

*Manuel Alberto Restrepo Medina, Rocío Mercedes Araújo Oñate,
Guillermo Ernesto Tuta Alarcón*

CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión
y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia

gtz



Cercapaz

Cooperación entre Estado y Sociedad Civil
para el Desarrollo de la Paz



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Centro de Estudios de Derecho, Economía y Sociología



Control fiscal territorial

Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia

Control fiscal territorial

Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia

Manuel Alberto Restrepo Medina
Rocío Mercedes Araújo Oñate
Guillermo Ernesto Tuta Alarcón

COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2010 Editorial Universidad del Rosario
© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
© 2010 Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ
© 2010 Manuel Alberto Restrepo Medina, Rocío Mercedes Araújo Oñate,
Guillermo Ernesto Tuta Alarcón

ISBN: 978-958-738-139-9

Primera edición: Bogotá, D.C., agosto de 2010
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Lina Morales
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Imprenta: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S.A.
Editorial Universidad del Rosario
Cra. 7 No. 13-41 Oficina 501 Tel.: 2970200 ext. 7724
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario

Restrepo Medina, Manuel Alberto, et ál.

Control fiscal territorial: validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia / Manuel Alberto Restrepo Medina, Rocío Mercedes Araújo Oñate y Guillermo Ernesto Tuta Alarcón.
Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario, 2010.
194 p. Incluye CD – (Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-738-139-9

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL – COLOMBIA / AUDITORÍA FISCAL – COLOMBIA / DEREHO ADMINISTRATIVO / GOBIERNO LOCAL - COLOMBIA / COLOMBIA – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / I. ARAÚJO OÑATE, ROCIO MERCEDES / II. TUTA ALARCÓN, GULLERMO ERNESTO / III. TÍTULO. / IV. SERIE.

350.009861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación.....	11
-------------------	----

Primera parte

Validación organizacional y misional del modelo de contraloría tipo

1. Introducción.....	19
2. Validación del componente organizacional del modelo.....	21
2.1. Papel del modelo estándar de control interno y los sistemas de gestión de la calidad en la contraloría tipo	21
2.2. La orientación institucional y la planeación estratégica.....	22
2.3. La planeación de los procesos misionales	25
2.4. Los procesos de apoyo	28
2.5. Los procesos de evaluación, control y mejora.....	29
2.6. Consolidación administrativa para el mejoramiento continuo	30
2.7. Líneas de base y proyección del mejoramiento	32
2.8. Sistematización de áreas clave del modelo tipo e identificación de mejoramiento	36
3. Validación del componente misional del modelo de contraloría tipo	52
3.1. A manera de introducción: corrupción, pobreza y control fiscal.....	52
3.2. Fundamentos del modelo y principales lecciones aprendidas en el proceso de acompañamiento de su implementación.....	57
3.3. Principales características del modelo.....	60
4. Consideraciones finales	89

Segunda parte
Validación de las estrategias para el desarrollo
del control fiscal social

1.	Introducción.....	95
2.	Diagnóstico	98
3.	Hacia la eficacia del control fiscal social	102
3.1.	Presupuestos de organización y planes estratégicos hacia la construcción de un sistema de control fiscal social	103
3.2.	Armonización de los planes estratégicos y del MECI	105
3.3.	Gobierno en línea y el sistema de control fiscal social	107
4.	Estrategias planteadas para la conformación de un sistema de control fiscal social.....	109
4.1.	Organización de la sociedad civil a través de la promoción de la constitución legal de asociaciones y veedurías.....	112
4.2.	Organización de la sociedad civil a través de la creación de bancos de datos constituidos por la información relativa a las asociaciones y veedurías ciudadanas	123
4.3.	Fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal	126
4.4.	Fortalecimiento del sistema de petición, quejas y reclamos....	139
4.5.	Fortalecimiento del observatorio de medios	145
4.6.	Fomento de actividades de cooperación y coordinación entre contralorías territoriales para aumentar el intercambio de información, experiencias y fomento de redes de ciudadanos	149
4.7.	Fortalecimiento de las relaciones de la contraloría con las oficinas de control interno	151
4.8.	Fortalecimiento de las relaciones de la comunidad científica y tecnológica con las contralorías territoriales.....	152

Tercera parte

Propuestas normativas para el mejoramiento del ejercicio
del control fiscal y el fortalecimiento de las
contralorías territoriales

1.	Antecedentes y consideraciones preliminares	157
2.	Exposición de motivos	160
2.1.	Antecedentes y consideraciones generales	160
2.2.	Caracterización general del modelo de contraloría tipo y aplicación de un pilotaje en la Contraloría de Manizales	164
2.3.	Lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de contraloría tipo en la Contraloría de Manizales en orden a su sostenibilidad	168
2.4.	Identificación de condiciones normativas básicas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal.....	174
3.	Texto del articulado	184

Anexos en CD adjunto

Presentación

El Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, por encargo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en Colombia, a través de sus programas Prodespaz y Cercapaz, desde el año 2005 ha venido desarrollando una investigación en varias fases, con el objeto de efectuar un diagnóstico del ejercicio de la función de control fiscal, especialmente a nivel territorial, así como de formular y aplicar propuestas encaminadas a su mejoramiento.

Este interés de la cooperación internacional en apoyar este tipo de investigaciones nace del propósito de considerar que el mejoramiento de las instituciones de control fortalece el sistema democrático y que la profundización del modelo de descentralización territorial requiere calificar la gestión de las instituciones controladoras en el nivel territorial, así como legitimar su gestión en la ciudadanía, mediante la creación de instrumentos que le permitan interactuar con aquellas.

En ese orden de ideas, en un primer resultado de la investigación se publicó el libro *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*, en el que se hizo un diagnóstico de la institucionalidad del control fiscal, respecto de la cual se encontraron diferentes disfuncionalidades tanto a nivel constitucional como en el orden legal, y se avanzó en el diagnóstico de la eficiencia y la eficacia de las entidades encargadas del ejercicio de la función fiscalizadora a partir de las estadísticas recogidas por la Auditoría General de la República (AGR) desde el año 2002.

Aparte de las recomendaciones de los ajustes requeridos a nivel constitucional para mejorar el entorno institucional del ejercicio del control fiscal y de las aproximaciones a partir de las cifras de la AGR sobre el desempeño de las contralorías territoriales, el informe final de esta primera fase de la investigación adelantada concluyó recomendando el desarrollo de un trabajo de campo para efectuar un balance del ejercicio de la función fiscalizadora en el ámbito territorial.

Con base en esa recomendación, se estructuró una segunda fase de la investigación, para cuya instrumentación se elaboraron indicadores con el fin de medir el desempeño de las contralorías territoriales en cinco áreas estratégicas de las actividades misionales y de apoyo. Tales áreas fueron: grado de profesionalización y énfasis misional, efectividad de la vigilancia, calidad del control fiscal, responsabilidad fiscal y participación ciudadana.

El diagnóstico realizado, contenido en la publicación titulada *Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las contralorías territoriales*, mostró un alto grado de atraso en la plataforma organizacional que permite mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora, por lo cual el siguiente paso del proyecto fue estructurar un modelo flexible de optimización de la gestión organizacional de las contralorías, compatible con el modelo estándar de control interno (MECI) y el sistema de gestión de la calidad en el sector público (SGCSP), que luego pudiera ser validado a través de experiencias piloto con el acompañamiento del propio proyecto.

Dicho trabajo concluyó con la publicación de la obra *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*, en el que se exponen los elementos mínimos con que a nivel organizacional debe contar una contraloría territorial para ser exitosa misionalmente, los cuales se relacionan a continuación:

- Aspectos propiamente organizacionales: procesos de planeación estratégica, procesos misionales, manuales de funciones, descriptivos de cargos, estructura interna, delimitación de procesos misionales y de apoyo.
- Aspectos técnicos: manuales de procedimientos, uso de formatos estandarizados, manejo de archivo, plataforma tecnológica, medios de transporte.
- Recursos humanos: sistema de ingreso y ascenso por concurso de méritos, evaluación de la planta de personal, escalas salariales, cargas de trabajo, planes de capacitación, políticas de personal, código de ética, conformación de los equipos de auditoría.
- Comunicaciones: comunicaciones internas, relaciones públicas, relaciones con otras entidades estatales y rendición de cuentas.

- Aspectos económicos y gastos operacionales: política presupuestal, adecuación de instalaciones físicas, transporte, viáticos y otros gastos.
- Gestión de calidad y conocimiento: monitoreo de la eficiencia y cumplimiento de los estándares en los procesos de auditoría, sistema de gestión de calidad, sistema de información gerencial, dirección y apoyo administrativo, aplicación de indicadores de desempeño.
- Requerimientos específicos de auditoría.

Adicionalmente, este modelo se completó con la formulación de un conjunto de estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, de tal manera que el empoderamiento de la ciudadanía en la vigilancia de lo público sirviera como instrumento legitimador de la institucionalidad del control fiscal en el territorio.

Esta propuesta de modelo de contraloría tipo (CT) ha venido siendo probada desde el año 2008 en la Contraloría de Manizales como piloto y replicada en otras contralorías territoriales (Cúcuta, Valledupar, Caldas, Norte de Santander y Cesar) con el apoyo de la GTZ a través del acompañamiento técnico de expertos de la Universidad del Rosario, y otras más lo han acogido como referente para el desarrollo de sus objetivos estratégicos (Cartagena, Caquetá, Cali y restantes contralorías del Eje Cafetero). Además, fue asumida como uno de los referentes de su gestión por el actual Auditor General de la República, evidenciada tanto en la presentación de su candidatura al Consejo de Estado como en su discurso de posesión.

Teniendo en cuenta los antecedentes relatados, el objeto de la presente obra es describir la experiencia adquirida en el trabajo de campo llevado a cabo, de manera que a partir de las lecciones aprendidas se muestren los resultados de la validación de los aspectos organizacionales y de participación ciudadana del modelo de contraloría tipo; se formulen los elementos misionales de este y se planteen los requerimientos normativos para darle sostenibilidad al modelo y mejorar las condiciones para un ejercicio técnico de la función de control fiscal. De acuerdo con este objeto, el libro se ha estructurado en tres partes, como se reseña a continuación.

La primera parte se ocupa de los elementos organizacionales y misionales del modelo de contraloría tipo. Respecto de los primeros, se confirma la aplicación de la matriz elaborada en la propuesta del modelo y se adiciona y enriquece a partir de los siguientes elementos: el papel del MECI y el SGCSP; el valor de la planeación estratégica en la orientación institucional; la articulación de los procesos de apoyo a los procesos misionales; el establecimiento de procesos de evaluación, control y mejora; la consolidación administrativa para el mejoramiento continuo y la necesidad de levantar líneas de base para la proyección del mejoramiento.

En cuanto a los elementos de carácter misional, referidos principalmente a los procesos de control fiscal macro y micro, su definición se contextualiza a partir del papel que debe jugar el ejercicio de la función de control para ayudar a la reducción de la pobreza y la corrupción. Desde esa aproximación, los fundamentos que definen el contenido misional de la contraloría tipo y que se detallan en este apartado son los siguientes: la definición del ciudadano como centro de la acción de la gestión pública y del control fiscal; la legitimación de las contralorías por la medición y divulgación de sus resultados, beneficios e impactos; el empleo del control fiscal posterior inmediato o en tiempo real y de la función de advertencia; la focalización del control macro en los planes de desarrollo y en las políticas públicas; el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al servicio del control fiscal social; el desarrollo de la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Audite Territorial y la promoción de la creación de un sistema unificado de control gubernamental.

En la segunda parte del libro, se plasman las experiencias de la puesta en práctica de las estrategias para el desarrollo del control fiscal social, partiendo del diagnóstico de la situación encontrada en las contralorías del proyecto, continuando con la presentación de los elementos articuladores de la eficacia del control fiscal social y concluyendo con el balance de la aplicación de las estrategias definidas, a saber: organización de la sociedad civil a través de la promoción de la constitución legal de asociaciones y veedurías; organización de la sociedad civil a través de la creación de bancos de datos constituidos por la información relativa a las asociaciones y veedurías ciudadanas; fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal;

fortalecimiento del sistema de petición, quejas y reclamos; fortalecimiento del observatorio de medios; fomento de actividades de cooperación y coordinación entre contralorías territoriales para aumentar el intercambio de información, experiencias y fomento de redes de ciudadanos; fortalecimiento de las relaciones de la contraloría con las oficinas de control interno; y fortalecimiento de las relaciones de la comunidad científica y tecnológica con las contralorías territoriales.

La tercera parte de la obra muestra las actividades desarrolladas por el proyecto en el ámbito de las propuestas normativas, a partir de los insumos provistos por la experiencia del trabajo de campo adelantado, con dos finalidades: de una parte, garantizar la sostenibilidad del modelo, mediante la incorporación en un proyecto de ley de medidas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control por parte de las contralorías territoriales, basadas en la caracterización organizacional y misional del modelo de contraloría tipo. Y, de otra parte, incidir sobre la regulación actual para crear condiciones normativas que permitan el mejoramiento cualitativo y el fortalecimiento del ejercicio del control fiscal en todos los niveles, con especial énfasis en el territorial, en cuatro ejes temáticos: garantías de independencia, relaciones con el control político, diseño de la estructura del control fiscal y efectividad de los mecanismos de responsabilidad.

Adicionalmente, este libro está acompañado de un CD, que contiene los siete anexos que se referencian a lo largo de la obra, los cuales sirven de apoyo a la investigación desarrollada.

Finalmente, los autores agradecen el acompañamiento que, durante la ejecución del proyecto y en especial de esta fase de validación del modelo, se tuvo por parte de la GTZ, principalmente en cabeza del Sr. Ismael Contreras Cuéllar, cuya intervención fue determinante para garantizar la participación efectiva de las contralorías que hicieron parte del proyecto. Así mismo, destacan los aportes y sugerencias efectuados por el Sr. Peter Dineiger, experto internacional de la GTZ, observaciones que fueron fundamentales para mejorar la calidad tanto del proceso de validación como del relato de su experiencia.

Primera parte

Validación organizacional y misional del modelo de
contraloría tipo

1. Introducción

En el primer semestre del 2008, se inició en la ciudad de Manizales el trabajo de implementación del proyecto de fortalecimiento del control fiscal territorial, denominado modelo de contraloría tipo, que escogió al organismo de control fiscal de la capital del departamento de Caldas como entidad piloto.

Ello en razón a la voluntad que manifestó el Contralor en sus propuestas de gobierno y de plan estratégico, las cuales señalaban como propósito construir una nueva manera de realizar el control a los recursos públicos, basada no solamente en el “deber ser”, sino, especialmente, en el “saber hacer” y en hacer bien la tarea con amplia participación de la ciudadanía y con el apoyo de los últimos desarrollos tecnológicos, propuesta que coincidía plenamente con los postulados del proyecto.

El modelo incluía también el diseño participativo de unos instrumentos de medición no tanto de la gestión como de los resultados, efectos e impactos –o cadenas de impactos– que las contralorías pudieran propiciar o generar en los distintos niveles de la administración territorial objeto de su control, en lo macro y en lo micro, gracias a la formulación y aplicación de un correcto direccionamiento estratégico en ellas y a unos claros propósitos misionales de incidir positivamente en la transformación y el mejoramiento de la gestión pública en distritos, municipios y departamentos, en el corto, mediano y largo plazo.

Al proponerse desde la planeación estratégica objetivos claros de mejoramiento de sus vigilados, el organismo de control estaría además posibilitando dar cuenta de los efectos de sus actuaciones y contribuyendo indirectamente al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, pero especialmente de aquellos más vulnerables, a quienes deben ir orientadas las distintas políticas, programas y proyectos que involucran volúmenes importantes de recursos públicos, objeto del control fiscal.

Conocidos los propósitos y la dinámica de trabajo propuesta por el nuevo Contralor, la GTZ y la Universidad del Rosario, en desarrollo del proyecto que hace parte del programa Cercapaz, iniciaron el proceso de acompañamiento, a partir de los necesarios ajustes al Plan Estratégico 2008-2011 y demás planes institucionales, compartiendo los elementos conceptuales del modelo, los aportes de experiencias y prácticas de reconocido valor agregado en otras

contralorías, realizando sugerencias y retomando a su vez las buenas prácticas de gestión implementadas por la Contraloría Municipal de Manizales para retroalimentar el modelo.

De manera que se han venido probando en la práctica aquellos elementos conceptuales de la metodología que demuestran las bondades de la propuesta cuando se focaliza adecuadamente el trabajo y se coloca en primer lugar al ciudadano como propósito, principio y fin último de la gestión pública y del control fiscal a esta. Y cuando se da prioridad al desarrollo e implementación de instrumentos técnicos y tecnológicos de gestión y de control que posibiliten el control social y garanticen la visibilidad y transparencia de las actuaciones públicas.

Una vez conocidos los primeros resultados positivos, fueron varias las contralorías que informaron su voluntad de iniciar procesos similares al de Manizales. El proyecto apoyó las iniciativas y se inició el respectivo acompañamiento en las contralorías departamentales de Caldas, Cesar, Norte de Santander, y municipales de Valledupar y Cúcuta. En ellas se ha venido avanzando con distintas velocidades y con enfoques propios del trabajo y de las particularidades de cada una. La primera lección aprendida consiste en que no basta con la manifestación de la voluntad de emprender la tarea, sino de liderar en toda su extensión y dimensión la implementación del modelo y garantizar su sostenibilidad.

Los ejes articuladores del modelo de contraloría tipo son los procesos administrativos de apoyo y los procesos misionales. Sobre los primeros se han venido realizando acciones específicas de mejoramiento en seis áreas estratégicas de la organización, cuyo grado de avance se viene midiendo a través de la aplicación de una matriz (ver matriz “Sistematización de áreas clave del modelo tipo e identificación de mejoramiento” al final de la primera parte de este capítulo), en la cual se consignan las variables susceptibles de intervención, mejoramiento y medición en cada componente.

Sobre los segundos, los procesos misionales, las intervenciones se han concentrado en la aplicación y puesta en práctica de distintas ideas y propuestas creativas que se habían ventilado desde tiempo atrás en diversos escenarios de los mismos organismos de control y la academia, como respuesta a la poca

efectividad y oportunidad del control fiscal. De forma que se ha venido realizando un *benchmarking* en relación con las mejores prácticas en materia de identificación y caracterización de procesos en las contralorías, las calidades de los productos de cada proceso, la formulación y aplicación de planes estratégicos y de actividades, planes y programas de auditoría de ejecución inmediata y metodologías de evaluación de políticas públicas, todo ello utilizando como plataforma las TIC, hasta llegar a construir un modelo de e-control. Y, lo que resulta fundamental en la propuesta, teniendo siempre como referente de todas las actuaciones a la ciudadanía como protagonista y destinataria de la función controladora. Los resultados parciales de este trabajo y las lecciones aprendidas se evalúan en el presente documento.

2. Validación del componente organizacional del modelo

2.1. Papel del modelo estándar de control interno y los sistemas de gestión de la calidad en la contraloría tipo

El desarrollo del eje articulador de los procesos administrativos de apoyo para “arreglar la casa por dentro” tuvo un elemento facilitador para su mejoramiento con el establecimiento de un marco normativo de carácter legal que hizo obligatoria para las entidades públicas la adopción y certificación del SGC o sistema de gestión de la calidad y la adaptación de su sistema de control interno a la metodología del MECI o modelo estándar de control interno.¹ Buena parte de los requerimientos formulados por el modelo de contraloría tipo (que se había basado entre otras metodologías, en el modelo de excelencia empresarial EFQM, comúnmente utilizado en los países que conforman la Unión Europea) corresponde a los contenidos de estas dos herramientas, por lo cual la imperatividad legal para su adopción hizo que los primeros meses de la ex-

¹ Las principales definiciones y correlaciones entre el modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad adoptado en Colombia pueden consultarse en el Decreto 4110 del 2004, “por el cual se reglamenta la Ley 872 del 2003 y se adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública”, y en el Decreto 4485 del 2009, “que adopta la actualización de la norma NTCGP 1000”. De igual manera, en el Decreto 1599 del 2005, “por el cual se adopta el modelo estándar de control interno para el Estado colombiano”.

perencia en la entidad escogida como piloto se concentraran en estos aspectos organizacionales.

En consecuencia, se orientó el trabajo de tal forma que la construcción participativa de un modelo de contraloría tipo recogiera aquellos postulados universalmente probados y aceptados, y algunas líneas de acción probadamente exitosas, que resultaran fundamentales en cada una de las etapas que conforman el ciclo planear, hacer, verificar y actuar en las organizaciones.

El ciclo planear se ha venido materializando como un proceso dinámico en toda la planeación estratégica formulada participativamente por la alta dirección de la contraloría y que tiene como propósito principal el mejoramiento continuo del organismo de control y de los vigilados.

Por su parte, el ciclo hacer se manifiesta y realiza a través de sus procesos misionales y de apoyo; el ciclo verificar, mediante las evaluaciones generales del desempeño por procesos, monitoreos y seguimientos que sirven de fundamento para que, finalmente, en el ciclo actuar se puedan tomar nuevas decisiones e iniciar o ajustar los planes.

2.2. La orientación institucional y la planeación estratégica

La primera actividad de acompañamiento del proyecto de contraloría tipo tuvo como materia de estudio la formulación de la planeación estratégica, que ya había sido adelantada por el Contralor y su equipo de colaboradores. Respondía plenamente al programa de gobierno que el candidato a Contralor había presentado ante el tribunal respectivo y ante el concejo de la ciudad y recogía los propósitos generales y específicos por lograr en los cuatro años, con sus respectivas estrategias. Así mismo, contenía el deber ser exigido por la Constitución Política y las normas que reglamentan la gestión y el control fiscal.

Pero, de manera simultánea y para efectos del acompañamiento, se compararon, por parte de los consultores del proyecto, los planes estratégicos y de acción de la mayoría de contralorías territoriales.

De dicha evaluación saltó de bulto una preocupante omisión, con algunas pocas excepciones, en cuanto a que las contralorías territoriales no planifican ni realizan con el debido rigor técnico el control fiscal macro al sujeto de control entidad territorial; ni a la formulación, presupuestación, ejecución y

resultados de las políticas públicas, que involucran decisiones sobre grandes volúmenes de recursos.

Tal actividad se limita a la preparación de los informes que la ley y las ordenanzas o acuerdos les exigen, sin realizar en ellos verdaderas evaluaciones de gestión y de resultados globales, análisis del entorno y tendencias de la gestión fiscal macro en la entidad territorial, entendida esta como el departamento, distrito o municipio.

Tampoco se pronuncian sobre el grado de cumplimiento de los principios de la gestión fiscal (economía, eficiencia, eficacia, equidad, valoración de costos ambientales) en todo el ámbito de la jurisdicción de los gobernadores y alcaldes, objeto de su vigilancia, ni sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo, su financiación, la calidad del gasto involucrado en los proyectos, ni acerca del grado de cumplimiento de los programas y las políticas.

En fin, de una primera revisión a los planes estratégicos y de acción, algunos de ellos publicados en las páginas web de cada contraloría, se pudo evidenciar esta primera situación de debilidad del control macro, en cuanto a que no se aplican en todo su rigor los sistemas de control fiscal de gestión y resultados de que trata la ley. En el siguiente apartado de este capítulo, se describen algunas reflexiones recogidas de la experiencia del “saber hacer” para enfrentar de manera conjunta esta necesidad.

Una vez estudiados los planes estratégicos, se adelantó la evaluación de los planes de acción o de actividades anuales que “desdoblan” el plan estratégico en aquellas actividades que se van a realizar durante la vigencia en curso para materializar su cumplimiento. No siempre se encontraron debidamente correlacionados de manera directa los propósitos globales u objetivos estratégicos con las actividades por desarrollar durante el año respectivo –por cada uno de los procesos misionales y de apoyo– incluidas en los planes de acción.

De la misma forma, se identificaron debilidades en la formulación de metas, indicadores y las respectivas fórmulas. Se recomendó un modelo tipo de plan de acción que sirva como instrumento de gestión, por procesos, pero también de evaluación y medición de resultados globales, que se incluye en los anexos del presente documento.

Ahora bien, en cuanto a los planes generales o anuales de auditoría –para direccionar el control fiscal micro a las empresas, entidades y dependencias individualmente consideradas–, hay que señalar algunos avances en lo referente a su concertación y publicación con la Contraloría General de la República (CGR) en el Plan Nacional de Auditorías, lo que contribuye a conocer previamente las actuaciones de todos los organismos de control fiscal del país; a coordinar acciones conjuntas o complementarias con las contralorías municipales, departamentales, y gerencias departamentales de la CGR; a evitar concurrencias no concertadas o actuaciones desarticuladas.

Igualmente, gracias a la unificación de criterios sobre los contenidos del plan orientados desde las distintas versiones del Audite (guía de auditoría gubernamental expedida por la CGR), se cuenta con planes generales o planes anuales de auditoría cuya elaboración ha mejorado y responde mínimamente a criterios técnicos.

No obstante, en la construcción del Plan General de Auditoría (PGA) es preciso recomendar, como lo ha hecho la contraloría piloto, la separación clara de las actuaciones de control sobre la gestión fiscal realizada en la vigencia inmediatamente anterior e informada en la cuenta anual de las actuaciones de control sobre los resultados de la gestión fiscal que se está llevando a cabo durante la vigencia en curso.

Esto último para privilegiar y garantizar desde la misma planeación el control fiscal posterior inmediato, ante los cada vez menos oportunos y efectivos resultados que ofrece el actual modelo de rendición y revisión anual de cuentas, sumado a la poca efectividad que en un buen número de sujetos vigilados ha presentado el control interno administrativo, en términos de prevención de prácticas que ponen en alto riesgo los recursos públicos y su aplicación en los diversos programas y proyectos.

En consecuencia, la entidad piloto, dentro de su PGA y adicional o complementario a este, viene aplicando y privilegiando la ejecución de un capítulo denominado “Plan de Auditoría Express”, el que, además de las auditorías previamente planeadas a la gestión fiscal que está realizando la administración durante la vigencia en curso, permite incorporar en cualquier momento todas aquellas que resulten de los análisis de riesgos y sobre la importancia relativa

de temas que requieren un pronunciamiento inmediato, como, por ejemplo, las surgidas del control político, del control ciudadano o del observatorio de medios. Es un plan dinámico que se construye, entre otras formas, de manera participativa con los aportes de la comunidad canalizados a través de las TIC que se han venido creando con esos propósitos, como el Sistema Integrado de Vigilancia y Control Social (Sivicos) y para el Control de Obras (Cobra). O de las peticiones, quejas y denuncias de la ciudadanía.²

La entidad piloto también cuenta con un equipo de trabajo –Grupo Auditor de Reacción Inmediata (GARI)–, el cual está regulado por acto administrativo y conformado por servidores calificados que realizan ese tipo de control y preparan las advertencias o pronunciamientos respectivos, que se acercan al control en tiempo real. Esta experiencia exitosa ha venido siendo replicada en las contralorías del proyecto departamental de Caldas y municipal de Valledupar, pero además en otros organismos de control fiscal que han compartido las bondades y necesidades de este tipo de control oportuno y efectivo.

Pero hay más. La experiencia ha demostrado que resulta imperativo también que, desde la misma planeación estratégica de cada contraloría, se disponga de una voluntad transformadora de la realidad que se vigila, a través de direccionamientos propios y metas claras, para incidir en el mejoramiento de la gestión pública, así como que debe disponerse de información suficiente para crear las líneas de base sobre las cuales construir las proyecciones de los mejoramientos, beneficios e impactos positivos esperados de la labor fiscalizadora en la entidad territorial.

2.3. La planeación de los procesos misionales

Con el apoyo de la matriz de seguimiento, se pudo determinar también que todavía en buena parte del nivel territorial del control fiscal no se organiza el trabajo de las contralorías mediante el modelo de operación por procesos, lo

² Este tipo de control inmediato se ampara en la definición legal que determina que “por control posterior se entiende la vigilancia sobre las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos (...). Para el ejercicio del control posterior y selectivo, las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes” (Ley 42/93, art. 5°).

que significa que aún se mantiene una visión de dependencias que realizan múltiples actividades, entre ellas, por ejemplo, quienes realizan auditorías tienen otras funciones como las de elaboración de los informes macro.

En aquellos organismos de control fiscal que han logrado su certificación en la norma de calidad NTCGP 1000:2004 y que tienen un buen nivel de avance de implementación del MECI, como sucede en la entidad piloto, han identificado como procesos misionales los siguientes: el proceso de control fiscal macro, el proceso de control fiscal micro, el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva y el proceso transversal de participación ciudadana.

El proceso macro se ocupa del examen global de la entidad territorial municipio o departamento; de la evaluación de las políticas públicas formuladas, su presupuestación, ejecución e impactos; de los planes –Desarrollo, Indicativo, Ordenamiento Territorial (POT), otros–, de los programas y macroproyectos; de los agregados fiscales, presupuesto, deuda pública, recursos naturales y medio ambiente. Además tiene a su cargo los sectores (salud, infraestructura, servicios públicos, educación, transporte, saneamiento básico).

El proceso micro se ocupa de la auditoría a las entidades individualmente consideradas: empresas, institutos, establecimientos públicos, dependencias, secretarías, particulares que manejan recursos públicos.

Es evidente que la extrema escasez de recursos en un buen número de contralorías no les permite disponer de equipos de trabajo –separados de los que realizan auditorías– especializados en el control macro, en el examen de las políticas y de las implicaciones de las decisiones y actuaciones globales de los gobernantes. Pero esa circunstancia no debe impedir que identifiquen claramente ese proceso misional y de operación dentro de la organización, lo caractericen adecuadamente, definan sus insumos y sus productos, y establezcan las disposiciones normativas por las que se guía, sus procedimientos, alcances y responsables; y, así mismo, que determinen también cuáles deben ser las calidades y contenidos de carácter obligatorio de los productos del proceso macro, frente a las necesidades del control político, los sujetos de control y la sociedad, como informes o pronunciamientos de evaluación de políticas y programas. Adicionalmente, que establezcan alianzas estratégicas, allí donde

sea posible, con universidades u otras organizaciones interesadas que puedan aportar a dichas evaluaciones.

A manera de lección aprendida, al contar con procesos y procedimientos claramente definidos, la contraloría piloto ha podido acudir, por ejemplo, a otras instancias, como estudiantes universitarios (a partir de convenios), grupos de expertos (diálogo de saberes), mesas de trabajo sectoriales, entre otros, donde se enriquece el ejercicio del control macro, mediante el análisis de situaciones particulares que a su vez permiten construir insumos para la formulación de políticas públicas, las cuales, como lo indica el lema institucional, tienen impacto de ciudad.

A comienzos de marzo del 2010, la contraloría contaba con ciento sesenta y tres estudiantes de últimos grados en distintas disciplinas del saber, trabajando en proyectos específicos de la entidad de control, incluidos los directamente relacionados con la atención de la participación ciudadana.

De igual forma, con el propósito de enfocarse en procesos auditores de mayor importancia y “aliviar la carga” que representan cerca de ochenta instituciones educativas del municipio, la contraloría piloto implementó estrategias que dinamizan la rendición de la cuenta y la evaluación de los Fondos de Servicios Educativos (FSE), constituyendo, conjuntamente con la Asociación de Directivos Docentes de Caldas (Asdecal) y con la Secretaría de Educación Municipal, un Comité Interinstitucional de Apoyo a la Educación Municipal (Ciapem), donde se simplificaron los mecanismos de rendición de cuentas de estos actores y se diseñaron cartillas con el fin de optimizar la gestión administrativa y financiera para el control fiscal de estas entidades.

En vigencias anteriores se requerían mayores recursos de tiempo y personal para ejercerles auditorías efectivas. Con esta estrategia, que tiene un componente preventivo y de capacitación a los actores (rectores, funcionarios de los FSE), se liberan recursos para centrarse en otros sujetos de control que por su materialidad e importancia relativa requieren ser auditados con mayor atención, pero garantizando a su vez que la gestión organizacional de las instituciones educativas se ciña a la normatividad aplicable.

Otro factor de éxito para el cumplimiento de las actividades misionales se evidencia en el nivel de apoyo hacia y desde las oficinas evaluadoras del

sistema de control interno de las entidades vigiladas. Por ejemplo, en la entidad piloto, el Contralor se apersonó del tema, diseñó y aplicó un efectivo y certero plan de persuasión, capacitación y mutua colaboración con los servidores públicos responsables de esas funciones en la ciudad, lo que ha permitido disponer de un sistema unificado de control en el municipio, un mapa de riesgos institucional y de la entidad territorial, y unos informes de referencia expeditos para orientar la labor fiscalizadora.

Finalmente, la adecuación organizacional para enfrentar el cumplimiento de las actividades misionales implica una necesaria y eficiente articulación de los planes que orientan las actuaciones macro y micro del control fiscal con la participación ciudadana, a fin de garantizar la oportunidad del control, la pertinencia y utilidad de este frente a las expectativas que la sociedad tiene de sus resultados y de los beneficios y cadenas de impactos que pueda generar.

2.4. Los procesos de apoyo

Aquí, nuevamente, aquellas contralorías que han logrado un buen nivel de desarrollo de sus sistemas de control interno y de gestión de la calidad han identificado y caracterizado sus procesos de apoyo, como gestión del talento humano, gestión documental, gestión de recursos físicos y financieros, gestión de información, gestión jurídica. A partir de esa definición, las contralorías han avanzado en la caracterización de estos procesos, determinando y documentando: soportes normativos, alcance, interacciones, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman.

Esto ha permitido a la entidad piloto y a aquellas otras contralorías que disponen de similar organización de su trabajo maximizar la disponibilidad de su personal destinado a la actividad misional y alcanzar apropiados estándares de calidad en el cumplimiento del PGA y su componente de auditorías en tiempo real, en las dos vigencias más recientes. Para ello, han reforzado su adecuación interna con la adopción de estrategias de racionalización de sus propios recursos de talento humano, sirviéndose en el apalancamiento en las oficinas evaluadoras del sistema de control interno de los sujetos de control, contribuyendo a su fortalecimiento mediante jornadas de capacitación altamente participativas

hacia la construcción de mejores prácticas de auditoría interna y funcionalidad del ambiente de autocontrol.

La aplicación del sistema de gestión de calidad y los mecanismos de control interno le han permitido a la contraloría piloto cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo a las limitaciones sobre gasto público y propiciando impactos positivos en los sujetos vigilados y en la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal, recurriendo a alianzas estratégicas, como se señaló anteriormente con universidades (Rosario, Nacional, Autónoma y Católica de Manizales y de Caldas); con la GTZ; con la Embajada y el Consejo Británico; con la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas); con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; con la Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales; con la totalidad de rectores de las instituciones educativas públicas del municipio, organismos no gubernamentales y entidades oficiales del nivel local y nacional, así como con la red de Sivicos, compuesta hoy por ciento ocho ciudadanos que vigilan y monitorean la actividad contractual de los sujetos vigilados, generando sinergias en la planeación y consecución de recursos y en organización del trabajo.

2.5. Los procesos de evaluación, control y mejora

El punto de partida para garantizar el mantenimiento de la calidad de la gestión y el mejoramiento de los resultados de su actividad misional ha sido la formulación, aplicación y seguimiento del plan estratégico y los planes de acción por procesos, en la medida en que sus objetivos apuntan tanto a la sostenibilidad del sistema de gestión de la calidad y el ambiente de autocontrol como al desarrollo de acciones concretas y mensurables en el ejercicio de sus competencias normativas de control.

El seguimiento al plan estratégico y a los planes de acción está asociado a una matriz de indicadores que permite medir el cumplimiento por objetivos, estrategias y actividades. El plan de acción o de actividades anuales, global y por procesos, incorpora de manera precisa las metas, nombre de indicador, fórmula, unidad de medida, cronograma, responsable y columnas de seguimiento. Este instrumento es el soporte de medición de la gestión y de sus resultados. Y es la fuente para el seguimiento y determinación de los beneficios del control fiscal.

La contraloría piloto realiza tres evaluaciones participativas durante el año de sus planes, objetivos, metas, indicadores y demás instrumentos gerenciales para la toma de decisiones, y actualiza y publica en la intranet los resultados de las evaluaciones y los reajustes a la planeación.

2.6. Consolidación administrativa para el mejoramiento continuo

Gracias a la adopción y certificación de sus sistemas de control interno y gestión de la calidad en cumplimiento de los mandatos legales, la entidad piloto y de igual manera todas aquellas otras que consiguieron tales niveles de organización certificados han logrado mejorar su gestión administrativa, de forma que, al contar con una base adecuada y funcional para poder operar, están en condiciones óptimas que les permiten concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de su actividad misional, poniendo en práctica las recomendaciones contenidas en el modelo de contraloría tipo y sus propias iniciativas.

Como antes se indicaba, los sistemas señalados comparten en lo fundamental los mismos elementos –aunque en algunos casos con diferente denominación– con los definidos en la metodología de contraloría tipo. Pero los sistemas de gestión de la calidad y del MECI no son un fin, son apenas instrumentos o medios –muy importantes– para organizar el trabajo y lograr los fines de la organización.

La contraloría tipo es un concepto superior, trasciende lo meramente organizacional interno y se proyecta “hacia afuera”; es un factor de cambio y de mejoramiento de la realidad que vigila. El SGC y el MECI le han permitido a la contraloría “organizar su casa por dentro” y estar plenamente preparada para ser eficaz y efectiva en el cumplimiento de sus obligaciones misionales en términos de resultados y con posibilidades de propiciar impactos en los sujetos de control, el municipio o departamento y en los ciudadanos.

La contraloría tipo actúa como un elemento de transformación y mejoramiento permanente de la gestión pública a corto, mediano y largo plazo; entonces, debe consolidarse también como un componente decisivo en el sistema de pesos y contrapesos en la entidad territorial y en la construcción de la democracia local, con la participación activa de la ciudadanía.

Como referente para las contralorías que resuelvan ser modelo de control fiscal, la contraloría tipo –en donde opera– logra la maximización del presupuesto medio vigilado por funcionario misional; alcanza altos estándares de calidad del control fiscal y del cumplimiento del PGA tanto vigencia pasada como presente. Como control externo, se ampara en las oficinas evaluadoras del sistema de control interno de los sujetos de control en el municipio; propicia la creación, lidera y contribuye al fortalecimiento del sistema unificado de control gubernamental con todas las agencias de control de la arquitectura territorial que vigila; tramita eficaz y eficientemente los procesos de responsabilidad fiscal, y es efectiva en el recaudo de los dineros provenientes de los fallos; registra altos estándares de eficacia y efectividad en la promoción y práctica del control fiscal social, y en la atención de las denuncias ciudadanas.

