



CONTROL FISCAL PÚBLICO EN COLOMBIA: UNA PROPUESTA DE REFORMA

**POR
STYDWARD URREGO ZAPATA.**

**TRABAJO DE GRADO TIPO MONOGRAFÍA PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN
GESTION PÚBLICA**

TUTORA YAMILE RIVERA

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA.
CALI, VALLE DEL CAUCA.
2018.**



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN ANALÍTICO ESPACIALIZADO	3
DEDICATORIA.....	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	8
INTRODUCCION	9
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
2. JUSTIFICACIÓN	13
3. OBJETIVOS.....	16
4. MARCO REFERENCIAL	17
5. MARCO TEÓRICO.....	25
6. CONTROL FISCAL PÚBLICO COLOMBIANO: HECHOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS (PRE Y POST CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991).....	37
7. ANALISIS DE EXPERIENCIAS COMPARADAS: CASO LATINOAMÉRICA.....	40
a. Chile.....	40
b. Perú.....	43
c. Panamá.....	45
d. México.....	48
8. MODELO DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO: UNA PROPUESTA DE REFORMA.....	50
a. Reforma estructural.....	51
b. Reforma Misional.....	53
c. Reforma funcional o de apoyo.....	55
CONCLUSIONES.....	63
VOCABULARIO.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



RESUMEN ANALÍTICO ESPACIALIZADO

TEMA	Gestión pública – Instituciones órganos de Control.
TITULO	Reforma Al Control Fiscal Público En Colombia
AUTORES	Stydward Urrego Zapata
FUENTE BIBLIOGRAFICA	<ul style="list-style-type: none"> – Auditoria general de la republica. (2016). Inform de gestion Contralorias territoriales 2016. Bogota: auditoria. – Auditoria superior de la federacion. (21 de julio de 2018). Auditoria superior de la federacion. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos – Constitucion Colombia. (21 de julio de 2018). Constitucion Colombia. Obtenido de art. 116: http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1 – Constitucion Politica de Colombia. (2018). Constitucion Politica de Colombia. Obtenido de http://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1 – Contraloria general de chile. (21 de julio de 2018). Contraloria chile. Obtenido de https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos – Contraloria General de la Republica. (2018). Historia y Contralores. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores – Contraloria General de la Republica. (19 de Abril de 2018). Marco Normativo del Control Fiscal en Colombia. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/web/sinor/normatividad-resoluciones-y-conceptos – Contraloria general de Panama. (21 de julio de 2018). Contraloría general de Panama. Obtenido de https://www.contraloria.gob.pa/mision-y-vision.html – Contraloria general de Peru. (21 de julio de 2018). Contraloria general de Peru. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Conoce_la_contraloria/conoceContraloria/QuienesSomos/ – Contraloria General de la república. (13 de 10 de 2018). Cornejo, C., Iavin, R., & Pilo, S. (junio). ÓRGANOS DE CONTROL EN AMERICA LATINA (Iniciativa PTA ed.). Buenos Aires: International Budget Partnership – IBP. – Diario La Nacion. (21 de agosto de 2018). ¿Para qué sirven las contralorías territoriales? Obtenido de https://www.lanacion.com.co/2018/08/31/para-que-sirven-las-contralorias-territoriales/ – El Colombiano. (25 de octubre de 2017). Corrupción ha costado al país entre 40 y 50 billones de pesos: Contraloría. El Colombiano, pág. 1. – El tiempo. (2016). Ningún país serio tiene 63 contralorías haciendo lo que quieren. Periodico el Tiempo, pág. 1. – Ivan, M. N. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, 44, 136. – Maldonado Narvaez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, 44(120), 129-152. – Mira, J. C., Meza, C., & Vega, D. (2001). Control Fiscal en Colombia. En Control Fiscal en Colombia (pág. 162). Bogota: Javeriana. – Portafolio. (24 de julio de 2013). Debate por pocos resultados de las contralorías. Portafolio, pág. 1. – Tribunal de cuentas Panameño. (21 de julio de 2018). Tribunal de cuentas Panameño. Obtenido de http://www.tribunaldecuentas.gob.pa/vision-y-mision/ – El Espectador. (03 de junio de 2016). El Espectador. Obtenido de http://www.vanguardia.com/opinion/editorial/360755-las-contralorias-territoriales-aparatos-costosos-e-ineficaces – El Espectador. (27 de noviembre de 2017). El Espectador. Obtenido de https://www.elespectador.com/noticias/bogota/abren-indagacion-preliminar-contralor-de-bogota-por-irregularidades-en-contratacion-articulo-725447 – RCN Radio. (08 de agosto de 2017). RCN Radio. Obtenido de http://www.rcnradio.com/economia/contralor-general-insiste-eliminar-las-63-contralorias-seccionales-tras-escandalo-la-regional-cartagena/ – Vasquez Miranda, W. (2000). Control fiscal y auditoria de estado. Bogota: UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO.
AÑO	2018
RESUMEN	La contraloría general de la república es el máximo órgano de control fiscal en Colombia, establecido en la constitución de 1991, tiene como función vigilar los recursos y el patrimonio del estado y a los privados cuando estos manejen recursos o bienes de la nación, en la actualidad el control fiscal e encuentra en una crisis profunda donde la corrupción pública y privada, y el clientelismo político cada vez más ponen en tela de juicio el control fiscal en Colombia y sus resultados. Por lo tanto para que el control fiscal publico vuelva a ser una herramienta de progreso y resultados en un estado social de derecho como Colombia propongo a través de este trabajo una reforma integral al control fiscal en Colombia, dicha reforma tiene tres elementos fundamentales, una reforma estructural,



