puedan hacer sobre la materia económica del país. Por eso los temas económicos y fiscales de trascendencia son debatidos con desinformación y desinterés, dando como resultados los escenarios que ya conocemos.
- ✓ La importancia del control sobre los recursos públicos está dada por su naturaleza pública, de manera que cualquier esfuerzo para fortalecer los sistemas de vigilancia sobre el dinero de los contribuyentes tendrá un efecto positivo en el país, sobretodo en la confianza que tiene el pueblo en sus gobernantes.
- ✓ El no fenecimiento de esa Cuenta pone en evidencia el tema del desinterés de los congresistas sobre la situación económica del país. Hay que hacer algo para que esta función se lleve a término.

Anexo 5. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Julián Guerrero el 21 de Julio de 2015.

Por: Tatiana Paola García Zambrano

Cuestionario de preguntas:

1. ¿los instrumentos de control que utiliza el DNP para hacer seguimiento a políticas públicas e inversiones de la administración, como por ejemplo SINERGIA, son efectivos para este propósito o son de un carácter tan técnico que resultan inoperantes para evaluar la gestión del Estado?
2. Desde su punto de vista ¿el trabajo que realiza el DNP al diseñar sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos, se constituye como una función de control?
3. ¿Los sistemas de seguimiento propuestos por la entidad de planeación dan cuenta de la realidad de las políticas públicas e inversiones del Estado?
4. Consideras que sería conveniente poner más énfasis en la evaluación del impacto de las políticas e inversiones cuando se hace seguimiento de ellas? Qué instrumentos utilizaría.
5. Cuáles son las limitaciones del DNP para llevar a cabo evaluaciones sobre las políticas públicas y los programas de gobierno.

Principales ideas mencionadas por el funcionario durante la entrevista:

- ✓ Los instrumentos de control que utiliza el DNP, en especial SINERGIA que fue resultado de un plan piloto que se llevó a cabo gracias al dinero de un préstamo con el Banco Mundial, están diseñados para poder hacer tanto seguimiento como evaluación de las políticas públicas. Por eso SINERGIA ha implementado distintos tipos de evaluación para distintos

tipos de políticas que en general lo que buscan si es hacerse de una opinión que sirva para retroalimentar la labor del gobierno nacional.

- ✓ Hay un tema muy importante en lo que se refiere al desarrollo de las evaluaciones pues el DNP está obligado institucionalmente a buscar la concertación y el acuerdo con el Ministerio pertinente para llevar a cabo cualquier tipo de evaluación. Esto ha significado una limitación en el ejercicio de esta función porque no siempre las distintas carteras tienen plena disposición. En Colombia la evaluación está asociada con el juicio, con el señalamiento, por eso normalmente no se recibe con beneplácito la evaluación.
- ✓ En lo que refiere a la evaluación de impacto, es tema es aún más desafiante, pues sumada a la concertación es necesario, debido al elevado costo de este tipo de evaluación asumir los gastos de ejecución entre el ministerio que maneja la política y el DNP. Además, no todas las políticas requieren evaluación de impacto, por ejemplo, aquellas que se implementaron recientemente o aquellas que nos tan bastas que resultaría casi imposible hacer evaluación de impacto en su totalidad, como es el caso de la política de drogas. El énfasis en la evaluación de impacto depende entonces del tipo de política que se está evaluando.
- ✓ Los dientes que tiene el DNP y que durante años le han permitido exigir en cierta medida y lograr la evaluación, son la facultad de determinar el manejo y la asignación de políticas públicas, y la planeación y ejecución programas de gobierno. Esta es la razón por la cual resulta muy difícil cambiar la naturaleza del DNP, sin chequera sería muy complicado cumplir con su misión.
- ✓ En el momento de su aparición se buscó que el DNP fuera algo así como un Supra Ministerio que sirviera de apoyo a la Presidencia de la República, sin embargo aunque la entidad no ha sido ampliamente politizada, en este momento no existe ese respeto que se procuró edificar. El DNP necesita continuar tecnificándose.
- ✓ El problema del DNP es un problema de diseño institucional pues en últimas juega un papel en el que es parte del gobierno nacional y a la vez es su evaluador. Es decir, termina sino juez y parte.
- ✓ Sin duda la labor que realiza el DNP si es control sobre los recursos públicos, de hecho es un control previo y posterior que debería ser muy valioso para la administración.