También identifica y caracteriza sus procesos: misionales, de apoyo, de direccionamiento estratégico y de evaluación para la toma de decisiones y el mejoramiento continuo. Sus productos permiten determinar de manera clara y contundente el cumplimiento de los principios de la gestión pública –eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales– y el impacto de esta en los distintos sectores de la población a los que está dirigida.

En la entidad piloto, se ha definido el mapa de procesos, que contiene: procesos estratégicos (planeación estratégica); procesos misionales (micro, macro, responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, y participación ciudadana); procesos de apoyo (gestión del talento humano, gestión de recursos, gestión de información) y procesos de evaluación (evaluación, análisis y mejora), que componen el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar).

La contraloría tipo ha avanzado también en la caracterización de estos procesos, sus soportes normativos, alcance, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman. De otra parte, se avanza en la integración del SGC con el MECI y en la articulación de ambos sistemas de organización del trabajo desde su mapa de procesos.

De manera general, los productos de una contraloría tipo, en donde quiera que actúe, contribuyen al control político, a la evaluación de las políticas, al debate público, a la toma de decisiones, a la adopción de acciones preventivas y correctivas. Los propósitos de contribuir al mejoramiento de la

gestión pública que se vigila y la calidad de los productos del control fiscal se programan y garantizan desde su misma formulación en los planes para el corto, mediano y largo plazo.

El plan estratégico y demás planes constituyen la guía idónea de trabajo y de control. Se diseñan de tal forma que los objetivos estratégicos del plan estratégico apunten a cada una de las actividades misionales del organismo de control y –por lo menos uno de esos objetivos– a garantizar la sostenibilidad del SGC y del MECI dentro de la organización.

Como se indicó para los procesos de evaluación, control y mejora, el plan de acción anual incorpora las metas, nombre de indicador, fórmula, unidad de medida, cronograma, responsable y columnas de seguimiento. Este instrumento es el soporte de medición de la gestión y de sus resultados, así como de los beneficios del control fiscal por cada proceso misional.

2.7. Líneas de base y proyección del mejoramiento

La efectividad de la planeación en las contralorías del proyecto y de las que aspiren a ser modelo de control radica muy especialmente en el levantamiento técnico de unas líneas de base (macro y micro) que constituyen el punto de partida del ejercicio de cada año y que sirven como referencia para futuras mediciones sobre las nuevas metas institucionales. Algunos de los datos e indicadores empleados para la construcción de esas líneas de base son los siguientes:

- i) Índice de transparencia municipal (ITM), calculado por la Corporación Transparencia por Colombia, con datos del nivel de riesgo de corrupción de cada municipio y el rango que ocupa (muy alto, alto, medio, moderado y bajo nivel de riesgo).
- ii) Índice global de gestión municipal, indicador de desempeño fiscal y posición del municipio y departamento en el *ranking* nacional –Departamento Nacional de Planeación (DNP)–.
- iii) Indicadores de pobreza y pobreza extrema en el municipio –DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)–.
- iv) Objetivos de Desarrollo del Milenio, líneas de base y metas en el municipio.

- v) Eficacia, eficiencia, efectividad del plan de desarrollo municipal, según evaluaciones anteriores.
- vi) Cantidad de dictámenes limpios, con opinión negativa y con salvedades plenamente identificadas, para proyectar la contribución al mejoramiento de las administraciones locales sujetos de control, determinando las causas de los pronunciamientos adversos.
- vii) Cantidad y porcentaje de cuentas fenecidas y no fenecidas. Estas últimas son objeto de especial interés para contribuir a superar las falencias evidenciadas o las causas del no fenecimiento.
- viii) Conceptos sobre eficiencia y calidad del sistema de control interno.
- ix) Áreas, procesos, entidades o sectores con mediano y alto riesgo; mapas de riesgos institucionales y de la entidad territorial.
- x) Sujetos de control y sectores con problemáticas identificadas como de mayor impacto social.
- xi) Nivel de eficacia de las acciones de mejoramiento en las entidades.
- xii) Cobertura y resultados principales de proyectos evaluados.
- xiii) Cobertura y principales resultados de contratos evaluados.
- xiv) Cobertura y resultados de obras evaluadas.
- xv) Beneficios e impactos del control fiscal en el municipio, según metodología adjunta al presente documento, que, sugerimos, debe ajustarse y ampliarse para medir los resultados del trabajo auditor y de los demás procesos misionales.

Todo lo anterior con el fin de examinar dicha información, determinar su importancia relativa dentro de las causas que han generado los pronunciamientos adversos del organismo de control o de otras autoridades y, a partir de tal estadística, tomarla como línea de base sobre la cual construir las nuevas metas de la contraloría tipo que propicien el mejoramiento en el corto, mediano y largo plazo de la gestión municipal y de las condiciones de la población objetivo, que para nuestro caso son los sujetos de control más vulnerables a la corrupción o a manejos inadecuados.

También constituyen población objetivo en el nivel macro del control los sectores respectivos como salud, educación, medio ambiente, saneamiento

básico, agua potable, infraestructura física, cultura, recreación, deporte, vivienda y demás, según el caso, así como las problemáticas relativas a desempleo, desplazamiento, ordenamiento urbano, corrupción, identificadas como propósito estratégico del organismo de control desde la formulación de la planeación hasta la medición final de los resultados, efectos y beneficios.

Ahora bien, con fundamento en los anteriores datos y las líneas de base levantadas, se formula el PGA, que debe registrar como mínimo: i) En el largo y mediano plazo, las transformaciones o mejoramientos esperados con las actuaciones del control fiscal; a manera de ejemplo, generar sinergias interinstitucionales y con la ciudadanía para mejorar: el índice de transparencia municipal de muy alto a moderado riesgo; el *ranking* de desempeño municipal; los indicadores de pobreza y pobreza extrema. ii) El cubrimiento presupuestal, en pesos. iii) La cobertura de sujetos de control en el municipio, privilegiando los de mayor riesgo e importancia relativa. iv) Los elementos de articulación con la participación ciudadana. v) Las fechas límites para los reportes a la CGR, AGR y a la corporación de elección popular (concejo, asamblea, junta administradora).

Además, una contraloría que pretenda ser modelo del control fiscal por sus resultados e impactos elabora y privilegia un capítulo especial en el Plan de Auditorías para la ejecución del control fiscal posterior inmediato y dispone de un grupo especializado de trabajo para adelantar dicho control.

Dispone también de un plan que contiene los estudios especiales del nivel macro (y del equipo especializado para realizarlos) que resuelva adelantar el Contralor sobre la administración en su conjunto, como la evaluación de determinadas políticas y programas, así como los informes que debe, por Constitución y por ley, presentar al concejo o asamblea y a otras instancias de control y administrativas.

Estas, en resumen, son hasta ahora las principales experiencias organizacionales, que no todas, sobre el proceso de implementación de un modelo conceptual que primero siente las bases, “organice su casa por dentro” y, a partir de allí, se proponga el mejoramiento de las actuaciones del control fiscal con participación ciudadana y, por supuesto, el mejoramiento de la gestión de los sujetos de vigilancia en la entidad territorial en donde actúa. Por contera,

propicia la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y, con ello, contribuye a generar condiciones favorables para el bienestar y la convivencia.

Finalmente, cabe señalar que las demás contralorías que hacen parte del proyecto adelantan su alistamiento organizacional para avanzar a la nueva condición de contraloría tipo, planeada y medida por resultados.

A continuación se expone la matriz, actualizada y ajustada, que ha servido como herramienta idónea para implementar el modelo de contraloría tipo, identificar las áreas de intervención, señalar los elementos críticos y las actividades de mejora por tener en cuenta en el proceso de adecuación institucional en aquellos requisitos que resultan básicos, para que, a partir de su implementación, se construya una nueva forma de enfocar y realizar de manera exitosa las actividades misionales propias del control fiscal en las entidades territoriales.

Esta matriz se presenta también como una oportunidad para que quienes aspiren a los cargos de contralor territorial dispongan de una guía de acción que posibilite diseñar su propuesta de gobierno y su planeación estratégica.

2.8. Sistematización de áreas clave del modelo tipo e identificación de mejoramiento³

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
1. Aspectos organizacionales					
1.1. Planeación estratégica	1.1.1. Plan estratégico	¿Existe plan estratégico? Determinar su calidad, su concordancia con los objetivos misionales de la contraloría y con las actividades de apoyo al control social y al control político. Compruebe que esté orientado al mejoramiento de la gestión pública que es objeto de su control.	¿Incluye objetivos y actividades estratégicas para el control fiscal macro, micro, la responsabilidad fiscal, la participación ciudadana? ¿Incluye los procesos de apoyo? ¿Incluye elementos de articulación con el control social y el control político? ¿Dispone de líneas de base para la planeación estratégica y la medición de resultados?	Comprobar si responde al programa de gobierno que el candidato a contralor presentó al tribunal y al concejo o asamblea, según el caso. Revisar y evaluar, identificar faltantes, analizar calidad.	Comparar con modelos más desarrollados. Adoptar acciones que respondan positivamente y den solución a lo planteado en la tercera y cuarta columnas. Ver Decreto 1599 del 2005, "por el cual se adopta el modelo estándar de control interno (MECI) para el Estado colombiano, subsistema de control estratégico, componente direccionamiento estratégico". Determinar líneas de base para la planeación estratégica.

Continúa

³ La identificación y priorización de las áreas de mejoramiento y fases de ejecución del plan se realizó bajo la supervisión y diseño metodológico del experto alemán Peter Dineiger.

<p>Área y variable en observación</p>	<p>Subdivisión del área o variable</p>	<p>Possible problema/situación/pregunta por resolver</p>	<p>Aspectos específicos</p>	<p>Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte</p>	<p>Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)</p>
	<p>1.1.2. Plan de acción o de actividades (anual)</p>	<p>¿Existe plan de acción o de actividades que “doble” el plan estratégico cada año? ¿Sirve como instrumento de monitoreo y de medición de resultados para la toma de decisiones?</p>	<p>¿Contiene actividades, metas e indicadores para medir cumplimiento de objetivos, productos, resultados e impactos? ¿Lo hace por procesos?</p>	<p>Comprobar correlación directa con objetivos y estrategias contenidos en el plan estratégico.</p>	<p>Ídem anterior. MECI: elementos de control; planes y programas; modelo de operación por procesos. Subsistema de control de gestión, controles, indicadores. Subsistema de control de evaluación.</p>
	<p>1.1.3. Plan anual de auditorías Plan del proceso macro Plan de participación ciudadana Plan de responsabilidad fiscal</p>	<p>¿Existen los planes anuales de auditoría (micro) y planes de otras actividades misionales (macro, participación ciudadana, responsabilidad fiscal)? ¿En los planes macro se prevé la evaluación de políticas? ¿Están articulados los planes con el fin de garantizar la oportunidad del control, una máxima cobertura de sujetos de control, de cubrimiento presupuestal y de contratación en la auditoría de los fondos públicos y de la gestión fiscal?</p>	<p>¿Contienen actividades, metas e indicadores para medir cumplimiento de objetivos, resultados e impactos?</p>	<p>Comprobar correlación directa con objetivos y estrategias contenidos en el plan estratégico.</p>	<p>Ídem anterior. Articular y establecer las sinergias respectivas entre los procesos micro y macro del control fiscal, el control participativo, los requerimientos de la ciudadanía y del control político, determinando el alcance de las actuaciones, así como las características y contenidos de los productos de cada proceso y los niveles de articulación. La evaluación de políticas debe ser pre- vista desde los planes de control macro.</p>

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
<p>1.2. Definición de procesos claves para el cumplimiento de la misión</p>	<p>1.2.1. Identificación de procesos misionales: control fiscal macro (a la entidad territorial); control fiscal micro (auditorías a entidades); responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva; participación ciudadana como proceso transversal.</p>	<p>¿Existe mapa de procesos? ¿Cada uno está debidamente caracterizado? ¿Identifican insumos y productos de cada proceso? ¿Identifican responsables de procesos?</p>	<p>¿Cada producto (informe, advertencia, pronunciamiento, fallo, otros) tiene identificados sus contenidos, características y calidades?</p>	<p>Determinar la calidad y la integralidad de cada proceso y sus productos. Revisar y evaluar, identificar faltantes, analizar calidad.</p>	<p>Comparar con modelos más desarrollados. Armonizar y comparar con la legislación existente. MECI: subsistema de control estratégico, componente direccionamiento estratégico, modelo de operación por procesos.</p>

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
1.5. Manual de funciones		Determinar la existencia.			Actualizar manual de funciones y competencias con los mecanismos técnicos de la Ley 909 del 2004 y los decretos-leyes 785 y 2539 del 2005. Resulta de utilidad práctica el Instructivo de la Función Pública, CNSC, para facilitar el proceso. Si bien estas normas son para carrera administrativa, tienen elementos progresistas para mejorar las entidades. La contraloría podría actualizar su Manual de acuerdo con estas normas y estar preparada para cuando se adopten las disposiciones de la carrera administrativa especial de que tratan la Constitución y la ley.
1.4. Descripción de cargos y puestos		¿Existe? Verificar si están actualizados y si corresponden a las directrices del MECI y la norma técnica NTCGP 1000:2004.		Verificar y analizar la calidad.	Comparar con modelos más desarrollados. Considerar modelos de la función pública.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Possible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
1.5. Organigrama		¿Existe? Verificar grado de actualización y si corresponde a las directrices del MECI y la norma técnica NTCGP 1000:2004.		Verificar la coherencia con el manual de funciones.	Comparar con modelos más desarrollados. Verificar el cumplimiento de normas y de instructivos de la función pública. Validar con estándares del DAFP.
2. Aspectos técnicos					
2.1. Procedimientos formalmente documentados	2.1.1. Administrativos	¿Existe manual? Determinar grado de actualización.		Revisar e identificar faltantes.	Comparar con otras experiencias (empresariales, otras contralorías y el DAFP). Cumplir exigencias del MECI y la NTCGP.
	2.1.2. Proceso auditor	¿Están optimizados los procedimientos, con el fin de garantizar la oportunidad del control, una máxima cobertura de sujetos de control, de cubrimiento presupuestal y de contratación en la auditoría de los fondos públicos y de la gestión fiscal?		Verificar si los planes, procesos y procedimientos de auditoría cumplen con la misión y competencia del ejercicio del control fiscal, su oportunidad y efectividad.	Articular y establecer la sinergia regulatoria, entre los procesos micro y macro del control fiscal, el control participativo, los requerimientos de la ciudadanía y del control político, determinando entre quiénes y los niveles de articulación.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
		¿En qué grado y con qué resultados se incluyen denuncias en el PGA?	Inclusión en el PGA de las denuncias y su incidencia.	Revisar y evaluar. Identificar la experiencia y la calidad. Medir con indicadores.	Ejemplos exitosos y experiencias internacionales.
		¿Existen programas de capacitación y promoción dirigidos a la comunidad organizada?	Promoción y capacitación a la comunidad organizada (apoyo a veedurías).	Revisar e identificar faltantes; analizar calidad.	Ejemplos e intercambio de experiencias exitosas.
		¿Existen mecanismos que promuevan y consoliden la transparencia de la información fiscal?	Medidas propias de la contraloría territorial e iniciativas relacionadas con otras instituciones.	Revisar e identificar faltantes; analizar calidad.	Ejemplos exitosos y experiencias. Buscar cooperación con otras instituciones (estatal y/o ONG).
2.2. Documentos (formatos)		¿Existen los documentos (formatos) de trabajo debidamente establecidos y estandarizados?	¿Qué tan eficiente es el trabajo en la producción de documentos/informes?	Identificar procesos y acciones que pueden ser implementados y estandarizados.	Ver experiencias exitosas. Proponer áreas donde se inicie un plan de acción. Cumplir con el MECI y el sistema de gestión de calidad al respecto.
2.3. Archivo		Utilidad, calidad y gestión del archivo.		Identificar las debilidades y deficiencias en el manejo del archivo. Verificar el cumplimiento de la norma de gestión del archivo.	Ver experiencias exitosas e instrumentos modernos en el manejo del archivo.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Possible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
2.4. Plataforma tecnológica	2.4.1. <i>Software</i> misional	¿Existe <i>software</i> específico para procesos de auditoría?		Identificar necesidad.	Ver experiencias exitosas. Coordinar y compartir con la AGR modelos existentes (e-Sivicos, Cobra).
		¿Sistematización de denuncias?		Identificar necesidad.	Ver experiencias exitosas. Coordinar y compartir con la AGR modelos existentes (implementar el SIA atención al ciudadano).
		¿Responsabilidad fiscal?		Identificar necesidad.	Ver experiencias exitosas. Coordinar y compartir con la AGR modelos existentes (validar el Siref de la CGR).
	2.4.2. <i>Software</i> administrativo	¿Existen sistemas de información administrativa y financiera (como el SIA)? ¿Cuáles?		Identificar necesidad.	Ver experiencias exitosas y las actividades de la AGR (SIA y otros).
	2.4.3. <i>Hardware</i>	¿Es suficiente la capacidad informática (<i>hardware</i>)? Describir y relacionar.		Identificar necesidad.	Plan de informatización (redes).

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
	2.4.4. Comunicaciones vía internet (concordancia con 4.3.2.)	¿Se cuenta con portal o página web? ¿Actualizado en contenidos? ¿Cumple lineamientos de gobierno en línea? ¿El personal encargado es competente para esta labor? ¿Hay medios alternos de comunicación? Describir y relacionar.		Confrontar lo existente con los lineamientos de agenda de conectividad y gobierno en línea.	Plan de comunicaciones que indique actualización de contenidos. Estructura del portal o página (diagramas de operación - casos de uso).
2.5. Medios de transporte	Concordancia con 5.1.	Capacidad de movilidad frente a la dispersión de sujetos de control.		Identificar necesidad.	Analizar alternativas. Adquirir, modernizar.
2.6. Otros aspectos técnicos		Difícil comunicación.		Identificar necesidad.	Adquirir, modernizar, elaborar alternativas.
		Disponibilidad de energía.		Identificar necesidad.	Adquirir, modernizar, elaborar alternativas.
3. Recursos humanos y política de personal					
3.1. Planta de personal		¿Existen sistemas de ingreso y/o ascenso por concurso de méritos y sistema salarial?	Para planta misional. Para planta administrativa.	Evaluar situación existente.	Analizar otras experiencias y verificar con estándares existentes en el DAFP.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
3.2. Cargas de trabajo		¿Existe distribución equitativa?		Realizar análisis global.	Evaluar la situación. Adecuar un manual de funciones y la distribución de cargas de trabajo. Analizar otras experiencias y verificar con estándares existentes en el DAFP.
3.3. Capacitación		¿Existen políticas, planes, y qué tipos de capacitación?	Plan de capacitación de la entidad.	Verificar si existe o si la capacitación está mal orientada o es inefectiva. Analizar situación existente.	Elaborar plan. Monitorear la realización. Analizar otras experiencias y verificar con estándares existentes en la CGR.
3.4. Instrumentos para la gestión de personal	3.4.1. Código de ética	¿Existe? Describir instrumentos definidos y documentados.		Analizar situación existente. Comprobar aplicación del MECI y la NTCGP.	Introducir documento como política y socializarlo. Diseñar e implementar el código de ética. Considerar normas y estado del arte. Analizar otras experiencias y verificar con estándares existentes en el DAFP.
	3.4.2. Sistema de incentivos	Aplicación de instrumentos definidos y documentados.		Analizar situación existente. Comprobar aplicación del MECI.	Introducir documento como política y socializarlo. Diseñar e implementar sistema de incentivos. Considerar normas y estado del arte. Analizar otras experiencias y verificar con estándares existentes en el DAFP.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Possible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
3.5. Gestión de competencias		¿Existe conocimiento de competencias del personal y planeación orientada a las necesidades futuras de la institución?		Análisis situación existente.	Revisar otras experiencias. Analizar plan estratégico.
4. Comunicaciones internas y relaciones públicas, rendición de cuentas					
4.1. Comunicación interna		¿Existe comunicación interna eficiente y efectiva?	Medios, IT/redes, formatos, boletines, entre otros.	Análisis situación e identificar deficiencias.	Ver experiencias exitosas. Aplicar normas MECI y NTCGP 1000:2004.
4.2. Relaciones públicas		¿Cómo están organizadas?	Política estructural de comunicación y comportamiento organizacional. Medios, IT/prensa/TV/radio/ONG/gremios/según competencias/unidad para participación ciudadana.	Análisis situación e identificar deficiencias. Análisis situación e identificar deficiencias.	Ver experiencias exitosas. Aplicar normas MECI y NTCGP 1000:2004. Ver experiencias exitosas. Aplicar normas MECI y NTCGP 1000:2004.
4.3. Rendición de cuentas	4.3.1. Institucional	¿La información hacia la AGR y otros organismos de control es satisfactoria?	Reglamento interno y políticas. Normas e instrumentos en que se apoya.	Análisis situación e identificar deficiencias. Análisis situación e identificar deficiencias.	Ver experiencias exitosas. Aplicar normas. Ver experiencias exitosas. Implementar el SIA.

Continúa

<p>Área y variable en observación</p>	<p>Subdivisión del área o variable</p>	<p>Possible problema/situación/pregunta por resolver</p>	<p>Aspectos específicos</p>	<p>Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte</p>	<p>Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)</p>
<p>4.4. Comunicación y relaciones con otras instituciones estatales</p>	<p>4.4.1. CGR</p>	<p>¿Se están utilizando todas las posibilidades de cooperación/coordinación para optimizar el trabajo del control fiscal?</p>	<p>Armonización del PGA. Estandarización de procedimientos de auditoría. Control fiscal concurrente y prevalente. Armonización y coordinación de actividades de participación ciudadana.</p>	<p>Conocer y analizar las actividades, programas actuales de la CGR y de las contralorías territoriales.</p>	<p>Ver experiencias exitosas. Desarrollar instancias de coordinación.</p>
	<p>4.4.2. AGR</p>	<p>¿Se están utilizando todas las posibilidades de cooperación/coordinación para optimizar el trabajo del control fiscal?</p>	<p>Rendición de las cuentas. Aplicación de propuestas de la AGR. Forma de evaluación.</p>	<p>Analizar la situación e identificar deficiencias.</p>	<p>Introducir y aplicar el SIA. Conseguir información sobre instrumentos y métodos desarrollados por la AGR.</p>
<p>4.4.3. Otras - DNP, Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), Fiscalía General de la Nación, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC)-</p>		<p>¿Se están utilizando todas las posibilidades de cooperación/coordinación para optimizar el trabajo del control fiscal?</p>	<p>Considerar toda la información fiscal existente sobre sujetos auditados. Calidad de la información contable. Fluidez de la comunicación.</p>	<p>Analizar la situación e identificar deficiencias.</p>	<p>Establecer contacto permanente y efectivo entre las instituciones relevantes (DNP). Mantener relaciones permanentes, oportunas y efectivas con la Procuraduría y la Fiscalía.</p>

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Possible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
5. Aspectos económicos y gastos operacionales					
5.1. Transporte y viáticos	Concordancia con 2.5.	¿Existen políticas y recursos para transporte y viáticos? ¿Faltan recursos? ¿La planificación deficiente? ¿Hay falta de coordinación del PGA?	Considerar grandes diferencias en el ambiente de las contralorías territoriales.	Análisis situación e identificar y definir el problema. Analizar costos de la CGR en sujetos de auditoría de la contraloría tipo.	Realizar un presupuesto adecuado para la contraloría tipo. Armonizar el FGA. Efectuar una planificación efectiva de los trabajos.
5.2. Instalaciones físicas		¿Son adecuadas las condiciones para el personal? ¿Hay seguridad en las instalaciones? ¿Es suficiente la dotación de bienes muebles?		Análisis la situación e identificar deficiencias.	Realizar presupuesto adecuado para la contraloría tipo. Armonizar el FGA. Efectuar una planificación efectiva de los trabajos. Presupuestar recursos. Implementar.
5.3. Política de gasto		¿Hay clara justificación del gasto en la ejecución diaria? Describir políticas.		Análisis situación e identificar deficiencias.	Comparar experiencias entre contralorías de similares características.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Possible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Possible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
5.4. Ingresos de la entidad		¿Las entidades tienen capacidad de pago? ¿Están correctamente liquidados los ingresos para la vigencia? ¿Es oportuno el giro de las cuotas de fiscalización y auditar? ¿Se respeta el techo de la Ley 617?		Verificar gestión de cobro de la contraloría frente a oportunidad en pago del sujeto de control.	Identificar condiciones propias del ente territorial.
6. Gestión de calidad y de conocimiento					
6.1. Sistema de gestión de calidad	6.1.1. Monitoreo de eficiencia y cumplimiento de los estándares en el proceso de auditoría	¿Falta esquema total coherente y funcional de gestión de calidad? ¿Existe sistema de monitoreo? ¿Es eficiente y suficiente?	Aplicación de sistemas informatizados.	Analizar, identificar deficiencia y comparar con norma de sistema de gestión de calidad. Evaluar, identificar deficiencia, comparar línea base existente con estándares ISO.	Analizar la consistencia y el grado de implementación de estos sistemas. Implementación de la norma técnica para entidades públicas.

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
6.2. Mecanismo de sistema de información gerencial (MIS)		¿Existe suficiente información para tomar decisiones y trabajo gerencial eficiente?	Aplicación de sistemas informatizados.	Analizar situación.	<p>Buscar ejemplos y experiencias exitosas.</p> <p>Análisis para implementar un sistema MIS completo, coherente y funcional (<i>software</i>).</p>
6.3. Dirección y apoyo administrativo		¿Hay eficiente planificación administrativa que conlleve a un eficiente trabajo misional?	Consistencia de los procesos de apoyo a los procesos misionales.	Analizar situación.	<p>Buscar ejemplos y experiencias exitosas.</p> <p>Análisis para implementar un sistema MIS completo, coherente y funcional (<i>software</i>).</p>
6.4. Indicadores de desempeño e impacto		<p>¿Diseñan y aplican adecuadamente los indicadores? ¿Disponen de sistemas de información suficientes para realizar una comparación adecuada?</p> <p>¿Se incorporan indicadores para evaluar el impacto en las decisiones políticas?, ¿para medir el impacto en los sujetos de control? y ¿en la ciudadanía?</p> <p>¿Disponen de líneas de base?</p> <p>¿Identifican población objetivo para cada actuación?</p>		Analizar situación.	<p>Buscar ejemplos exitosos nacionales e internacionales.</p> <p>Desarrollar indicadores adecuados (orientados a medir beneficios e impactos de todas las actividades misionales y del control participativo).</p> <p>Aplicar indicadores en informes de gestión y de planes y políticas.</p> <p>Desarrollar indicadores para medir impactos en decisiones del parlamento y de las corporaciones públicas territoriales.</p>

Continúa

Área y variable en observación	Subdivisión del área o variable	Posible problema/situación/pregunta por resolver	Aspectos específicos	Acción de verificación/confirmación. Todo debe ser revisado frente a las normas existentes y el estado del arte	Posible actividad propuesta (preliminares para definir actividades concretas siguientes)
6.5 <i>Benchmarking</i>		¿Existe la conciencia y el conocimiento de la técnica sobre las ventajas de estos estudios?	Considerar sobre todo el interno (el externo se ha elaborado bajo 6.4; además, es crítico por el contexto diferente de las contralorías territoriales).	Análizar situación.	Ejemplos exitosos nacionales e internacionales. Desarrollar y difundir la metodología para el uso de indicadores. Contemplar la periodicidad en la aplicación del estudio. Armonizar con iniciativas de la AGR y la CGR.
6.6. Gestión de conocimiento		¿Existe información sobre la gestión de conocimiento (rotación de personal, falta de archivos y mecanismos de salvaguarda de información)?		Análizar situación.	Implementar archivo. Consolidar el conocimiento adquirido por el personal. Contar con un sistema de información sobre procedimientos y experiencias nacionales e internacionales existentes.

3. Validación del componente misional del modelo de contraloría tipo

3.1. A manera de introducción: corrupción, pobreza y control fiscal

En agosto del año 2009, se dieron a conocer los resultados del estudio encomendado a diversos expertos que conformaron la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que, entre varias otras tareas, tenía la determinación de las líneas de pobreza y extrema pobreza en nuestro país.⁴

Dichos resultados no dejan de ser desalentadores si se comparan con los buenos resultados de crecimiento del producto interno bruto (PIB), la abultada inversión nacional y extranjera, y el consecuente crecimiento del comercio exterior que durante el período del 2005 al 2008 registró Colombia.

En efecto, frente a un crecimiento promedio de la economía del 5,6% y excepcionalmente del 7,5% en el 2007, a finales del período la pobreza bajó 4,3 puntos en relación con la registrada en el 2005, mientras la extrema pobreza o indigencia aumentó 2,1 puntos. En el 2008, 46 de cada 100 colombianos (20.500.000 personas) vivían en pobreza y 17,8 de cada 100 (7.900.000 personas) en pobreza extrema.

En el campo, la situación es mucho más grave. La pobreza llegó a un promedio del 65%, mientras que en las ciudades fue del 39%.⁵ Y la extrema pobreza se situó en el 32,6% en el campo y en el 13,1% en las ciudades.

En mayo del 2010, se dieron a conocer las cifras del año 2009 (Portafolio.com.co, sábado 1º de mayo), que muestran una muy leve mejoría de

⁴ Disponible en: www.dane.gov.co; www.dnp.gov.co; revista *Cambio* del 27 de agosto del 2009; www.dinero.com/.../desigualdad/

⁵ En Colombia, la pobreza se concibe como la insuficiencia de recursos de una familia integrada por cuatro personas para cubrir sus gastos mensuales, que se calculan en 1.086.000 pesos, es decir, un equivalente a 9.050 pesos diarios por persona. La pobreza extrema o indigencia se calcula sobre la base de unos ingresos mensuales familiares de 468.000 pesos, para comprar solamente una canasta básica alimentaria, vale decir, 3.900 pesos diarios por persona: 2,0 (dos) dólares.

estos indicadores, pero permiten advertir que –a tales ritmos– solamente dentro de cincuenta años el país estará superando la pobreza.

De otra parte, si se comparan estas cifras con los compromisos que frente a este flagelo adquirió el gobierno colombiano en la Cumbre del Milenio y que fueron adoptados por el Conpes 91 de marzo del 2005, vemos que las metas están muy retrasadas, estancadas, y, lo que resulta peor, cuando fueron aprobadas y, posteriormente, cuando se realizó la medición del 2008 sobre la pobreza en Colombia, todavía no se había manifestado abiertamente la crisis económica mundial, que también ha venido afectando la producción en ciudades y campos, pero, sobre todo, el empleo, el ingreso y el consumo de los hogares.

Esto significa que todas las instancias gubernamentales involucradas con programas y proyectos de inversión social tendrán que reexaminar las cifras a la luz de los nuevos acontecimientos, pero, sobre todo, realizar acciones correctivas y efectivas para garantizar que los recursos de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales, que inicialmente se calcularon y apropiaron con unas condiciones diferentes a las de la actual situación de pobreza, la cual se agrava con los aumentos del desempleo y de los precios de los alimentos y vivienda en el país, sean ajustados y se dirijan hacia los fines de disminución de tan preocupantes índices de pobreza y pobreza extrema.⁶

Tendrán también que hacer ingentes esfuerzos para combatir los crecientes índices de corrupción que, según Transparencia Internacional, ubicaron a Colombia en el 2009 en un deshonroso lugar setenta y cinco en el *ranking* mundial (que incluyó ese año el estudio en ciento ochenta países), con una calificación de 3,7 sobre 10, corrupción que incide en los indicadores de pobreza al apropiarse de manera indebida y criminal de enorme cantidad de recursos que tienen como destino original la inversión social.

El Índice Mundial de Percepción de la Corrupción se mide en una escala que va de cero (0-percepción de muy corrupto) a diez (10-percepción de ausencia de corrupción).⁷ En el año 2009, Colombia perdió cinco puestos frente al

⁶ La tasa de desempleo se ubicó en el 12% en marzo del 2010, según el DANE.

⁷ Disponible en: www.transparenciacolombia.org.co

que ocupó en el 2008 en el *ranking*, y es superado en América Latina por Chile, Uruguay, Puerto Rico, Costa Rica, Cuba y El Salvador, quienes tienen de lejos mejor calificación y se les percibe como menos propensos a tan execrable delito.

Aunque este índice de percepción ha venido siendo objeto de cuestionamientos por distintas instancias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) con diversas argumentaciones, entre ellas, porque no mide de manera real el hecho, sino tan solo la percepción de este, existe, se publica y es tomado como referencia en múltiples estudios sobre este flagelo en el mundo.

La situación es aún más grave cuando un reciente estudio que hace parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt señala: “El capítulo termina mostrando evidencia preliminar que indicaría que los colombianos son comparativamente más permisivos con actos corruptos, tales como el tráfico de influencias y el soborno, que los ciudadanos de gran parte de los demás países incluidos en el estudio”.⁸

Por otra parte, en el recientemente celebrado foro denominado “La Grave Sofisticación de la Corrupción”, convocado por la AGR y la revista *Semana*, en el que participaron, además de los convocantes, el Vicepresidente de la República, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), el Zar Anticorrupción y representantes de la academia y otros sectores públicos y privados, se examinó este grave problema y sus impactos negativos en el presupuesto y los recursos públicos.⁹

Allí se ventilaron prácticas corruptas, entre otras, las que animan los propósitos y desarrollo de muchas privatizaciones; los manejos fiduciarios; los fondos reservados; la captura de los subsidios estatales; la puerta giratoria (del sector público al privado y viceversa) de algunos personajes; la corrupción informática; los “buscadores de renta” (*“rent seekers”*); las distintas modalidades de captura del Estado.

⁸ Rodríguez, Juan Carlos y Seligson, Mitchell. *Cultura política de la democracia en Colombia, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Universidad de los Andes y otros, p. 28.

⁹ Auditoría General de la República, revista *Sindéresis*, enero de 2010.

Nosotros agregaríamos otras modalidades que son muy frecuentes y de alto impacto, como las legislaciones sobre los usos del suelo; las políticas y programas con apariencia de legalidad para transferir recursos públicos a inversionistas privados; algunos procesos en empresas públicas en busca de “socios estratégicos”; la concentración de la contratación estatal; el diseño de políticas públicas y programas de inversión abiertamente direccionados a determinados favorecimientos, entre muchas otras.

Las reflexiones del foro dieron cuenta de las dificultades objetivas para combatir tan cada vez más sofisticadas modalidades e hicieron una serie de recomendaciones y compromisos para abordar conjuntamente esta terrible problemática.

Pero en el nivel territorial estos eventos se hacen mucho más complejos para los organismos de control fiscal, disciplinario y administrativo, y las más de las veces les resultan inabordables. Las instituciones de control y vigilancia que operan en ese nivel de la administración, a pesar de contar con instancias como el Convenio Interinstitucional para la Vigilancia de la Gestión Pública (Civigep), con muy pocas excepciones, continúan operando de manera desarticulada, cada cual preocupada por sus propias actuaciones y resultados, desaprovechando la posibilidad de realizar sinergias, compartir métodos de trabajo exitoso, elementos materiales de prueba y actuaciones conjuntas contra los corruptos.

Nuestra propuesta desde el proyecto de contraloría tipo, además de las necesarias reformas normativas sobre las cuales se ocupará un capítulo especial, apunta a un replanteamiento de lo que es hoy el Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof). Sistema que no existe como tal.

Así se denomina un programa que adelanta la Oficina de Planeación de la CGR, el cual proporciona instrumentos tecnológicos a las contralorías territoriales y algunas líneas de acción, de coordinación y de actividades en un plan nacional de auditorías, que no alcanzan a pellizcar la magnitud de los problemas que debe abordar el control fiscal de manera global.

La tarea del fortalecimiento de las instituciones del control fiscal territorial se hace imprescindible y pasa por la reformulación del Sinacof, su necesaria articulación con un sistema nacional de control fiscal social, con definición de

claras políticas públicas cohesionadoras, que lo guíen, con programas y proyectos concretos de mediano y largo plazo, y las estrategias para lograrlo a nivel de todo el país o por regiones.

Igualmente, la determinación de un nuevo esquema de relaciones interinstitucionales en términos de competencias, recursos, roles y responsabilidades, por parte del Contralor General, contralores delegados y contralores territoriales, así como del rol y atribuciones del Auditor General de la República como contralor de los contralores. Pasa así mismo por la determinación de apoyos a nivel territorial del Sistema en temas como la capacidad técnica y tecnológica, investigativa y operativa, desde los entes nacionales de control e investigación.

No basta con declarar la necesaria colaboración armoniosa de los organismos de control en el nivel territorial si no se les dota de los instrumentos que la hagan posible, pero también imperativa, por ejemplo, mediante un sistema normatizado de rendición de cuentas sobre los resultados de esa impostergable gestión conjunta y articulada entre todos los organismos de control y vigilancia del municipio o departamento.

Ahora bien, en un nuevo foro celebrado el 12 de mayo del 2010, sobre la necesidad de un *control fiscal técnico, oportuno y de beneficios cuantificables*, propusimos acordar acciones desde un nuevo Sinacof, que debe dotarse de un proyecto estratégico del control fiscal a nivel de todo el territorio nacional para el mediano y largo plazo en coordinación con el Civigep, con todos los agentes del control gubernamental y con las instancias de control ciudadano, con el propósito de combatir la pobreza y la pobreza extrema desde la efectiva vigilancia a los recursos dirigidos a la inversión social en los planes de desarrollo e indicativos.

A manera de ejemplo, en el seguimiento al objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refiere a ese flagelo de la pobreza y tiene metas claras al 2015, según el Conpes 91 del 2005, vigilando y haciendo visible la contratación con el apoyo de tecnologías exitosas como los sistemas Cobra y Sivicos, que permiten el control fiscal y social posterior inmediato.