	una reforma misional y una reforma funcional o logística, que sin lugar a dudas mitigaran de manera más efectiva los grandes casos de corrupción al interior del estado colombiano.
PALABRAS CLAVES	Acervo probatorio, control fiscal, función pública, responsabilidad fiscal, regalías, vigilancia fiscal, auditor, sujeto fiscal, politiquería, estado, estado social de derecho.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> – Control fiscal público colombiano: hechos políticos y administrativos (pre y post Constitución Política de 1991) – Análisis de experiencias comparadas: Caso Latinoamérica. – Modelo de control fiscal colombiano: una propuesta de reforma
DESCRIPCION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	<p>La Contraloría General de la República es el máximo órgano del control fiscal en Colombia, es un ente superior del orden constitucional, autónomo e independiente de cualquier rama del poder público del estado colombiano, su campo de acción se centra en la vigilancia de los recursos públicos de cualquier denominación, bienes de la nación, o a los particulares que manejen fondos o bienes de la nación en el nivel nacional. El accionar de la Contraloría General de la República en nivel territorial es limitado, es decir la vigilancia fiscal en los municipios y gobernaciones se da únicamente por una función constitucional especial que se denomina control fiscal excepcional, esto se da, ya que en el nivel territorial existen las Contralorías territoriales del orden municipal y departamental que son independientes y autónomas y que dependen exclusivamente de los alcaldes y gobernadores, mas no de la Contraloría General de la República, pero que a su vez son las encargadas de vigilar fiscalmente en su respectiva jurisdicción a los municipios y gobernaciones, pero estas Contralorías territoriales al estar sujetas a control administrativo y político de los alcaldes y gobernadores, terminan es siendo grandes estructuras políticas clientelistas y de corrupción territorial, no cumpliendo en muchos casos con su función de órgano controlador y vigilante de las finanzas y recursos públicos territoriales, y es por esta situación que surge el problema propuesto en esta monografía.</p> <p>El problema surge por dos motivos el primero es que hay unos actores autónomos e independientes las Contralorías territoriales realizando duplicidad en el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, pero en los territorios, es decir en las entidades territoriales, gobernaciones y alcaldías. Y el segundo problema que agudiza la crisis del control fiscal en Colombia, es que las Contralorías territoriales municipales y departamentales se volvieron estructuras políticas, grandes focos de corrupción territorial y escampaderos de jefes regionales de la política tradicional como es el caso de la Contraloría municipal de Neiva como lo expresa el periódico la nación del Huila “ El caso más reciente de corrupción en las Contralorías se presentó en Neiva, donde según la Fiscalía varios concejales recibieron prebendas para elegir al contralor José Hildebrán Perdomo, hoy en manos de la justicia junto con sus electores y “patrocinadores,” Ese tipo de situaciones son las que se quieren evitar creando una sola Contraloría que se encargue de la vigilancia de los recursos públicos territoriales.” (Diario La Nación., 2018, pág. 2)</p> <p>Muchos de estos políticos rezagados electoralmente no han sido elegidos para cargos públicos o de elección popular, como al senado, gobernaciones, o alcaldías, adicionalmente a lo anterior el modelo de control fiscal establecido en la constitución de 1991 el cual es administrativo, posterior y selectivo no ha cumplido a cabalidad con su función en los entes territoriales ya que su poder de ejecución es limitado tanto en la vigilancia con las auditorias, como en la etapa de juzgamiento y recuperación del patrimonio es decir en el proceso de responsabilidad fiscal, dicha situación se da a la falta de elementos técnicos, capacitación a los auditores y a la politización de los cargos, además de que la ley 610 en muchos casos tienen vacíos de forma que impiden tomar medidas cautelares en el exterior o a los herederos ya que en si el proceso de responsabilidad fiscal es una función netamente administrativa mas no jurisdiccional.</p> <p>Por lo tanto, las Contralorías territoriales que son incapaces en su mayoría de cumplir con su función misional y constitucional tema grave en una sociedad como la nuestra proclive a la corrupción y la vida fácil, nos permite llegar a la conclusión de que el problema del control fiscal en Colombia es normativo ya que la constitución de 1991 procuro atacar los problemas del control fiscal que venían del pasado como el control previo, la coadministración, la dependencia al ejecutivo, entre otros, pero no previo la evolución de los mecanismos corruptos y politiqueros y quedaron en el limbo unos temas claves que sin duda fortalecería el control fiscal en Colombia como lo son la elección del Contralor General de la Republica, la función de advertencia, la independencia de la contraloría y sus cargos de dirección y auditoria y la eliminación de las Contraloría territoriales que como lo expresa el Contralor General de la Republica Edgardo Maya en una entrevista en el periódico el Tiempo “Ningún país serio tiene 63 contralorías haciendo lo que quieren” (El tiempo, 2016, pág. 1)</p> <p>Por lo tanto en la situación actual del país donde “la corrupción le cuesta al estado más de 50 billones de pesos. Indicado por el Contralor general de la Republica en entrevista al periódico el Colombiano” (El Colombiano, 2017, pág. 2), supera con creces las diversas estrategias impuestas por los órganos de control y además como si fuera poco las altas cortes de la justicia han sido salpicados por grandes y graves escándalos de corrupción, es que propongo en esta monografía una reforma al control fiscal público, donde se eliminaran las contralorías territoriales, y sus funciones serán absorbidas por la Contraloría General de la República como ente superior del control fiscal público constitucional en Colombia.</p>