De forma simultánea y complementaria, se examinaría el índice de transparencia municipal, identificando el nivel de riesgo de corrupción detectado

por Transparencia por Colombia, proponiendo metas claras de reducción de ese riesgo, atacando las causas que lo originan, empujando todos en la misma dirección. También habrá de tenerse en cuenta el índice de desempeño municipal que calcula y publica el DNP, con miras a su mejoramiento en los municipios escogidos.

Con esa combinación de indicadores macro y la voluntad política para hacerlo, el aporte del control fiscal será decisivo, la pobreza tendrá que ceder y la corrupción será arrinconada. De modo complementario, se deberá rendir cuenta de los resultados logrados, en el entendido de que el nuevo enfoque del control fiscal implica que al auditor gubernamental hay que medirlo, no por el número de auditorías que realice o por el número y tipo de informes y hallazgos que produzca, sino, fundamentalmente, por los efectos y cadenas de impactos que su labor misional propicie en la gestión pública que vigila. Y el impacto o cadena de impactos del control fiscal se refiere al nivel de mejoramiento que la función de control propicie en los vigilados.

El presente documento intenta compartir algunas reflexiones surgidas a partir de experiencias del control fiscal territorial que consideramos importantes para contribuir a su fortalecimiento.

3.2. Fundamentos del modelo y principales lecciones aprendidas en el proceso de acompañamiento de su implementación

Como se señalaba en el primer apartado de este capítulo, una vez obtenida la base operacional de arranque, se hizo más fácil fortalecer y focalizar la acción de la administración de la contraloría piloto hacia el segundo eje articulador, el de las actividades misionales, que son aquellas propias de su carácter como autoridad de control: control fiscal macro, control fiscal micro, responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, y la participación ciudadana, respecto de las cuales el modelo propone la identificación y adopción de las mejores prácticas en materia de formulación y aplicación de planes estratégicos y de actividades con visión de largo plazo frente a su papel propiciador de transformaciones y mejoramientos de la gestión pública que vigila.

De igual manera, el modelo propone un *benchmarking* de planes y programas de auditoría, así como metodologías para la evaluación de políticas

públicas y del plan de desarrollo, la elaboración de indicadores de impacto que permitan medir el grado de mejoramiento de la gestión por parte de las entidades auditadas en función de los hallazgos y las recomendaciones contenidos en los distintos productos y pronunciamientos del organismo fiscalizador, creando una metodología de medición de beneficios del control fiscal, como se verá en el presente apartado sobre validación del componente misional del modelo.

Para esta segunda fase, se tuvo como referente de integración de todas las acciones y proyectos la creación de una plataforma tecnológica que integre la información y facilitara tanto los procesos decisorios como la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la función de fiscalización.

El sistema de información integrado de control aún se encuentra en construcción, pero ello no ha impedido adelantar de manera particularizada las acciones previstas en el plan estratégico de la entidad ni acumular experiencias en su aplicación, según las previsiones técnicas del modelo, cuyos resultados son los que aquí se presentarán como lecciones aprendidas.

Es preciso señalar que es un modelo conceptual completamente flexible y que permite ser adaptado como guía general de trabajo a cualquier organismo de control fiscal, independientemente de su tamaño, presupuesto, planta de personal, presupuesto vigilado o si es del orden nacional o territorial. Cada contraloría conserva sus propias características y le agrega valor y nuevos componentes al modelo según su propia experiencia de trabajo.

Las reformas normativas sugeridas hacen parte del modelo y son materia del último capítulo del presente documento. A continuación se describen los principales elementos conceptuales y operativos de la metodología, acompañados de ejemplos de las mejores prácticas y experiencias aplicables en los procesos de control fiscal vigentes. En el acápite anterior, se resumieron algunas experiencias que ilustran las bondades del modelo.

Para comenzar, definitivamente, el liderazgo del contralor respectivo y el compromiso de la alta dirección y todos sus colaboradores constituyen un factor fundamental de éxito. En ausencia de ese liderazgo y compromiso no es posible lograr los propósitos –no ya del modelo– sino de los mismos objetivos institucionales y misionales de la correspondiente contraloría.

El liderazgo implica que la alta dirección de cada entidad es capaz de lograr la unidad de propósitos dentro de esta, generando y manteniendo un ambiente interno favorable, en el cual los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas puedan llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la entidad.¹⁰

Esta definición de liderazgo está asociada al elemento de control denominado en el MECI “Estilo de dirección”, que especifica la filosofía y el modo de administrar del gobernante o gerente público, estilo que se debe distinguir por su competencia, integridad, transparencia y responsabilidad pública. Constituye la forma adoptada por el nivel directivo para guiar u orientar las acciones de la entidad hacia el cumplimiento de su misión en el contexto de los fines sociales del Estado.¹¹ Estas características de liderazgo y estilo de dirección han facilitado, sin lugar a dudas, el proceso de implementación en la entidad piloto.

Cabe precisar que el objetivo del modelo propuesto de contraloría tipo apunta a contribuir al debate público, a la toma de decisiones, a la adopción de acciones por parte de los organismos competentes para el mejoramiento de la gestión pública en el nivel territorial y del control fiscal y social a ella.

Además, busca compartir con otros organismos de control, la academia y las organizaciones sociales, aquellas mejores prácticas y experiencias que han resultado exitosas en el proceso de fortalecimiento de las administraciones locales, con el aporte decisivo de un nuevo tipo o manera de hacer las cosas en la contraloría territorial, así como de las sinergias con los distintos actores y grupos de interés que se manifiestan de distinta forma en lo local.

Pero también apunta al fortalecimiento del control interno administrativo de los organismos públicos locales –que amerita una revisión creativa frente a su baja efectividad– y de la participación ciudadana, como elemento fundamental para la consolidación de los frenos y contrapesos en el Estado social de derecho y en la democracia local.

¹⁰ Decreto 4110 del 2004, que adoptó la norma técnica de calidad para la gestión pública.

¹¹ Decreto 1599 del 2005, que adoptó el modelo estándar de control interno (MECI).

3.3. Principales características del modelo

El presente texto resume y hace parte sustancial de la propuesta, en el entendido de que la contraloría tipo territorial aprovecha el acumulado de saberes frente al control fiscal; aplica, comparte y socializa las experiencias exitosas y las mejores prácticas organizacionales, operativas y de resultados con otras instituciones de control, relativas a la planeación estratégica, la participación ciudadana, los enfoques de administración y de auditoría, las metodologías de evaluación de políticas públicas, la utilización de herramientas eficientes como las TIC, entre otras.

Así mismo, estimula la gestión del conocimiento como recurso público dentro de las organizaciones estatales y lo socializa con sus pares, para elevar la calidad de los resultados de la administración y el logro de los objetivos en términos de impactos positivos hacia la ciudadanía. Es decir, comparte no tanto el deber ser como el “saber hacer”.

En esos propósitos, el proyecto de fortalecimiento del control fiscal territorial para el mejoramiento de las administraciones locales en Colombia ha contado con el apoyo de la CGR y de la AGR. Esta última ha sido pilar fundamental en el apoyo y promoción del debate de ideas para ir afinando la propuesta de trabajo. A mediados de marzo del 2009, convocó un interesante y exitoso foro de contralores territoriales en donde se evidenciaron avances en la materia y un lento y desigual desarrollo, con elementos valiosos de fortalecimiento del control fiscal territorial y de las administraciones locales. Y, recientemente, a comienzos del 2010, ha adoptado una serie de medidas de cohesión y fortalecimiento de la gestión de las contralorías territoriales y de los resultados que se esperan de ellas.

Al respecto, entre varias otras acciones de empoderamiento frente al tema, ha creado de forma participativa un sistema para la medición de la gestión de las actividades administrativas y misionales de las contralorías, el cual contiene el desarrollo conceptual de seis criterios consolidados de evaluación, a saber: i) Pertinencia y oportunidad de los análisis económicos, fiscales, de recursos naturales y de políticas públicas. ii) Impactos de las actuaciones preventivas de las contralorías. Beneficios del control fiscal. iii) Evaluación de costos, calidad y resultados de la contratación. iv) Capacidad y fortalecimiento de la gerencia

pública. v) Respeto y promoción de la participación ciudadana. vi) Efectividad en procesos de responsabilidad fiscal y sancionatorios.¹²

Es preciso registrar con beneplácito que la AGR ha contribuido en la discusión creativa del desarrollo del modelo de contraloría tipo que estamos construyendo con las contralorías piloto y valorando en el presente documento, el cual tiene las siguientes características como fundamento conceptual:

3.3.1. El ciudadano, centro de la acción de la gestión pública y el control fiscal

El modelo induce a reconocer al ciudadano como dueño de los recursos públicos, como propósito principal, principio y fin último de la gestión pública y del control fiscal. Este reconocimiento despeja cualquier duda frente a los sistemas de gestión de la calidad provenientes de las empresas comerciales y adoptados en la función pública en cuanto a que en ellos es **el cliente** quien marca las necesidades, propósitos y resultados de las organizaciones.

El cliente es un receptor de bienes y servicios, los que puede adquirir en la medida de sus posibilidades económicas, y, de acuerdo con ellas, el mercado satisface sus necesidades. Contrario a este postulado, en el sector público el ciudadano no puede verse como un cliente (que tendría derechos solo si tiene la capacidad de adquirirlos en términos de acceso a la salud, educación, justicia), sino como el único y además legítimo dueño de los recursos públicos.

Las expectativas y necesidades ciudadanas en relación con el control fiscal son satisfechas en la medida en que este sea eficiente, eficaz y efectivo, es decir, que genere efectos e impactos positivos en el nivel macro: la entidad territorial (departamento, distrito o municipio), los sectores (salud, educación, infraestructura...); en el nivel micro: las entidades vigiladas (hospitales, secretarías, empresas de servicios públicos...) y en los ciudadanos que constituyen la población de referencia y/o la población objetivo de la gestión administrativa y del control a ella.

¹² Circular Externa AG-001 del 2010. Documento “Medición de la gestión de las actividades misionales y administrativas de las contralorías. Criterios e indicadores”.

De esta manera, la contraloría crea confianza en el ciudadano frente a la institución de control y contribuye a generar igualmente confianza y legitimidad en las demás instituciones del Estado con las que interactúa.

La entidad piloto así lo ha asumido desde su plan estratégico y en esa medida ha orientado su gestión a propiciar impactos positivos en los sujetos de control, que se traduzcan en servicios más eficientes a los ciudadanos, de modo que estos perciban a la contraloría como un aliado confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila.

Así las cosas, a la nueva contraloría o contraloría tipo la reconocen los ciudadanos no por las certificaciones de calidad que haya recibido meritoriamente, sino fundamentalmente por los resultados de su gestión, por la efectividad de su trabajo; su mejora continua, producto de la implementación de un eficiente sistema de control interno y de gestión de la calidad dentro de su organización, trasciende de lo interno hacia los sujetos de control y a toda la ciudad, al municipio o conjunto de municipios que vigila, por la cadena de impactos que propician o generan las acciones correctivas y preventivas adoptadas por la administración (alcaldes, secretarios, gerentes) y los particulares que manejan recursos públicos, a instancias o como consecuencia de las actuaciones y pronunciamientos del control fiscal.

La contraloría tipo solamente será “certificada” por el reconocimiento de la ciudadanía. Por ello, la nueva visión definida para la Contraloría de Manizales reza, según la última versión del plan estratégico: “La Contraloría General del municipio de Manizales en el 2011 será reconocida como una entidad moderna, eficiente, eficaz, *participativa* y oportuna en el control de los recursos públicos, y por el impacto de sus actuaciones”. Cabe destacar también que el contralor, acorde con esta nueva filosofía del papel de la contraloría tipo, cambió su lema inicial, “Hacia un control fiscal de última generación”, por uno nuevo, “Control fiscal con impacto de ciudad”.

Las contralorías piloto se encuentran hoy construyendo los instrumentos que, podríamos decir, son pilares para la creación de un sistema nacional de control fiscal social, con el fin de planear estrategias de verdadero control participativo que conduzcan al mejoramiento de la gestión de la administración y

a la medición de los resultados e impactos positivos producto de este tipo de control en los departamentos y municipios.

Tales instrumentos para el mejoramiento, que generan transparencia y posibilitan la intervención directa y las interacciones con la ciudadanía, son, por ejemplo, en la Contraloría de Manizales, entre otros, el plan de auditorías para el control posterior inmediato –que hace parte del PGA– y el GARI, que lo operacionaliza; y los sistemas de información que lo alimentan: Cobra y Sivicos, que han sido expuestos en diferentes apartes del presente documento.

De manera complementaria, la AGR ha venido levantando un inventario de aplicativos y sistemas de información que han desarrollado distintas contralorías territoriales, el cual servirá para determinar en un futuro próximo los apoyos interinstitucionales de los organismos de control para fortalecer la visibilidad y transparencia de la gestión pública.

Pero, más que el apoyo tecnológico, es preciso definir primero para qué propósitos y de qué forma lograrlos. Resulta imperativo alimentar el debate de ideas a fin de ofrecerle a la sociedad en el mediano plazo un eficiente y efectivo sistema nacional de control fiscal debidamente articulado con el control social. Solamente con políticas y estrategias comunes a todas las contralorías territoriales y con los instrumentos para su operacionalización y medición por resultados se logrará revertir las actuales situaciones de aislamiento en el trabajo, baja efectividad del control fiscal y escasa participación de los ciudadanos en la vigilancia de los recursos públicos.

3.3.2. La medición de resultados, beneficios e impactos del control fiscal

La contraloría tipo dispone de sistemas de autoevaluación para medir su propio desempeño y mejoramiento, pero también de metodologías de identificación, evaluación, cuantificación, registro, aprobación y publicación de los beneficios¹⁵ e impactos que propicia su gestión misional hacia los sujetos vigilados (municipios y entidades públicas) y hacia la ciudadanía. Los productos

¹⁵ Ver anexo sobre procedimiento para cuantificar los beneficios del control fiscal, preparado por las contralorías de Valledupar y Norte de Santander.

finales e intermedios del control fiscal macro y micro son instrumentos para contribuir al mejoramiento de los vigilados en el corto, mediano y largo plazo.

Desde la planeación estratégica y la primera acción de control a las actividades, operaciones o procesos ejecutados, previo a la comunicación de hallazgos, se procuran y proyectan acciones de mejoramiento. Igual ocurre con la función de advertencia y demás pronunciamientos.

La metodología pone especial énfasis en la necesidad de propiciar planes de mejoramiento estratégico de cada municipio (por ejemplo, para el mediano y largo plazo, en temas ambientales, de transparencia, de indicadores de pobreza, de desempeño municipal) y de cada una de las empresas, establecimientos, secretarías de la entidad territorial, que incluyan la adopción de acciones correctivas y preventivas en aquellas actividades, propósitos y metas que son del resorte misional y en las estratégicas que se han propuesto los gobernantes, especialmente, para mejorar y atender las necesidades de la ciudadanía, a través de sus planes de desarrollo o indicativos.

Para el cumplimiento de estos claros propósitos de mejoramiento, existen instrumentos idóneos –legales y técnicos– para ser implementados por parte de los alcaldes y demás gestores de recursos públicos, como son los planes de mejoramiento y/o de desempeño. De no ser posible la adopción de acciones preventivas, correctivas y de mejoramiento, situación que, por lo general, obedece a evidente falta de voluntad de los gestores de recursos públicos, la Constitución y la ley, ante los compromisos de mejora incumplidos, han dotado a los órganos de control fiscal –entre otros instrumentos– del proceso sancionatorio, de las medidas cautelares, de la solicitud de suspensión de servidores públicos, según claras y delimitadas atribuciones al respecto, instrumentos que pueden y deben ser utilizados por los contralores, para lograr mejoras inaplazables en la prestación de los servicios a los ciudadanos, cuando los proyectos y recursos están debidamente apropiados.

Medir los efectos e impactos del control fiscal es más complicado que medir las metas y los aciertos de los sujetos vigilados. Las contralorías prestan el servicio público del control a los recursos públicos; sus productos consisten en informes, pronunciamientos, advertencias, hallazgos, fallos con o sin responsabilidad fiscal.

Medir los resultados de la labor del auditor gubernamental no puede limitarse al número de actuaciones que realice, al volumen de productos que comunique o a la cobertura de sujetos vigilados que hayan sido objeto de sus actuaciones en un período determinado. Esos son apenas algunos indicadores de la gestión realizada por los organismos de control, pero no de los efectos que de esa gestión espera la sociedad.

Medir entonces los impactos, entendidos como los mejoramientos logrados, los cambios y beneficios (no solamente vistos como “ahorros” y “recuperaciones” de dinero) alcanzados por una determinada población objetivo del control fiscal, y gracias a su accionar, requiere de un esfuerzo conceptual propio, de un ejercicio académico y de una elaboración participativa de los mismos organismos de control fiscal. Y eso es, precisamente, lo que hemos abordado, recientemente, en esta nueva etapa del proyecto.

Todas las acciones del organismo de control fiscal tienen un propósito transformador y de mejoramiento de la actividad, proceso, proyecto o resultados objeto de control, y van dirigidas al ciudadano, a la creación de confianza y legitimidad. Entonces, igual fin tienen los indicadores de medición, que reflejan los efectos y la cadena de impactos del control fiscal, incluyendo los que se producen con participación de la ciudadanía.

En ese orden de ideas, se propone la formulación participativa de:

- i) Indicadores de ahorros de recursos públicos para redireccionarlos –con sus consecuentes impactos económicos y sociales–, por ejemplo, hacia el aumento en oferta y calidad de servicios esenciales en el municipio.
- ii) Indicadores de recuperaciones, no solo de dineros, sino también de otras expresiones de los recursos públicos, como cuencas hidrográficas, rondas de ríos, bienes de uso público, usos del suelo.
- iii) Indicadores de cambio –de una apropiación indebida– a una apropiación y destino legal de los recursos, como es el caso de los dineros con destino a la conservación y protección del patrimonio cultural, o a la atención a desplazados, entre otros.
- iv) Indicadores que midan el efecto social en generación de confianza y legitimidad al evitar, por ejemplo, el pago de cobros indebidos gracias a las

acciones del control fiscal, como ha sucedido (caso Contraloría de Bogotá) con cobros de predial amparados en actualizaciones catastrales irregulares o de valorizaciones inconsistentes (caso Contraloría de Cúcuta) o de pagos no debidos por tarifas de servicios públicos.

Pero es más: las contralorías deben propender por el mejoramiento global, macro, de la gestión de los departamentos y municipios, en los aspectos administrativos, fiscales y de los servicios a cargo de las entidades territoriales vigiladas. En tal sentido, también deben construirse participativamente:

- v) Indicadores que midan: el impacto de la adopción o de ajustes a una política pública en la jurisdicción de la contraloría territorial, derivada de las actuaciones y pronunciamientos de ésta. O de ajustes a programas y proyectos contenidos en el plan de desarrollo, a favor de la población objetivo de los mismos. Reubicaciones por riesgos, mejoramiento de la movilidad y otros beneficios derivados de la actuación de la contraloría y población beneficiada de todos los anteriores.
- vi) Indicadores de mejoramiento del ranking de desempeño municipal, de la situación fiscal de cada municipio o departamento; de los indicadores de transparencia municipal y departamental (por ejemplo, incidir en el mejoramiento del rango de muy alto a mediano o bajo nivel de riesgo); y de avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (por ejemplo, disminución de los indicadores de pobreza y pobreza extrema). Todo esto como producto de las actuaciones del control fiscal macro de las contralorías y su incidencia en el corto, mediano y largo plazo.

Sobre este último asunto, el de la incidencia del control fiscal macro en el mejoramiento global del municipio, es preciso señalar que tales postulados y propósitos ya se han logrado –de tiempo atrás– en varios municipios y contralorías del país, de lo cual se espera recoger las respectivas experiencias, para sistematizarlas, medirlas, publicitarlas y replicarlas, como es el propósito del proyecto.

De manera concreta en esta materia, puede citarse como caso específico de la efectividad de la acción de la contraloría piloto que buscó dinamizar las políticas de género convocando a un foro taller con la participación de todos

los actores involucrados, encabezados por la Alta Consejería Presidencial en Temas de Equidad de Género, organizaciones de mujeres, la academia y la administración, estructurando un documento que servirá de línea base para que la administración municipal promueva la política pública y las condiciones institucionales para su implementación.

¿Acaso no es eso prueba suficiente del impacto positivo de una adecuada actuación del organismo de control fiscal con participación directa de la comunidad? Entonces, es posible también construir indicadores que midan esos eventos de creación colectiva de confianza y formulación participativa de políticas públicas en las entidades territoriales, como resultado de los pronunciamientos y acciones del organismo de control con la ciudadanía.

Ahora bien, las contralorías territoriales, dentro del ámbito de su jurisdicción, disponen de instrumentos de medición de la gestión de los organismos vigilados, creados por otras autoridades, como son las metodologías adoptadas por Transparencia por Colombia “para identificar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades gubernamentales y agentes públicos que puedan conducir a elevar o disminuir los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades municipales”.¹⁴

Dichas metodologías apuntan a construir el índice de transparencia municipal, el índice de transparencia departamental y el índice de transparencia de las contralorías, que podrían también incluirse en la planeación estratégica de los organismos de control fiscal como criterios de mejoramiento de los vigilados. Para ello, habrá que actuar, entonces, de manera sistemática, propositiva y directa sobre los distintos factores que inciden en el mejoramiento del “índice de transparencia municipal”.

Este “índice arroja una línea de base que le permite a sus fuerzas políticas, a los organismos de control, a sus organizaciones civiles y a sus dirigentes actuar sobre los problemas identificados, construir procesos que lleven a su

¹⁴ Flórez, Margareth (para la fecha de la publicación citada, directora ejecutiva de la Corporación Transparencia por Colombia). *ITM, índice de transparencia municipal, resultados 2005-2006*. Colección Documentos Observatorio de Integridad, N° 9, Bogotá, mayo 2008, p. 7.

solución y, por tanto, al mejoramiento de la gobernabilidad, la gestión pública y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos”.¹⁵

Al respecto, durante el segundo semestre del 2009, el proyecto de contraloría tipo diseñó una agenda de trabajo con las contralorías piloto territoriales, que incluyó interacciones con las autoridades de las gobernaciones y de los municipios seleccionados, a fin de acordar estrategias para mejorar el índice de transparencia de cada uno de ellos.

Las metodologías han sido examinadas en las distintas visitas de acompañamiento en las contralorías piloto del proyecto de contraloría tipo y se ha recomendado:

- i) Incorporar dentro de la planeación del trabajo dichas herramientas y realizar seguimiento en las entidades territoriales sujetos de control sobre los niveles de avance de cada uno de los elementos de la gestión de los sujetos vigilados y de la propia contraloría, de tal manera que se tengan metas claras y definidas en el nivel macro del control fiscal, en cuanto a contribuir a mejorar cada año la gestión pública y la posición de las entidades territoriales (municipios) en el *ranking* nacional que las ubica dentro de distintos rangos y niveles de riesgo. Especialmente, trabajarán para contribuir a superar los altos niveles de riesgo en que se clasificaron varios municipios vigilados.
- ii) Revisar la posición que han ocupado las contralorías departamentales que hacen parte del proyecto en la evaluación y calificación que realizó Transparencia por Colombia en años anteriores a las contralorías departamentales del país y tomar como línea de base este indicador para fijar metas de mejoramiento. Las contralorías del proyecto trabajarán por mejorar su propio índice de transparencia para llevarlo a un nivel bajo de riesgo en las mediciones del 2009 al 2011.

¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

- iii) Trabajar para mejorar la ubicación de los departamentos objeto de vigilancia en el *ranking* nacional en cuanto al índice de transparencia departamental.¹⁶

El levantamiento de la información, su evaluación y calificación, tiene en cuenta tres factores de medición a saber: i) factor visibilidad y rendición de cuentas a la ciudadanía; ii) factor cumplimiento de normas y estándares; iii) factor participación ciudadana.

Estos elementos de la metodología serán tenidos en cuenta por las contralorías para ser implementados internamente, pero también deben servir de criterio en las auditorías para evaluar la transparencia de los sujetos de control y contribuir al mejoramiento de tales indicadores en el departamento y municipios vigilados.

El índice de desempeño municipal y el control fiscal. Por otra parte, a partir del encuentro de contralores territoriales convocado por la AGR en marzo del 2009, en el que se presentó la evolución del modelo de contraloría tipo y sus instrumentos de medición de impactos del control fiscal en las entidades territoriales, se han venido realizando convocatorias conjuntas como el seminario taller en la ciudad de Florencia en el que participó nuestro proyecto.

La reunión tuvo, entre otros fines, examinar estrategias que apunten al mejoramiento de la gestión municipal, con el apoyo y aporte de la Contraloría Departamental del Caquetá en la evaluación de la información que deben reportar los municipios y departamentos al DNP, a través del instrumento de reporte denominado Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (Sicep), para su consolidación, y con el fin de producir los indicadores de eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno, todos ellos componentes del “índice de desempeño municipal”.

¹⁶ Para definir sus planes de acción, actividades y acciones correctivas, las contralorías tendrán en cuenta los componentes y elementos de la metodología, que se encuentran claramente descritos en la página: www.transparenciacolombia.org.co, *link*: “Indicadores”, documento: “Metodológico índice de transparencia municipal” y demás documentos y guías allí publicados.

En la reunión de Florencia, con la activa participación de los invitados del proyecto de contraloría tipo, se acordó un plan de acción a fin de hacer viable la colaboración armoniosa entre la contraloría departamental, las oficinas de planeación nacional, departamental y municipales, y las comunidades de los distintos municipios, no solamente en lo relativo al reporte de la información, sino en lo relacionado como instrumento de medición de la gestión de los gobernantes locales.

En consecuencia, las contralorías tendrán que actuar de manera decisiva sobre los indicadores aquí expuestos, como los de transparencia, desempeño municipal, y sobre los niveles de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el entendido de que todos tienen relación con las actividades misionales de los organismos de control y son excelentes instrumentos para la medición de impactos, pero también de articulación del trabajo con los distintos actores involucrados en la gestión pública municipal y sus efectos en la ciudadanía.

3.3.3. El control fiscal posterior inmediato o en tiempo real

Por disposición constitucional, una de las atribuciones del contralor consiste en revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado (C.P., art. 268-2). Igualmente, son los contralores quienes tienen la potestad de prescribir los métodos y la forma como deben rendir las cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes públicos. En todas las contralorías del país, la principal cuenta se rinde por períodos anuales de gestión y se presenta a la respectiva contraloría el 28 de febrero de la vigencia siguiente a la que se refiere la cuenta.

De manera que el control fiscal así concebido resulta demasiado posterior a los hechos y actuaciones que se están informando. Se realiza sobre productos finales y, entonces, los pronunciamientos respectivos del organismo de control resultan también por fuera de cualquier oportunidad para prevenir, corregir o mejorar la gestión pública objeto de la vigilancia.

Así las cosas, el control fiscal ha venido perdiendo efectividad y, lo que es peor, ha visto mermada su credibilidad por parte de la ciudadanía. Ante esta

situación, de tiempo atrás se han venido haciendo propuestas para corregir la falta de oportunidad del control y su escasa efectividad, propuestas que recogió la entidad piloto y que se convierten en una realidad exitosa.

En efecto, en la contraloría tipo, los proyectos y pronunciamientos exitosos del control fiscal se relacionan con la oportunidad en que son adelantados y comunicados, y con la efectividad de la mejora que generan en la entidad territorial. Para lograrlo, pone sus énfasis en el control fiscal posterior inmediato.

Por ello, se ampara en lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 42 de 1993 que define el control posterior como “la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. (...) Para el ejercicio del control posterior y selectivo, las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes”.

Para este caso, la contraloría piloto planea sus actuaciones de tal manera que el examen de la cuenta de la vigencia anterior dispone de su respectivo capítulo dentro del PGA. Y, para las actuaciones de control fiscal posterior inmediato, dispone de capítulo especial - vigencia presente, denominado en la entidad piloto PGA Express, al que se le da tratamiento prioritario, con un equipo de trabajo especializado, creado mediante acto administrativo (el GARI), con procedimientos ágiles, expeditos, y productos igualmente inmediatos, ejecutivos y contundentes.

Los insumos para este tipo de control se obtienen a través de los sistemas Cobra y Sivicos, de las exigencias del control político, del observatorio de medios, entre otras fuentes. La información recibida de los sujetos vigilados y procesada en este tipo de control hace parte de la *gestión fiscal* adelantada por aquellos y, por lo tanto, *da cuenta* también de esa gestión. Además de los informes de auditoría inmediatos, la contraloría tipo hace uso legítimo de la función de advertencia como producto de este tipo de control, que se acerca al concepto de control en tiempo real.

Esta forma expedita de control se estrenó en el año 2009 en la Feria de Manizales para vigilar en tiempo real los recursos públicos destinados a diversas actividades de ese evento, generando un impacto positivo y un reconocimiento generalizado de la ciudadanía frente al organismo de control, actuación que

logró producir en la ciudad lo que en la entidad piloto se denomina “efecto panóptico”.¹⁷

Vale decir, todos los gestores de recursos públicos de la Feria se sintieron vigilados al momento de ejecutar; sintieron la presencia del auditor gubernamental sin que este efectivamente estuviera en todos los espacios. A su vez, fue la ciudadanía asistente y participante en los eventos la que dio fe pública de la satisfacción de sus expectativas y del manejo de los recursos en tiempo real.

Por su parte, la Contraloría de Valledupar, a pesar de las dificultades, incompreensiones y actuaciones hostiles, se encuentra aplicando un programa similar, en lo que se refiere a los bienes fiscales y de uso público en el Festival de la Leyenda Vallenata.

La aplicación de este tipo especial de programas de auditoría marca un hito importante en la historia del control fiscal en Colombia, en la medida en que estos eventos tienen una especial significación en la idiosincrasia regional y a ellos se afecta un volumen importante de recursos públicos, que por esa connotación exigen en su manejo un especial grado de transparencia.

De ese modo se garantiza que las exenciones en la tributación se reinviertan en el mejoramiento de estas manifestaciones culturales y que se haga un uso adecuado de otros recursos públicos no monetarios como las plazas, los parques, la infraestructura y el mobiliario urbanos, los servicios públicos, los recursos naturales y demás elementos que son objeto y materia de control fiscal.

El PGA para el control posterior inmediato ha venido convirtiéndose también en un instrumento participativo de legitimación del control fiscal, y

¹⁷ (Pan-óptico = todo-visión): “El panóptico es una figura arquitectónica inventada por el filósofo Jeremy Bentham en 1791, utilizada en cárceles, hospitales... Foucault describe el dispositivo panóptico como una ‘máquina de disociar la pareja ver - ser visto’. En efecto, quien se encuentra en alguna de las celdas de la periferia es siempre visto sin poder jamás ver a aquel que le observa desde la torre central; en cambio, quien esté situado en esta lo ve todo, sin ser jamás visto”. En: *Michel Foucault y la sociedad panóptica*. Septiembre 11 del 2008. (<http://bonobeando.blogspot.com/2008/09/michelfoucault-y-la-sociedad-panoptica.html>). El “efecto panóptico, por derivación de este concepto, hace referencia a que un sistema de vigilancia conferido en este caso al Estado incide en una sensación de control permanente del vigilado”. En: Contraloría General del Municipio de Manizales. *Plan de desarrollo tecnológico: e-control: control en línea y en tiempo real*. Julio 2009, p. 9.

su operacionalización pasa por la consulta a la sociedad civil organizada, a los gremios y a los ciudadanos que operan a través del sistema Sivicos.

Debe reconocerse que otras contralorías del país han establecido formas de control similares, como el caso de la Contraloría de Bogotá con su Grupo de Investigaciones Forenses (Guifo), aunque no con las mismas características de interacción con las redes de control social como el Sivicos en Manizales.

3.3.4. La prevención del daño y la función de advertencia

Otro aspecto conceptual del componente misional del modelo de contraloría tipo, complementario del control posterior inmediato, parte del hecho evidente de que el daño al patrimonio público es, en esencia, irreparable. Los casos de Foncolpuertos, el Guavio, las acciones perdidas de Invercolsa, el daño ambiental, entre muchos otros de alto impacto, así lo demuestran y además evidencian serias falencias y, en casos extremos, el fracaso de los controles internos administrativos.

Aquí el papel del control fiscal externo es decisivo: privilegia la prevención del daño, vigilando procesos en curso que, de ser necesario, deben corregir su rumbo. Además de los informes de auditoría inmediatos, la contraloría tipo plantea el uso legítimo de la función de advertencia como producto del control posterior inmediato que se acerca al concepto de control en tiempo real, en la medida en que el empleo adecuado de esta facultad previene o se anticipa a la causación de daños al patrimonio público, gracias a la metodología empleada de ponderación en el análisis de riesgos, y cuya aplicación puede ser cuantificada en términos de los beneficios tanto económicos como sociales.

El control fiscal posterior inmediato y en tiempo real y su producto, las advertencias comunicadas, permiten a la administración municipal o departamental corregir el rumbo y salvaguardar los recursos involucrados en la observación oportuna del auditor gubernamental, toda vez que el organismo de control actúa aquí sobre procesos en curso y no solamente sobre productos finales, generando así una cadena de impactos que esas acciones correctivas y preventivas le proporcionan al ciudadano beneficiario de la gestión pública.

El impacto de un proyecto o programa de auditoría o cualquier otra actuación del organismo de control fiscal consiste en la magnitud cuantitativa

y/o cualitativa del cambio que se logre en el problema identificado que afecta a la población objetivo, que es el municipio, las entidades que lo conforman y los ciudadanos involucrados. Si las actuaciones del control fiscal son demasiado posteriores a los hechos que son materia objeto de su control, no habrá posibilidad de corregir, ni de ser eficiente ni efectivo, ni generará la mejora esperada en las instituciones vigiladas.

3.3.5. El plan de desarrollo y las políticas públicas como materia de la auditoría gubernamental con enfoque integral macro y micro, y de mejoramiento de la gestión pública

El Gestor Fiscal –alcalde, gobernador, ministro, gerente, director– es un administrador de recursos ajenos. Por su parte, el auditor gubernamental es su aliado estratégico para lograr el buen uso de esos recursos. Persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es un aliado también en la defensa de los comportamientos éticos y de valores en los que prima el interés general, al servicio del Estado y la comunidad.

Como consecuencia de esto, la contraloría tipo le apunta al éxito del plan de desarrollo del municipio o departamento, según su jurisdicción, y se ampara en el control de resultados “para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado” (L. 42/93, art. 13).

Ello con el fin de que sus resultados efectivamente beneficien a la población objetivo de cada uno de sus proyectos. En tal sentido, la evaluación del plan de desarrollo, desde la perspectiva del control fiscal, debe ser eje articulador de la auditoría gubernamental con enfoque integral. La entidad territorial, en este nuevo enfoque metodológico, es el sujeto de control fiscal macro y constituye el propósito de mejoramiento a partir de las acciones del organismo de control.

El principal instrumento de política pública (aunque no el único) y guía de la gestión administrativa, fiscal y de resultados, es el respectivo plan de desarrollo. De ahí su importancia como elemento de articulación del control fiscal a nivel macro y micro.

Metodológicamente, se toman como unidad de muestra para las actuaciones del organismo de control los respectivos proyectos de inversión con sus correspondientes planes de acción, que atienden y satisfacen unas determinadas necesidades de la población objetivo en el municipio, disponen de unos recursos presupuestales, responden a unos programas, a unas metas, apuntan y corresponden a precisas políticas públicas definidas en los planes.

Es también, entonces, la materia prima por excelencia para evaluar la formulación, presupuestación, ejecución, resultados y efectos de las políticas públicas aprobadas por la administración y los concejos o asambleas.

Los proyectos, con sus respectivos planes de acción, tomados además como unidad de muestra, permiten realizar una eficiente auditoría y una verdadera evaluación de la calidad del gasto, así como de las fuentes de los recursos y de las distintas modalidades de contratación.

En fin, permiten examinar, evaluar y valorar las diferentes operaciones técnicas, económicas, legales, administrativas, financieras, tecnológicas y de todo orden a las que se refiere el concepto de “gestión fiscal” (el cual incluye la planeación como parte de esa gestión), que realiza cada alcalde, cada gobernante, con su respectivo gabinete.

En las contralorías de Manizales y de Caldas se han comenzado a construir de manera participativa esos nuevos programas y protocolos de evaluación macro articulada con el control micro, a partir de los componentes del plan de desarrollo. Vale decir que, a partir de esta experiencia, proponemos a la CGR, un replanteamiento del concepto de auditoría gubernamental con enfoque integral, que involucre y articule la gestión macro de la entidad territorial, sus políticas, ejecutorias, resultados e impactos, a nivel global, con los resultados e impactos de los demás sujetos de vigilancia del proceso micro.

Pero es más: en desarrollo del proyecto “Fortalecimiento del control fiscal territorial para el mejoramiento de la administración municipal”, se ha venido estimulando una alianza estratégica entre el DNP, las secretarías de planeación de los departamentos y municipios donde opera el proyecto de contraloría tipo y las respectivas contralorías territoriales, con el fin de fortalecer los procesos de gestión pública, entre ellos, los relativos a la formulación, ejecución, evaluación, decisiones y reportes, frente al plan de desarrollo y planes indicativos, para lo

cual se requiere también de eficientes sistemas de información en los municipios y desde ellos a los niveles superiores de gestión y de control.

Habrán de realizarse lecturas, pruebas y evaluaciones conjuntas sobre las bondades del Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (Sicep) y del Formato Único Territorial (FUT), así como también del Sistema Integrado de Auditoría (SIA)¹⁸, sus contenidos, fortalezas y debilidades para, de manera conjunta, proponer las acciones correctivas del caso, los hipervínculos necesarios y, mediante el uso adecuado de los sistemas de información, evaluar y revelar las realidades de la gestión pública, del plan de desarrollo, sus articulaciones con el marco fiscal de mediano plazo, plan indicativo, plan operativo anual de inversiones, presupuesto anual, deuda pública, plan de acción y Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), sus niveles de confiabilidad, cumplimiento y mejoramiento del índice global del desempeño de la gestión municipal y departamental.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los planes de desarrollo y su evaluación como criterio de mejoramiento. El programa Cercapaz de la GTZ ha venido impulsando y ejecutando en los departamentos donde opera el apoyo a las instituciones (alcaldes y gobernadores) y a distintas organizaciones de la sociedad civil en lo relacionado con la inclusión en los planes de desarrollo de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, acordados por la reunión de las Naciones Unidas conocida como la Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000, cuyas conclusiones fueron suscritas por el gobierno colombiano que las incluyó como compromiso, protocolizado en el Conpes 91 de marzo 14 del 2005.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, se han incorporado en los presupuestos, planes indicativos y planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales importantes sumas de dinero. El control fiscal debe garantizar la adecuada inversión de los recursos y un mejoramiento de los indicadores de cumplimiento en las entidades vigiladas.

¹⁸ Proporcionado por la AGR a todas las contralorías territoriales para la rendición de cuentas de los sujetos de control.

Los ocho objetivos y las metas trazadas para Colombia en el Conpes
91 son:

Metas nacionales

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre:

Reducir al 28% la población en situación de pobreza.

Reducir al 9% la población que vive en pobreza extrema.

Reducir al 3% los niños y niñas menores de cinco años con peso inferior al normal.

2. Lograr la educación básica universal:

Cobertura en educación básica para todos los niños y niñas de Colombia.

Bajar al 1% la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años.

Alcanzar en promedio 10,6 años de educación para la población entre 15 y 24 años.

Reducir al 2,3% la repetición en educación básica primaria.

3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer:

Medir, vigilar y reducir la violencia intrafamiliar.

Monitorear la equidad de género en materia salarial y calidad de empleo.

Incrementar por encima del 30% la participación de las mujeres en los niveles decisorios del poder político.

4. Reducir la mortalidad infantil:

Reducir al 17 por mil la mortalidad en menores de 5 años.

Reducir al 14 por mil la mortalidad en menores de 1 año.

Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95% para los menores de 5 años en todos los municipios y distritos del país.

5. Mejorar la salud materna:

Reducir la mortalidad materna al 45 por 100 mil nacidos vivos.

Incrementar al 95% la atención institucional del parto y su atención por personal calificado.

6. Combatir el VIH-sida, la malaria y el dengue:

Frenar el aumento del VIH-sida, manteniendo la prevalencia por debajo del 1,2%.

Garantizar tratamiento antirretroviral al 82% de quienes lo requieren.

Reducir en un 85% los casos de mortalidad por malaria.

Reducir en un 80% los casos de mortalidad por dengue.

7. Garantizar la sostenibilidad ambiental:

Duplicar la cobertura de viviendas con abastecimiento de agua y saneamiento básico en el sector rural.

Reducir al 4% los hogares urbanos que habitan en asentamientos precarios (2020).

Reforestar 30.000 hectáreas de bosque anualmente.

Incorporar 165.000 nuevas hectáreas al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo:

Mecanismos de integración comercial y finanzas públicas equilibradas.

Con el sector privado aumentar coberturas de telefonía fija, móvil y de internet.

Infraestructura moderna y confiable para la transmisión de la televisión pública.

Fuente: Conpes 91.

Como se puede apreciar, aquí hay una importante fuente de información sobre la gestión fiscal de los alcaldes y gobernadores en la aplicación de los recursos a través de los planes de desarrollo. Con el apoyo del programa Cercapaz de la GTZ, en la Contraloría de Risaralda se han adoptado interesantes metodologías en las que participa activamente la comunidad en la formulación y seguimiento de los Objetivos del Milenio. En reunión celebrada en septiembre del 2009, esta Contraloría compartió con sus pares del Eje Cafetero sus experiencias al respecto y entregó las metodologías para ser adaptadas y adoptadas en los municipios de la región.

Este ejemplo con sus metodologías se incorporó al modelo de contraloría tipo y hemos iniciado su réplica en donde actúa el proyecto. Como se ha podido evidenciar, por ejemplo, en el departamento del Cesar, según evaluaciones preliminares a la información suministrada a la Contraloría en la rendición de cuentas, algunos planes de desarrollo de los municipios evaluados han incorporado los Objetivos del Milenio.

Sin embargo, no están claramente definidas las líneas de base propias de cada municipio sobre las cuales se van a construir las nuevas metas, ni es precisa para cada caso la población objetivo de cada uno de los proyectos que van a atender dichos objetivos de desarrollo. Igual situación puede estar ocurriendo en otros municipios y ciudades.

Entonces, la propuesta del modelo de contraloría tipo apunta a incluir dentro de la metodología de seguimiento de las contralorías territoriales la incorporación en los planes y programas de auditoría, y en las evaluaciones de los planes de desarrollo e indicativos el seguimiento a estos objetivos, así como a los recursos involucrados, y a seleccionar los proyectos e indicadores que se trabajarán, priorizar según evaluaciones de riesgo, a nivel contraloría, departamento y municipios, y elegir los más vulnerables para los seguimientos respectivos.

Igualmente, se sugiere la inclusión en las resoluciones de rendición de cuentas que se reglamenten conforme con el SIA poner a disposición de las contralorías y de la comunidad por lo menos una información semestral referente a los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.3.6. Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio del control fiscal social y de la transparencia y mejoramiento de la gestión pública territorial

Para ser contraloría tipo, entendida como una entidad ciertamente efectiva, transparente y con visión transformadora y de cambio de la realidad que vigila, debe disponer de recursos técnicos, tecnológicos y de información, por lo menos en el mismo nivel de los sujetos vigilados. En la entidad piloto, ello ha sido posible, entre otras estrategias, mediante sistemas de conectividad que permiten el acceso a los sistemas de información de las administraciones locales y demás gestores fiscales, con módulos de control a estos, generando con ello economías de escala.

La Contraloría de Manizales ha promovido en los sujetos vigilados y garantizado en su propia organización interna el acceso y uso del espacio público virtual por parte de los ciudadanos, para el control social. Al respecto, ha abierto todas las posibilidades al ciudadano para interactuar con el Contralor y sus colaboradores desde la página web, entre otros, mediante el aplicativo

Cobra, que ha venido fortaleciendo el control fiscal y el control social virtual al incorporar toda la información relacionada con la totalidad de puntos de obra pública de la ciudad, posibilitando el acceso de los ciudadanos a su control desde sus hogares o desde los telecentros públicos que existen en cada una de las once comunas y siete corregimientos.

Otros aplicativos eficientes son el Software Especializado en Rendición y Control Ambiental (Serca) y el más novedoso hasta hoy en el control fiscal participativo, el e-Sivicos, para el seguimiento a la inversión pública y el registro de peticiones, quejas y denuncias. Tanto la plataforma tecnológica como los aplicativos eficientes y exitosos compartidos con sus pares se denominan en la metodología de contraloría tipo “e-control”.

El proyecto de contraloría tipo propugna por compartir con todas las contralorías territoriales, con el apoyo del Sinacof y de la AGR, una gran plataforma con esos aplicativos, que permitan realizar el control fiscal y el control social de manera expedita para todos sus usuarios.

Es preciso destacar la actividad que sobre este particular está realizando la AGR, quien ha levantado una muestra de los aplicativos exitosos de varias contralorías del país con el visionario propósito de compartirlos con las treinta y dos contralorías departamentales y treinta y un municipales y distritales.

Volviendo a la entidad piloto, “e-control” hará parte, como módulo de control, de la plataforma que está creando la ciudad sobre gobierno en línea “Manizales Ciudad Digital”. En la contraloría hace parte del objetivo 4 del plan estratégico, que tiene como fin “fortalecer el control ciudadano, vinculando la comunidad al ejercicio del control fiscal”.

A dicho objetivo está asociada la estrategia 4.1, “Localización del control fiscal social para la visibilización de la inversión pública, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones”, que a su vez tiene como propósito valorar la efectividad en la contratación y ejecución de la inversión pública, en cada comuna y corregimiento de Manizales, apoyado en las redes de comités de vigilancia ciudadana¹⁹ y en las TIC.

¹⁹ La Contraloría General del Municipio de Manizales, apoyada en la ciudadanía y a través de las TIC, ejerce un monitoreo permanente y en tiempo real sobre la ejecución de los recursos

Según la nueva presentación basada en la metodología de marco lógico aplicada en la evaluación y reformulación del plan estratégico, este proyecto tiene tres componentes, a saber: i) TIC de última generación, puestas al servicio de la ciudadanía, para la vigilancia y el control fiscal social en línea y en tiempo real. ii) Red Sivicos de comités de vigilancia ciudadana constituida y en ejercicio del control fiscal social, utilizando los aplicativos del e-control y demás mecanismos²⁰ dispuestos para tal efecto. iii) Información accesible, oportuna, útil, pertinente y focalizada, entregada a la comunidad interesada.

Al respecto, se han identificado las siguientes actividades, que harán posible la realización de los productos o componentes del proyecto y la consecución del propósito formulado:

- 1.1) Identificar las necesidades en sistemas de información para la vigilancia y el control social, y los recursos para su financiación.
- 1.2) Diseñar los sistemas de información para satisfacer los requerimientos de control fiscal social.
- 1.3) Implementar los sistemas de información diseñados.
- 2.1) Abrir escenarios donde la comunidad, debidamente localizada, acceda a la información relativa a la inversión pública ejecutada.
- 2.2) Constituir en cada una de las localidades comités de vigilancia ciudadana que, a partir de unos protocolos determinados, ejerzan las funciones de control fiscal participativo.
- 2.3) Poner a disposición de la comunidad las herramientas tecnológicas necesarias.
- 2.4) Capacitar a los integrantes de la Red Sivicos para el ejercicio del control fiscal social a través de las TIC.
- 2.5) Diseñar e implementar un plan de acción para la operación de la Red Sivicos.

públicos en sus diferentes etapas, interviniendo solo en aquellos en que sea pertinente la actuación del organismo de control fiscal (“visión de helicóptero”).

²⁰ Audiencias públicas, conversatorios, foros, mesas de trabajo, aplicativo Cobra y demás dispuestos en el portal web de la Contraloría (<http://www.contraloriamanizales.gov.co>).

- 3.1) Regular, reglamentar y socializar el proceso de rendición de cuentas para optimizar el ejercicio del control fiscal participativo.
- 3.2) Mejorar la acción a partir de un monitoreo y supervisión continua del avance del proyecto.

En resumen, el e-control, como ejemplo de la implementación de las TIC al servicio del control fiscal social, tendrá como elemento de articulación el denominado Sivicos, que consiste en un sistema de control a los recursos públicos dirigidos y aplicados en cada una de las comunas y corregimientos en que está dividido administrativamente el municipio de Manizales.

Los comités de vigilancia ciudadana escogidos por las comunidades dispondrán de una plataforma tecnológica que les suministrará información –previamente definida por el organismo de control fiscal– proveniente de las entidades vigiladas por la Contraloría. Esto les permitirá en tiempo real vigilar todo lo relacionado con la aplicación de esos recursos o la ejecución de contratos en la comuna o corregimiento, y pronunciarse frente a la entidad correspondiente y, de ser necesario, ante el organismo de control, que activará sus instrumentos de control en tiempo real inmediatamente haya lugar a ello.

La supervisión de los procesos de selección y de cumplimiento de los protocolos definidos para hacer parte de esas redes que conforman el proyecto Sivicos y sus ejecutorias de control fiscal social se prevé estará a cargo de la academia, representada en una alianza estratégica de las universidades del Rosario, los Andes y Autónoma de Manizales, con posibilidades de vinculación de otras instituciones de educación superior. La confianza frente a tan destacada iniciativa se materializa en el apoyo de la cooperación internacional, particularmente del Consejo Británico.

Pero al proyecto Sivicos se le ha agregado un plus. La creación de un Sivicos especializado en temas de alto impacto local y regional, en el que tienen participación distintos sectores sociales interesados en la ejecución y control de grandes proyectos de inversión. De tal manera que, en los acuerdos o alianzas estratégicas en los que la Contraloría es eje articulador, participan, entre otros, la Cámara de Comercio, la Corporación Cívica de Caldas, las universidades.

El primer tema de seguimiento será el macroproyecto de renovación urbana del noroccidente de Manizales. Se trabajará en cinco mesas temáticas presididas por decanos, a saber: social, financiera, técnica, ambiental y jurídica.

En síntesis, el objetivo del e-control consiste en contribuir a un efectivo y oportuno control fiscal, mediante el aprovechamiento de las TIC, generando un “efecto panóptico” en la ciudad, propendiendo por el control posterior en línea y en tiempo real.

El éxito de los objetivos de la contraloría piloto para convertirse en contraloría tipo en el corto y mediano plazo depende en buena medida de la puesta en marcha de todos estos aplicativos, de manera articulada, con los hipervínculos necesarios y la conectividad garantizada a todos los niveles: dentro de la contraloría, hacia los entes administrativos vigilados y hacia las entidades superiores de control fiscal (AGR, CGR); pero, sobre todo, *hacia y desde* los ciudadanos, que son los dueños de los recursos públicos.

Por su parte, la AGR se ha declarado decidida defensora y se ha propuesto desde inicios del proyecto como medio para la implementación del modelo en todo el país. Al respecto hemos adelantado importantes reuniones de intercambio de ideas y de propuestas metodológicas.

En tal sentido, está pendiente la definición de la consolidación de una propuesta de “estratificación” o clasificación de las contralorías territoriales en grupos más o menos homogéneos por su grado de desarrollo, recursos propios y recursos vigilados, complejidad del control, desarrollo tecnológico y otros parámetros que servirán para identificar fortalezas y debilidades, con el propósito de generar unos “paquetes” tecnológicos apropiados o “cajas de herramientas” acordes a cada tipo o grupo de contralorías.

Cabe señalar que la entidad piloto recibió un reconocimiento nacional al ser registrado el sistema de control de obras en el banco de proyectos exitosos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

3.3.7. Los grupos de interés y el control fiscal y social en los municipios

Otra premisa de la contraloría tipo es que esta clase de organización está conformada por servidores públicos altamente comprometidos con el interés ge-

neral. De manera tal que en su accionar deben identificar los distintos grupos de interés que actúan frente al manejo de los recursos públicos y su nivel de involucramiento y participación en las decisiones, cargas y beneficios de las diversas actuaciones de la administración local.

El auditor gubernamental es el representante de la sociedad y su garante de confianza en el cuidado de lo público, y tiene presente, entre todas las disposiciones inherentes a su cargo y responsabilidad, el precepto constitucional que ordena: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.²¹

De tal forma que el auditor gubernamental –en defensa del precepto constitucional– actúa con decisión cuando la propiedad privada y los intereses particulares afectan el interés general. En muchas contralorías del país, a pesar de situaciones adversas y de inminente peligro, los auditores gubernamentales han enfrentado poderosos grupos de interés que afectan el medio ambiente, atentan contra las normas urbanísticas, son responsables del caos del transporte urbano, o se quedan con los recursos del sistema general de participaciones o de las regalías, entre otras nefastas y punibles actuaciones y costumbres que le restan recursos a la población más vulnerable de los municipios del país. Pero, además, como lo advierten los expertos, “existe una creciente apreciación de los efectos corrosivos de la corrupción en el desarrollo económico y de cómo la corrupción impide la consolidación de una gobernabilidad democrática”.²²

Así las cosas, en el nivel territorial resulta mucho más compleja la identificación de las prácticas lesivas al patrimonio público desde determinados grupos de interés y su creciente sofisticación, lo que exige mayor presencia de los órganos de control e investigación nacionales, en apoyo del control fiscal territorial.

Por otra parte, a modo de ejemplo por seguir en este aspecto, contralorías como las del Amazonas, Caquetá y Putumayo adelantaron una auditoría compartida a las cuencas hidrográficas de la subregión, vinculando activamente a los distintos grupos de interés, de conformidad con las expectativas de cada

²¹ Constitución Política de Colombia, artículo 58.

²² Citado en Rodríguez y Seligson, *Cultura política...*, op. cit.

grupo, trabajo que fue liderado metodológicamente por la Universidad de la Amazonía, experiencia y metodologías que indudablemente deben ser publicadas y compartidas.

3.3.8. El Audite Territorial

Otro aspecto de impacto potencial para el fortalecimiento de las contralorías territoriales es la iniciativa de construcción concertada de un Audite Territorial que, sin duda alguna, sería una herramienta útil, expedita y apropiada para el ejercicio de la función de auditoría gubernamental con enfoque integral en el nivel territorial. El proyecto de contraloría tipo ha manifestado su voluntad de aportar, desde su conocimiento y experiencia, a la construcción de la mencionada herramienta. En desarrollo de la propuesta, se suscribió un convenio entre la CGR y las contralorías de Cali y Manizales, en el que se menciona como referente esta colaboración.

El denominado Audite es una herramienta en ambiente web, de propiedad de la CGR, para orientar el trabajo de sus auditores. Su más reciente versión 4.0 fue adoptada mediante Resolución Orgánica 6099 de diciembre 2 del 2009, expedida por el Contralor General de la República. Es un instrumento de gestión de probada utilidad para quienes dirigen y realizan la auditoría a los distintos sujetos de control, los que encuentran en el Audite una eficaz ayuda para orientar, planear, organizar, ejecutar y monitorear el trabajo auditor, es decir, el proceso micro del control fiscal.

En algunas contralorías territoriales que lo han adaptado y adoptado, ha mostrado sus bondades, no obstante haber sido creado atendiendo la estructura organizativa de la CGR y orientado hacia la vigilancia de los sujetos de control propios de esta, que, en lo fundamental, invierten y manejan recursos públicos del orden nacional, con normas y procedimientos propios, distintos a los del nivel territorial.

En efecto, desde las normas de auditoría gubernamental colombianas hasta los criterios y procedimientos especializados, salvo algunas importantes excepciones, el Audite 4.0 responde más a la estructura de la CGR, así como a la estructura y características de los recursos públicos de origen nacional, y, por ende, a los criterios de auditoría (disposiciones normativas, administrativas y de

otra índole) que el órgano de control debe consultar y tomar como referente del *deber ser* para sus distintos pronunciamientos.

El nivel territorial de la administración tiene sus propias características, componentes, normas, origen de los recursos, situación que conduce a la aplicación de tipologías propias de control fiscal. Los impuestos municipales y departamentales, las contribuciones y participaciones entre unos presupuestos y otros; los sujetos de control propios del municipio (por ejemplo, curadores urbanos) o del departamento (por ejemplo, licoreras), entre muchos otros, merecen un tratamiento especial, según sus particularidades.

De modo que la iniciativa resulta válida y apunta a crear un Audite Territorial que recoja esas características. Adicionalmente, y este sería otro valor agregado, un plus a las versiones nacionales que hasta ahora se han puesto en práctica, el Audite Territorial debe empezar por registrar lineamientos generales para orientar la construcción del plan estratégico de una contraloría, sus principales componentes, objetivos y metas, indicadores, líneas de base, población objetivo (sujetos de control más vulnerables, por ejemplo), y, con base en ello, señalar algunos direccionamientos para construir los planes de acción o de actividades anuales que “desdoblan” los objetivos y estrategias del plan estratégico y los llevan a actividades para cada año, con metas e indicadores más precisos, especialmente para realizar mediciones periódicas sobre la efectividad de la labor de las contralorías. Así mismo, lineamientos claros y generales para la construcción del plan anual de auditoría con énfasis en el control posterior inmediato.

Debe incluir también direccionamientos para la articulación del proceso auditor con los demás procesos misionales; orientar a los auditores como parte de una cadena de valor, en el entendido de que el proceso micro articula con los demás procesos misionales de la Contraloría y que el control fiscal apunta a mejorar la gestión pública y fiscal de la entidad territorial, y con ello la calidad de vida de los ciudadanos. El auditor debe laborar con la mira puesta en el mejoramiento que su trabajo propicia en los sujetos vigilados y que aporta valor a los pronunciamientos macro.

El Audite Territorial debe incorporar también una guía que posibilite evaluaciones desde lo micro, agregando hacia arriba, a partir de la evaluación

de proyectos, programas (conjunto de proyectos), hasta llegar a las políticas públicas macro, contenidas en los planes de desarrollo del municipio o departamento.

Este podría ser un instrumento idóneo –para construirse colectiva y concertadamente– que incluyera en un módulo especial, entre otros, registros sobre las mejores prácticas organizacionales y operativas de las contralorías del país, sobre las experiencias que han resultado exitosas en materia de programas de auditoría, sobre metodologías probadas de evaluación del plan de desarrollo, de las políticas públicas, de los programas ambientales, del control fiscal al ordenamiento urbano... en fin, aquí podría constituirse un canal expedito para el *benchmarking* de que trata la metodología de contraloría tipo y la necesaria articulación interinstitucional para compartir el “saber”, el “hacer” y el “saber hacer”.

3.3.9. El sistema unificado de control gubernamental

Dentro de las causas que generan desconfianza ciudadana frente a las instituciones de control gubernamental están la evidente desarticulación de sus acciones, la baja efectividad en los resultados y la escasa voluntad de propiciar alianzas o asociaciones para lograr efectividad en los propósitos comunes.

En cumplimiento de lo ordenado por la Carta Política en cuanto a “conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”²³, el Contralor de Manizales convocó a todos los agentes que, de distinta manera, origen y naturaleza, realizan actividades de control en el municipio; explicó los alcances que de ese mandato se derivan para cada una de las instituciones, y de forma participativa concertó un plan de acción conjunta para abordar los retos que implican la persistencia de riesgos frente a los recursos públicos, no superados durante varios años por las entidades de la administración municipal.

²³ “(...) La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. (C.P., art. 209).

“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”. (C.P., art. 268-6).

El plan tuvo como punto de partida la recopilación de las observaciones comunicadas en los últimos tres años a todas las entidades públicas de la ciudad por parte de los agentes internos y externos de control gubernamental que operan en el municipio, a saber: oficinas evaluadoras de control interno, revisores fiscales, auditorías internas y externas, superintendencias, Personería y Contraloría.

Esto permitió conformar por primera vez en el país un sistema unificado de control gubernamental en el nivel municipal formado por esas instituciones, con un proyecto estratégico de mejoramiento, y que se dispusiera del primer mapa transversal de riesgos unificado para la ciudad –sistema transversal de información de riesgos (STIR)–, que servirá de línea de base del sistema para el mejoramiento de la entidad territorial.

A este mapa transversal, todos los jefes de control interno aplicaron un monitoreo e identificaron tres mil sesenta y dos hallazgos u observaciones, de los cuales se evaluaron tendencias, recurrencias y demás características, decantando y señalando los ciento veinticinco riesgos transversales de mayor impacto.

Con esos resultados debidamente valorados por probabilidad de ocurrencia e impacto, teniendo en cuenta que lo que fue hallazgo en determinada organización puede ser riesgo en otra, se comunicaron siete advertencias a la administración sobre los riesgos de menoscabo del patrimonio público de persistir tal situación, con el compromiso de presentar a la Contraloría el resultado del análisis y los controles preventivos, correctivos o de mejora adoptados, a partir del estudio realizado de los riesgos identificados, compilados y remitidos.

Esta experiencia puede considerarse exitosa, desde que la administración de la ciudad adopte las medidas correspondientes y se protejan adecuadamente los recursos públicos, hecho que a la fecha de redacción del presente informe está en proceso de evaluación por parte de los gestores fiscales respectivos.

No obstante, es posible anticipar el efecto positivo que producirá la creación del sistema unificado de control gubernamental y reconocer que se ha generado una nueva alianza vital y un hito en las estrategias para el fortalecimiento del control interno, ante la debilidad crónica y la precariedad de sus resultados a nivel de todo el país.

4. Consideraciones finales

- 1) El modelo de contraloría tipo pone sus énfasis en los aspectos misionales de las contralorías territoriales y en los efectos de sus actuaciones, pero dispone como prerequisite técnico para ello el establecimiento de sistemas de control interno y de gestión de la calidad, debidamente articulados, eficientes y en pleno desarrollo y funcionamiento.
- 2) La contraloría tipo es un elemento de transformación y mejoramiento permanente de la realidad que vigila y genera confianza y legitimidad. Entonces, se ha venido consolidando también como un componente decisivo en el sistema de frenos y contrapesos en la entidad territorial y en la construcción de la democracia local, con la participación activa de la ciudadanía.
- 3) La contribución al mejoramiento de la gestión y resultados de la administración, así como de la transparencia en los asuntos públicos, debe ser medible y medida. Para ello existen metodologías como la de “Beneficios del control fiscal”, establecida por la CGR (la cual fue ajustada por las contralorías del proyecto, de conformidad con los nuevos desarrollos de la auditoría y del control gubernamental). Puede ser complementada para la medición de beneficios del proceso del control fiscal macro, entre otras, con la metodología de “Índice de transparencia municipal”, establecida y aplicada por Transparencia por Colombia y por la Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Municipal del DNP. La utilización coordinada y articulada en las contralorías territoriales de estrategias para el cumplimiento de estos propósitos y su contribución al empoderamiento por parte de las comunidades organizadas y las administraciones de estos elementos de medición de resultados constituye un valor agregado que le aporta el control fiscal a la gestión pública.
- 4) Dentro de las estrategias para volver exitosos los resultados del control fiscal se propone:
 - 4.1.) La reformulación del Sinacof y su articulación con un sistema nacional de control fiscal social, con políticas públicas cohesionadoras que lo guíen, programas y proyectos concretos de mediano y largo plazo, y las estrategias para lograrlo a nivel de todo el país o por regiones. La determinación de un nuevo esquema de relaciones interinstitucionales

en términos de competencias, recursos, roles y responsabilidades por parte del Contralor General, contralores delegados y contralores territoriales, así como del rol y atribuciones del Auditor General de la República. La determinación de apoyos al nivel territorial del sistema en temas como la capacidad administrativa, técnica y tecnológica, investigativa, operativa y de gestión, desde los entes nacionales de control e investigación.

La colaboración armónica de los organismos de control en el nivel territorial será realidad al dotarlos de los instrumentos que la hagan posible, pero también imperativa, por ejemplo, mediante un sistema normativizado de rendición de cuentas sobre los resultados de esa impostergable gestión conjunta y articulada entre todos los organismos de control y vigilancia de la entidad territorial.

- 4.2.) Brindar atención especial en el nivel territorial a la función macro del control a las políticas, programas y demás elementos agregados de la gestión global en los municipios y departamentos.
- 4.3.) Aplicar el control fiscal posterior inmediato a las actividades, operaciones y procesos ejecutados en los municipios y departamentos, y comunicar los correspondientes pronunciamientos y/o advertencias a la administración en tiempo real, de tal manera que se suscriban y apliquen también de forma inmediata y oportuna las acciones de mejoramiento pertinentes y su seguimiento efectivo. Construir en todas las contralorías capítulos del PGA para el control inmediato y los equipos especializados para su operacionalización.
- 4.4.) Monitorear de manera periódica y sistemática el comportamiento a nivel municipal y departamental de los componentes de las metodologías de medición de resultados del punto 3 y de los sistemas de información y de reportes que al respecto deben producir las administraciones, de tal modo que se genere confianza en la claridad y consistencia de estos.
- 4.5.) Acordar con el DNP estrategias para el acceso a la información que producen los municipios a través de los aplicativos del Sicep y del FUT, que podrían hacer parte de la rendición de cuentas a través

del SIA, con lo que se mejoraría ostensiblemente la gestión, calidad y manejo de la información.

- 4.6.) Desde la misma planeación estratégica, disponer de una decisiva visión transformadora de largo plazo para incidir en el mejoramiento de la gestión pública que se vigila, así como de información suficiente para crear las líneas de base sobre las cuales construir las proyecciones de los mejoramientos, beneficios e impactos positivos esperados de la labor fiscalizadora en la entidad territorial.
- 4.7.) Una vez evaluados los avances de las políticas, programas y proyectos, propiciar la elaboración, por parte de la administración territorial correspondiente, de planes de mejoramiento que conduzcan a adoptar medidas preventivas y correctivas sobre actividades y procesos en curso que deben responder a los compromisos misionales de los sujetos de control macro y micro en su población objetivo.
- 4.8.) Construir con el apoyo de la AGR y el Sinacof de la CGR los instrumentos tecnológicos para el mejoramiento que generen transparencia y posibiliten las interacciones con la ciudadanía, como e-control y los distintos aplicativos que lo componen.
- 4.9.) Liderar en la entidad territorial alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos de política pública para el acompañamiento y evaluación permanente de la actividad normativa de los concejos y asambleas y de la administración, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución.

Segunda parte

Validación de las estrategias para el desarrollo del
control fiscal social

1. Introducción

La puesta en práctica de estrategias y líneas de acción de un sistema de control fiscal social impulsado por la contraloría tipo tuvo como punto de referencia los análisis teóricos que aparecen en el libro *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*, en el cual se estableció la concepción filosófica, sociológica, política y económica de la participación ciudadana, de la cual se desprende el control fiscal social, enmarcado en la actuación cooperativa del ciudadano.²⁴

El propósito esencial de la presente fase del proyecto consistió en acompañar a las contralorías piloto en el desarrollo de esas estrategias y líneas de acción, enmarcadas dentro de los instrumentos jurídicos que hacen posible el control fiscal participativo, con la finalidad de demostrar la viabilidad de la construcción de un sistema de control fiscal social en el nivel territorial.

En consecuencia, en este capítulo se describe la estructuración y experimentación de las estrategias y líneas de acción emprendidas y ejecutadas en forma parcial en las contralorías departamentales de Caldas, Norte de Santander y Cesar, así como en las contralorías municipales de Manizales, Cúcuta y Valledupar, las cuales se articularon a partir de la íntima relación que existe entre el modelo democrático, la participación ciudadana y el control fiscal social.

Para la estructuración de las estrategias, y como fue definido en el marco teórico al cual se ha hecho referencia, se contrastó la filosofía de la democracia de la ciudadanía, que es el condicionamiento para desarrollar la participativa, la participación ciudadana en el ámbito administrativo y el contraste entre los instrumentos que fortalecen cualitativa y cuantitativamente la gestión pública con los condicionamientos del control fiscal social.

En esta dirección juegan un papel fundamental los principios que permiten el desarrollo acertado de la gestión administrativa y que se traducen en el fomento de la cultura de la información, de la transparencia, de la eficacia, de la participación ciudadana, del control y de la conformación de redes.

²⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo II*. Madrid: Editorial Thomson, Civitas, 11ª ed.; 2008, pp. 85 y ss.

En lo relacionado con la información, y los sistemas que la soportan, la comunicación, la eficacia y la transparencia que deben caracterizar a la administración pública y que a la vez constituyen elementos que posibilitan la conformación de la ciudadanía y por ende la participación ciudadana y el control social, se pudo inquirir que en el orden nacional se ha procurado establecer herramientas que permiten realizar la gestión y el presupuesto de inversión por resultados y el mejoramiento de la calidad del gasto público. Sin embargo, en el orden territorial, si bien existen algunos instrumentos, estos no se encuentran articulados, ni son completos, ni están a disposición de los ciudadanos en las páginas web de cada entidad territorial.

A partir de tal evidencia y del vínculo que existe entre la participación ciudadana y la descentralización administrativa, se pudieron deducir muchas de las restricciones del control fiscal social, que debe ser fundamentalmente un fenómeno local.

Luego de estudiar cada uno de estos condicionamientos, se demuestra que existe una brecha importante entre el desarrollo de los citados principios e instrumentos en el orden nacional con respecto de su evolución en las entidades territoriales, con lo cual se advierte que en esta materia los distintos órdenes del Estado colombiano avanzan con diferentes velocidades.

Por esta razón, la validación de la propuesta de control fiscal social como parte del modelo de contraloría tipo permitiría la verificación de las siguientes hipótesis:

- La participación ciudadana se encuentra condicionada por la existencia de la ciudadanía y de la sociedad civil, y ello se origina en el grado de satisfacción de las necesidades de las personas. Esto presupone la integración de los ciudadanos a la sociedad y por ende al Estado, para lo cual se requiere generar nuevos espacios que brinden a los ciudadanos confianza y conocimiento del alcance y reconocimiento de sus derechos y deberes.
- Para que este ejercicio pueda evolucionar, se requiere, en primer lugar, que el Estado avance en la garantía efectiva de las condiciones mínimas de existencia de las personas, y, en segundo lugar, que se desarrollen en todos los órdenes del Estado las técnicas modernas de información y comunicación,

de tal manera que las personas puedan disponer en todo momento de la información pública, se puedan comunicar siempre con las autoridades, y así se pueda ejercer control social en tiempo real.

- El escenario natural donde está llamada a desarrollarse la participación ciudadana y el control fiscal social es en el municipio, por cuanto el ciudadano tiene una relación inmediata con sus autoridades y porque son estas las que se encuentran en condiciones de resolver sus necesidades básicas insatisfechas y de proteger sus derechos e intereses.
- La participación ciudadana es un fenómeno por principio local, el cual puede progresivamente irse expandiendo a otros niveles del territorio. El ciudadano, al no conocer la distribución de las competencias y recursos de los departamentos y la nación, y al ser difusos allí sus intereses, no divisa un espectro del control fiscal social en estos ámbitos. Por ello, el marco de las acciones que se encausen desde la institucionalidad en estas esferas debe delimitarse. Con la socialización de la información relativa a estos niveles debe fomentarse el control fiscal social.
- Donde existe voluntad y esfuerzo de las autoridades es evidente que se puede crear un sistema de control fiscal social. No obstante la existencia de un marco jurídico, el cual en todo caso debería ser más ambicioso y exigente, lo que se requiere para que se aplique es que exista, por un lado, convencimiento de las grandes ventajas de la participación ciudadana y del control fiscal participativo, y, por otro, que se establezca un sistema de participación ciudadana y por ende un sistema de control fiscal social a partir del liderazgo de las contralorías territoriales.
- Gran preocupación generan las consecuencias reales que se puedan desprender de la participación ciudadana y del control fiscal social, pues es difícil garantizar resultados en medio del desarrollo de los espacios de participación ciudadana y del control fiscal social que se encuentran enunciados en el ordenamiento jurídico y en los planes estratégicos de los organismos administrativos. Por ello, la tarea no es solamente crear espacios de participación ciudadana y control fiscal social, sino que dicha intervención ciudadana produzca las finalidades para las cuales fue activada.

- El desarrollo en el tiempo de las estrategias y acciones planteadas requiere acercar la distancia entre la ciudadanía y las autoridades del Estado, lo cual indica que es urgente democratizar la administración pública y el ejercicio del control fiscal, intensificando las técnicas del buen gobierno, por lo que es necesario fomentar la cultura de la información, de la transparencia, de la eficacia, del trabajo en equipo y en redes, aplicando por consiguiente los principios que enmarcan la actividad administrativa que conducen al empleo de las técnicas de información y comunicación masiva y del gobierno en línea. Con esto obtendremos la democratización de la administración, el control y la garantía de protección de los derechos y la mejora de la calidad de vida de las personas.

2. Diagnóstico

Originar un mayor equilibrio entre el poder y las prerrogativas del Estado y los derechos y garantías constitucionales y legales de los ciudadanos es fuente principal para la democratización del Estado y construcción de la ciudadanía, cuya finalidad debe perseguir un aumento cualitativo y cuantitativo de la participación del ciudadano en los aspectos locales, escenario donde se desenvuelven en primera medida sus intereses directos. De no impulsarse un conjunto de acciones sistemáticas hacia estos objetivos, el individuo terminará perdiendo su libertad, en razón de su distancia con el Estado.

El desarrollo de las estrategias para el desarrollo del control fiscal social tiene por objeto contribuir a tan altos fines, sobre la base de entender que los mecanismos de participación ciudadana en un plano administrativo son necesarios para conformar un nivel intermedio entre las personas y los distintos sectores del Estado, de donde surge la conformación de la ciudadanía y de la sociedad civil, con cuyo actuar se acerca a las personas a lo público, sobre la construcción de nuevos y efectivos espacios de participación en el entorno donde habita, escenario que se caracteriza por la inmediatez entre la administración local y sus intereses y necesidades, en aras de originar el equilibrio señalado.

Las estrategias formuladas para ser desarrolladas en las contralorías municipales de Manizales, Cúcuta y Valledupar, y en las contralorías departamentales de Caldas, Norte de Santander y Cesar fueron edificadas con el fin de

democratizar la administración municipal y departamental y con ello construir ciudadanía.

La democratización de la administración pública debe ser coherente con el derecho y la realidad. También, su gestión debe ser sistemática, lo que se traduce en decisiones objetivas que redunden en beneficio del interés general y de la aceptación social de las decisiones adoptadas, lo cual mejora el grado de confianza del ciudadano con respecto de la administración, que es uno de los elementos de la ciudadanía.

Resulta, por lo tanto, crucial en este aspecto el contenido del artículo 32 de la Ley 489 de 1998,²⁵ con la cual la democratización de la administración pública es un deber, y, por ello, se tienen que desarrollar los instrumentos concretos de la participación en la formulación, ejecución, control y evaluación de las actuaciones administrativas.

Sobre la base de coadyuvar a procurar estas finalidades, se levantó un diagnóstico, realizado en cada uno de estos escenarios, donde se encontró como constante que, si bien las contralorías mencionadas habían emprendido algunas actividades que conducían a desarrollar el control fiscal social, estas se caracterizaban por ser dispersas, discontinuas e inconexas.

No se evidenció un sistema que diera lugar a la utilización masiva de los mecanismos de participación ciudadana ni mucho menos que existiera un sistema de control fiscal social. Por el contrario, lo que se encontró fue una enorme distancia entre las autoridades y las personas.

Cada una de las contralorías exploradas contaba con un elemento común que hace parte del proyecto de participación ciudadana referido a la recepción y trámite de derechos de petición, quejas y reclamos, de acuerdo con lo consagrado en el numeral 19 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002, que señala que son deberes de todo servidor público dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad, así como los reglamentos internos sobre el trámite del

²⁵ Tal disposición señala: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

derecho de petición, el cual debía ser sometido a la consideración y aprobación de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 58 de 1982 y el artículo 1° del Decreto 770 de 1984.

Sin embargo, se pudo establecer que la recepción y trámite de los derechos de petición se hacía en forma manual, es decir, que las contralorías no contaban o no aplicaban ningún sistema que les permitiera verificar qué derechos de petición, quejas o reclamos se habían presentado, ni que se le pudiera hacer seguimiento a la oportunidad del trámite, ni si la respuesta era satisfactoria para el peticionario, quejoso o reclamante.