<p>OBJETIVO GENERAL</p>	<p>Identificar las grandes problemáticas que agobian el control fiscal en Colombia, teniendo en cuenta elementos históricos y presentes, con el fin de plantear una propuesta de reforma al control fiscal público colombiano, enfocada al fortalecimiento en mayor medida de la actual Contraloría General de la Republica, sus procesos de auditoria e investigación y su talento humano.</p>
<p>OBJETIVOS ESPECIFICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Establecer los principales hechos políticos y administrativos que han sucedido a lo largo de la historia del control fiscal público colombiano. – Realizar un análisis comparativo de los principales órganos de control fiscal público en Latinoamérica, con énfasis en México, Chile, Perú y Panamá, y el correspondiente paralelo con el modelo actual en Colombia. – Identificar y estructurar una propuesta de reforma al control fiscal público en Colombia.
<p>METODOLOGIA</p>	<p>Teórica.</p>
<p>REFERENTES TEORICOS Y CONCEPTUALES</p>	<p>La Contraloría General de la República tal y como la conocemos hoy, no fue la misma que surgió hace más de tres siglos impuesta por la monarquía española, que en aquellos tiempos dominaba la corona española bajo el yugo feudal y esclavista a la Colombia actual e independiente, dicha contraloría que en realidad era un tribunal de cuentas conocido como santo domingo, surge de la necesidad de la monarquía de vigilar los recursos y bienes de la corona española en el terreno, ya que en ese momento, no se tenía ningún mecanismo establecido de supervisión o vigilancia de todos los recursos y bienes que hacían parte de la corona, adicionalmente este tribunal cumplía otras funciones como lo exponen los siguiente autores Mira, Meza, & Vega, 2001 "este órgano ejercía, entre otras, las funciones de vigilar a los altos funcionarios de la corona y fiscalizar a los virreyes. De esta manera se ejercían los juicios de residencia donde se rendían cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de los funcionarios." (p 7).</p> <p>Después de la independencia de Colombia, se establecieron diferentes modelos de control fiscal entre ellos la contaduría de hacienda y los tribunales de cuentas ya influenciados por la república de Colombia, pero ninguno fue lo suficientemente eficaz como para cumplir con las funciones de vigilancia de recursos y bienes de la república por lo que dichas entidades cambiaban de nombre o funciones permanentemente, fue hasta el año 1896, donde bajo la figura de una corte o tribunal de cuentas con funciones fiscales como se informa claramente en la historia de la entidad publicada en la web " Se restablece la Corte de Cuentas, integrada por 10 magistrados con un periodo de cuatro años. Las leyes 61 de 1905, 19 y 110 (Código Fiscal)." (Contraloría General de la Republica, 2018, pág. 1) donde se mantuvo una línea coherente de vigilancia de los recursos y bienes de la república por lo que el tribunal se mantuvo vigente hasta el año 1923 cuando la misión Kemmerer llega a Colombia y hace una serie de objeciones a que las cuentas del estado sean manejadas por jueces y control jurisdiccional, e indicando ciertas pautas y lineamientos de cómo y qué manera debían llevarse las cuentas de la nación, no de manera jurisdiccional, sino administrativa, de estas recomendaciones nació el banco de la república y el departamento de contraloría mediante la ley 42 de 1923.</p> <p>La Contraloría General de la República naciente desde 1923 en la misión Kemmerer, prácticamente no tubo cambios significativos, hasta el año 1991 donde se celebró la asamblea nacional constituyente, eliminando la constitución de 1986 y consagrando una nueva constitución del 91, fundada en el estado social de derecho, dicha constitución cambio por completo la concepción inicial que tenía Contraloría General de la Republica de manera total, los cambios más significativos fueron: la entidad se convierte en un ente constitucional, autónomo administrativa y presupuestalmente, la vigilancia y el control de las cuentas es posterior y selectivo, se le da facultad sancionatoria a la Contraloría General de la Republica, se crea la carrera administrativa especial, Obtiene el estatus de ser el máximo órgano de control fiscal en Colombia, se faculta para que vigile las cuentas privadas que manejen recursos o bienes públicos, entre otros, pero lamentablemente uno de los aspectos faltantes que no pudieron reformarse fueron las Contralorías territoriales que con la constitución de 1886 eran entidades corruptas y politizadas y con la constitución de 1991 no hubo cambio alguno como lo expone el autor Mira, Meza, & Vega, 2001 " por otro lado que desde el punto de vista de la organización de las contralorías(territoriales) estas se encontraban contaminadas de politización y burocratización, aspecto que aún persiste y sigue rigiendo el sistema actual colombiano".(p 13)</p> <p>El control, fiscal público es una herramienta necesaria para el desarrollo de los estados, esta función es primordial ya que vigila los recursos, la inversión y la ejecución de los dineros públicos, aparte de ser un mecanismo de valuación de las políticas públicas del estado, dicha función por ser técnica y especializada se debe realizar por una entidad técnica y eficiente en todos sus procesos, además que su personal debe de ser de lo mejor en sus cualidades y calidades académicas y de experiencia por lo tanto ante la necesidad de vigilancia de los recursos de manera inmediata y técnica es que se hace necesario plantear una reforma tal que le dé un vuelco al actual sistema de control fiscal en su parte normativa y funcional que dote con dientes y herramientas técnico-jurídicas a la Contraloría para que esta a su vez pueda cumplir con su función misional de control fiscal.</p>