De otro lado, las contralorías examinadas manifestaron no haber realizado campañas que condujeran a incrementar el número de peticiones, quejas o reclamos. En esa medida, las peticiones, quejas y reclamos allegados a las contralorías aludidas representaban un número muy bajo, teniendo como referente los problemas sociales, las deficiencias administrativas y los posibles focos de corrupción que pudieran existir.

Igualmente, las contralorías visitadas declararon haber hecho jornadas de capacitación a los veedores que lo hubieren solicitado o que en otras oportunidades habían interactuado con las contralorías. En consecuencia, la participación ciudadana en las contralorías señaladas se reducía a la presentación de derechos de petición, quejas y reclamos, y a jornadas de capacitación discontinuas brindadas sobre todo a los veedores ciudadanos.

También se encontró que ni los sujetos de control ni las contralorías visitadas contaban con una página web, a través de la cual se suministrara la información básica de la entidad, cuyo plazo de vencimiento se había señalado para las entidades del orden territorial el 1° de noviembre del 2008, conforme lo señala el Decreto 1151 del 2008 y el manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea de la República de Colombia.²⁶

Desde este punto de vista, se pudo evidenciar que ninguno de los instrumentos que fortalecen cualitativa y cuantitativamente la gestión pública y el control fiscal social se habían implementado. En consecuencia, no se

²⁶ Los requerimientos en materia de información se pueden observar en el anexo 2.

encontraron herramientas que se hubieran dispuesto para ese entonces que generaran una cultura de la información, de la transparencia y de la eficacia. Tampoco fue posible establecer, a través de información masiva suministrada en las páginas web de los sujetos de control, si la gestión y el presupuesto de inversión se calculaba con respecto de los resultados y si había o no mejoramiento del gasto público.

Así mismo, se observó que cada uno de los organismos de control ejercía sus funciones y competencias de manera aislada, que no había sinergia entre ellos, y no se pudo evidenciar una relación entre las contralorías, las oficinas de control interno y el sistema de control fiscal social.

Se halló, además, que de hecho existen diferencias sociales muy marcadas, advirtiéndose que hay personas que viven en cinturones de miseria, que no cuentan con servicios públicos ni condiciones económicas que les permitan en condiciones de autonomía gestionar o controlar lo público.

Con todo esto, se pudo constatar, en primer lugar, que ni la administración pública ni los organismos de control habían desarrollado herramientas que les permitieran trabajar en forma oportuna, sinérgica y eficiente.

A agosto del 2008 tampoco habían desplegado insumos que les ayudaran a obtener una cultura de la información, de la transparencia, de la eficacia, del trabajo en equipo, de la participación ciudadana y del control, ni habían desarrollado en forma representativa las TIC. Ni siquiera contaban con proyectos concretos que les permitieran realizar una labor coherente, sistemática y de corto, mediano y largo plazo, que condujera a la democratización de la administración pública y al control fiscal social.

Para desarrollar tales culturas, resulta básica la *publicidad* de las actuaciones adelantadas por la administración y los órganos de control, por cuanto por regla general las actuaciones son públicas y transparentes, y solo tendrán el carácter de secretas o reservadas cuando una ley así lo disponga y se justifique a la luz de la Constitución. Las TIC son una muy buena herramienta para desarrollar tal objetivo.

En segundo lugar, se observó que existe una gran cantidad de ciudadanos de los municipios y departamentos referidos que, por su situación de pobreza

y desintegración de la sociedad y el Estado, se encuentran en incapacidad de ejercer sus deberes y derechos sociales, civiles, culturales, políticos y ambientales.

De todo ello, se puede inferir que no existe una sociedad civil cohesionada, informada y organizada, que emprenda el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana ni mucho menos de control fiscal social, con lo cual se puede establecer que no existen canales de comunicación eficientes entre la administración pública, los organismos de control y la ciudadanía.

Finalmente, se deduce la existencia de un caldo de cultivo que comienza por la ineficacia, ineficiencia y la no transparencia de la administración pública, pasa por la desarticulación de la gestión administrativa y el control interno, fiscal, disciplinario, jurisdiccional y fiscal social, y puede terminar en corrupción administrativa.

3. Hacia la eficacia del control fiscal social

Las nuevas estructuras organizacionales se fundan en la necesidad de producir un resultado, aspecto que se ha constituido en un nuevo criterio de legitimación y de valoración de la administración pública. Así mismo, en la exigencia de modernizar el Estado, donde encontramos el paradigma de la racionalidad estatal, que también es una nueva fuente de legitimación de los organismos administrativos, en el sentido de la oportunidad de las decisiones que deban adoptarse.

Por ello, importa para los objetivos del presente trabajo la relación que existe entre la ley que permite la participación ciudadana en lo administrativo y que busca la preparación de las decisiones públicas, los márgenes de discrecionalidad de las autoridades administrativas con los que se puedan evaluar la oportunidad y pertinencia de la participación, así como los mecanismos idóneos por realizar y la racionalidad estatal fundada en la adecuación de su gestión frente a las demandas sociales y la aceptación de las decisiones por la comunidad,²⁷ lo cual redundará en la satisfacción de los principios de eficacia y eficiencia y del control fiscal social, soportados por sistemas modernos de información y comunicación.

²⁷ García de Enterría, *Curso de derecho...*, op. cit., p. 487.

La racionalidad del Estado hace énfasis en los recursos, instrumentos y mecanismos de evaluación con los que cuenta la administración pública para desarrollar sus funciones y competencias, los que tienen el objeto de determinar si la gestión administrativa es eficaz y eficiente, de tal manera que pueda posibilitar una buena gestión pública y, por ende, verificar el comportamiento de los organismos del Estado, de donde se desprende la necesidad inaplazable de construir indicadores de gestión e indicadores de control de todo tipo.

Constituye elemento indispensable dentro de este esquema el fortalecimiento del control que supone un marco adecuado para desarrollar el control fiscal social.

Todo esto tiene pleno sentido en la medida en que la modernización del Estado procure responder a los fenómenos de ineficiencia en el gasto público, de creciente corrupción administrativa y a la tendencia de incremento del gasto público. En medio de este escenario, es indiscutible el papel que debe ocupar el control y, dentro de este, el control fiscal, el control fiscal social y el control interno fincado en indicadores que midan los resultados.

Por tal razón, se justificó desarrollar los elementos, las estrategias y las líneas de acción que se vislumbraron como necesarias para fortalecer el control fiscal social y mejorar el control que debe redundar en eficacia y eficiencia, democracia e intensificación de la descentralización administrativa territorial.

3.1. Presupuestos de organización y planes estratégicos hacia la construcción de un sistema de control fiscal social

El diagnóstico anterior condujo a establecer un proyecto que permitiera estructurar en el mediano plazo un sistema de control fiscal social, el cual se caracteriza por un conjunto de acciones articuladas y sistemáticas que permiten la construcción de la sociedad de los ciudadanos en pro de la participación ciudadana y el control fiscal social, bajo el supuesto de una cooperación de los ciudadanos desde fuera de la administración, lo que implica una colaboración voluntaria en las actividades preestablecidas, en beneficio del interés general, de tal manera que se alcancen las finalidades de las reglas, los principios y valores democráticos determinados en la Constitución y en la ley.

Sobre esa base, se consideró que era un presupuesto indispensable que tanto las contralorías territoriales como los sujetos de control contaran con el MECI, con la debida implementación del control de cumplimiento de la función administrativa, de la evaluación de la gestión, de la existencia de la información y, de otro lado, de los avances, de acuerdo con los cronogramas establecidos por el ordenamiento jurídico para desarrollar los criterios del gobierno en línea y los distintos sistemas de información que por disposición de la ley debían elaborar las entidades territoriales.

Ello es así, porque un Estado que quiere garantizar el derecho a la información debe preocuparse por coordinar la manera en que todos los organismos de cada una de las ramas cuenten con una página web, que se halle previamente definida con criterios estandarizados de calidad, en la que se encuentre oportunamente toda la información relevante y actual del organismo, así como las fuentes jurídicas que se relacionen con el ejercicio de sus funciones y competencias, de tal forma que se pueda volcar la información pública al ciudadano, aspecto vital para la democracia, la conformación de la ciudadanía y la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan.

Esta herramienta a su turno les daría alcance a los principios de la función administrativa y a los instrumentos que fortalecen cualitativa y cuantitativamente la gestión pública. Para ello, se hacía necesario que las contralorías territoriales y la AGR controlaran la existencia de tales instrumentos de organización en los sujetos de control y en las contralorías territoriales respectivamente. En esa medida, reviste especial importancia el control sobre la conformidad de la herramienta con los criterios de calidad señalados en los respectivos manuales.

Bajo estos principios, igualmente, es viable desarrollar las actuaciones administrativas en el menor tiempo posible, utilizando los documentos que se encuentren en sus archivos, evitando dilaciones injustificadas, suprimiendo de oficio todos los trámites innecesarios y los obstáculos que se presenten, buscando disminuir los gastos que se generen y pretendiendo alcanzar el resultado previsto por la ley con la actuación.

Además de estos presupuestos de organización, se plasmaron unas estrategias específicas, de las que dependen diversas líneas de acción y que tuvieron la pretensión de generar un sistema de control fiscal social en cada

una de las contralorías. El proyecto se encuentra plasmado en los planes estratégicos de cada una de ellas, en donde se realizó el acompañamiento para su desarrollo.

3.2. Armonización de los planes estratégicos y del MECI

Cada plan estratégico se armonizó con los principios que fundamentan el modelo estándar de control interno (MECI), instituido en la Ley 87 de 1993, “por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, de tal forma que el desarrollo de las líneas de acción pudieran ser evaluadas por las oficinas de control interno de cada contraloría.

Adicionalmente, se tuvo en cuenta para dicha armonización los elementos del control interno que se encuentran previstos en el artículo 4° de la citada ley y que se refieren principalmente al desarrollo de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades, el establecimiento de sistemas modernos de información que agilicen la gestión, la simplificación y actualización de normas y procedimientos, y el control y la organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión.

Específicamente, en cuanto se relaciona con los objetivos del control de cumplimiento de la función administrativa que debía hacer parte del MECI en las contralorías, se recalcó la necesidad de determinar el marco legal que le es aplicable a la entidad, basado en el principio de autorregulación y en el diseño de los procedimientos de verificación y evaluación que garanticen el cumplimiento de tal marco.

Estos dos objetivos proporcionan al ciudadano la información jurídica fundamental para entender qué, cómo y cuándo realiza el control fiscal la contraloría.

Así mismo, se subrayó la importancia de que las contralorías contaran con herramientas que condujeran a alcanzar los objetivos del control de ejecución, los cuales se refieren a la determinación de los procedimientos de prevención, detección y corrección, que permitan mantener las funciones, operaciones y actividades institucionales en armonía con los principios de eficacia, eficiencia y economía; la garantía de que todas las actividades y recursos de la entidad

estén dirigidos hacia el cumplimiento de su misión; el establecimiento de los procedimientos, que aseguren la generación y registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones; el cumplimiento de la misión y la rendición de cuentas a la comunidad, y el diseño de los procedimientos que permitan llevar a cabo una efectiva comunicación interna y externa, a fin de dar a conocer la información que genera la entidad pública de manera transparente, oportuna y veraz, garantizando que su operación se ejecute adecuada y convenientemente.

Estos aspectos se relacionan con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, el fomento de la cultura de la información, de la transparencia y de la eficacia, de tal modo que los ciudadanos puedan participar en los procesos de formulación, deliberación, concertación, gestión, control y vigilancia de la gestión pública, como también que puedan comunicarse con las autoridades públicas en las audiencias públicas, ejercicios de rendición de cuentas presenciales o virtuales, foros presenciales o virtuales, *chats*, etcétera.

Igualmente, se tuvieron en cuenta los objetivos de evaluación del control fiscal desplegado por las contralorías, haciendo especial énfasis en la garantía de la existencia y utilización de mecanismos y procedimientos que permitan, en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de los sujetos del control fiscal.

Esta verificación en tiempo real debe permitir acciones oportunas de corrección y propiciar la continuidad y la intensidad del control de la gestión de la entidad, así como su capacidad para responder efectivamente a los diferentes grupos de intereses y al establecimiento de los procedimientos que ayudan a integrar las observaciones de la AGR a los planes de mejoramiento establecidos por la entidad.

Estos objetivos inciden en la evaluación que en tiempo real pueden hacer los ciudadanos sobre la gestión de control fiscal adelantada por las contralorías y la capacidad que estas deben desarrollar para poder confrontar los distintos grupos de intereses, buscando principalmente fortalecer las decisiones que mejor correspondan a la realidad, dentro de los marcos jurídicos establecidos, siguiendo el plan trazado para efecto de mejorar el control fiscal.

De otro lado, también se centró la atención del proyecto en los objetivos del control de información, procurando la existencia de procedimientos nece-

sarios para garantizar la generación de información veraz y oportuna, tanto interna como externamente; la publicidad de la información que se genere dentro de la entidad y el suministro de información veraz y oportuna para el proceso de rendición de cuentas públicas.

Esta orientación conducirá a que, con fundamento en la información generada por las contralorías, se puedan encausar ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, de tal manera que el ciudadano sobre la base de esa información pueda controlar lo público.

Debe entenderse que, de la aplicación de estos objetivos, las contralorías se fortalecen internamente tanto en su parte organizacional como funcional. En segundo lugar, dan ejemplo a los sujetos de control sobre estos aspectos, y, por último, pueden lograr que los ciudadanos coadyuven en el ejercicio del control fiscal.

Así mismo, para la formulación de la línea de acción hacia la eficacia del control fiscal social, se tuvieron como punto de partida las competencias que tienen las contralorías territoriales para evaluar el sistema de control interno, con lo cual pueden encontrar hallazgos que conduzcan a un plan de mejoramiento o de implementación del MECI en las entidades que son sujetos de control.

3.3. Gobierno en línea y el sistema de control fiscal social

Difícilmente se obtiene un sistema de control fiscal social si no se desarrollan los criterios del gobierno en línea reglamentados a través del Decreto 1151 del 2008 y del manual para la implementación de la estrategia del señalado proyecto.

Esta premisa parte de la estructuración de la “sociedad de la información”, que comenzó a conformarse en los años noventa y se fundó en las tecnologías del conocimiento y de la información.

Este es un proceso inacabado, pues cada día surgen modernas formas de interacción entre los distintos sujetos de la sociedad, así como nuevos instrumentos de control que inciden directamente en la actuación de la sociedad y en las formas de diálogo de esta con el Estado.

Los modos de actuación de la sociedad de la información se caracterizan por el desarrollo de instrumentos revolucionarios que tienden a intervenir y controlar a partir de la información el entorno, modificando las condiciones de

vida de las personas, permitiendo la innovación y el cambio social, y, por lo tanto, influyendo en la conformación del orden jurídico.

Dentro de este contexto, la información se entiende hoy como un elemento que interrelaciona la cultura con las fuerzas productivas. En tal escenario, resulta inconcebible la expansión de las instituciones propias de la modernidad, dentro de las que se cuenta la participación ciudadana, sin la utilización de las tecnologías de comunicación e información y sin un concepto jurídico y políticas claras de comunicación e información.

El ciberespacio que soporta la sociedad de la información basa su poder en las redes telemáticas, las cuales constituyen un instrumento al servicio de la información y, con él, en términos de competitividad, se puede lograr el desarrollo de las relaciones culturales, sociales y económicas.

Tan graves consecuencias deben sugerir al Estado la necesidad de regular el uso de tales tecnologías de información y comunicación masivas, lo cual redundará en posibilitar las grandes ventajas del uso de tales instrumentos y a aminorar los riesgos que se puedan presentar.

Esto se soporta en que cada una de las fases tiene en cuenta no solo los principios que deben regir la administración pública, sino que reitera la importancia de la democratización de la administración y destaca el rol que juegan los ciudadanos con respecto de los distintos procesos administrativos. Para ilustrar lo dicho, se citan las finalidades de cada fase:

i) Información en línea

Es la fase inicial, en la cual las entidades habilitan sus sitios web para proveer en línea información, junto con esquemas de búsqueda básica. La información, en su mayoría, se mantiene estática y no existe interacción en línea, sino una relación unidireccional. Adicionalmente, se crea un portal de gobierno que ofrece el acceso a través de un solo punto a la información que publican las entidades en sus sitios web.

ii) Interacción en línea

Fase en la que los sitios web son actualizados con mayor regularidad y se habilita la comunicación de dos vías de entidades con ciudadanos y empresas, con las consultas en línea e interacción con servidores públicos.

Se ofrecen mecanismos que acercan al ciudadano a la administración, le posibilitan contactarla y hacer uso de la información que proveen las entidades en dichos sitios.

iii) Transacción en línea

En esta fase se proveen transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios, mediante canales seguros y ofreciendo la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma diferente al español.

iv) Transformación en línea

Es la fase en la cual las entidades deben realizar cambios en la manera de operar para eliminar límites con otras entidades y organizar sus trámites y servicios alrededor de necesidades de ciudadanos y empresas, a través de cadenas de operaciones, ofreciendo servicios por medio de múltiples canales e intercambiando eficientemente la información, logrando establecer una visión unificada del Estado.

v) Democracia en línea

Fase en la que el ciudadano participa activa y colectivamente en la toma de decisiones de un Estado totalmente integrado en línea, que ha interiorizado en sus prácticas el gobierno en línea, siendo estas de uso cotidiano para el ciudadano, y en el que las entidades incentivan a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas y temas legislativos, así como a participar en la toma de decisiones, estando dispuestas, en general, a involucrar a la sociedad en un diálogo abierto de doble vía.

4. Estrategias planteadas para la conformación de un sistema de control fiscal social

Todo lo anterior representaba la necesidad de que las contralorías trabajaran en tres direcciones:

- Existencia de los presupuestos organizacionales tanto en los sujetos de control como en las contralorías.
- Construcción del sistema de control fiscal social por parte de las contralorías, que tenga como política el fomento de fórmulas cooperativas de participación con la meta de obtener fines de interés general.

- Ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías, colocando especial énfasis en las acciones concretas que la administración realiza para democratizar la gestión.

Estos ejes temáticos tienen el propósito de incluir y formar ciudadanía, lo que funda una relación directa con la efectividad de los derechos y las condiciones económicas, políticas y sociales de su garantía.²⁸

La ciudadanía procura identificar los miembros conscientes de sus derechos públicos subjetivos que conforman una sociedad democrática y, por lo tanto, tienen capacidad de ejercicio de sus derechos políticos.

Se infiere del hecho de pertenecer a la comunidad democrática la existencia de relaciones de los miembros de la comunidad entre sí y de estos con el Estado. Tales relaciones encuentran un hilo conductor con dos extremos. En primer lugar, el reconocimiento y garantía de los derechos individuales, y, en segundo lugar, la determinación de los deberes de las personas con respecto de la sociedad y el Estado.

La ciudadanía²⁹ es un proceso en el que, valorando el contexto, se enfatiza en la satisfacción de las necesidades insatisfechas sobre la base de específicas diferencias que existen en la sociedad. Tal proceso requiere de un conjunto de actuaciones coordinadas que beneficien la concientización y jerarquización de los derechos y deberes, de sus alcances, limitaciones, acciones y formas de reconocimiento.

La integración de los individuos a la sociedad depende del grado de satisfacción de las necesidades básicas y del reconocimiento y respeto de la diversidad social,³⁰ porque estos aspectos hacen parte de la realidad social y son decisivos para construir ciudadanía.

²⁸ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta; 1999, p. 98.

²⁹ Kohen, Beatriz. "Ciudadanía y ética del ciudadano". En: Carrió, Elisa y Maffia, Diana (comps.). *Búsquedas de sentido para una nueva política*. Buenos Aires: Editorial Paidós; 2005, pp. 180 y ss.

³⁰ Dentro de estos aspectos, contamos las diferencias de raza, género, roles que desempeña el hombre y la mujer en la familia y en la sociedad, clase, creencias religiosas, convicciones políticas, sociales y culturales.

El punto máximo de integración del individuo a la sociedad lo describe Kohen cuando señala:⁵¹ “... sólo individuos con sus necesidades básicas satisfechas están en condiciones de asumir las responsabilidades democráticas, evaluar críticamente las diferentes opciones que se les presentan y tomar decisiones informadas de manera autónoma”.

El trasfondo de este proceso se encuentra dado por la libertad y la igualdad, como valores de las personas, de donde depende su autonomía en el proceso de conformación de la ciudadanía. De allí depende la afirmación de cada individuo como persona y la tutela de su identidad. Esto equivale a pensar que la igualdad es un término normativo que distingue entre diferentes y que ellos deben ser tratados como iguales. La diferencia es un hecho que describe la identidad de cada persona, de donde surgen las diferencias, las que deben ser protegidas por el derecho.⁵²

Cuando el ciudadano pueda asumir sus responsabilidades democráticas, tendremos una sociedad activa.⁵³ Dicho en otras palabras, el hombre que es capaz de activarse es quien en ejercicio de su autonomía y libertad puede ejercer su derecho de ciudadanía y, por lo tanto, participa en los procesos de comunicación social y de adopción de las decisiones que lo afectan, ejercitando su derecho de libertad de expresión e información y de libertad de reunión o asociación, para citar tan solo algunos ejemplos.

El ciudadano es un actor dentro del proceso de adopción de decisiones, por lo cual el Estado no puede limitar o restringir la manifestación de su pensamiento, ideas, argumentos de discusión, gestión o control. Cada uno de los actores participa autónomamente en dichos procesos. Si bien los actores pretenden la satisfacción del interés general, no se conciben las restricciones a la autonomía del que participa.

Con fundamento en dicho marco se establecieron las siguientes estrategias:

⁵¹ *Ibid.*, p. 186.

⁵² Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit., p. 76.

⁵³ En este sentido: Sánchez Morón, Miguel. *Derecho administrativo. Parte general*. Editorial Tecnos, 2ª ed., p. 57.

4.1. Organización de la sociedad civil a través de la promoción de la constitución legal de asociaciones y veedurías

La participación ciudadana en un plano administrativo procura darle alcance al modelo democrático y social de derecho, para así estructurar la sociedad civil, cuyo actuar pretende acercar al ciudadano a la administración pública, sobre la base de unos nuevos espacios de participación en el entorno donde habita, cuyo escenario se caracteriza por la inmediatez entre la administración local y sus intereses y necesidades. Para poder llegar a este estadio, contando con ciudadanos autónomos, es necesario construir la democracia de la ciudadanía.

Para estos efectos se formuló la estrategia, siguiendo los lineamientos que consagra la Ley 850 del 2003, teniendo en cuenta que no solo los individuos tienen el derecho de participar, sino que lo ideal es que las personas desarrollen sus habilidades para poder organizar la sociedad de ciudadanos en aras de participar y controlar lo público.

Los lineamientos constitucionales que enmarcan la participación ciudadana y el control fiscal social fundan la anterior tesis, siguiendo lo preceptuado por el artículo 2° de la Ley 850 del 2003, que establece que todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles, como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán constituir veedurías ciudadanas.

En este sentido, se destaca lo interpretado por la Corte Constitucional en relación con la misma disposición, en cuanto a que el Estado debe asegurar la participación de todas las personas, lo cual permite deducir que cada individuo es titular del derecho de participación indistintamente de su edad, procedencia, género, raza, religión, lengua, etcétera, y de las organizaciones civiles que para estos efectos se creen.

Ello se instituye en el principio hermenéutico *pro libertate*, conforme al cual, en caso de duda, debe acogerse la interpretación más favorable a la generación de la participación, es decir, debe satisfacerse el criterio expansivo para el ejercicio de los derechos.

También debe tenerse en cuenta que la cultura democrática, y con ella la participación, es fruto de un largo y sostenido proceso de aprendizaje, en el

que la satisfacción de las condiciones de integración del individuo en la sociedad puede comenzar con procesos de educación sistemática, de la cual depende la construcción de la ciudadanía, y de donde resulta que los escenarios propios para la participación son los espacios familiares, escolares, asociaciones, fundaciones, clubes, entre otros.³⁴

De todo esto se deduce que es posible desarrollar el control fiscal social cuando exista integración, cultura de participación y capacidad de asociación, lo cual incide en la madurez de la aptitud y disciplina de asociación de las personas, pues con su experiencia y conocimiento serán conscientes de esta vía eficaz para obtener la satisfacción de sus intereses.

Aclarado este aspecto, conviene desarrollar el artículo 3º de la Ley, que señala el procedimiento para elegir los veedores y la posterior constitución y registro.³⁵ Los veedores son integrantes de las sociedades civiles, elegidos dentro de dicha organización en forma democrática, para que ejerzan la vigilancia sobre la gestión pública y sus resultados. Ello no impide que todos los miembros de la sociedad civil sean elegidos veedores, pues la ley no hace ningún tipo de limitación.

Además de la elección, se debe dejar constancia en el acta de constitución de la veeduría de ese hecho y también especificar los elementos básicos de la organización, es decir, los integrantes, el objeto de la veeduría, el nivel territorial, la duración y el domicilio. En razón de la autonomía, tampoco la ley excluyó que la veeduría pudiera tener diferentes objetos o pudiera recaer sobre distintos niveles territoriales.

³⁴ Perales, Iosu. *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Fundación para la Investigación y la Cultura; 2004, p. 40.

³⁵ Señala el artículo 3º de la Ley:

“Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias”.

El acta de constitución de la veeduría debe inscribirse ante las personerías municipales, distritales o ante las cámaras de comercio, quienes deben llevar un registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción, y además les asiste la obligación de administrar las bases de datos respectivas, de respetar y proteger la información confidencial.

Fundados en todas estas reglas e interpretaciones, se promovió una cultura de la participación, admitiendo que tanto los individuos como las asociaciones podían constituirse en veedurías, por lo cual se trazó como estrategia la promoción de la necesidad de que los ciudadanos constituyeran asociaciones y veedurías, con lo que se lograrían los siguientes objetivos:

- Generar una cultura de participación ciudadana sobre la base de considerar la necesidad de interacción de los ciudadanos con respecto de las autoridades que tienen la función de reconocer y garantizar sus derechos, satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas y priorizar los diversos intereses.
- Cohesionar los distintos grupos de intereses, reconociendo la diversidad de los núcleos poblacionales y estableciendo sus grupos de intereses, con lo cual se garantiza el pluralismo político, social, cultural, económico.
- Promover el ejercicio de la participación ciudadana en relación con la administración y el control fiscal social, para lo cual era necesario:
 - ✓ Realizar campañas de educación basadas en temas específicos y que fueran de interés para cada grupo.
 - ✓ Fomentar la organización de los ciudadanos, a través de ejercicios que tuvieran en cuenta los intereses de cada grupo, de donde resultaba la necesidad para ellos de asociarse y con posterioridad decidir si querían constituirse en veeduría ciudadana.
 - ✓ A los que se encontraban ya asociados se los invitaba para que se constituyeran en veeduría, de tal manera que no solo pudieran participar en la formulación, planeación, presupuestación, deliberación, sino que también examinaran las ventajas que tenía constituirse en veedores.
 - ✓ Crear nuevos canales de comunicación entre las organizaciones civiles, las veedurías ciudadanas y la contraloría.

Basados en estos objetivos, se diseñaron las siguientes líneas de acción:⁵⁶

- Invitación a las asociaciones legalmente constituidas para que se convirtieran en veedurías ciudadanas, basados en la información relevante y de conformidad con la Ley 850 del 2003.
- Invitación a los gremios, juntas de padres de familia, comités estudiantiles, usuarios de SPD, usuarios del sistema de salud, organizaciones de discapacitados, madres cabezas de familia, representantes de desplazados, asociaciones de jubilados y pensionados, grupos de actividades lúdicas, a que se constituyeran en asociaciones y en veedurías ciudadanas.
- Fomento de nuevos canales de comunicación entre las organizaciones civiles, las veedurías ciudadanas y la contraloría.
- Invitación a los medios masivos de comunicación social para difundir esfuerzos de promoción de asociaciones y veedurías ciudadanas.
- Apoyo a la constitución de redes e intercambio de experiencias de veedurías ciudadanas.
- Promoción del control fiscal social con unidades móviles.

Objetivos de la línea de acción

Estas acciones tenían como propósito la organización de nuevas veedurías ciudadanas que entraran a engrosar y a competir con las que ya se habían constituido en los municipios y que hacían parte de la jurisdicción de cada contraloría en la cual se estaba haciendo el acompañamiento.

Tal expansión es un proceso continuado que debe repetirse en cada área por lo menos una vez al año, pues la idea es que cada grupo de personas vaya involucrando a nuevas personas hasta que se conformen líderes de cada grupo que sean capaces de convocar y de reunir autónomamente a los asociados, de tal manera que se pueda formar la asociación y la veeduría.

⁵⁶ Para ejemplificar este aspecto, recomendamos ver el anexo 3 (fuente: Contraloría Municipal de Caldas).

Si se busca expansión, la contraloría debe salir al territorio y organizar distintos tipos de reuniones con la comunidad, realizar charlas informativas para comunicar los presupuestos, los planes de inversión pública, la inversión social, el plan de contratación, etcétera, de modo que la colectividad se informe sobre los planes y presupuestos por ejecutar, haciendo que, por contribuir dicha contratación en el mejoramiento de la calidad de vida en su entorno, se convierta al ciudadano en un contralor natural de las realizaciones.

Así mismo, debe realizar sesiones de rendiciones de cuenta, con el fin de que la comunidad se entere de qué planes y presupuestos se han invertido en cada vigencia fiscal. Igualmente, es positivo dar a conocer los logros alcanzados y los inconvenientes encontrados. Al propio tiempo, deben llevarse a cabo audiencias públicas donde las autoridades de la administración dialoguen con la comunidad en presencia de los órganos de control, para efecto de tratar problemas puntuales del municipio.

También debe impulsar que los ciudadanos presenten quejas y reclamos cuando no exista conformidad entre lo planeado, contratado e invertido. Estas relaciones implican un control sobre la oportunidad, la calidad y la realidad del valor de los contratos.

Y, finalmente, debe subirse a la internet o a las páginas web los datos más relevantes sobre planes, presupuestos, ejecuciones de obra, informes de interventoría, de tal forma que el ciudadano pueda informarse pero también comunicar la existencia de cualquier inconformidad.

Todo esto debe reflejarse en una mayor organización de la sociedad civil en torno a derechos e intereses concretos de cada colectivo.

Inconvenientes encontrados

Dado que las veedurías existentes hasta ese momento disfrutaban de algunos privilegios que les generaba la administración pública o incluso las mismas contralorías, tales como capacitación, conocimiento y experiencia de los procedimientos administrativos, se encontró que estos veedores buscaron monopolizar dicha actividad y la establecieron como un medio informal de trabajo, con lo cual no se permitía desarrollar el criterio expansivo y universal de la democracia.

Experiencia

Al realizar múltiples actividades y al conformar los ciudadanos grupos que seguirían trabajando los temas planteados, cada persona y veedor entendió que el derecho a participar es de todos y que se realiza en la defensa del interés de cada colectividad. Además, comienza a verse como valor agregado la necesidad de que las personas se asocien y se vinculen a una colectividad.

Las redes que se puedan constituir tienen la virtud de conformarse en un medio de presión permanente frente a la sociedad y la administración pública. También pueden intercambiar experiencias, conocimientos y formas de participación y control.

Acciones emprendidas

Se incrementaron los canales de información y comunicación en diversos sectores de interés de la comunidad, divulgándose la necesidad de incrementar la capacidad de organización de los ciudadanos, basada en unos objetivos previamente puntualizados.

Para ejemplificar esta estrategia, vale la pena relatar algunas actividades emprendidas que se relacionan con la gestión adelantada para darle alcance a las acciones planificadas que redundarían en la obtención de sus finalidades.

A este respecto, la Contraloría de Manizales organizó las siguientes actividades que han generado impacto en la ciudad:

“Manizales ciudad limpia, Manizales ciudad linda”

Con una iniciativa en la que participaron la Contraloría Municipal de Manizales, la Alcaldía Municipal de Manizales y la Empresa Municipal Aguas de Manizales, y con la asesoría del proyecto, se convocó a todos los colegios de la ciudad para que participaran en el proyecto “Manizales ciudad limpia, Manizales ciudad linda” y que se hiciera un diagnóstico de las causas por las cuales no se ha logrado la limpieza y conservación completa, adecuada y sostenida de los colegios en los que la población infantil estudia.

La Contraloría participó en el proyecto sobre la base de entender el control fiscal en lo ambiental que se requiere en Manizales, el fomento de la cultura de participación ciudadana para lo ambiental, por cuanto se advirtió que la ciudadanía

carecía de conciencia sobre el manejo de los recursos y la preservación del medio ambiente. La respuesta a esta inquietud generó la necesidad de organizar comités en cada uno de los colegios, para que los niños pudieran ofrecer una información que permitiera conocer con detalle las causas del problema planteado.

Ante esta iniciativa y con fundamento en el diagnóstico, se programaron dos jornadas de capacitación y motivación a los niños que hacen parte de cada comité en cada uno de los colegios invitados, los que suman más de ochenta. De igual forma, participaron los profesores del área de sociales de cada uno de los colegios.

Con fundamento en la organización de los comités en cada uno de los colegios y en el compromiso de formular un plan de acción para ejecutar en ellos, se organizó una actividad el 12 de septiembre del 2008 en el Refugio del Pensamiento de Manizales, con el propósito de discutir con las autoridades de la ciudad las distintas actividades que cada uno de los comités de los colegios organizaron.

Los niños discutieron la viabilidad de cada acción tendiente a solucionar el problema, solicitaron a las autoridades competentes la disposición de recipientes apropiados para depositar las basuras clasificadas y comunicaron su decisión de ampliar el proyecto a la ciudad.

Justificaron la necesidad de expandir el espectro del programa a la ciudad, porque argüían que no tiene sentido mantener los colegios limpios si el barrio y, en general, la ciudad en donde viven están sucios, por lo cual se decidió extender el proyecto a cada comuna y, por ende, a toda Manizales.

Igualmente, los niños se reunieron en la Contraloría de Manizales para conformar una mesa de seguimiento y participar en sesiones de seguimiento bimestrales en las que se determinara el estado de avance en la recuperación de los doscientos treinta puntos críticos detectados como de mayor desaseo en la ciudad, con lo cual contribuirían pedagógicamente al entendimiento de las labores de control, por lo que se diseñaron los comparendos ambientales que fueron entregados a los colegios correspondientes, elemento que simbolizaba la participación ciudadana para el control sobre el manejo de los recursos ambientales.

Esta primera fase culminó en junio del 2009, con una sesión de premiación a los mejores proyectos ejecutados en los colegios y en la que se presentó la fase dos del proyecto, es decir, Mi Comuna Limpia. Se resaltó que lo que se pretendía

era fomentar una cultura sostenida de participación ciudadana, por lo cual, si se establecían premios en esa fase de esta línea de acción, ello no significaba agotar la estrategia, sino que implicaba un ejercicio de monitoría por parte de la Contraloría sobre la consolidación de la cultura en cada uno de los proyectos.

Rendición pública de cuentas en el Colegio Integrado La Cabaña

Siguiendo los objetivos de generar transparencia, condiciones de confianza entre las autoridades del colegio y los estudiantes, y garantizar el ejercicio del control social a las gestiones públicas emprendidas por el colegio, el Contralor Municipal de Manizales, de conformidad con los artículos 32 y 33 de la Ley 489 de 1998, organizó una rendición pública de cuentas en este establecimiento educativo, con la participación de los estudiantes, padres de familia y distintos funcionarios de la Contraloría.

Tal audiencia se enmarcaba como una obligación legal y ética que tiene el rector del colegio de informar y explicar a la comunidad y a las autoridades competentes sobre la utilización de los recursos públicos, de manera que se generara un espacio de interlocución entre el gobernante y el gobernado, y se garantizara el control fiscal social.

En cuanto se relaciona con la actividad misma, es de anotar que la audiencia pública de rendición de cuentas en su fase preparatoria condujo a que las autoridades del Colegio ordenaran las cuentas y dispusieran de medidas precisas para corregir deficiencias en la gestión pública.

En este orden, la Contraloría dispuso de ciertas medidas para terminar de aclarar las cuentas y la gestión administrativa del Colegio, con lo que se destaca el éxito conseguido por aquella entidad en la consecución de los objetivos de este ejercicio.

Se recomendó realizar habitualmente esta labor en todos los colegios oficiales de la ciudad y en lo posible con los organismos que tienen mayor presupuesto, organizando audiencias públicas, siguiendo la siguiente metodología:

- i) Fase de organización de la información que soporta la rendición de cuentas. Esta fase se considera preparatoria de la audiencia pública, por lo cual, teniendo en cuenta los objetivos anteriormente planteados, se estima necesario

que la contraloría municipal solicite al rector del colegio o al representante del organismo correspondiente la información que sea indispensable para soportar cada uno de los aspectos por tratar en la rendición pública de cuentas.

Es un deber informar masivamente el lugar, el día y el objeto de la audiencia pública de rendición de cuentas, de modo que los interesados puedan inscribirse y participar de la actividad.

ii) Preparación del informe para la audiencia pública

Se sugiere que, con fundamento en los datos correspondientes, tanto el Colegio como la Contraloría preparen el informe respectivo, el cual se concretará a los aspectos que serán objeto de presentación y discusión en la audiencia de rendición de cuentas. Tales temas serán anunciados en forma anticipada en el orden del día.

El informe preparado por el colegio o el representante legal del organismo correspondiente, junto con los anexos que se consideren pertinentes, se dará a conocer con suficiente anterioridad al evento, en forma masiva, a todo aquel que se haya inscrito para participar en la audiencia pública y, en general, estará disponible para consulta por parte de cualquier interesado.

iii) Realización de la audiencia pública

La audiencia pública de rendición de cuentas se desarrollará conforme con lo previsto en el orden del día, y se recomienda grabarla. Se sugiere, así mismo, dejar constancia de los asistentes y de sus datos de contacto, con lo cual se dispondría de una base para organizarlos.

Sobre los aspectos que no sean suficientemente aclarados al órgano de control fiscal o a los participantes se dejará expresa constancia y se sugiere dar inicio al procedimiento fiscal que corresponda.

iv) Seguimiento a los compromisos

Se recomienda dejar expresa constancia de los compromisos adquiridos por la autoridad administrativa, para sobre esta base hacer un control específico de verificación de cumplimiento a satisfacción.