	<p>El estado y el control fiscal llevan una relación muy estrecha ya que uno vigila su actuación y regula su poder y el otro fortalece su actuación dentro del amparo de la ley y el equilibrio de poderes como se expresa en el siguiente texto, La idea de controlar, supervisar o revisar son propias de cualquier forma de organización humana, pública o privada, de gran tamaño o de las forma más básica y simple de organización, pasando desde la familia hasta las grandes empresas y el mismo Estado, la función y capacidad de ejercer el control de una actividad se encuentra impresa en todo tipo de forma de organización del ser humano. Igualmente, dada la naturaleza propia de la vigilancia y control estas actividades pueden ser tan variadas y diversas como lo son las actividades y tipos de organización humanas, por ende, no existe una única forma o una fórmula perfecta de ejercer un control efectivo y eficaz. Esto se observa con toda claridad en la multiplicidad de métodos, modelos y formas de realizar el ejercicio del control y la vigilancia en las diferentes actividades, comerciales, financieras, industriales, científicas, etc. Ahora bien, hablando del Estado, el ejercicio del control y la vigilancia adquiere una connotación especial por la importancia que reviste la ejecución del denominado recurso público. El cumplimiento de las funciones básicas del Estado se realiza, en su mayoría, a través del ejercicio de la administración. Por ende, la ejecución de las actividades del Estado que implican la puesta en marcha, la utilización o la aplicación del recurso público mantiene una relación sustancial con la legitimidad misma del Estado y su capacidad de garantizar a su población los diferentes derechos y servicios. De allí la importancia y relevancia del ejercicio del control al gasto público y a la administración de los recursos públicos pues la optimización de estos últimos hace parte integral y razón de ser del Estado moderno. A este tipo de control se le denomina fiscal y ha tenido diversos y múltiples desarrollos, desde sendos modelos, diferentes tipos de control, estrategias potestades, funciones etc. Las diferencias entre uno u otro modelo de control tienen justificación en la sociedad misma, el grado de desarrollo social, económico, industrial e incluso técnico y tecnológico, así como las formas de gobierno y la estructura del Estado. Así mismo las características propias de cada modelo de control fiscal se enmarcan en las realidades específicas de cada aparato gubernamental, sus deficiencias, obstáculos y prioridades. (Contraloría General de la República, 2018, págs. 1,2).</p>
<p>RESULTADOS</p>	<p>Propuesta de reforma al control fiscal público en Colombia.</p>
<p>CONCLUSIONES</p>	<p>El control fiscal público es una función pública constitucional de la más alta importancia no solo en Colombia sino en el mundo y en Colombia específicamente se encuentra en un momento difícil ya que las herramientas que se tienen actualmente para combatir la corrupción en muchos casos quedan inservibles y cortas ante el tamaño y la descomulgada sistematización de la corrupción en nuestro aparato estatal, por lo tanto se requiere de reformas urgentes que le den más dientes y herramientas a la Contraloría General de la República para que pueda ejercer un control fiscal preventivo, oportuno y posterior, que permita que en cualquiera de las fases del control fiscal se pueda determinar los presuntos daños al patrimonio o actuaciones indebidas y se pueda actuar con inmediatez y oportunidad, por lo tanto se requiere de una estructura sólida, con funcionarios competentes e independencia total de la politiquería tradicional en el órgano de control fiscal.</p> <p>El control fiscal es un mecanismo de carácter constitucional que busca propender porque las personas que realizan gestión fiscal, observen principios de transparencia, moralidad y propendan por el bienestar general por encima del interés particular. Sin embargo, al apreciar la cantidad de normas y el volumen de la jurisprudencia al respecto, es posible apreciar que el legislador se ha quedado corto en su función de regular correctamente para tratar de poner freno a cualquier acción que vaya en contra de los intereses del Estado, es preciso que el control fiscal obedezca más al interés del Estado Social de Derecho, en el sentido de garantizar una eficiente administración de recursos para el beneficio de la comunidad en general, y no a intereses políticos que opacan los principios que se encuentran en la Carta Política y que afectan lo que debería ser la correcta manera como funcione la administración de los recursos. (Ivan, 2014, pág. 150)</p> <p>Por lo tanto la reforma al control fiscal aquí propuesta y contenida en este texto busca como primer elemento la lucha contra la corrupción que es una obligación social y estatal, como segundo elemento resarcir el daño al patrimonio causado por los corruptos y tercer y último elemento el fortalecimiento de la institucionalidad del país, ya que un país moderno y con las exigencias que nos depara el siglo XXI se requiere de entidades fortalecidas con herramientas normativas y legales que permitan la actuación, que reaccionen a tiempo ante cualquier tipo amenaza que atente contra los intereses nacionales y de la comunidad y sobretodo de entidades que estén al servicio de la sociedad, una sociedad como la nuestra que ha soportado todo tipo de atropellos sociales y económicos y que sin dudas parece haberse acostumbrado a las debacles de la corrupción ya que parece que nos han quitado todo incluso hasta nuestra capacidad de asombro, no más.</p>



DEDICATORIA

Agradecimientos primeramente a Dios por haberme permitido llegar hasta este punto de mi vida y por haberme dado salud, por darme lo necesario para seguir adelante día a día, para poder lograr mis objetivos.

Agradezco a mi Madre y mi Padre por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores y por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien y con su apoyo constante me ayudaron a terminar esta monografía.

Agradezco a mis profesores por su gran apoyo y motivación durante este año de especialización en los que compartimos muchos momentos buenos, los cuales fueron fundamentales para la culminación de mis estudios, agradezco de manera especial a la tutora Yamile Rivera por su apoyo y orientación ofrecida en este trabajo, a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, ya que fue fundamental en todo el proceso formativo igualmente un agradecimiento muy especial a todos los funcionarios y contratistas que de una u otra forma coadyuvaron que esta meta personal fuera cumplida a cabalidad.

Muchas Gracias,



RESUMEN

La contraloría general de la república es el máximo órgano de control fiscal en Colombia, establecido en la constitución de 1991, tiene como función vigilar los recursos y el patrimonio del estado y a los privados cuando estos manejen recursos o bienes de la nación, en la actualidad el control fiscal e encuentra en una crisis profunda donde la corrupción pública y privada, y el clientelismo político cada vez más ponen en tela de juicio el control fiscal en Colombia y sus resultados. Por lo tanto para que el control fiscal publico vuelva a ser una herramienta de progreso y resultados en un estado social de derecho como Colombia propongo a través de este trabajo una reforma integral al control fiscal en Colombia, dicha reforma tiene tres elementos fundamentales, una reforma estructural, una reforma misional y una reforma funcional o logística, que sin lugar a dudas mitigaran de manera más efectiva los grandes casos de corrupción al interior del estado colombiano.

ABSTRACT

The general comptroller of the republic is the highest fiscal control body in Colombia, established in the 1991 constitution, whose function is to monitor the state's resources and assets and the private ones when they manage the nation's resources or assets, currently Fiscal control finds itself in a deep crisis where public and private corruption and political patronage increasingly call into question fiscal control in Colombia and its results. Therefore, for public fiscal control to once again be a tool for progress and results in a social state of law such as Colombia, I propose through this work an integral reform to fiscal control in Colombia, this reform has three fundamental elements, a reform structural, a missionary reform and a functional or logistic reform, which undoubtedly mitigate more effectively the large cases of corruption within the Colombian state.



INTRODUCCION

La constitución política de Colombia del 1991 consagro en nuestro país el estado social de derecho que no es más que una garantía inamovible que protege los derechos fundamentales de las personas, prioriza el bienestar general de la sociedad sobre los intereses particulares, obliga el acatamiento estricto de las normas y leyes por parte de las instituciones y los ciudadanos, y promulga el respeto a la estructura primaria del el estado colombiano que está basada en el equilibrio de poderes entre las ramas del poder público, los órganos de control y lo electoral, o un sistema de pesos y contrapesos como lo llama la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias respecto al tema.

Todos en Colombia estamos de acuerdo con las muchas voces que se expresan desde diferentes sectores de la sociedad colombiana en que se requiere una reforma urgente al control fiscal publico colombiano, como todo en la vida evoluciona el control fiscal no puede ser la excepción y más aún en un país con altos índices de corrupción en todas las esferas del estado colombiano. El fenómeno de la corrupción tiene una ventaja enorme sobre la legalidad y las instituciones como la Contraloría General de la Republica y es que se adapta y adecua al cambio y a nuevas estrategias para evadir la acción fiscal de la Contraloría General de la Republica y en muchas ocasiones logrando su cometido, e incluso en varias oportunidades los corruptos no temen a la cárcel, ni a la fiscalía, ni a lo disciplinario, pero si temen a algo y es perder su patrimonio y riqueza conseguida corruptamente.

Precisamente es en estos casos de corrupción cuando tenemos que tener Contraloría General de la Republica fuerte, con herramientas normativas, funcionales, jurídicas, financieras administrativas y jurisdiccionales suficientes para actuar de manera inmediata ante cualquier situación que ponga en riesgo los recursos públicos del estado colombiano, cumpliendo de esta manera con la principal misión emanada por la constitución del 1991 en cabeza de la Contraloría General de la Republica que es la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la reforma al control fiscal no da más espera ya que la corrupción y el clientelismo al interior del estado y los privados crece



exponencialmente cada vez más, y donde la falta de legitimidad de los órganos de control y el poder judicial cada día se pone más en entredicho, no encontramos un mejor momento como el actual para plantear una reforma que le dé un vuelco total al actual modelo de control fiscal público en Colombia. Dicha reforma tiene tres elementos principales que son; una reforma estructural que fortalezca a la Contraloría General de la Republica poniéndola como el único referente a nivel nacional, dotándola de elementos necesarios como el talento humano tecnificado, la infraestructura física y tecnológica, la inversión presupuestal, una reforma misional donde las nuevas normas den muchas más herramientas jurídicas y jurisdiccionales más expresas en materia de responsabilidad fiscal y una reforma misional y logística que básicamente propone la unificación de las Contralorías territoriales, municipales y departamentales a la Contraloría General de la Republica, evitando de esta manera la duplicidad de funciones en los territorios.

Por lo tanto se hace necesario desde todos los escenarios posibles del país llegar a un gran acuerdo nacional con los diferentes sectores sociales, académicos, estatales y productivos del país en pro de sacar adelante una gran reforma al control fiscal que castigue a los defalcadores del patrimonio público y que permita que una sociedad como la colombiana pueda cumplirse en algún momento del futuro las sabias palabras planteadas en el prólogo de nuestra amada constitución, Colombia es un estado social de derecho, donde todos y todas tengamos las mismas oportunidades y no solo unos pocos cuantos que solo viven de robarle lo nuestro al estado.



1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Contraloría General de la República es el máximo órgano del control fiscal en Colombia, es un ente superior del orden constitucional, autónomo e independiente de cualquier rama del poder público del estado colombiano, su campo de acción se centra en la vigilancia de los recursos públicos de cualquier denominación, bienes de la nación, o a los particulares que manejen fondos o bienes de la nación en el nivel nacional. El accionar de la Contraloría General de la República en nivel territorial es limitado, es decir la vigilancia fiscal en los municipios y gobernaciones se da únicamente por una función constitucional especial que se denomina control fiscal excepcional, esto se da, ya que en el nivel territorial existen las Contralorías territoriales del orden municipal y departamental que son independientes y autónomas y que dependen exclusivamente de los alcaldes y gobernadores, mas no de la Contraloría General de la República, pero que a su vez son las encargadas de vigilar fiscalmente en su respectiva jurisdicción a los municipios y gobernaciones, pero estas Contralorías territoriales al estar sujetas a control administrativo y político de los alcaldes y gobernadores, terminan es siendo grandes estructuras políticas clientelistas y de corrupción territorial, no cumpliendo en muchos casos con su función de órgano controlador y vigilante de las finanzas y recursos públicos territoriales, y es por esta situación que surge el problema propuesto en esta monografía.