Se sugiere mantener informados a los participantes de los ejercicios de seguimiento a los compromisos correspondientes.

Actividad de género

El Consejo Municipal de la Mujer y la Contraloría Municipal de Manizales organizaron en forma conjunta una actividad con el objeto de suscribir un convenio donde esta organización de la sociedad civil se comprometió a vigilar que las autoridades municipales cumplan con sus deberes legales en esta materia, con lo cual se explicó que dicha Contraloría debía fortalecer su actuación al respecto, la que se realizará con fundamento en acciones concretas que emprenda el órgano fiscal en cuestiones de género, pero además con base en los reportes que esta asociación suministre.

Dentro de lo previsto en la agenda de la Universidad del Rosario y el programa Cercapaz de la GTZ, se hizo una exposición sobre los derechos de la mujer y el control fiscal, poniendo especial énfasis en el marco de control fiscal social, el cual es amplio y se desarrolla con fundamento en las siguientes fuentes jurídicas:

- Marco constitucional: se ve representado por lo previsto en los artículos 13, 40 y 43 de la Carta Fundamental, que a su turno constituye el fundamento de la adhesión a la Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- La Ley 248 de 1995, la cual aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, suscrita en la ciudad de Belén do Pará (Brasil), el 9 de junio de 1994.
- El Decreto 1262 de 1997, que promulga el Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por trabajo de igual valor, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo del 29 de junio de 1951.
- La Ley 750 del 2002, por la cual se reglamenta el apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.
- La Ley 82 de 1993, que regula los derechos de las mujeres cabeza de familia.
- La Ley 581 del 2000, la cual reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

- La Ley 823 del 2005, ley de igualdad de oportunidades.
- La Ley 1009 del 2006, que crea el observatorio de asuntos de género.

Para que el convenio suscrito tuviera un real impacto, el Consejo Municipal de la Mujer, la Contraloría Municipal de Manizales y la Universidad del Rosario prepararon una audiencia pública de rendición de cuentas en el primer semestre del 2009 con las principales autoridades municipales, para que explicaran los instrumentos de aplicación de la normatividad de género en Manizales y a partir de este diagnóstico poder elaborar un documento de base que sirviera para que las autoridades municipales crearan la política para la equidad de género en la ciudad, con fundamento en la cual la Contraloría Municipal pudiera efectuar el respectivo control de equidad.

Los ejes temáticos de la señalada audiencia pública que se trataron en la reunión fueron los siguientes:

Tabla 1. Ejes temáticos de la audiencia pública de equidad de género

Sector de desarrollo	Tema	Estrategias	Mesas de trabajo
Económico	Fomento y desarrollo empresarial	Mejoramiento del ingreso.	Nº 1
		Fomento del empleo.	
		Promoción de la vivienda desde la estrategia “Colombia un país de propietarios”.	
Político	Convivencia ciudadana	Solución del conflicto y rehabilitación.	Nº 2
		Seguridad y prevención.	
Social	Mejoramiento de la calidad de vida.	Nutrición, salud sexual y reproductiva.	Nº 3
		Educación (formación en deberes y derechos).	Nº 4
		Recreación, deportes, cultura y juventudes.	Nº 5

Fuente: Contraloría de Manizales.

La visión de cada uno de estos subtemas fue la de poder superar en la ciudad de Manizales las inequidades que en materia de género y diversidad se

presentan, lo cual puede lograrse si se visibilizan las políticas construidas con un componente social, académico y, en general, participativo.

Igualmente, lo proyectado se traduce en que los procedimientos, responsabilidades y reglas del juego en materia de equidad de género sean claros, concertados, conocidos y discutidos por la ciudadanía en general y en especial por las mujeres, que son las titulares de los derechos que las disposiciones legales consagran.

De este modo, la iniciativa se enmarcó en una forma de promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, de tal manera que las mujeres puedan incidir en las principales decisiones que se adopten en materia de equidad de género, pero también puedan realizar un control fiscal social sobre las ejecuciones de planes, presupuestos y contratación que se efectúen.

Como resultado de la actividad descrita, se produjo un documento⁵⁷ a través del cual se establecieron los insumos para la construcción de la política de género en Manizales.

4.2. Organización de la sociedad civil a través de la creación de bancos de datos constituidos por la información relativa a las asociaciones y veedurías ciudadanas

Con el fin de cohesionar y reactivar las organizaciones civiles y las veedurías que se encuentran formalizadas en la Cámara de Comercio y en la personería municipal, se diseñó como estrategia la consolidación de los bancos de datos que corresponden a estas organizaciones, de tal manera que la Contraloría pudiera informarlas de los resultados de la gestión de control fiscal, comunicarles las actividades de control fiscal social programadas para que pudieran participar en estas y, en caso de que fuera necesario, capacitarlas en las herramientas para poder realizar el control.

En resumen, se trataba de poder contar con las organizaciones constituidas, de modo que pudieran tener el apoyo y el impulso de las contralorías a partir

⁵⁷ Ver anexo 4.

de nuevos ejercicios de información, comunicación, capacitación, audiencias, conversatorios y rendiciones de cuentas.

Todo esto en razón a que a estas asociaciones no era necesario explicarles la importancia de organizarse, por cuanto ya lo estaban, sino que el trabajo se relacionaba con la posibilidad de involucrarlas en los nuevos espacios creados para democratizar la gestión y el control fiscal.

Para desarrollar esta estrategia, se planeó la siguiente línea de acción:

- Solicitar información a la Cámara de Comercio y a la personería municipal sobre las veedurías legalmente inscritas.
- Solicitar información a la Secretaría de Gobierno y demás dependencias de la Alcaldía sobre las asociaciones civiles, juntas de acción comunal, clubes, ONG, organizaciones juveniles y estudiantiles.
- Organizar en físico todas las actas de constitución de veedurías ciudadanas que han participado en los procesos de la Contraloría.
- Publicar en la página web el modelo de constitución de las veedurías ciudadanas y los aspectos constitucionales y legales.
- Identificar los objetivos generales y los comunes de las distintas organizaciones civiles que existen en la ciudad.
- Clasificar la información obtenida teniendo en cuenta dos aspectos: objeto de la asociación o veeduría y jurisdicción donde puede actuar (marco de actividades y territorio).

Esta labor fue realizada en todas las contralorías en las que se hizo el acompañamiento.

Objetivos de la línea de acción

Estas acciones tenían como propósito la organización de la información de los veedores y personas que son parte de las distintas asociaciones de cada uno de los municipios, comunas y corregimientos que hacen parte de la jurisdicción de cada contraloría.

Con la información relativa a los miembros de las asociaciones, se trataba de invitarlos a que se constituyeran en veedores ciudadanos en el objeto de la asociación, mostrándoles las ventajas del control fiscal social.

Con la información de los veedores, se pretendía que estos pudieran tener una comunicación permanente con el órgano de control fiscal, así como con los sujetos de control fiscal y las oficinas de control interno, con el objetivo de brindarles los datos atinentes a cada sector que controlan y a los resultados de control producidos, de tal manera que se les pudiera facilitar su labor de veedores.

También para que ellos pudieran concurrir a las actividades que realiza la contraloría en aras de promover el control fiscal social.

Inconvenientes encontrados

Se halló que parte de los datos de contacto consignados en las actas de constitución o en la información suministrada por las cámaras de comercio y de las personerías no corresponde a la realidad. Por motivos de seguridad, los veedores no consignan sus datos de contacto en forma veraz y, en ocasiones, cambian permanentemente el número de su celular o de residencia y trabajo.

Algunas veces las personerías no tienen organizados ni sistematizados los archivos que contienen esta información, por lo cual no la suministran. Además se observó que los personeros no promueven la constitución de veedurías ni impulsan labores hacia su fortalecimiento.

Experiencia

Ante las dificultades encontradas con la clasificación y organización de la información, fue imperiosa la construcción de nuevos bancos de datos a partir de la asistencia de las personas a las distintas actividades organizadas por la contraloría.

Frente al tema de la falta de realidad de los datos de contacto de los veedores, existe un vacío normativo en el sentido de obligar a las veedurías ciudadanas a que actualicen la información cada vez que ocurra un cambio y, en todo caso, cada año.

Esto por cuanto que los veedores ciudadanos deben ser ubicables en cada momento por la administración pública, la cual debe contar con políticas muy estrictas de seguridad de sus datos.

De lo contrario, no es posible contar con la presencia continua de los veedores ciudadanos, lo que dificulta encausar el control fiscal social, en la

medida en que el legislativo lo focaliza principalmente a través de los veedores públicos.

Acciones emprendidas

Como ya se ha manifestado, se han construido bases de datos de ciudadanos que demuestran un interés en determinados aspectos de lo público.

De otro lado, se ha recomendado contactar en forma permanente, bien de manera individual o a través de los medios, a los veedores y personas en general para efectos de brindarles información, invitarlos para que participen en los nuevos espacios de comunicación, etcétera.

Ello es conveniente, pues se ha visto que no obstante los esfuerzos realizados por las contralorías para convocar a las personas a las distintas actividades con la comunidad, si al personero o al alcalde municipal no les interesa el desarrollo de dicha actividad, no coadyuvan a la labor de convocatoria o efectúan una actividad paralela en el municipio, de tal modo que propician el fracaso de la emprendida por la contraloría.

4.3. Fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal

Se planteó como estrategia el fomento de la participación ciudadana y el control fiscal social, con el objeto de desarrollar instrumentos y metodologías de control fiscal social y de compartir experiencias relacionadas con los mecanismos y formas de participación ciudadana y control fiscal social.

Se requería propiciar la discusión e intercambio de experiencias sobre tales herramientas entre las contralorías y grupos de la sociedad civil, a fin de tratar de crear e institucionalizar unos instrumentos y metodologías que fueran pertinentes para desarrollar el control fiscal social y diseñar en consecuencia aplicativos informáticos que permitieran socializar los resultados del control fiscal social.

Es necesario distinguir los mecanismos de control fiscal social aplicados por las contralorías municipales de los que serían utilizados por las contralorías departamentales, teniendo en cuenta los siguientes criterios, que evidencian distintas velocidades en la gestión de las contralorías:

- Intensidad en la utilización de mecanismos en la contraloría que le dieran alcance al proyecto de control fiscal social.
- Nivel de experiencia de la contraloría en el desarrollo de un proyecto de control fiscal social.
- Nivel de compromiso de los contralores y de los funcionarios de las contralorías para fomentar el control fiscal social.
- Recursos disponibles para desarrollar el proyecto de control fiscal social.
- Situación de orden público en las ciudades de Manizales, Cúcuta y Valledupar, y en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Cesar.
- Necesidades básicas insatisfechas de la población.
- Nivel de alfabetización de la población.
- Nivel de conocimiento de la ciudadanía de los mecanismos de participación ciudadana y de control fiscal social.

Se fundó tal iniciativa en la necesidad de incentivar el control fiscal social a través de instrumentos que hubieran sido previamente conocidos y evaluados por los grupos que tuvieran experiencia en ello, con lo cual se procuraría evitar los riesgos e inconvenientes vividos por tales grupos.

Para desarrollar esta estrategia, se planteó la siguiente línea de acción:

- Agrupar todos los instrumentos legales establecidos para promocionar la participación ciudadana y el control fiscal social.
- Evaluar los instrumentos creados por la ley.
- Diseñar metodologías que propicien la utilización de tales instrumentos.
- Realizar un banco de experiencias exitosas y socializarlas.
- Procurar el intercambio de experiencias tendientes a fortalecer los planes de auditoría, como producto de la participación de los veedores ciudadanos.
- Diseñar instrumentos que conduzcan a la articulación del objeto de las veedurías ciudadanas con los procesos de control fiscal.
- Elaborar campañas de educación sobre aspectos constitucionales, legales y reglamentarios de los mecanismos de control fiscal social y la constitución de veedurías ciudadanas.

- Crear aplicativos que permitan socializar las experiencias vividas con la estrategia del fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal.

Objetivos de la línea de acción

Estas acciones tenían como propósito fomentar la participación de los ciudadanos en el ejercicio del control de la gestión pública sobre la base de socializar en la población aspectos de su inmediato interés, tales como las necesidades básicas insatisfechas de la población, los planes y presupuestos existentes para cada vigencia fiscal.

Las líneas de acción requerían buscar nuevos espacios de interrelación y retroalimentación entre el ciudadano, la administración pública y las contralorías, con el objeto de procurar el adecuado uso de los recursos públicos, a través de ejercicios de formulación, deliberación, gestión y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de los instrumentos del control fiscal social.

Fundamentalmente, por razones presupuestales de las contralorías, nos dedicamos a evaluar los mecanismos jurídicos de las audiencias públicas y la rendición de cuentas, buscando la manera de experimentarla, vista como una forma de ampliación de los espacios de comunicación entre la administración pública, las contralorías y demás entes de control y los ciudadanos.

También, reflexionamos en el modo de mejorar el suministro y la calidad de la información pública y la utilización de las tecnologías de información y comunicación masiva.

Inconvenientes encontrados

El primer inconveniente hallado es que el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 no obliga a la administración pública a realizar audiencias públicas, a convocar para llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas, a incorporar en sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana, a difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, a incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos, a apoyar los mecanismos de control social que se

constituyan y a aplicar los mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

La anterior conclusión se extrae del enunciado que se encuentra en la señalada regla jurídica, en la que se indica que, entre otras, podrá realizar esas acciones, con lo cual se entiende que es dispositivo de la administración desarrollar estas acciones o cualquier otra.

En esa medida, se observó que es necesario un fuerte compromiso de la contraloría o de la administración con el proyecto de participación ciudadana y el control social, porque, por ser potestativo de la administración, se comprobó en los territorios donde se realizaron los acompañamientos que la administración municipal o departamental no se sentía obligada a encaminar ni las acciones enunciadas en la citada ley ni ninguna otra.

Lo ideal es que la ley obligue a los organismos de la rama ejecutiva y a los organismos de control a que utilicen por lo menos dos veces al año estos instrumentos.

En el espectro municipal, no puede perderse de vista que los artículos 5° y 91 de la Ley 136 de 1994 señalan que son funciones de los alcaldes, entre otras, “convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración”, con lo cual es evidente que los alcaldes están obligados a realizar por lo menos dos veces al año una audiencia con el fin de presentar los informes de gestión y de los proyectos por desarrollar.

El otro problema descubierto es que el último inciso del artículo 33 de la Ley 489 de 1998 indica que, en el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada.

Por lo cual, las instituciones no desarrollan una metodología que proporcione calidad en la participación ciudadana y fortalezca el control fiscal social, sino que en el ejercicio de dichas audiencias exaltan las buenas ejecutorias, no analizan los malos resultados de la gestión y los espacios que le dejan a la ciudadanía para que intervenga son demasiado limitados, haciendo que no exista interlocución, sino un monólogo sin parámetros claros por parte de la administración.

Por esa razón, solamente como elemento de participación ciudadana se encontraron las peticiones, quejas y reclamos, cuya base constitucional es el artículo 23 de la Constitución, entre otras disposiciones.

De otro lado, aunque se hizo un ejercicio de evaluación de los instrumentos antes mencionados, por falta de liderazgo y gestión del Sinacof, no se pudieron efectuar las siguientes acciones:

- Evaluar todos los instrumentos creados por la ley que conducen a la participación ciudadana y al control fiscal social.
- Diseñar metodologías que propicien la utilización de tales instrumentos.
- Realizar un banco de experiencias exitosas y socializarlas.
- Procurar el intercambio de experiencias tendientes a fortalecer los planes de auditoría, como producto de la participación de veedores ciudadanos y otros grupos de la sociedad civil.
- Crear instrumentos que conduzcan a la articulación del objeto de las veedurías ciudadanas con los procesos de control fiscal.

La anterior tarea era a nuestro juicio sumamente importante, toda vez que le corresponde al Contralor General de la República presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal, así como dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, dentro de los cuales se encuentra el capítulo del control fiscal social.

Experiencia

No obstante la dificultad encontrada, se hizo la evaluación del mecanismo de rendición de cuentas y se construyó una metodología para su realización.

Igualmente, se pudieron desarrollar de manera aislada algunos aplicativos que proporcionarían a los ciudadanos la información relevante de la contraloría y de los sujetos de control, así como la creación de los mecanismos que permitieran tramitar las peticiones, quejas y reclamos en tiempo real y con aplicación de las TIC.

Acciones emprendidas

Para procurar la estandarización de la metodología referente a las rendiciones de cuentas, se desarrolló el siguiente documento:

Rendición pública de cuentas

Aspectos generales

La rendición de cuentas de la administración pública a la ciudadanía es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la sociedad, previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley 489 de 1998, cuya finalidad es generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos, y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización. Obliga a que las acciones y decisiones de las autoridades públicas sean justificadas.

La rendición de cuentas es interpretada como “la obligación legal y ética que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron concedidos por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno”.

Preparación de la audiencia pública de rendición de cuentas

La rendición de cuentas de la administración pública implica la implementación de una audiencia pública anual precedida de una amplia difusión de los datos, a través de internet, o apoyada en medios informáticos y estrategias de comunicación, articulación de las entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, publicidad y mecanismos de seguimiento y evaluación.

La audiencia pública debe tener dos contenidos como mínimo:

- La rendición de cuentas financiera de la ejecución del presupuesto asignado para el año inmediatamente anterior, con un aparte especial referente a la totalidad de la contratación, inclusive de personal.
- La rendición de cuentas de gestión, en la cual se explicará qué se ha hecho en procura de resolver los problemas de la población dentro del

área que le corresponde. Tendrá un aparte especial cual es la presentación de las metas e indicadores de resultados. Las metas e indicadores deberán estar definidos por la entidad, en términos de cantidad, costos, calidad y oportunidad. Para la mejor comprensión por parte de la ciudadanía de estas metas e indicadores, las entidades deberán adelantar un proceso abierto de información pública a fin de que la población llegue a la audiencia pública con suficiente conocimiento de causa.

Organización de la audiencia pública

La audiencia pública de rendición de cuentas se organiza a través de los siguientes pasos:

- Alistamiento institucional
- Divulgación y capacitación
- Organización logística
- Convocatoria
- Inscripción y radicación de propuestas
- Análisis y clasificación de las propuestas y/o evaluaciones recibidas
- Realización de la audiencia pública

Alistamiento institucional

La entidad debe prepararse para las audiencias. Para ello debe conformar un grupo de apoyo en la entidad que se encargue de preparar la información de forma sencilla, clara y concisa para el mejor entendimiento de la ciudadanía. Este grupo debe estar presidido por la oficina de planeación de la entidad, la cual se encargará del manejo de la información, y conformado por un representante de cada área de la entidad que pueda respaldar la consolidación de la información. El envío o intercambio de información entre las dependencias y las áreas de planeación (las últimas como coordinadoras de todo el proceso) permitirá obtener una información clara, precisa y simplificada. Se debe conformar un equipo de relatoría integrado por uno o dos funcionarios de la entidad y uno por lo menos de la veeduría del proceso, para que recoja la encuesta de evaluación de los asistentes a la audiencia pública.

Divulgación

La entidad debe divulgar la información, con 30 días de antelación a la fecha prevista para realizar la audiencia pública, de manera que permita preparar a la ciudadanía sobre los alcances de la rendición de cuentas, la mecánica del ejercicio, su alcance y sus límites.

Podrá acudir para ello a espacios radiales y televisivos con objetivo social, programas de capacitación dirigidos a usuarios y/o a organizaciones de usuarios de sus servicios. Pueden realizarse encuentros preparatorios de la audiencia, entre la entidad y las organizaciones, de manera que permitan clarificar la información y propiciar el seguimiento a los procesos por parte de estas últimas.

Los funcionarios de la entidad también deben recibir capacitación, sensibilización e información sobre la estrategia de rendición de cuentas y sobre los mecanismos para su implementación.

Organización logística de la audiencia pública

La organización de la audiencia pública debe suplir las siguientes necesidades:

Lugar: se debe identificar un lugar para llevar a cabo la AP, este debe ser amplio, respondiendo a las necesidades de la entidad y de fácil acceso a la ciudadanía. Se deben tener en cuenta las normas básicas de seguridad.
Fecha: establecerla con 15 días de anticipación para que quienes deseen asistir reserven su agenda.

Número de invitados y personas esperadas a la convocatoria: debe ser pública y abierta. Se debe prever la cantidad de personas que se harán presentes en la audiencia pública para poder planear antes y no tener que enfrentar contratiempos mayores el día de la misma por falta de logística y de recursos.
Reglamento de la audiencia: considerar una agenda para su desarrollo que tenga en cuenta aspectos varios como tiempo de intervenciones, número de intervenciones. Es conveniente recoger varias inquietudes para luego retroalimentarlas. Deben especificarse las reglas de juego o acuerdos sobre el desarrollo de la sesión, preferiblemente concertadas con el Comité de Seguimiento. El moderador debe ejercer su función en forma técnica.

Convocatoria

Esta convocatoria se realizará desde treinta días antes de la AP por todos los medios masivos de comunicación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad, dentro de los cuales pueden citarse boletines de prensa, entrevistas televisivas o radiales y espacios institucionales en medios de comunicación, el boletín del consumidor, la internet, radio, televisión, carteleras institucionales, volantes, entre otros. La única condición es que debe ser de amplia divulgación.

Realización de la audiencia

A la entrada de la audiencia los organizadores pueden entregar a los ciudadanos asistentes un formato para sistematizar su participación con el propósito de agrupar las intervenciones por temas y darles una lógica a las intervenciones y explicaciones de la entidad. Este formato será recogido y clasificado por los organizadores para facilitar las intervenciones de los ciudadanos.

La audiencia pública será presidida siempre por el alcalde o gobernador, acompañados por los miembros del equipo de gobierno que consideren necesarios.

Adicionalmente podrán participar como testigos del evento algunos organismos invitados como la Contraloría General de la República, universidades, Oficina de Control Interno.

La duración de la audiencia puede ser de una jornada. Es recomendable que se realice de 8 a.m. a 2 p.m., con el fin de evitar cortes y deserción de la audiencia. Para garantizar el orden la entidad debe designar un moderador, quien debe administrar los tiempos y coordinar las intervenciones.

- **Intervención de la entidad**

Este es el espacio donde la entidad expone su informe en cabeza del alcalde o del funcionario designado para el efecto. Este lo hace en forma global con los compromisos y los resultados de la entidad y con el apoyo de cada área, la cual se encargará de exponer la información especializada.

Este primer bloque puede realizarse en dos horas. Para ello, la entidad deberá exponer en forma didáctica y amena sus ejecuciones, logros, dificultades y retos.

Podrá utilizar para ello videoclips sobre realizaciones, testimonios, presentaciones en Power Point, resúmenes didácticos para entregar y otras acciones que dinamicen la presentación de la información.

- Intervención de las organizaciones

Estas hacen su exposición refiriéndose al informe, haciendo sus observaciones y propuestas con respeto y sustentando sus planteamientos con cifras reales o con argumentos. Tendrá un límite de tiempo establecido en el reglamento según el número de organizaciones inscritas. En este mismo bloque la entidad dará la respuesta o explicaciones a la organización, para lo cual también tendrá un tiempo límite, no mayor al de la intervención de la organización. No habrá lugar a réplica, a menos que el reglamento del evento así lo considere.

Se recomienda que en este bloque las intervenciones de las organizaciones sean por lo menos de 10 minutos. Estas intervenciones deben organizarse por temas afines de tal forma que las respuestas de la entidad sean frente a cada agrupación temática.

- Intervención de los ciudadanos

Posteriormente al diligenciamiento del formato que les fue entregado a la entrada y con las inquietudes sobre la información expuesta por la entidad, los ciudadanos podrán hacer sus intervenciones, las cuales tendrán una duración establecida por la entidad máximo de tres minutos, de acuerdo con la cantidad de ciudadanos inscritos que se presente.

Cierre de la audiencia

Finalizadas las intervenciones de la ciudadanía, se presentarán y recogerán conclusiones de la experiencia, en las cuales se sugiere que participe la Oficina de Control Interno de la entidad, además de las que puedan presentar observadores externos invitados a hacer parte de la experiencia, como

universidades u otros, las cuales serán recogidas en un acta realizada por el equipo relator, que constituirá un documento oficial del acto. Terminada esta parte, el responsable del evento declarará terminada la audiencia pública. La veeduría asignada para verificar el cumplimiento de los compromisos podrá solicitar documentos del evento, para elaborar y complementar su informe, que será entregado al Comité de Seguimiento del pacto.

Con fundamento en este documento, es de resaltar la labor de la Contraloría Municipal de Valledupar, que expidió la Resolución 0065 del 30 de julio del 2009,³⁸ por medio de la cual se establecen los parámetros para la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas de los sujetos de control de la citada Contraloría, con lo que se pretendió avanzar en los soportes legales para efectuar audiencias públicas técnicas y con criterio de calidad.

No obstante la existencia en Valledupar de los parámetros para realizar las audiencias públicas de rendición de informes de gestión, se advirtió que este mecanismo no es utilizado en forma permanente y continua, con lo cual se evidencia la necesidad de hacer un mayor esfuerzo para democratizar la gestión administrativa de la ciudad.

Otro ejemplo digno de destacar es el llevado a cabo por la Contraloría Departamental de Caldas, que ha procurado afianzar la participación ciudadana como herramienta para el control y vigilancia de la gestión pública, por lo cual convino la alianza interinstitucional con la Asamblea Departamental y los personeros municipales³⁹ para motivar a los habitantes de los municipios a vincularse a las veedurías que harían seguimiento a los macroproyectos de la Gobernación de Caldas y a los más importantes proyectos de sus respectivos municipios.

En consecuencia, se dividió el departamento en subregiones y se visitaron los siguientes municipios:

³⁸ Ver anexo 5.

³⁹ Ver anexo 6.

Región Centro - Sur: Chinchiná⁴⁰

Región Bajo Occidente: Anserma

Región Occidente: Riosucio

Región Occidente: Salamina

Región Norte: Aguadas

Región Alto Oriente: Manzanares

Región Magdalena: La Dorada

En dichas dinámicas se da a conocer a los asistentes la gestión que adelanta la contraloría y se informan los planes de desarrollo municipal o departamental, con lo cual se les invita a realizar seguimiento a su ejecución.

Del mismo modo, se les brinda la oportunidad a los ciudadanos de analizar en las mesas de trabajo conformadas los temas de la gestión municipal que son de su interés, fundamentados en la información plasmada en los planes de desarrollo. En estos grupos se incluyen funcionarios de la administración municipal y demás entidades asistentes al evento, con el fin de agrupar distintas opiniones.

La conversación transita sobre los siguientes temas:

- Nivel de información del plan de desarrollo aprobado por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental.
- Estado de desarrollo de las metas y programas contenidos en el plan de desarrollo en el tema de interés escogido.
- Aspectos en los que consideran debe fortalecerse la administración municipal.
- Intervención de la administración municipal para aclarar inquietudes planteadas por los ciudadanos.
- Presentación de peticiones, quejas y reclamos.
- Fortalecimiento del proceso auditor de la contraloría: con la información recolectada en las mesas de trabajo y denuncias, se nutre el proceso auditor

⁴⁰ Ver anexo 7.

de la Contraloría General de Caldas y así se cuenta con resultados concretos para la segunda etapa de visitas.

La experiencia refleja una enorme distancia entre las autoridades municipales y los ciudadanos y un gran desconocimiento de estos últimos por los temas más trascendentales del municipio, tales como los planes de desarrollo y los presupuestos.

Así mismo, la experiencia arrojó falta de un apropiado presupuesto, falta de recursos propios del municipio, lo cual se considera grave frente a las necesidades de las personas de los municipios, y, en ocasiones, falta de gestión de las autoridades locales, toda vez que se vislumbró que no había horarios de atención al público y que las peticiones eran contestadas en forma insatisfactoria.

Además se encontró un total desconocimiento por parte de los ciudadanos frente a la estructura y competencias de los distintos despachos de la administración municipal.

La última y tal vez la experiencia más importante y digna de resaltar es la obtenida por la Contraloría de Manizales, que ha desarrollado el Sivicos⁴¹ –Audiencias públicas– “Lectura y evaluación de la inversión pública”. Para poder cohesionar la red Sivicos, la Contraloría de Manizales realiza audiencias públicas en comunas y corregimientos con participación de toda la comunidad para reconocer la percepción del receptor acerca del bien o servicio ofrecido y, de esta forma, coadyuvar en la valoración del impacto y los resultados obtenidos en cuanto a los distintos proyectos que se desarrollan en la comunidad, por ejemplo, en infraestructura, educación, salud y otros sectores sociales.

Se han realizado las siguientes audiencias:

⁴¹ Sivicos es un mecanismo de participación de la comunidad para el ejercicio del control fiscal social a la inversión de los dineros públicos, soportado en redes ciudadanas. Estas iniciativas procuran la oportuna acción de la comunidad en el ámbito propio de competencia de la Contraloría, fortaleciendo el control fiscal participativo.

Tabla 2. Audiencias públicas de la red Sivicos

Año	Nº	Audiencia	Fecha	Promedio calificación	P, Q, D recibidas
2009	1	Atardeceres	10 de junio	4,40	10
	2	Cumanday	12 de agosto	4,30	30
	3	Tablazo	29 de agosto	4,50	14
	4	Estación	12 de septiembre	4,50	24
	5	El Remanso	26 de septiembre	4,60	50
	6	Cerro de Oro	24 de octubre	4,10	40
	7	Panorama	8 de noviembre	4,30	62
	8	Tesorito	21 de noviembre	4,50	39
	9	Ciudadela Norte	28 de noviembre	4,60	72
2010	10	Manantial	14 de febrero	4,40	53
	11	Palogrande	24 de febrero	4,20	32
	12	La Fuente	8 de abril	4,10	47
Total				52,50	473
Promedio				4,38	39,42

Fuente: Contraloría de Manizales.

Esta dinámica ha sido muy importante porque se da a conocer la información sobre los proyectos desarrollados en la comuna o corregimiento respectivo y a partir de este conocimiento se conforman los comités de seguimiento que buscan engrosar la red Sivicos, los cuales adquieren las herramientas propicias para ejecutar el control social.

Tal desarrollo se califica como sobresaliente porque no solo se han incrementado las peticiones, quejas y reclamos, sino que también se informa a la comunidad convocada en forma anticipada y abierta de los proyectos y presupuestos asignados, y a partir de esta información la Contraloría le asigna al comité conformado las herramientas que les permiten a los ciudadanos realizar una labor de control en tiempo real.

4.4. Fortalecimiento del sistema de petición, quejas y reclamos

Sobre la base de entender que uno de los condicionamientos del control fiscal social es el concepto y contenido de la justicia administrativa y su relación con

el procedimiento administrativo, se diseñó la estrategia del fortalecimiento del sistema de peticiones, quejas y reclamos.

Dentro de tal contexto, la estrategia tuvo la finalidad de asegurar que los funcionarios de cada una de las contralorías a las que se les hizo el acompañamiento conocieran, respetaran y difundieran el concepto y alcance de democracia de la ciudadanía, la participación ciudadana y el control fiscal social, así como las disposiciones constitucionales y legales que enmarcan el derecho de petición, de queja y de reclamos, el derecho a la información y el derecho de consulta, aspectos que instrumentan, entre otros mecanismos, la deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Igualmente, tuvo por objetivo esta estrategia la necesidad de institucionalizar la reglamentación interna de todos estos instrumentos, así como su procedimiento y consecuencias, al tenor de lo dispuesto por el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo.

Sin embargo, estos dos alcances constituyen solamente el marco jurídico, por lo que se decidió perfilar acciones que pudieran revertir en la eficacia del trámite de estos mecanismos, lo que engendró la necesidad de vincular el tema con las técnicas de información y comunicación masiva, basadas en la internet principalmente.

Con ello, el planteamiento fue la creación o existencia de un sistema de peticiones, quejas y reclamos en cada contraloría, el cual debía, en primer lugar, encontrarse en la página web, buscando ampliar el acceso y la oportunidad de la actuación de las personas e incrementar la eficacia, nivel de comunicación y oportunidad de las respuestas por parte del órgano de control y/o del organismo competente. También se concibió realizar aplicativos específicos que vinculen las peticiones, quejas y reclamos con la principal fuente del gasto público, es decir, la contratación estatal.

En este orden de ideas, se planteó la siguiente línea de acción:

- Revisar y actualizar el diseño del plan de peticiones, quejas y reclamos. Se propuso la revisión y actualización del marco jurídico interno de las peticiones, quejas y reclamos, para ponerlo en consonancia con las técni-

cas de modernización del Estado, en especial del gobierno electrónico, y, por lo tanto, con las disposiciones que relacionan el tema con las técnicas de información y comunicación masivas, que se encuentran previstas en la Ley 962 del 2005, analizada anteriormente y cuyo antecedente fue el documento Conpes 3292 del 28 de junio del 2004, que recoge la política antitrámites para las entidades públicas del orden nacional.

Tal política se fundamenta en la necesidad de eficacia, pues busca reducir tiempos y costos, incrementar la intensidad de la información, comunicación, celeridad, seguridad, confianza y transparencia.

Dicha ley permite que todas las personas puedan presentar peticiones, quejas y reclamos o recursos, utilizando cualquier medio tecnológico o electrónico del que dispongan las entidades públicas.

A lo anterior se le dio alcance por el Decreto 1151 del 2008, que reglamenta parcialmente la Ley 962 del 2005, la cual establece las fases del gobierno en línea que se han analizado, por lo que la obligación legal de las entidades territoriales es satisfacer los objetivos de cada etapa. De la interacción en línea se deduce que las entidades territoriales deben contar con los medios electrónicos necesarios que viabilicen la recepción y trámite de peticiones, quejas y reclamos en línea.

Estos hechos ameritaban no solo la puesta en marcha de estas herramientas, sino también la actualización del marco jurídico interno, conforme lo dispone el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo.

La labor también debía ser exigida por las contralorías a las entidades de la rama ejecutiva del poder público con fundamento en la Ley 962 del 2005 y en la normatividad que soporta el gobierno en línea, el MECI y la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009, adoptada por el Decreto 4485 del 18 de noviembre del 2009.

- Adoptar el procedimiento de quejas y reclamos, a través de resolución. En consecuencia, el procedimiento interno debía institucionalizarse a través de resolución que distinguiera si se trata de un derecho de petición, una queja o un reclamo presentado en forma virtual o en físico.

- Actualizar la página web con el plan y el procedimiento de quejas y reclamos. Para informar a la comunidad del trámite interno de las peticiones, quejas y reclamos, se propuso publicar dicho procedimiento, el cual a su turno debía insertarse en la página web no solo para darles alcance a las etapas del gobierno en línea, sino al MECI.
- Elaborar un espacio virtual para recibir quejas y reclamos. Se recomendó a las contralorías que hasta el momento de la formulación de las líneas de acción no contaran con un espacio virtual para la formulación de peticiones, quejas y reclamos, que hicieran un esfuerzo para poder ampliar los espacios de recepción de estos. Del mismo modo, la AGR, con el auspicio de la GTZ-Cercapaz, se encuentra desarrollando un módulo de peticiones, quejas y reclamos, con el fin de otorgarlo a las contralorías del país, para facilitar la recepción y el trámite de estos en condiciones de seguridad y transparencia. Este módulo conduciría a que todas las contralorías del país cuenten con un espacio virtual estandarizado y de calidad, a través del cual se logre el objetivo de ampliar las posibilidades de inicio de actuaciones administrativas y de control, respetando la seguridad de los datos de las personas que intervienen en las actuaciones. Además de este espacio, se propuso que se relacionaran nuevas formas de peticiones, quejas y reclamos con respecto de ejecuciones de contratos concretos, por lo cual la Contraloría de Manizales desarrolló el Cobra⁴² y el Sivicos,⁴³ concebidos como herramientas de interacción con la Contraloría para la recepción y trámite de peticiones, quejas y reclamos.
- Articular las quejas y reclamos con el proceso de control fiscal. Así mismo, se estableció la necesidad de articular las quejas y los reclamos con el proceso de control fiscal, indistintamente si la contraloría fuere o no

⁴² <http://inter-kont.com:8080/CobraManizales/faces/Inicio.jsp;jsessionid=B23764A4A6244110A2F7B838B7A4C947>

⁴³ http://www.contraloriamanizales.gov.co/n_portal/index.php?option=com_content&view=article&id=137&Itemid=106

competente para resolver la actuación, pues estos conceptos se relacionan con el nivel de conformidad de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración pública, insumo fundamental para alimentar los planes de auditoría.

En esa medida, si, por ejemplo, se presentan quejas reiteradas sobre un servicio, puede ser indicativo para la contraloría que dicho servicio es posiblemente ineficiente, inequitativo, contrario a la normatividad legal, etcétera, por lo cual resulta indispensable articular las manifestaciones que provienen de las herramientas de participación ciudadana con los planes de auditoría.

- Comunicar al quejoso o denunciante el trámite impulsado con la queja o denuncia.

Para generar confianza en los ciudadanos, es necesario comunicarle al peticionario, quejoso o reclamante, dentro de los cinco días siguientes a la recepción del documento que contiene la iniciación de la actuación administrativa, que esta fue recibida y el trámite que se impulsó para efectos de poder suministrarle la respuesta dentro del término legal.

Cuando culminen las diligencias correspondientes al trámite de la actuación, debe comunicársele dentro del término legal y en forma completa la petición, la queja o el reclamo al ciudadano.

Si la contraloría no es la competente para tramitar dicha actuación, debe remitirla al que lo es, vigilando que la respuesta sea oportuna y se conteste en forma completa y eficaz.

- Comunicar al quejoso o denunciante las decisiones más importantes adoptadas en el proceso de auditoría o las decisiones interlocutorias o procesales relevantes adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal.

Aunque el peticionario, quejoso o reclamante en ocasiones no es parte de la actuación administrativa o de control, es necesario comunicarle las decisiones más relevantes que se produzcan en la actuación de control, con lo cual puede mantenerse informado de las acciones adelantadas y, si es

del caso, ejercer las que considere pertinentes y encajen dentro del marco jurídico.