El problema surge por dos motivos el primero es que hay unos actores autónomos e independientes las Contralorías territoriales realizando duplicidad en el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, pero en los territorios, es decir en las entidades territoriales, gobernaciones y alcaldías. Y el segundo problema que agudiza la crisis del control fiscal en Colombia, es que las Contralorías territoriales municipales y departamentales se volvieron estructuras políticas, grandes focos de corrupción territorial y escampaderos de jefes regionales de la política tradicional como es el caso de la Contraloría municipal de Neiva como lo expresa el periódico la nación del Huila “ El caso más reciente de corrupción en las Contralorías se presentó en Neiva, donde según la Fiscalía varios concejales recibieron prebendas para elegir al contralor José Hildebrán Perdomo, hoy en manos de la justicia junto con sus electores y “patrocinadores,” Ese tipo de situaciones son las que se quieren evitar creando una sola Contraloría que se encargue de la vigilancia de los recursos públicos territoriales.” (Diario La Nacion., 2018, pág. 2) Muchos de estos políticos



rezagados electoralmente no han sido elegidos para cargos públicos o de elección popular, como al senado, gobernaciones, o alcaldías, adicionalmente a lo anterior el modelo de control fiscal establecido en la constitución de 1991 el cual es administrativo, posterior y selectivo no ha cumplido a cabalidad con su función en los entes territoriales ya que su poder de ejecución es limitado tanto en la vigilancia con las auditorias, como en la etapa de juzgamiento y recuperación del patrimonio es decir en el proceso de responsabilidad fiscal, dicha situación se da a la falta de elementos técnicos, capacitación a los auditores y a la politización de los cargos, además de que la ley 610 en muchos casos tienen vacíos de forma que impiden tomar medidas cautelares en el exterior o a los herederos ya que en si el proceso de responsabilidad fiscal es una función netamente administrativa mas no jurisdiccional.

Por lo tanto, las Contralorías territoriales que son incapaces en su mayoría de cumplir con su función misional y constitucional tema grave en una sociedad como la nuestra proclive a la corrupción y la vida fácil, nos permite llegar a la conclusión de que el problema del control fiscal en Colombia es normativo ya que la constitución de 1991 procuro atacar los problemas del control fiscal que venían del pasado como el control previo, la coadministración, la dependencia al ejecutivo, entre otros, pero no previo la evolución de los mecanismos corruptos y politiqueros y quedaron en el limbo unos temas claves que sin duda fortalecería el control fiscal en Colombia como lo son la elección del Contralor General de la Republica, la función de advertencia, la independencia de la contraloría y sus cargos de dirección y auditoria y la eliminación de las Contraloría territoriales que como lo expresa el Contralor General de la Republica Edgardo Maya en una entrevista en el periódico el Tiempo "Ningún país serio tiene 63 contralorías haciendo lo que quieren" (El tiempo, 2016, pág. 1)

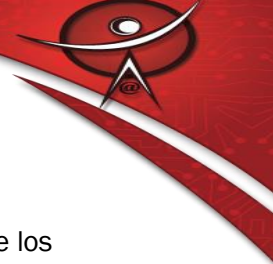
Por lo tanto en la situación actual del país donde "la corrupción le cuesta al estado más de 50 billones de pesos. Indicado por el Contralor general de la Republica en entrevista al periódico el Colombiano" (El Colombiano, 2017, pág. 2), supera con creces las diversas estrategias impuestas por los órganos de control y además como si fuera poco las altas cortes de la justicia han sido salpicados por grandes y graves escándalos de corrupción, es que propongo en esta monografía una reforma al control fiscal público, donde se eliminaran las contralorías territoriales, y sus funciones serán absorbidas por la Contraloría General de la República como ente superior del control fiscal público constitucional en Colombia.



2. JUSTIFICACIÓN

La corrupción es el peor un fenómeno delictivo, antisocial y degradatorio que cualquier estado puede tener en su aparato administrativo, judicial y político, no solo porque este carcome el sistema, sino porque los recursos públicos que van a solucionar gran parte de las necesidades básicas de la sociedad van a parar en manos de los corruptos inescrupulosos, la principal funciones de las Contraloría General de la Republica y por ende y más aun de acuerdo a su jurisdicción de las contralorías territoriales es vigilar la gestión fiscal y de resultados de los municipios y gobernaciones, de sus establecimientos públicos, departamentos administrativos, empresas industriales y comerciales del estado o por servicios y de cualquier otra entidad creada sea privada o pública que maneje recursos públicos municipales o departamentales (Constitucion Politica de Colombia, 2018, pág. 267), pero cuando hay una Contraloría territorial permeada por la politiquería y la corrupción y más aún si los elementos normativos de control fiscal como el control posterior y selectivo no son eficientes en la prevenir y alertar sobre un posible daño patrimonial, es prácticamente imposible hacer una adecuada gestión de vigilancia de los recursos públicos, lo que convierte a las Contralorías territoriales básicamente en un elemento adicional de la administración territorial, improductivo, e ineficaz que llega cuando el daño al patrimonio ya fue consumado, haciéndola una entidad paquidémica y sin herramientas suficientes a la hora de atacar los problemas asociados a la corrupción generalizado y agudizando esta situación en las regiones.

Por tal motivo es que se observa en la actualidad que municipios como Buenaventura, Cartagena, Villavicencio entre otros y gobernaciones como la de la Guajira, Cesar y Córdoba muy ricas en recursos públicos propios y provenientes del estado por regalías y SGP sistema general de participaciones no cumplen con su función social y administrativa de ejecutar sus recursos de manera adecuada e integral ya que muchas de las ejecutorias provistas en obras, físicas, de infraestructura o sociales que mitiguen o mejoren las condiciones de vida de sus pobladores quedan a medias, o no inician, o simplemente no cumplen con los requerimientos pactados, ya que la Contraloría de acuerdo a la norma llega ya cuando el daño al patrimonio esta hecho, de manera que estos municipios y gobernaciones no solo se vuelven inviables fiscalmente, sino también vuelven ingobernables desde el punto de vista administrativo ya que sus líderes políticos los alcaldes y gobernadores se ven envueltos en litigios judiciales,



fiscales y disciplinarios, que los sacan de sus respectivos cargos. hay ejemplos claros de los cuales hablaremos más adelante pero para recordar dos de alta trascendencia actual la alcaldía y la Contraloría de Cartagena donde los procesos de responsabilidad fiscal PRF nunca avanzaban ya que el alcalde fue quien puso a la Contralora y la contraloría de Bogotá donde el contralor está inmerso en simple politiquería pagando favores políticos a caciques regionales con nominas paralelas, estos son en estos momentos ejemplos claros de la corrupción y politiquería que se ha tomado a estés entes autónomos y poderosos que vigilan la gestión fiscal territorial.

Esta investigación se justifica ya que se va a plantear una reforma al control fiscal público dotándolo de herramientas técnicas y jurídicas y que fortalecerán el proceso de vigilancia como la función de advertencia y sanción a los corruptos por medio de la función jurisdiccional fiscal, además de darle las funciones de control fiscal territorial a la Contraloría General de la Republica una entidad del orden nacional autónoma e independiente de cualquier tipo de manejo político o de corrupción lo que asegura la independencia e imparcialidad del control fiscal territorial, como se ha demostrado durante los últimos años la Contraloría General de la Republica ha destapado los grandes actos de corrupción como: Reficar, Saludcoop, Megapensiones de magistrados, el PAE, enfermos mentales, el cartel de la hemofilia, cartel del sida, Juegos deportivos nacionales, Estadio Guillermo plazas alcid, Regalías de Córdoba y la Guajira, Odebrecht, entre otros de gran impacto nacional, por lo que la credibilidad y confianza de la Contraloría General de la Republica por parte de la ciudadanía es alta.

Además de esto gran parte de las investigaciones de la Contraloría General de la Republica se dan en los entes territoriales gobernaciones y municipios por lo que las Contralorías territoriales no tienen ninguna competencia funcional sobre los recursos girados directamente por la nación que son en su mayoría teniendo en cuenta regalías y SGP, adicionalmente a esto se le suma la facultad exclusiva que tiene la CGR y el Contralor general del control excepcional que permite a la Contraloría General de la Republica auditar cualquier cuenta municipal o departamental incluso con recursos propios territoriales, por lo que no tiene ningún sentido la duplicidad de funciones. Pero quizás el argumento más importante que justifica esta monografía reforma al control fiscal público y el problema es que el alto



costo financiero de estas entidades para el estado y que los corruptos no la tendrán igual de fácil si quieren robarse los recursos públicos de los entes territoriales.



3. OBJETIVOS

Objetivo general

Identificar las grandes problemáticas que agobian el control fiscal en Colombia, teniendo en cuenta elementos históricos y presentes, con el fin de plantear una propuesta de reforma al control fiscal público colombiano, enfocada al fortalecimiento en mayor medida de la actual Contraloría General de la República, sus procesos de auditoría e investigación y su talento humano.

Objetivos específicos

- Establecer los principales hechos políticos y administrativos que han sucedido a lo largo de la historia del control fiscal público colombiano.
- Realizar un análisis comparativo de los principales órganos de control fiscal público en Latinoamérica, con énfasis en México, Chile, Perú y Panamá, y el correspondiente paralelo con el modelo actual en Colombia.
- Identificar y estructurar una propuesta de reforma al control fiscal público en Colombia.



4. MARCO REFERENCIAL

La Contraloría general de la república tal y como la conocemos hoy, no fue la misma que surgió hace más de tres siglos impuesta por la monarquía española, que en aquellos tiempos dominaba la corona española bajo el yugo feudal y esclavista a la Colombia actual e independiente, dicha contraloría que en realidad era un tribunal de cuentas conocido como santo domingo, surge de la necesidad de la monarquía de vigilar los recursos y bienes de la corona española en el terreno, ya que en ese momento, no se tenía ningún mecanismo establecido de supervisión o vigilancia de todos los recursos y bienes que hacían parte de la corona, adicionalmente este tribunal cumplía otras funciones como lo exponen los siguiente autores Mira, Meza, & Vega, 2001“este órgano ejercía, entre otras, las funciones de vigilar a los altos funcionarios de la corona y fiscalizar a los virreyes. De esta manera se ejercían los juicios de residencia donde se rendían cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de los funcionarios.”(p 7)

Después de la independencia de Colombia, se establecieron diferentes modelos de control fiscal entre ellos la contaduría de hacienda y los tribunales de cuentas ya influenciados por la república de Colombia, pero ninguno fue lo suficientemente eficaz como para cumplir con las funciones de vigilancia de recursos y bienes de la república por lo que dichas entidades cambiaban de nombre o funciones permanentemente, fue hasta el año 1896, donde bajo la figura de una corte o tribunal de cuentas con funciones fiscales como se informa claramente en la historia de la entidad publicada en la web “ Se restablece la Corte de Cuentas, integrada por 10 magistrados con un período de cuatro años. Las leyes 61 de 1905, 19 y 110 (Código Fiscal).” (Contraloría General de la República, 2018, pág. 1) donde se mantuvo una línea coherente de vigilancia de los recursos y bienes de la república por lo que el tribunal se mantuvo vigente hasta el año 1923 cuando la misión kemmerer llega a Colombia y hace una serie de objeciones a que las cuentas del estado sean manejadas por jueces y control jurisdiccional, e indicando ciertas pautas y lineamientos de cómo y que manera debían llevarse las cuentas de la nación, no de manera jurisdiccional, sino administrativa, de estas recomendaciones nació el banco de la república y el departamento de contraloría mediante la ley 42 de 1923.