Inconvenientes encontrados

Dentro de los obstáculos que se hallaron en las contralorías donde se hizo el acompañamiento, se puede señalar que no todas ellas tienen un sistema electrónico de radicación y control de peticiones, quejas y reclamos, sino que aún lo llevan en forma manual, con lo cual la búsqueda de estos es demorada y no permite hacer un seguimiento continuo y oportuno al trámite encausado. Entre más actuaciones existan, más complejo puede ser el control, seguimiento y la respuesta oportuna.

También se observó que se radicaban las peticiones, quejas y reclamos en libros y en el sistema, con lo que se propiciaba el paralelismo de la actuación, haciendo que los funcionarios no fueran del todo eficientes.

En este mismo sentido, se percibió que los funcionarios no comunicaban al quejoso o denunciante, dentro de los cinco días siguientes de recibida la actuación, ni el trámite dado ni las decisiones más importantes adoptadas en el proceso de auditoría o las decisiones interlocutorias o procesales relevantes adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual las personas no conocían de la recepción, trámite y/o resultados oportunamente, acrecentando la distancia entre los funcionarios y la ciudadanía, frustrando la confianza y deteriorando las formas de control ciudadano sobre la actuación.

Finalmente, es de resaltar el presupuesto exiguo de las contralorías territoriales, que no cuentan con los recursos económicos que les permitan construir las herramientas de las que dispone la ley.

Experiencia

Las contralorías a las que se les hizo el acompañamiento poseen un sistema de peticiones, quejas y reclamos, salvo las de Valledupar y Norte de Santander,⁴⁴ las cuales se encuentran a la espera de que la AGR libre el aplicativo SIA-ATC.

⁴⁴ Al respecto se pueden examinar las páginas web de las contralorías.

Sin embargo, todas las contralorías actualizaron el trámite interno de las peticiones, quejas y reclamos, y lo adoptaron por resolución.

En este momento, algunas contralorías del país desean adquirir un *software* para implementar el Cobra o el Sivicos,⁴⁵ pero por razones económicas no han podido alcanzar este objetivo.

Estas dos herramientas procuran la interacción en tiempo real con las redes Sivicos y con los sujetos de control, para fortalecer el control ciudadano de la inversión diferente a obra pública, así como los demás contratos, y para resolver oportunamente peticiones, quejas y denuncias, sobre la base de entender el suministro masivo y oportuno de la información relevante que se desprende de los contratos correspondientes.

Ello representa los siguientes beneficios:

- *Información en línea y en tiempo real* sobre la contratación del municipio, para todos los ciudadanos.
- *Control posterior inmediato* a la inversión pública diferente a obra pública.
- *Monitoreo permanente* a peticiones, quejas y denuncias.
- *Espacio de evaluación en línea sobre el impacto de la inversión pública* para el ciudadano.

4.5. Fortalecimiento del observatorio de medios

Este eslabón del sistema de control fiscal social ha diseñado como estrategia la construcción de un observatorio de medios, el cual tiene como finalidad hacer en forma continua y permanente un seguimiento a las noticias publicadas en los distintos medios, como, por ejemplo, los periódicos nacionales, los noticieros radiales y televisados, que se relacionan con denuncias sobre posibles irregularidades en la gestión administrativa y en los procesos de contratación estatal.

Analizada la noticia, esta es documentada y se tramita en la misma forma como si se tratara de una queja, denuncia o reclamo.

⁴⁵ Ver anexo 8.

Desde este punto de vista, la visibilidad de la presunta irregularidad administrativa debe repercutir dependiendo de la gravedad del asunto denunciado por este medio en el ejercicio del control fiscal inmediato y, por lo tanto, el grupo de reacción inmediato debe realizar las acciones propias que se deducen del control fiscal, que puede incluir actuaciones de policía judicial.

El objetivo es crear lazos de comunicación con los medios, quienes se encargan de cubrir en ocasiones situaciones administrativas que no encajan dentro de la normatividad imperante, lo cual se convierte en un insumo valioso que debe alimentar los planes de auditoría.

Del mismo modo, las contralorías deben levantar las estadísticas de las actuaciones iniciadas con fundamento en las noticias que se registraron en los medios.

Estos escenarios de interlocución se ven alimentados por la comunicación que la contraloría debe emprender hacia el medio en donde se especifique que, con fundamento en la noticia, se han iniciado las actuaciones de control fiscal. Cuando termine la labor, así mismo, debe comunicar los resultados de la actuación.

Esto se justifica en la medida en que la sociedad debe ser coherente con el desarrollo de políticas públicas, las cuales se ejecutan con fundamento en el espectro social, aspecto que es instrumentado con gran fuerza por los medios de comunicación, quienes ejercitan el derecho de la información y comunicación a gran escala.

Las distintas perspectivas que hacen parte de las políticas públicas, como son los derechos humanos, la defensa por la diversidad y los derechos de género, la preservación del medio ambiente, solo para citar tres ejemplos, deben ser canalizadas por los medios, porque tanto la información como la comunicación son valores fundamentales de la sociedad democrática que hacen visible la gestión pública.

Finalmente, se tuvo en cuenta que los observatorios de medios dan a conocer la coyuntura de un escenario y permiten comparar y validar estas realidades que se publican, así como hacer seguimiento al avance de los acontecimientos.

La línea de acción que fue diseñada en consecuencia fue:

- Diseño del observatorio de medios.
Esta actividad implicaba la necesidad de diseñar un procedimiento dentro de las contralorías y adoptarlo a través de acto administrativo, de tal manera que se institucionalizara la recolección diaria de las noticias que tuvieran relación con posibles irregularidades en la actuación administrativa y hechos constitutivos de factibles detrimentos patrimoniales.
Igualmente, la necesidad de documentar la noticia divulgada y conectarla con los planes de auditoría o con el ejercicio del control posterior inmediato, a través del grupo de reacción inmediata.
También, la necesidad de comunicación con el medio y con los comunicadores productores de la noticia para efectos de obtener mayor información, pruebas, observaciones, etcétera, así como la información al medio de que la contraloría avocó la investigación correspondiente.
De la misma forma, cuando se obtuvieran los resultados de la investigación, poder comunicarlos al medio que divulgó la noticia.
- Adopción del procedimiento del observatorio de medios.
Conforme se hizo con las peticiones, quejas y reclamos, se recomendó adoptar el citado procedimiento a través de acto administrativo.
- Articulación de denuncias que aparecen en los medios con los procedimientos de auditoría o a los procesos de responsabilidad fiscal, según corresponda.
El procedimiento debía establecer la manera de armonizar las noticias constitutivas de denuncias con los procedimientos y planes de auditoría fiscal o a los procesos de responsabilidad fiscal, según corresponda.
- Remisión a los medios de información de los resultados obtenidos por actuaciones denunciadas en dichos medios para posterior publicación.
Todo resultado debe ser comunicado al medio que reportó la noticia, con lo cual se crea un ambiente de confianza y coherencia.

Inconvenientes encontrados

Al realizar una evaluación del desarrollo del proyecto, se descubrió que en algunas contralorías no existía una afiliación a los medios de prensa escritos, por lo cual no había continuidad en la recolección y organización de las noticias.

También, que faltaba constancia en el ejercicio de la labor de recolección de noticias.

Experiencia

Es digna de resaltar la experiencia vivida por la Contraloría Departamental de Norte de Santander, que, a través de la denuncia que hizo la organización Asosorotoma del municipio de Chitagá ante ella, la cual apareció en los medios de prensa del departamento, donde se solicitaba la realización de una visita fiscal con el fin de constatar las presuntas irregularidades que se presentaban en el Distrito de Riego en el que se había invertido la suma de 98.974.791 pesos, dado que al parecer la obra no prestaba el servicio para el que fue construido.

De acuerdo con esto, la Oficina de Participación Ciudadana de dicha Contraloría procedió a darle trámite a la queja radicada bajo el N° Q-54-09-036, buscando constatar las fallas que se estaban presentando en ese Distrito de Riego, recaudando la documentación contractual y comisionando a un funcionario de ese órgano de control fiscal para que se trasladara al sitio donde se ejecutó la obra.

La funcionaria comisionada halló problemas de calidad en la construcción, por lo cual le advirtió al contratista la existencia de dos posibles escenarios de actuación: el primero consistía en iniciar un proceso de responsabilidad fiscal, el cual debe tramitarse con las formalidades procesales y respetando el debido proceso, siendo de solución mediata, o mejorar los problemas de calidad de la obra encontrados en forma inmediata.

La Contraloría conminó a los actores a efectuar las mejoras y reparaciones correspondientes so pena de iniciar el proceso de responsabilidad.

La comunidad de usuarios se comprometió a realizar el respectivo control social y en forma coordinada con la Contraloría General del departamento de Norte de Santander, razón por la cual pudieron inspeccionar que las obras fueran terminadas conforme se pactó en el respectivo contrato.

Dado el tiempo prudencial, en nueva visita, mediante certificación, el Alcalde de Chitagá manifestó que el Distrito de Riego se entregó en pleno funcionamiento. De acuerdo con lo cual la Contraloría Departamental ordenó nuevamente una visita con el fin de verificar lo anteriormente expuesto. Se concluyó que efectivamente el Distrito se encuentra funcionando en perfectas condiciones y los usuarios expresan su conformidad con el buen servicio prestado luego de la actuación ciudadana y de los medios.⁴⁶

4.6. Fomento de actividades de cooperación y coordinación entre contralorías territoriales para aumentar el intercambio de información, experiencias y fomento de redes de ciudadanos

Esta estrategia tiende a la construcción de una red de participación ciudadana en función del control fiscal social, con el propósito de fortalecer la capacidad organizativa de las personas que interactúan y ampliar los escenarios de encuentro e integración de actores locales, que permitan, por lo tanto, ayudar a cohesionar la sociedad del control fiscal social, activando la participación comunitaria.

Las acciones presupuestadas para desarrollar la estrategia son las siguientes:

- Fomento de actividades de cooperación y coordinación con miras a aumentar el intercambio de información relacionada con el control fiscal social y las experiencias en la materia entre las contralorías territoriales.
- Revisión constante y periódica de las contralorías territoriales de las estrategias de integración de la población civil al control fiscal, planeación y ejecución de programas encaminados a buscar una mayor representación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones administrativas, planificación y ejecución.
- Socialización de las mejores experiencias del control fiscal con la ciudadanía y veedores.

⁴⁶ Ver http://www.contraloriands.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=104:quejachitaga&catid=38:actuaciones&Itemid=77

Aunque este proyecto se encuentra inacabado, toda vez que no se ha institucionalizado y, por lo tanto, no se ha establecido una metodología propia. La forma de operar es a través de algunas directrices de las rendiciones de cuentas.

No obstante, la Contraloría de Manizales estructuró la red Sivicos, la cual se basa en la utilización de las TIC.

Cada capítulo conforma un comité y a este se le entrega un *software* con acceso a la información sobre la inversión pública que se va a realizar, distinta de la que contiene las obras públicas, por cuanto el control fiscal social se efectúa con la herramienta Cobra.

Los capítulos que se han conformado son los siguientes:

Sivicos - Comités de vigilancia ciudadana universitarios

Se trata de una red universitaria activada por comités cualificados para el monitoreo de macroproyectos que se desarrollan en la ciudad de Manizales. Cada comité de vigilancia ciudadana (CVC) se conforma con diversas mesas de estudio, donde, además de monitorear la temática respectiva, se proporciona campo de práctica a estudiantes de últimos semestres de diferentes disciplinas.

Las mesas conformadas interactúan de la siguiente manera:

Sivicos - Co. Co

Se trata de la consolidación del control localizado, conformando redes de apoyo ciudadano en comunas y corregimientos, para ejercer control posterior inmediato a la contratación que impacta su entorno local. Se constituye un comité por cada comuna o corregimiento. Para esto, se transfiere la información a través de las TIC. Hasta el momento se han conformado dieciocho comités, con un sentido de representatividad por género, juventud, personas discapacitadas, sector académico, sector productivo, al azar.

Sivicos - Agendas ciudadanas

Se procura apoyar la construcción de políticas públicas en temas de alto impacto de ciudad. Cuenta con la participación de representantes cualificados, de los sectores académico y productivo.

Sívicos - Estudios macroeconómicos

Se han conformado unas mesas de investigación macroeconómica con estudiantes de las distintas universidades de Manizales en temas de impacto para la ciudad, tales como el agua, la nutrición y la educación. La finalidad de la constitución de estas mesas es entregar insumos a las autoridades locales que sirvan para alimentar los análisis macroeconómicos.

Sívicos - Audiencias públicas: “Lectura y evaluación de la inversión pública”

A efectos de cohesionar la red Sívicos, se dinamizan audiencias públicas en comunas y corregimientos con participación de toda la comunidad, para reconocer la percepción del receptor acerca del bien o servicio ofrecido, y, de esta forma, coadyuvar en la valoración del impacto y los resultados obtenidos, en cuanto a infraestructura, educación, salud y otros sectores sociales.

Sívicos - Ambientales

Creación de una red de colegios que coadyuven en el control ambiental participativo de la ciudad. Fundamentalmente se trata del proyecto “Manizales Ciudad Limpia”, que cuenta con ochenta y cuatro colegios trabajando por el ambiente.

Sívicos - Comunidad virtual

Se relaciona con la apertura de espacios de participación en redes sociales virtuales en la internet, que promueven un intercambio dinámico de ideas e información entre personas e instituciones acerca de temas de ciudad y problemáticas atinentes al control fiscal local y nacional. Desde enero del 2010 se creó el grupo de la Contraloría de Manizales en Facebook, con más de trescientos miembros actualmente.

4.7. Fortalecimiento de las relaciones de la contraloría con las oficinas de control interno

Se planteó esta estrategia sobre la base de considerar que el control externo establezca relaciones con el control interno, puesto que es un propósito del control la consecución de los siguientes objetivos:

- Asegurar la existencia de instrumentos de acompañamiento y asesoría en la gestión de la alta gerencia.
- Evaluar el sistema de control interno.
- Fomentar una cultura de autocontrol en la organización.
- Fortalecer las relaciones con otros órganos de control externo, como pueden ser los jueces o los ciudadanos.

Los anteriores objetivos deben contar con un horizonte que permita hacer la labor de manera integral y centrada en las finalidades y principios establecidos en la norma superior.

Para desarrollar esta estrategia, se planeó la siguiente línea de acción:

- Promoción de una cultura de vigilancia, autocontrol y transparencia de las entidades sujetas al control fiscal, a través de las oficinas de control interno.
- Suscripción de convenios entre la contraloría y las oficinas de control interno de las entidades sujetas al control fiscal, para lograr que estas dependencias puedan diseñar estrategias que conduzcan a la reducción de hallazgos fiscales.
- Este convenio debe propender por el suministro de información, al inicio de cada vigencia fiscal, sobre los planes y proyectos que se ejecutarán en ella.
- Fortalecimiento de canales de comunicación del sistema de control interno con los veedores ciudadanos y la contraloría territorial respectiva.
- Diseño de plataforma virtual para socializar la información.

No obstante el diseño de la estrategia y del plan de acción, por razones de tiempo, no se pudieron ejecutar.

4.8. Fortalecimiento de las relaciones de la comunidad científica y tecnológica con las contralorías territoriales

Con el fin de relacionar a la universidad con la gestión administrativa, los sistemas de control fiscal y el ejercicio del control fiscal social, se diseñó como estrategia el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad científica y tecnológica con las contralorías territoriales.

Principalmente, se pensó en realizar convenios tendientes a capacitar a los funcionarios y a los miembros de las comunidades y redes en los fundamentos de la democracia participativa y la participación ciudadana, así como en los instrumentos diseñados por la ley y que le dan alcance al control fiscal y al control fiscal social. De igual forma, en aspectos cercanos a la estructura del Estado, la organización administrativa, la hacienda pública y la contratación estatal.

También, para instalar capacidad de trabajo de los estudiantes en las contralorías que redundara en una experiencia práctica frente a sus conocimientos teóricos y en el fomento de la investigación de problemas complejos de las ciudades y del control fiscal.

Las contralorías a las que se les hizo acompañamiento han contado con las prácticas de los estudiantes en el desarrollo de distintas actividades que se relacionan con el acompañamiento a gestiones de control fiscal social y a algunos temas de investigación. Sin embargo, deben perfeccionarse los proyectos de intercambio académico.

Tercera parte

Propuestas normativas para el mejoramiento del
ejercicio del control fiscal y el fortalecimiento de las
contralorías territoriales

1. Antecedentes y consideraciones preliminares

Desde la primera fase de este proyecto de investigación se identificaron una serie de disfunciones normativas tanto de orden constitucional como de carácter legal que dificultan el ejercicio técnico de la función de vigilancia de la gestión fiscal. En ese sentido, en el libro *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*, se hizo una propuesta del ajuste constitucional requerido para el mejoramiento del diseño del sistema de control fiscal, que se refiere a la autonomía presupuestal de los organismos de control, el período de los contralores, los requisitos para el desempeño del cargo de contralor, la delimitación del control fiscal excepcional, la provisión de empleos a través de un sistema único de carrera para el control fiscal, la armonización de las normas de auditoría gubernamental y la organización regionalizada del control fiscal en el nivel territorial.

Sin embargo, en el entendimiento de la dificultad que entraña una modificación del texto constitucional, en la tercera fase del proyecto, cuyo objeto principal consistió en la estructuración de los elementos organizacionales de un modelo de contraloría tipo, se plantearon unas condiciones normativas mínimas necesarias para el mejoramiento del control fiscal, especialmente en el nivel territorial, las cuales pueden ser establecidas dentro del marco constitucional vigente, a través de la expedición de una ley que complemente algunos aspectos no regulados por las leyes 42 de 1993 y 610 del 2000, y que en ciertos temas las modifica.

Estas reflexiones sobre los cambios normativos han tenido oportunidad de ser expuestas en distintos foros sectoriales y académicos, y han encontrado receptividad en los operadores del control fiscal, al punto de que, con ocasión de la elaboración de un anteproyecto de ley por parte de la CGR, por medio del cual se buscaba regular el ejercicio del control fiscal con base en los artículos 267, 268 –numerales 9 y 12– y 272 de la Constitución Política, le fue solicitado al equipo de expertos del proyecto un concepto tanto por parte de la entidad promotora de la iniciativa como por el Consejo Nacional de Contralores.

El mencionado anteproyecto pretendía retomar otro proyecto de ley sobre la misma materia, que alcanzó a tener curso en tres debates en las cámaras legislativas entre los años 2004 y 2005, lo cual pone en evidencia que tanto

los organismos de control como el legislativo son conscientes de la necesidad de introducir cambios en las leyes que desarrollaron el nuevo esquema del control fiscal previsto en la Constitución de 1991, especialmente en algunos aspectos regulados inadecuadamente o que no fueron regulados en la Ley 42 de 1993, vista la experiencia de casi veinte años de la aplicación del nuevo modelo de control.

Con ocasión del concepto solicitado, se tuvo la oportunidad de sugerir la modificación o incorporación de diversas disposiciones normativas a partir de las reflexiones a que se hizo referencia en la tercera fase de este proyecto de fortalecimiento del control fiscal territorial, y de manera particular se tocaron los siguientes temas: precisión de los sujetos sometidos a la vigilancia de la gestión fiscal por parte de las contralorías, delimitación de los eventos de procedencia de la aplicación del principio de oportunidad en materia fiscal, adecuación constitucional del ejercicio del control de legalidad, oportunidad del pago y cálculo de las cuotas de fiscalización y auditaje, suministro de información por parte de los sujetos de control, medidas preventivas para la protección de la integridad del patrimonio público, articulación del control fiscal con el control político, reglas de procedencia del control fiscal excepcional.

Adicionalmente, como quiera que el mencionado anteproyecto contemplaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para modificar la estructura de la CGR, regular el proceso de selección y el régimen de los contralores territoriales y la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, y reglamentar los procedimientos administrativos fiscales y modificar la organización y el funcionamiento de la AGR, se hicieron propuestas encaminadas a precisar el ejercicio de dichas facultades en relación con la regulación del proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal, la integración de un régimen unificado de carrera administrativa fiscal para todos los organismos de fiscalización y las oficinas de control interno, y el requerimiento de formación especializada en auditoría gubernamental para el ingreso a la carrera administrativa especial.

Por otra parte, la experiencia en la implementación del modelo propuesto ha mostrado que existen distintos niveles de acercamiento al ideal de operación de las contralorías territoriales, determinados, entre los factores más importantes,

por el liderazgo y el compromiso de cada contralor, el respaldo presupuestal de las corporaciones de elección popular a las inversiones que requiere una contraloría eficaz y eficiente, la disposición de la administración vigilada a colaborar con el mejoramiento de la gestión del controlador, el sentido de pertenencia y el grado de preparación específica en el control fiscal de los servidores públicos, la aclimatación de una cultura de control en cada comprensión del territorio y el grado de legitimidad que la contraloría tenga en la ciudadanía.

Por esto, existe un conjunto de variables que hacen que se pueda crear una brecha no deseada entre las contralorías territoriales, donde en un grupo estarían las que cuentan con un entorno propicio al mejoramiento de su gestión y a la generación de legitimidad en la ciudadanía, y, de otro lado, se hallan aquellas que carecen de esas condiciones y siguen presas de la captura política y la ineficiencia administrativa.

En razón de estos factores, si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional.

Para ello, se propone aprovechar la experiencia de esta investigación aplicada que ha sido desarrollada por la academia y promovida y financiada por la cooperación internacional, y que ha tenido como proyecto piloto a la Contraloría Municipal de Manizales, como se mencionó con anterioridad.

En ese orden de ideas, a partir de la suma de las propuestas normativas de readecuación del diseño constitucional y establecimiento de condiciones básicas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal, de los aportes realizados al anteproyecto de ley elaborado en su momento por la CGR, de la socialización de estos desarrollos académicos y de la retroalimentación recibida sobre sus contenidos por parte de los operadores de las eventuales reformas, así como de la experiencia piloto en la implantación del modelo de contraloría tipo, se somete a consideración de los actores involucrados en este proceso un texto de proyecto de ley encaminado a facilitar el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal y a fortalecer su cumplimiento por parte de las contralorías territoriales.

La propuesta normativa se encuentra dividida en varios títulos, correspondientes a los siguientes apartados: medidas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal por parte de las contralorías territoriales, garantías para el ejercicio independiente de la función de control fiscal, relaciones de las contralorías con el ejercicio del control político, diseño de la estructura del control fiscal, efectividad de los mecanismos de responsabilidad y vigencia y derogatoria.

El articulado viene acompañado de la correspondiente exposición de motivos, la cual se ha construido sintetizando los antecedentes y el desarrollo de este proyecto, los elementos organizacionales y misionales caracterizadores del modelo de contraloría tipo y el documento sobre condiciones normativas básicas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal.

2. Exposición de motivos

2.1. Antecedentes y consideraciones generales⁴⁷

El Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, por encargo de la GTZ en Colombia, a través de sus programas Prodespaz y Cercapaz, desde el año 2005 ha venido desarrollando una investigación en varias fases, con el objeto de efectuar un diagnóstico del ejercicio de la función de control fiscal, especialmente a nivel territorial, así como de formular y aplicar propuestas encaminadas a su mejoramiento.

Este interés de la cooperación internacional en apoyar este tipo de investigaciones nace del propósito de considerar que el fortalecimiento de las instituciones de control fortalece el sistema democrático y que la profundización del modelo de descentralización territorial requiere mejorar la gestión de las instituciones controladoras en el nivel territorial, así como legitimar su gestión

⁴⁷ El contenido de este apartado de la exposición de motivos corresponde a la presentación de la obra, en la cual se explican sus antecedentes en función de las fases del proyecto hasta llegar al estado actual, que permite, con base en las experiencias adquiridas, efectuar esta propuesta normativa. Igualmente, se incorporan como parte de la exposición de motivos algunos de los elementos consignados en la introducción de este capítulo.

en la ciudadanía, mediante la creación de instrumentos que le permitan interactuar con aquellas.

En ese orden de ideas, en un primer resultado de la investigación se publicó el libro *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*, en el que se hizo un diagnóstico de la institucionalidad del control fiscal, respecto de la cual se encontraron diferentes disfuncionalidades tanto a nivel constitucional como en el orden legal, y se avanzó en el diagnóstico de la eficiencia y la eficacia de las entidades encargadas del ejercicio de la función fiscalizadora a partir de las estadísticas recogidas por la AGR desde el año 2002.

Aparte de las recomendaciones de los ajustes requeridos a nivel constitucional para mejorar el entorno institucional del ejercicio del control fiscal y de las aproximaciones a partir de las cifras de la AGR sobre el desempeño de las contralorías territoriales, el informe final de esta primera fase de la investigación adelantada concluyó recomendando el desarrollo de un trabajo de campo para efectuar un balance del ejercicio de la función fiscalizadora en el ámbito territorial.

Con base en esa recomendación, se estructuró una segunda fase de la investigación, para cuya instrumentación se elaboraron indicadores con los cuales medir el desempeño de las contralorías territoriales en cinco áreas estratégicas de las actividades misionales y de apoyo. Tales áreas fueron: grado de profesionalización y énfasis misional, efectividad de la vigilancia, calidad del control fiscal, responsabilidad fiscal y participación ciudadana.

El diagnóstico realizado, contenido en la publicación titulada *Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las contralorías territoriales*, mostró un alto grado de atraso en la plataforma organizacional que permite mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora, por lo cual el siguiente paso del proyecto fue estructurar un modelo flexible de optimización de la gestión organizacional de las contralorías, compatible con el MECI y el SGCSF, que luego pudiera ser validado a través de experiencias piloto con el acompañamiento del propio proyecto.

Dicho trabajo concluyó con la publicación de la obra *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*, en el que se exponen los elementos mínimos con que a nivel organizacional debe contar una

contraloría territorial para ser exitosa misionalmente, los cuales se relacionan a continuación:

- Aspectos propiamente organizacionales: procesos de planeación estratégica, procesos misionales, manuales de funciones, descriptivo de cargos, estructura interna, delimitación de procesos misionales y de apoyo.
- Aspectos técnicos: manuales de procedimientos, uso de formatos estandarizados, manejo de archivo, plataforma tecnológica, medios de transporte.
- Recursos humanos: sistema de ingreso y ascenso por concurso de méritos, evaluación de la planta de personal, escalas salariales, cargas de trabajo, planes de capacitación, políticas de personal, código de ética, conformación de los equipos de auditoría.
- Comunicaciones: comunicaciones internas, relaciones públicas, relaciones con otras entidades estatales y rendición de cuentas.
- Aspectos económicos y gastos operacionales: política presupuestal, adecuación de instalaciones físicas, transporte, viáticos y otros gastos.
- Gestión de calidad y conocimiento: monitoreo de la eficiencia y cumplimiento de los estándares en los procesos de auditoría, sistema de gestión de calidad, sistema de información gerencial, dirección y apoyo administrativo, aplicación de indicadores de desempeño.
- Requerimientos específicos de auditoría.

Adicionalmente, este modelo se completó con la formulación de un conjunto de estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, de tal manera que el empoderamiento de la ciudadanía en la vigilancia de lo público sirviera como instrumento legitimador de la institucionalidad del control fiscal en el territorio.

Esta propuesta de modelo de contraloría tipo ha venido siendo probada desde el año 2008 en la Contraloría de Manizales como piloto y replicada en otras contralorías territoriales (Cúcuta, Valledupar, Caldas, Norte de Santander y Cesar) con el apoyo de la GTZ a través del acompañamiento técnico de expertos

de la Universidad del Rosario, y otras más lo han acogido como referente para el desarrollo de sus objetivos estratégicos (Cartagena, Caquetá, Cali y restantes contralorías del Eje Cafetero). Además, fue asumida como uno de los referentes de su gestión por el actual Auditor General de la República, evidenciada tanto en la presentación de su candidatura al Consejo de Estado como en su discurso de posesión.

La experiencia en la implementación del modelo propuesto ha mostrado que existen distintos niveles de acercamiento al ideal de operación, determinados, entre los factores más importantes, por el liderazgo y el compromiso de cada contralor, el respaldo presupuestal de las corporaciones de elección popular a las inversiones que requiere una contraloría eficaz y eficiente, la disposición de la administración vigilada a colaborar con el mejoramiento de la gestión del controlador, el sentido de pertenencia y el grado de preparación específica en el control fiscal de los servidores públicos, la aclimatación de una cultura de control en cada comprensión del territorio y el grado de legitimidad que la contraloría tenga en la ciudadanía.

Por esto, existe un conjunto de variables que hacen que se pueda crear una brecha no deseada entre las contralorías territoriales, donde en un grupo estarían las que cuentan con un entorno propicio al mejoramiento de su gestión y a la generación de legitimidad en la ciudadanía, y, de otro lado, se hallan aquellas que carecen de esas condiciones y siguen presas de la captura política y la ineficiencia administrativa.

En razón de lo mencionado, si en verdad se quiere fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora en el territorio, es menester establecer un mínimo común denominador desde el orden normativo, que obligue a todas las contralorías territoriales a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional.

Para ello, se propone aprovechar la experiencia de esta investigación aplicada que ha sido desarrollada por la academia y promovida y financiada por la cooperación internacional, y que ha tenido como proyecto piloto a la Contraloría Municipal de Manizales, como se mencionó con anterioridad.

2.2. Caracterización general del modelo de contraloría tipo y aplicación de un pilotaje en la Contraloría de Manizales

Los ejes articuladores del modelo de contraloría propuesto han sido los procesos administrativos y de apoyo y los procesos misionales. Sobre los primeros se han venido realizando acciones específicas de mejoramiento en las seis áreas estratégicas de la organización que antes se relacionaron, cuyo grado de avance se ha podido ir midiendo a través de la aplicación de una matriz en la cual se consignan las variables susceptibles de medición en cada componente.

El desarrollo del eje articulador de los procesos administrativos y de apoyo tuvo una facilitación para su mejoramiento con el establecimiento de un marco normativo de carácter legal que hizo obligatoria, para este tipo de entidades, la adopción y certificación del sistema de gestión de la calidad y la adaptación de su sistema de control interno al MECI.

Buena parte de los requerimientos formulados por el modelo de contraloría tipo corresponden a los contenidos de estas dos herramientas, por lo cual la imperatividad legal para su adopción hizo que los primeros meses de la experiencia en la entidad escogida como piloto se concentraran en estos aspectos.

Gracias a la adopción y certificación de sus sistemas de control interno y gestión de la calidad, en cumplimiento de los mandatos legales pertinentes, la Contraloría de Manizales ha logrado mejorar su gestión administrativa, de manera que, al contar con una base adecuada y funcional para poder operar, ha podido concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de su actividad misional, poniendo en práctica las recomendaciones contenidas en el modelo de contraloría tipo.

En esa medida, en la entidad piloto se ha definido el mapa de procesos, que contiene: procesos estratégicos (planeación estratégica); procesos misionales (control macro, control micro, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y participación ciudadana); procesos de apoyo (gestión del talento humano, gestión de recursos físicos y financieros, y gestión de información) y procesos de evaluación (evaluación, análisis y mejora), que componen el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar).

A partir de esa definición, la Contraloría de Manizales ha avanzado en la caracterización de estos procesos: soportes normativos, alcance, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman.

Ello le ha permitido a esta contraloría piloto maximizar la disponibilidad de su personal destinado a la actividad misional, alcanzando altos estándares de calidad en el cumplimiento del PGA en las dos vigencias más recientes. Para esto, ha reforzado su adecuación interna con la adopción de dos estrategias: de una parte, el apalancamiento en las oficinas evaluadoras del sistema de control interno de los sujetos de control, contribuyendo a su fortalecimiento mediante jornadas de capacitación altamente participativas hacia la construcción de mejores prácticas de auditoría interna y funcionalidad del ambiente de autocontrol, y, de otra parte, la promoción y atención prioritaria y oportuna de las denuncias ciudadanas.

El punto de partida para garantizar el mantenimiento de la calidad de la gestión y el mejoramiento de los resultados de su actividad misional ha sido la formulación, aplicación y seguimiento del plan estratégico, en la medida en que sus objetivos apuntan tanto a la sostenibilidad del sistema de gestión de la calidad y el ambiente de autocontrol como al desarrollo de acciones concretas y mensurables en el ejercicio de sus competencias normativas de control. La efectividad de la planeación ha radicado en el levantamiento técnico de unas líneas de base que constituyen el punto de partida del ejercicio de cada año y sirven como referencia para futuras mediciones sobre las nuevas metas institucionales.

La aplicación del sistema de gestión de calidad y los mecanismos de control interno le han permitido a la contraloría piloto cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo a las limitaciones sobre gasto público y generando impactos positivos en los sujetos vigilados y en la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal, recurriendo a alianzas estratégicas con universidades, ONG y entidades oficiales del nivel local y nacional, creando sinergias en la planeación y consecución de recursos y en la organización del trabajo.

Una vez obtenida la base operacional de arranque, se facilitó orientar la acción de la administración de la contraloría piloto hacia el segundo eje

articulador, el de las actividades misionales, que son aquellas propias de su carácter como autoridades de control, respecto de las cuales el modelo propone la identificación y adopción de las mejores prácticas en materia de formulación y aplicación de planes y programas de auditoría, así como la elaboración de indicadores de impacto que permitan medir el grado de mejoramiento de la gestión por parte de las entidades auditadas en función de los hallazgos y las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, creando una metodología de medición de beneficios e impactos del control fiscal.

Para este segundo eje, se tuvo como referente de integración de todas las acciones y proyectos la creación de una plataforma tecnológica que integrara la información y facilitara tanto los procesos decisorios como la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la función de fiscalización.

El e-control se concibe como el desarrollo e integración de una plataforma tecnológica para las contralorías como estrategia para lograr un efectivo y oportuno control fiscal, que permita la activa participación de la comunidad y la democratización de sus funciones.

Bajo esta premisa, se crea el e-control como una herramienta que permite, por medio de diversas aplicaciones, generar un manejo virtual de la información, asegurar el acceso a trámites y servicios en forma ágil y oportuna, con transparencia y confianza por parte del ciudadano, para darle la tranquilidad de que los recursos entregados al municipio son auditados en tiempo real, produciendo con ello un “efecto panóptico” en los diferentes actores de la ciudad, quienes se van a sentir vigilados a través de mecanismos como los medios electrónicos.

La estrategia de crear un portal web interactivo al alcance de la ciudadanía es la base fundamental para que la entidad pueda responder adecuando sus metodologías y técnicas de control fiscal, en procura de construir una red similar a un sistema nervioso digital que recibe información de la ciudadanía para ser procesada internamente y reaccionar oportunamente por medio de un grupo auditor de reacción inmediata.

Desde esta estrategia, diseñar una plataforma tecnológica para la contraloría municipal conlleva un nivel de oportunidad diferente, ya que el uso

eficaz y la adecuación de la tecnología en la institución permitirán un desempeño exitoso de su competencia laboral, al tiempo que integran la comunidad a través de un proceso de humanización tecnológica.

El proyecto se contextualiza en orden a orientar las actuaciones misionales de la contraloría hacia las necesidades de la ciudadanía, ofreciendo información, trámites y servicios de manera eficiente, transparente, participativa y en línea, por medio del portal web, donde se incluyen nuevos espacios de trabajo para la orientación y acceso a la internet, en diferentes escenarios, como, por ejemplo, los telecentros, lugares públicos con equipos de cómputo y acceso a la internet, ubicados en puntos estratégicos de la ciudad, donde los habitantes de las diferentes comunas podrán interactuar y tomar parte del control fiscal.

En función de la progresiva implementación del sistema e-control, la contraloría tipo en Manizales se comienza a equiparar en disponibilidad de recursos técnicos, tecnológicos y de información, con los sujetos vigilados. Ello ha sido posible mediante sistemas de conectividad que permiten el acceso a los sistemas de información de los gestores fiscales, así como con la interacción con estos, al adicionar módulos de auditoría, generando con este modo de operación importantes economías de escala al evitar la duplicación de inversiones en el desarrollo de una parte significativa de la plataforma tecnológica.

Así mismo, la Contraloría de Manizales ha promovido en los sujetos vigilados y garantizado en su propia organización interna el acceso y uso del espacio público virtual por parte de los ciudadanos, para el ejercicio del control social. Al respecto, ha abierto todas las posibilidades al ciudadano para interactuar con la entidad desde el acceso a la página web, de manera particular en los aplicativos de vigilancia ciudadana, Sivicos; control de obras, Cobra; control ambiental, Serca, y peticiones, quejas y denuncias, PQD.

El éxito de los objetivos de la Contraloría de Manizales como experiencia piloto para adaptar su operación al esquema propuesto de la contraloría tipo en el corto y mediano plazo depende en buena medida de la consolidación de este sistema de información, que complete los desarrollos en marcha y al final comparta las bases de datos de todos los aplicativos de forma articulada, con los hipervínculos necesarios y la conectividad garantizada en todos los niveles.

2.3. Lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de contraloría tipo en la Contraloría de Manizales en orden a su sostenibilidad⁴⁸

Como punto de partida, conviene recordar que la contraloría tipo es un modelo conceptual completamente flexible, que permite ser adaptado como guía general de trabajo a cualquier organismo de control fiscal, independientemente de su tamaño o si es del orden nacional o territorial.

A partir de esa concepción, el proceso de implementación del modelo en cada contraloría responde de manera particular a su cultura organizacional, de modo que las respuestas dadas por la entidad en su construcción podrán variar de una a otra; a pesar de esto, las lecciones aprendidas con la experiencia piloto pueden servir como punto de referencia para procesos similares posteriores en otras contralorías y para garantizar su sostenibilidad y apropiación.

El ciudadano, centro de la acción de la gestión y el control fiscal

El modelo reconoce al ciudadano como dueño de los recursos públicos, como principio y fin de la gestión pública y del control fiscal. La entidad piloto así lo ha asumido y en esa medida ha orientado su gestión a propiciar impactos positivos en los sujetos de control, que se traduzcan en servicios más eficientes a los ciudadanos, de manera que estos perciban a la contraloría como un aliado confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila.

De esta forma, la contraloría tipo empieza a ser reconocida por los ciudadanos no por las certificaciones de calidad que haya recibido meritoriamente, sino fundamentalmente por los resultados de su gestión, que trascienden a la propia organización y se proyectan hacia los sujetos de control, cuyas acciones correctivas y preventivas son generadas por la intervención oportuna del órgano que los fiscaliza.

⁴⁸ Este apartado se ha elaborado tomando los elementos descritos en la primera parte de la obra sobre las experiencias de validación de los aspectos organizacionales y la construcción de los elementos misionales del modelo de contraloría tipo.

La medición de resultados, beneficios e impactos del control fiscal

Así como, a partir de su sistema de gestión de calidad y autocontrol, la contraloría piloto dispone de mecanismos de medición de su propio desempeño y mejoramiento, la implantación del modelo de contraloría tipo ha implicado la adopción y aplicación de metodologías de cuantificación y revelación de los beneficios e impactos de su gestión misional hacia los sujetos de vigilancia y hacia la ciudadanía.

Ello supone que los productos finales e intermedios del control fiscal son instrumentos para contribuir al mejoramiento de la gestión de los sujetos vigilados, y, por esto, desde la comunicación de los hallazgos se ha procurado generar acciones de mejoramiento. La metodología pone especial énfasis en la formulación y aplicación por parte de las entidades vigiladas en los planes de mejoramiento estratégico, lo cual significa que se ha inducido la adopción de acciones correctivas en aquellas actividades, propósitos y metas que son del resorte misional del sujeto vigilado, especialmente para mejorar y atender las necesidades de la ciudadanía.

Ahora bien, en el proceso de acompañamiento técnico al montaje de la contraloría tipo, se ha encontrado que no todos los planes de mejoramiento se cumplen y no siempre por eventos imponderables o insuperables, sino, por lo general, debido a evidente falta de voluntad de los gestores de los recursos públicos.

Así las cosas, con suficientes elementos de prueba, se ha recomendado a la contraloría piloto que haga uso de los mecanismos que el ordenamiento jurídico le permite aplicar en casos como estos, tales como la imposición de sanciones fiscales o la suspensión del servidor público en su cargo.

Si, como se ha señalado, las acciones del organismo de control fiscal van dirigidas al ciudadano, a la creación de confianza y legitimidad, igual fin tienen los indicadores de medición, que reflejan la cadena de impactos del control fiscal con participación ciudadana. En ese orden de ideas, la metodología incluye la formulación participativa de indicadores de ahorros de recursos públicos para redireccionarlos hacia el aumento en oferta y calidad de servicios; indicadores de recuperaciones, no solo de dineros, sino también de cuencas hidrográficas, de rondas de ríos, de espacio público, de usos del suelo, reubicaciones por riesgos,

mejoramiento de la movilidad y población beneficiada de todos los anteriores; indicadores de cambio –de una apropiación indebida– a una apropiación y destino legal de los recursos, como es el caso de los dineros con destino a la conservación y protección del patrimonio cultural, o a la atención a desplazados, entre otros; indicadores que midan el efecto del no pago de cobros indebidos gracias a las acciones del control fiscal, como, por ejemplo, cobros de predial amparados en actualizaciones catastrales irregulares o de pagos no debidos por tarifas de servicios públicos.

De manera concreta en esta materia, puede citarse como caso específico de la efectividad de la acción de la contraloría piloto que, ante la ausencia en la ciudad de Manizales de políticas de género y de proyectos encaminados a superar las inequidades y demás situaciones socialmente problemáticas sobre ese particular, el organismo de control convocó un importante foro taller con la participación de todos los actores involucrados, encabezados por las organizaciones de mujeres y otras asociaciones ciudadanas, la academia y la administración, levantando una batería significativa de líneas de base y de razonadas, posibles y viables soluciones sobre las cuales el alcalde se comprometió a crear la política pública y las condiciones institucionales para su implementación.

Ese ejemplo es una prueba demostrativa del impacto positivo de una adecuada actuación del organismo de control fiscal con participación directa de la comunidad, que invita a construir indicadores que midan esos eventos de creación colectiva y formulación participativa de políticas públicas como resultado de los pronunciamientos y acciones del organismo de control con la ciudadanía.

El control fiscal posterior inmediato o en tiempo real y la función de advertencia para prevenir el daño al patrimonio público

En la contraloría tipo, los proyectos exitosos del control fiscal se relacionan con la oportunidad en que son adelantados y comunicados, y con la efectividad del mejoramiento que generan; para lograrlo, pone el énfasis en que el control fiscal posterior sea inmediato. En el caso de la Contraloría de Manizales, a la par que se han planeado sus actuaciones de forma tal que el examen de la cuenta de la vigencia anterior disponga de su respectivo plan de auditoría, para las actuaciones de control fiscal posterior inmediato posee un PGA de

la vigencia presente, denominado en la entidad piloto PGA Express, con un equipo de trabajo especializado, creado mediante acto administrativo, con procedimientos ágiles, expeditos, y productos igualmente inmediatos, ejecutivos y contundentes.

De modo ilustrativo se puede referir que esta forma expedita de control se estrenó en la Feria de Manizales del 2009, para vigilar en tiempo real los recursos públicos destinados a diversas actividades de ese evento, generando un impacto positivo y un reconocimiento generalizado de la ciudadanía frente al organismo de control, actuación que logró propiciar en la ciudad lo que en la entidad piloto se denomina “efecto panóptico”.

Vale decir: todos los gestores de recursos públicos destinados a actividades relacionadas con la Feria se sintieron vigilados al momento de ejecutar los recursos públicos comprometidos; sintieron la presencia del auditor gubernamental sin necesidad de que este estuviera efectivamente en todos los espacios. Y, a su vez, fue la ciudadanía asistente y participante en los eventos la que dio fe pública de la satisfacción de sus expectativas y del control en tiempo real al manejo de los recursos públicos.

La aplicación de este tipo especial de programas de auditoría marca un hito importante en la historia del control fiscal en Colombia, en la medida en que estos eventos tienen una especial significación en la idiosincracia regional y a ellos se afecta un volumen importante de recursos públicos, que por esa connotación exigen en su manejo un especial grado de transparencia.

De ese modo, se garantiza que las exenciones en la tributación se reinviertan en el mejoramiento de estas manifestaciones culturales y que se haga un uso adecuado de otros recursos públicos no monetarios como las plazas, los parques, la infraestructura y el mobiliario urbanos, los servicios públicos, los recursos naturales y demás elementos que son objeto y materia de control fiscal.

Además de los informes de auditoría inmediatos, la contraloría tipo plantea el uso legítimo de la función de advertencia como producto de este tipo de control, que se acerca al concepto de control en tiempo real, en la medida en que el empleo adecuado de esta facultad previene la causación de daños al patrimonio público, gracias a la metodología empleada de ponderación en el

análisis de riesgos, y cuya aplicación puede ser cuantificada en términos de los beneficios tanto económicos como sociales.

El plan de desarrollo como materia de la auditoría gubernamental con enfoque integral

El gestor fiscal es un administrador de recursos ajenos y el auditor gubernamental debe ser visto como su aliado estratégico en el buen uso de estos. Uno y otro persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En ese sentido, la contraloría es una aliada en la defensa de los comportamientos de los servidores públicos en la gestión del erario, para garantizar que en sus decisiones y acciones prime el interés general y el servicio del Estado a la comunidad.

Como consecuencia de esto, la contraloría tipo le apunta al éxito del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, de manera que los resultados esperados y efectivamente obtenidos beneficien a la población objetivo de cada uno de sus proyectos. De ahí que la evaluación del plan de desarrollo, desde la perspectiva del control fiscal, sea el eje articulador de la auditoría gubernamental con enfoque integral. La entidad territorial, en este nuevo enfoque metodológico, es el sujeto de control macro.

El principal instrumento que guía la gestión administrativa, fiscal y de resultados es el plan de desarrollo, de allí la importancia que tiene como elemento de articulación del control fiscal tanto a nivel macro como a nivel micro, tomando como unidad de muestra de las actuaciones del organismo de control los respectivos proyectos de inversión, que atienden y satisfacen unas determinadas necesidades de la población objetivo, disponen de unos recursos presupuestales, responden a unos programas y a unas metas, apuntan y responden a precisas políticas públicas.

Los proyectos, del mismo modo, permiten realizar una eficiente auditoría y una verdadera evaluación de la calidad del gasto, así como de las fuentes de los recursos, de las distintas modalidades de contratación, de las diferentes operaciones técnicas, económicas, legales, administrativas, financieras, tecnológicas, y de todo orden a las que se refiere el concepto de “gestión fiscal”.

Articulación del control fiscal y el control social en torno a los grupos de interés de los ciudadanos

Otra premisa de la contraloría tipo es que esta clase de organización está conformada por servidores públicos altamente comprometidos con el interés general, de manera tal que en su accionar deben identificar los distintos grupos de interés que actúan frente al manejo de los recursos públicos y su nivel de involucramiento y participación en las decisiones, cargas y beneficios de las diversas actuaciones de la administración.

El auditor gubernamental es el representante de la sociedad y su garante de confianza en el cuidado de lo público, y se guía, entre todas las disposiciones inherentes a su cargo y responsabilidad, por el precepto constitucional que ordena: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. Así las cosas, el auditor gubernamental –en defensa del interés general– actúa con decisión cuando los intereses particulares afectan el interés general.

En muchas contralorías del país, a pesar de situaciones adversas y de inminente peligro, los auditores gubernamentales han enfrentado poderosos grupos que afectan el medio ambiente, atentan contra las normas urbanísticas, son responsables del caos del transporte urbano, o se quedan con los recursos del sistema general de participaciones o de las regalías, entre otras nefastas costumbres que le restan recursos a la población más vulnerable.

Dentro de las mejores prácticas identificadas, se ha identificado como un ejemplo por seguir el trabajo mancomunado que han venido adelantando las contralorías departamentales de Amazonas, Caquetá y Putumayo sobre las cuencas hidrográficas de la subregión, vinculando activamente a los distintos grupos de interés, de conformidad con las expectativas de cada uno, cuya metodología ha liderado la Universidad de la Amazonia.

En el caso de la contraloría piloto, para involucrar más a la ciudadanía en el ejercicio del control y fortalecer la complementación del control fiscal con el control social, se han venido trabajando como estrategias la promoción de la constitución de asociaciones y veedurías, la organización de la información relativa a las asociaciones y veedurías ciudadanas, el fomento de la participación del ciudadano y de las veedurías en las actividades de control fiscal, el

fortalecimiento del sistema de quejas y reclamos, y el fortalecimiento del observatorio de medios. Respecto de cada una de las estrategias se han definido y desarrollado las actividades que conllevan, junto con sus correspondientes indicadores, responsables y cronogramas.

2.4. Identificación de condiciones normativas básicas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal

De forma complementaria, esta propuesta de un modelo de gestión específico para el control fiscal territorial se complementó con la identificación de las condiciones básicas para el fortalecimiento del control fiscal en una reforma a la legislación actual. Como se indicó en la parte inicial de este documento, el diagnóstico institucional preliminar detectó un conjunto de disfuncionalidades de índole constitucional y legal; el primer documento de la investigación concluía con una propuesta de reforma constitucional, pero no se ocupaba de la concreción del contenido de las reformas legales.

No obstante, vista la dificultad que entrañaría no solamente el trámite sino la aprobación de una modificación con el alcance planteado, se consideró pertinente identificar aquellos aspectos de la legislación actual que podrían ser afinados para mejorar el marco jurídico del régimen vigente, sin requerir de modificaciones a la Constitución. Estos se refieren a las garantías de independencia del control fiscal, las relaciones de las contralorías con el control político, el diseño de la estructura del control fiscal y la efectividad de los mecanismos de responsabilidad.

Garantías de independencia del control fiscal

La existencia de un control fiscal eficaz y eficiente está determinada por la observancia de las garantías de independencia para el ejercicio de la función por parte de los órganos encargados de su cumplimiento. Tales garantías tienen que ver con el reconocimiento jurídico de su existencia, el proceso de selección y el régimen jurídico de vinculación laboral de los auditores gubernamentales y la autonomía funcional de las contralorías, definida principalmente por su independencia presupuestal.

En Colombia, las dos primeras garantías de independencia expuestas tienen un alto grado de cumplimiento, en la medida en que tanto la función fiscalizadora como los órganos encargados de esta ostentan rango constitucional. Sin embargo, la ley que regula su estructura y funciones no se encuadra como una materia especial, porque no tiene la exigencia de ser orgánica o estatutaria, lo cual hace que su marco normativo tienda a ser menos estable.

La segunda manifestación de estas garantías se pone de presente con la participación concurrente de las distintas ramas y órganos del poder público en el proceso de selección y elección de los titulares de la función, aunque los requisitos constitucionales para el desempeño de los cargos no garantizan la idoneidad técnica que estos requieren, y sin que hasta la fecha el legislador haya llenado ese vacío, contando con la habilitación constitucional para hacerlo.

En correspondencia con esta segunda garantía de independencia, se destaca el establecimiento de período fijo e inamovilidad de tales servidores públicos. Empero, atenta contra ella la coincidencia de los períodos de los controladores con los de las autoridades de elección popular por la incidencia que en la designación pueden tener los mandatarios recién elegidos, como lo muestra la experiencia tanto en el orden nacional como en el territorial.

Frente a la existencia institucional de elementos jurídicos que amparan las dos primeras garantías de independencia, la tercera de ellas, consistente en la autonomía funcional frente a la administración, ha resultado en la práctica bastante afectada, pues, si bien los órganos fiscalizadores, con base en las competencias constitucionales y legales, definen el alcance de la fiscalización y los procedimientos para acceder a los documentos y a las oficinas de los entes vigilados, esa atribución no se ha visto acompañada de un procedimiento garantista y respetuoso del principio de legalidad frente a su entorpecimiento o desconocimiento por parte de las entidades vigiladas.

Además, la concreción de esta tercera garantía de independencia se da cuando la entidad fiscalizadora puede presentar su propio proyecto de presupuesto a la corporación de elección popular encargada de aprobarlo, o al menos entregarlo a la administración para que esta lo incorpore sin modificaciones al proyecto de presupuesto general.

Sin duda, esta ha sido, sobre todo en el nivel territorial, la mayor dificultad para garantizar la independencia de los órganos fiscalizadores, vistas las disposiciones legales establecidas para limitar la asignación de recursos a dichas entidades, así como restringir el incremento en sus apropiaciones de una vigencia a otra, lo cual les impide contar con los recursos requeridos para su modernización tecnológica.

Adicionalmente, por la estructura normativa en materia presupuestal, la programación de la ejecución del presupuesto y la situación de los recursos correlativos dependen de la aquiescencia de las autoridades de hacienda en cada nivel, lo que, sin duda, representa un elemento que distorsiona la necesaria independencia requerida para efectuar la fiscalización.

Así pues, a partir del marco constitucional vigente, que establece un piso mínimo para garantizar la independencia en el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal, se imponen algunas precisiones en su desarrollo legal que permiten afianzar la idoneidad técnica de los contralores, asegurando por esta vía la despolitización de sus designaciones, así como una modificación al régimen legal de conformación y ejecución del presupuesto de las contralorías.

Relaciones del control fiscal con el control político

El segundo elemento para lograr la eficiencia y eficacia de la función fiscalizadora lo constituye el adecuado entendimiento de la relación que debe existir entre el ejercicio del control fiscal y el ejercicio del control político.

Si bien es cierto que la fiscalización de los recursos públicos ha de adelantarse en forma técnica e independiente, también lo es que el escenario natural de control sobre el uso adecuado de los recursos públicos lo constituyen las corporaciones de elección popular, como agentes y mandatarios de la ciudadanía.

En el caso colombiano, dado el desprestigio de los órganos de control, fundado en parte en sus relaciones clientelistas con la dirigencia política, se ha creado un entorno de rechazo a cualquier relación entre el control técnico y el control político, impidiendo en muchas ocasiones que este se sirva de aquel para el mejoramiento de su calidad.

Por esto, es necesario superar concepciones equivocadas que establecen barreras infranqueables de comunicación entre los órganos de fiscalización y los órganos de representación, en la medida en que, en últimas, el análisis y la valoración sobre la utilización de los recursos del erario para el cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado responden a la interpretación que de estas efectúan los gobiernos en sus planes, los cuales tienen un carácter político, cuya responsabilidad en virtud de tal naturaleza corresponde hacerla efectiva a los órganos de representación popular y a los propios electores.

De esta manera, se podrían introducir en una reforma legal al control fiscal mecanismos institucionales de relación en el ejercicio de los dos controles, en lugar de la informalidad que hasta ahora los ha caracterizado y que hace que el componente técnico que al ejercicio del control político puede aportar el control fiscal se pierda porque aquel se limita a hacer entrega de los informes periódicos de evaluación de la gestión fiscal, sin un acompañamiento adecuado en la difusión y explicación de sus hallazgos.

Diseño de la estructura del control fiscal

La tercera condición básica para el ejercicio del control fiscal la constituye la estructura del sistema de control, para cuyo logro es necesario el mejoramiento en cuatro frentes: en primer lugar, el afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas; en segundo lugar, la integración de las auditorías de regularidad con las auditorías de desempeño; en tercer lugar, el fortalecimiento del control fiscal de segundo nivel; y en cuarto lugar, la calificación del ejercicio de la titularidad de la función fiscalizadora.

El afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas y de las propias contralorías comienza por la forma de provisión de los responsables de dichas oficinas en los entes fiscalizados, de modo que estos no deban sus lealtades a los nominadores y, por lo tanto, tengan comprometida su independencia, sino que aquella obedezca a un ingreso por mérito, con garantía de estabilidad y período determinado.

En segundo lugar, el mejoramiento del sistema de control interno pasa por la necesaria agregación de experiencias afines con el objeto de estandarizar

su ejercicio en todas ellas, sin olvidar las especificidades de sus actividades misionales.

En el nivel nacional, esa tarea fue asignada desde la Ley 489 de 1998 al DAFP, sin que hasta ahora se conozcan sus resultados y sin que la ausencia del cumplimiento de esa labor haya sido motivo de preocupación por parte de la CGR.

Si bien pudiera pensarse que la adopción y puesta en marcha del MECI responde a esa crítica, resulta inconveniente desde el punto de vista técnico que sean los propios sujetos vigilados quienes efectúen la regulación sobre el ejercicio del control interno, cuando el dictamen sobre su existencia, calidad y confiabilidad corresponde a los órganos externos de control.

En el nivel territorial, ha de ser parte de la labor fiscalizadora insistir sobre la creación y el funcionamiento de esos escenarios institucionales de unificación de la visión y aplicación del control interno, lo cual lleva a superar la aproximación fragmentada del control, vista desde cada una de las entidades vigiladas, perdiendo la perspectiva de conjunto de las entidades territoriales.

Además, se hace necesario delimitar y sobre todo interiorizar en las entidades vigiladas que el sistema de control interno no es sinónimo de control previo ni de auditoría interna, pero ello es un ámbito que escapa al alcance del presente escrito.

Un segundo componente de este tercer elemento lo constituye la orientación de la fiscalización hacia las auditorías de desempeño, sin dejar de lado las auditorías de regularidad, de manera que estas últimas se proyecten hacia el control de gestión y resultados, en lugar de constituir partes aisladas de una misma actividad que se consolida en un informe final de auditoría.

De eso no se trata la auditoría comprensiva o integral; en ella, los procedimientos de auditoría de regularidad (control presupuestal, control de legalidad, examen de los estados financieros, etcétera) sirven para proporcionar información útil con el fin de poder medir la eficiencia, la eficacia y la economía en la gestión de las entidades vigiladas.

En esa medida, una ley de reforma al control fiscal debe superar ese modelo de agregación mal entendido como auditoría integral y considerar los elementos técnicos de esta última, para trasladarlos e incorporarlos tanto en la

definición normativa como en el desarrollo posterior en el ejercicio de la facultad reglamentaria que la Carta Política les concede a los contralores.

De otra parte, las contralorías deben entender que parte del mejor hacer de su labor está en la evaluación que de esta se haga por parte del órgano constitucionalmente habilitado para su ejercicio, no como una simple revisión formal de su actuación, sino con el mismo alcance y rigor con que ellas fiscalizan a los gestores fiscales.

En ese sentido, al control fiscal de segundo nivel, que es el que corresponde a la AGR como entidad de creación constitucional que ejerce el control fiscal sobre los demás organismos de control fiscal, debe garantizársele normativamente que, así como estos últimos están dotados de autonomía para el señalamiento de las normas jurídicas con base en las cuales despliegan el ejercicio de su función fiscalizadora, concentrada en la potestad unificadora reconocida al Contralor General de la República, también la AGR pueda obrar de la misma manera sobre las entidades vigiladas por ella y señalar en forma independiente de los sujetos bajo su control las reglas para su fiscalización.

En cuarto lugar, es necesario que se califique la titularidad del ejercicio de la función fiscalizadora, pues, si bien constitucionalmente se reconoce a los servidores de esta como de carrera administrativa especial, es indispensable que la dirección y orientación de su ejercicio también responda a los principios de igualdad y mérito.

Por ello, es conveniente que la escogencia de los candidatos a los cargos de contralores se haga a partir de un concurso de méritos, previo establecimiento de requisitos que permitan acreditar una idoneidad técnica mínima por parte de los aspirantes tanto a la CGR como a las contralorías territoriales.

De esta manera, el Congreso podría dar cabal cumplimiento a las normas constitucionales que establecen unos requisitos de base para el desempeño de esos cargos, pero defieren al legislador el señalamiento de requisitos adicionales, lo que hasta la fecha no se ha hecho dentro del marco constitucional, atendiendo a las especificidades propias de las entidades territoriales y del orden nacional.

Así mismo, la existencia de la carrera administrativa especial para los organismos de control fiscal debería ser aprovechada para introducir como requisito previo a su ingreso, o como condición de promoción dentro de esta para

quien no lo haya acreditado al momento de su incorporación, el de formación específica en auditoría gubernamental, ya sea que se ofrezca por las escuelas de capacitación de las propias contralorías o a través de programas que con esos contenidos impartan las instituciones de educación superior.

Efectividad de los mecanismos de responsabilidad

El cuarto elemento de esta visión de las condiciones mínimas para un adecuado ejercicio de la función de control fiscal corresponde a la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, teniendo en cuenta que, en la percepción de la opinión pública, este es el de mayor connotación en la valoración que se hace de la gestión de los órganos de fiscalización y sobre él descansa la mayor crítica a su propia existencia.

El diseño constitucional colombiano en esta materia no es el más favorecedor, en la medida en que la configuración híbrida de nuestro sistema de control fiscal determina que las contralorías decidan sobre responsabilidades de los gestores fiscales, a través de procedimientos administrativos montados sobre estructuras procesales judiciales, pero cuyas decisiones están sometidas en todo caso a la revisión de su validez jurídica por parte de la rama judicial.

Mientras no se revalúe ese diseño constitucional, será muy difícil lograr la efectividad de los mecanismos de responsabilidad. Alcanzarla desde lo normativo supondría una reforma constitucional que de una vez por todas se decida por uno de los dos modelos clásicos de control: tribunales de cuentas con atribuciones jurisdiccionales para que decidan con carácter de cosa juzgada las responsabilidades de los gestores fiscales o auditoría sin atribuciones de establecer responsabilidades que traslade a los jueces su establecimiento.

Sin embargo, aunque es una realidad que el modelo híbrido constituye una dificultad para lograr la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, no puede entronizarse la perspectiva de que cualquier retoque que se haga a la estructura del proceso de responsabilidad fiscal, mientras no sea resuelto el sincretismo constitucional del modelo de control, no resolverá de fondo el problema y, por el contrario, se limitará a crear expectativas que en la práctica serán de muy difícil concreción.

En cambio, partiendo del reconocimiento de la realidad de la persistencia del modelo híbrido de control fiscal, en aras de propiciar el mejoramiento en algún grado de la efectividad del mecanismo de responsabilidad patrimonial de los gestores fiscales, dentro del actual diseño institucional, podrían efectuarse algunas modificaciones puntuales a la estructura prevista en la Ley 610 del 2000 y definir legalmente el alcance determinado por la jurisprudencia constitucional sobre la culpabilidad para establecer responsabilidad fiscal.

Así, dentro de las primeras podría consagrarse la adecuación del trámite en función de la cuantía, de manera que, según lo determinado en el auto de imputación de responsabilidad fiscal, los procesos sean de única o de doble instancia; establecer la procedencia de la cesación de la acción fiscal como forma anticipada de terminación del proceso únicamente cuando el implicado pague el monto del daño o reintegre los bienes; determinar que la caducidad de la acción fiscal se compute a partir de la materialización del daño al patrimonio público y no a partir de la ocurrencia del evento generador de este; instaurar la preclusividad para la práctica de las pruebas en la indagación y la investigación, y la perentoriedad para su decreto en la fase de descargos; delimitar las causales de impedimento y recusación únicamente a las instituidas para las actuaciones administrativas en el Código Contencioso Administrativo.

Por otra parte, con prescindencia del modelo de control que se adopte y a la vista de la interpretación institucional sobre los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal, se impone efectuar algunas reflexiones sobre la culpabilidad, teniendo en cuenta las implicaciones generadas por la Sentencia C-619 del 2002, en la cual la Corte Constitucional equiparó la valoración de la conducta antijurídica para efectos del ejercicio de la acción de repetición o de la derivación de responsabilidad fiscal referente a los agentes estatales y los gestores fiscales, respectivamente, en el dolo y la culpa grave, dando aplicación en los dos casos a la preceptiva del artículo 90 de la Carta Política.

Con independencia de si se está de acuerdo o no con lo resuelto por el tribunal constitucional, en atención a que dicho fallo declaró inexecutable la regulación instaurada en la Ley 610 del 2000 de establecer la responsabilidad fiscal a partir de la culpa leve, lo cierto es que hoy esta solamente se puede

determinar cuando el gestor fiscal que ha ocasionado o permitido que se ocasionara el daño patrimonial al erario ha obrado con dolo o con culpa grave.

En virtud de ello, y dado que no existe una definición legal al respecto, resulta conveniente analizar cuándo se presenta una actuación dolosa o gravemente culposa por parte del gestor fiscal para que esta sea constitutiva del elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal. Este tema es de importancia porque en muchos de los organismos de control existe la percepción de que con la sentencia de la Corte hoy es prácticamente imposible llegar a una declaración de responsabilidad fiscal, sobre todo cuando se está frente a un examen de culpa y no de dolo por parte del gestor fiscal, lo cual ocurre en la gran mayoría de los casos.

Si bien es cierto que es mucho más favorable para la protección del erario que la responsabilidad patrimonial por la gestión fiscal se establezca a partir de la culpa leve y no desde la culpa grave del gestor fiscal, ello no quiere decir que no existan situaciones en las cuales esta pueda ser demostrada, y que, como consecuencia, haya lugar al resarcimiento económico por el daño ocasionado al patrimonio público.

En efecto, si se considera que se presenta culpa grave cuando el gestor fiscal ha actuado con excesiva negligencia o imprudencia, o ha incurrido en una infracción u omisión inexcusables del ordenamiento jurídico o en una falta de aplicación de los conocimientos que le imponen su profesión o oficio, de los cuales se haya derivado la afectación del patrimonio público, no puede caber duda de que un daño producido al erario por una de las siguientes situaciones implica que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave:

- Ejecución de los recursos presupuestales sin una planeación correcta y adecuada o sin realizar los estudios técnicos, económicos, jurídicos o de factibilidad, diseños, planos o proyectos necesarios para su inversión.
- Elaboración de pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, de manera que conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la entidad contratante.

- Celebración de contratos con recursos del erario sin contar con la garantía de que su ejecución cuenta con el respaldo presupuestal necesario para su terminación.
- Omisión del cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de consultoría, interventoría o supervisión, o no adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de forma que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.
- Incumplimiento de la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos.
- Omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos, y aceptación sin justificación objetiva de ofertas que superen los precios del mercado.
- Aceptación de bienes, obras o servicios de calidad inferior a la contratada o a la establecida en normas técnicas y omisión en la realización oportuna de las reclamaciones correspondientes.
- Reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

En función de esto, se propone que a nivel normativo se adopte una noción de culpa grave que se caracterice de manera presuntiva, a semejanza de la regulación de la acción de repetición, que en esta materia fue avalada por la Corte Constitucional, con las situaciones descritas.

3. Texto del articulado

PROYECTO DE LEY

“Por la cual se dictan normas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal y el fortalecimiento de la contralorías territoriales”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Título I

Garantías para el ejercicio independiente de la función de control fiscal

Artículo 1°. *Calidades para ser Contralor General de la República.* Para ser Contralor General de la República, además de las calidades previstas en el artículo 267 de la Constitución Política, se requiere:

- Demostrar experiencia no menor a veinte años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.
- Acreditar formación profesional avanzada a nivel de maestría o doctorado en áreas relacionadas con el cargo.
- Acreditar la publicación de obras arbitradas en temas relacionados con el control fiscal.

Artículo 2°. *Calidades para ser contralor territorial.* Para ser contralor departamental, distrital o municipal, además de las calidades previstas en el artículo 272 de la Constitución Política, se requiere:

- Demostrar experiencia no menor a diez años en el desempeño de cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra

universitaria en disciplinas afines con el control fiscal. El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional.

- Acreditar formación profesional avanzada a nivel de especialización en áreas relacionadas con el cargo.

Artículo 3°. *Reglas para la provisión de los cargos de Contralor General de la República, contralor departamental, contralor distrital y contralor municipal.* Las corporaciones judiciales postulantes deberán elaborar un reglamento para la convocatoria, inscripción y selección de los candidatos que deben presentar ante las corporaciones de elección popular, en el cual se indiquen las etapas y plazos del proceso y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección. Dicho reglamento será la norma obligatoria que regule el proceso de escogencia de los candidatos a dichos cargos.

Los aspirantes que se inscriban dentro del plazo previsto en la convocatoria, acrediten el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, alleguen los documentos previstos en el reglamento a que se refiere el inciso anterior y no se encuentren incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, serán evaluados únicamente teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Nivel de formación académica.
- b) Experiencia profesional.
- c) Experiencia docente e investigativa.
- d) Producción académica relacionada con el cargo.

De la aplicación de estos factores de evaluación se conformará una lista de elegibilidad en orden descendente, la cual se agotará en el mismo orden para la postulación de los candidatos que corresponda a cada corporación judicial.

Artículo 4°. *Independencia presupuestal.* La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporará en el Programa Anual Mensualizado de Caja el valor de la cuota general de auditaje y la tasa de control fiscal, los que girará a la Contraloría General de la República con la misma periodicidad. La misma regla se aplicará en lo

pertinente a las entidades territoriales respecto de las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Artículo 5°. *Cálculo de la cuota de auditaje en el nivel territorial.* Los límites a que se refieren los artículos 8° y 10° de la Ley 617 del 2000 se referirán a las cuotas de auditaje que deben pagar los departamentos y municipios y no comprenderán las cuotas de fiscalización a cargo de sus entidades descentralizadas. Los excedentes que se generen en aplicación de la presente norma frente a aquellos límites únicamente podrán destinarse para la financiación de proyectos de inversión tecnológica y capacitación de los servidores públicos de la respectiva contraloría, cuya destinación y aplicación verificará la Auditoría General de la República.

Cuando el control fiscal sobre un municipio sea ejercido por la contraloría departamental, aquel pagará una cuota de fiscalización equivalente al cincuenta por ciento de la que tendría que pagar si esa vigilancia la ejerciera la contraloría municipal. Los ingresos generados en aplicación de la presente norma no se tendrán en cuenta para calcular el límite a que se refiere el artículo 8° de la Ley 617 del 2000.

Título II

Relaciones de las contralorías con el ejercicio del control político

Artículo 6°. *Articulación con el ejercicio del control político.* Los informes de auditoría definitivos producidos por las contralorías serán remitidos a las corporaciones de elección popular que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas. En las citaciones que dichas entidades hagan a servidores públicos para debates sobre temas que hayan sido materia de vigilancia en el proceso auditor deberá invitarse al respectivo contralor para que exponga los resultados de la auditoría.

Título III

Diseño de la estructura del control fiscal

Artículo 7°. *Control interno.* Los jefes de las oficinas de control interno de todas las entidades del Estado serán provistos por concurso de méritos

organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y deberán cumplir los mismos requisitos exigidos para el desempeño como contralor departamental, distrital o municipal. A partir de su posesión solamente podrán ser removidos por la imposición de sanciones disciplinarias o penales, por haber llegado a la edad de retiro forzoso o por haber accedido a una pensión de jubilación, vejez o invalidez.

Artículo 8°. *Sistema de carrera administrativa especial.* La carrera administrativa especial para los servidores públicos de los organismos de control fiscal integrará en un único estatuto y con movilidad horizontal y vertical entre ellas a la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Auditoría General de la República.

Artículo 9°. *Capacitación específica en control fiscal.* Los servidores públicos de la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Auditoría General de la República que no desempeñen cargos de la carrera administrativa especial o que se encuentran nombrados en provisionalidad en los mismos, y que se vayan a desempeñar en áreas que desarrollen actividades misionales del control fiscal, además de los requisitos generales para el cargo, deberán acreditar formación especializada en auditoría gubernamental.

Artículo 10. *Regulación del proceso auditor.* La regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora.

Artículo 11. *Aplicación del principio de oportunidad.* Los titulares del ejercicio de la función fiscalizadora podrán suspender, interrumpir o terminar el ejercicio de las acciones o procesos derivados del control fiscal en cualquiera de los siguientes eventos: cuando la afectación de la integridad del patrimonio público resulte poco significativa y la infracción del deber funcional haya sido sancionada disciplinariamente, cuando la afectación del patrimonio público recaiga sobre un objeto material de tan alto grado de deterioro que no compense el beneficio obtenido con la intervención de la contraloría, cuando la imputación de responsabilidad sea culposa y los factores que la determinen califiquen la

conducta como de menguada significación jurídica y social o cuando la intervención de la contraloría dificulte, obstaculice o impida orientar sus esfuerzos de auditoría o investigación hacia hallazgos o daños al patrimonio público de mayor relevancia o trascendencia. La aplicación del principio de oportunidad será de competencia exclusiva del respectivo contralor o del auditor general, quienes no podrán delegar el ejercicio de esta atribución.

Artículo 12. *Efecto del control de legalidad.* Cuando en ejercicio del control de legalidad la Contraloría advierta el quebrantamiento del principio de legalidad, promoverá en forma inmediata las acciones constitucionales y legales pertinentes y solicitará de las autoridades administrativas y judiciales competentes las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público, quienes le darán atención prioritaria a estas solicitudes.

Artículo 13. *Medidas preventivas.* Cuando las contralorías adelanten diligencias de control fiscal podrán solicitar dentro del ámbito de sus competencias la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando existan indicios graves que permitan inferir la vulneración inminente del patrimonio público. Esta medida solo podrá ser decretada por el respectivo contralor, quien no podrá delegar su ejercicio, y la misma conservará su vigencia hasta un plazo máximo de dos meses, término durante el cual el organismo de control deberá promover las acciones judiciales pertinentes.

Título IV

Efectividad de los mecanismos de responsabilidad

Artículo 14. *Trámite en los procesos de responsabilidad fiscal.* Contra los fallos que establezcan responsabilidad fiscal, dictados por servidores públicos delegatarios de esta función en procesos en los cuales el auto de imputación haya sido igual o superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, procederán los recursos de reposición y en subsidio de apelación; en los de cuantía inferior únicamente procederá el recurso de reposición. Todos los fallos que declaren la exoneración de responsabilidad fiscal dictados por servidores públicos delegatarios de esta función estarán sometidos al grado de consulta.

Artículo 15. *Procedencia de la cesación de la acción fiscal.* En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal únicamente procederá la terminación anticipada de la acción cuando se acredite el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación o cuando se haya hecho el reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada o imputada.

Artículo 16. *Cómputo del término de caducidad.* El cómputo del término de caducidad de la acción fiscal se realizará a partir de la materialización del daño al patrimonio público, que puede ser posterior a la fecha de ocurrencia del evento generador del mismo.

Artículo 17. *Preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.* Los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por lo tanto carecerán de valor las pruebas practicadas por fuera de los mismos.

Artículo 18. *Perentoriedad para el decreto de pruebas en la etapa de descargos.* Vencido el término para la presentación de los descargos después de la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal, el servidor público competente de la contraloría deberá decretar las pruebas a que haya lugar a más tardar dentro del mes siguiente. Será obligación de la Auditoría General de la República incluir la constatación del cumplimiento de esta norma como parte de sus programas de auditoría y derivar las consecuencias por su desatención.

Artículo 19. *Causales de impedimento y recusación.* Las únicas causales de impedimento y recusación para los servidores públicos intervinientes en el trámite de las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal serán las previstas para los jueces y magistrados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 20. *Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal.* El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplina-

riamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

- a) Cuando se hayan ejecutado recursos presupuestales sin una planeación correcta y adecuada o sin realizar los estudios técnicos, económicos, jurídicos o de factibilidad, diseños, planos o proyectos necesarios para su inversión.
- b) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante.
- c) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.
- d) Cuando se hayan celebrado contratos con recursos del erario sin contar con la garantía de que su ejecución tuviera el respaldo presupuestal necesario para su terminación.
- e) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.
- f) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos.
- g) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

Título V

Medidas para el mejoramiento del ejercicio de la función de control fiscal por parte de las contralorías territoriales

Artículo 21. *Planeación estratégica en las contralorías territoriales.* Cada contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión.

La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

- a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal.
- b) Definición del componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial.
- c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal.
- d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados.
- e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia.
- f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas.

Artículo 22. *Verificación de los beneficios del control fiscal.* La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las contralorías de

los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

Artículo 23. *Metodología para el proceso auditor en el nivel territorial.* La Contraloría General de la República, con el apoyo técnico del sistema nacional de control fiscal (Sinacof), facilitará a las contralorías territoriales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor, se encargará de su actualización y apoyará a dichas entidades en el proceso de capacitación en el conocimiento y manejo de esta herramienta. La Auditoría General de la República verificará el cumplimiento de este mandato legal.

Artículo 24. *Sistemas de información.* La Contraloría General de la República a través del sistema nacional de control fiscal (Sinacof) levantará el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados hasta la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley por parte de las contralorías territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora y propondrá una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados por los participantes de dicho sistema.

Título VI

Vigencia y derogatoria

Artículo 25. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Este libro fue compuesto en
caracteres Caxton Light en 10 puntos,
e impreso sobre papel propal de 70 gramos,
y encuadrado con método Hot Melt,
en el mes de agosto de 2010,
en Bogotá, D.C., Colombia