La Contraloría General de la República naciente desde 1923 en la misión kemmerer, prácticamente no tubo cambios significativos, hasta el año 1991 donde se celebró la asamblea nacional constituyente, eliminando la constitución de 1886 y consagrando una nueva constitución del 91, fundada en el estado social de derecho, dicha constitución cambio por completo la concepción inicial que tenía Contraloría General de la Republica de manera total, los cambios más significativos fueron: la entidad se convierte en un ente constitucional, autónomo administrativa y presupuestalmente, la vigilancia y el control de las cuentas es posterior y selectivo, se le da facultad sancionatoria a la Contraloría General de la Republica, se crea la carrera administrativa especial, Obtiene el estatus de ser el máximo órgano de control fiscal en Colombia, se faculta para que vigile las cuentas privadas que manejen recursos o bienes públicos, entre otros, pero lamentablemente uno de los aspectos faltantes que no pudieron reformarse fueron las Contralorías territoriales que con la constitución de 1886 eran entidades corruptas y politizadas y con la constitución de 1991 no hubo cambio alguno como lo expone el autor Mira, Meza, & Vega, 2001“ por otro lado que desde el punto de vista de la organización de las contralorías(territoriales) estas se encontraban contaminadas de politización y burocratización, aspecto que aún persiste y sigue rigiendo el sistema actual colombiano”.(p 13)

a. Aspecto normativo que regula la función de la Contraloría General de la Republica.

- Constitución política de 1991.

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración



de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

- **Ley 1437 del 2001.** Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

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

Artículo 469. Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:

1. Los alcances líquidos declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.
3. Las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado.
4. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, las certificaciones expedidas por los administradores o recaudadores de impuestos nacionales sobre el monto de las liquidaciones correspondientes, y la copia de la



liquidación privada del impuesto de renta y complementarios para el cobro de las cuotas vencidas.

- **Ley 599 del 2000.** Código penal.

Ejecución coactiva. Cuando la pena de multa concorra con una privativa de la libertad y el penado se sustrajere a su cancelación integral o a plazos, se dará traslado del asunto a los Jueces de Ejecuciones Fiscales para efectos de que desarrollen el procedimiento de ejecución coactiva de la multa. Igual procedimiento se seguirá cuando en una misma sentencia se imponga las diferentes modalidades de multa.

- **Ley 906 del 2004.** Código de procedimiento penal.

Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de policía judicial de manera especial dentro de su competencia. Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. Las autoridades de tránsito. 4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.
6. Los alcaldes.
7. Los inspectores de policía. Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.



- **Ley 610 del 2000.** Proceso de responsabilidad fiscal

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

Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

- **Ley 1474 del 2011.** Estatuto anticorrupción

Artículo 62. Conformación de la Comisión Nacional para la Moralización. Créase la Comisión Nacional para la Moralización, integrada por: a) El Presidente de la República; b) El Ministro del Interior y de Justicia; c) El Procurador General de la Nación; d) El Contralor General de la República; e) El Auditor General de la República; f) El Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes; g) El Fiscal General de la Nación; h) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia; i) El Presidente del Consejo de Estado; j) El Director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción; k) El Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia; l) El Defensor del Pueblo.

- **Ley 42 de 1993.** Se crea la estructura contable y de la Contraloría General de la República

Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que



tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República. Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente ley, las entidades enumeradas en este artículo.

Parágrafo. Los resultados de la vigilancia fiscal del Banco de la República serán enviados al Presidente de la República, para el ejercicio de la atribución que se le confiere en el inciso final del artículo 372 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo que establezca la ley orgánica del Banco de la República.

- **Decreto ley 267 del 2000.** Se crea la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.

Artículo 1°. Naturaleza. La Contraloría General de la República es un órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y en las leyes.

La Contraloría General de la República no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Artículo 2°. Misión. Es misión de la Contraloría General de la República cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la Constitución y la ley en representación de la comunidad, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos.

Artículo 3°. Objetivos. Son objetivos de la Contraloría General de la República, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los



resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.

- **Ley 850 del 2003.** Veedurías ciudadanas

Artículo 16. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley. Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.



- **Ley 1755 del 2015.** Derecho de petición.

Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación. (Contraloría General de la República., 2018, pág. 1)



5. MARCO TEÓRICO

El control, fiscal público es una herramienta necesaria para el desarrollo de los estados, esta función es primordial ya que vigila los recursos, la inversión y la ejecución de los dineros públicos, aparte de ser un mecanismo de valuación de las políticas públicas del estado, dicha función por ser técnica y especializada se debe realizar por una entidad técnica y eficiente en todos sus procesos, además que su personal debe de ser de lo mejor en sus cualidades y calidades académicas y de experiencia por lo tanto ante la necesidad de vigilancia de los recursos de manera inmediata y técnica es que se hace necesario plantear una reforma tal que le dé un vuelco al actual sistema de control fiscal en su parte normativa y funcional que dote con dientes y herramientas técnico-jurídicas a la Contraloría para que esta a su vez pueda cumplir con su función misional de control fiscal.

El estado y el control fiscal llevan una relación muy estrecha ya que uno vigila su actuación y regula su poder y el otro fortalece su actuación dentro del amparo de la ley y el equilibrio de poderes como se expresa en el siguiente texto, La idea de controlar, supervisar o revisar son propias de cualquier forma de organización humana, pública o privada, de gran tamaño o de las forma más básica y simple de organización, pasando desde la familia hasta las grandes empresas y el mismo Estado, la función y capacidad de ejercer el control de una actividad se encuentra impresa en todo tipo de forma de organización del ser humano. Igualmente, dada la naturaleza propia de la vigilancia y control estas actividades pueden ser tan variadas y diversas como lo son las actividades y tipos de organización humanas, por ende, no existe una única forma o una fórmula perfecta de ejercer un control efectivo y eficaz. Esto se observa con toda claridad en la multiplicidad de métodos, modelos y formas de realizar el ejercicio del control y la vigilancia en las diferentes actividades, comerciales, financieras, industriales, científicas, etc.

Ahora bien, hablando del Estado, el ejercicio del control y la vigilancia adquiere una connotación especial por la importancia que reviste la ejecución del denominado recurso público. El cumplimiento de las funciones básicas del Estado se realiza, en su mayoría, a través del ejercicio de la administración. Por ende, la ejecución de las actividades del Estado que implican la puesta en marcha, la utilización o la aplicación del recurso público mantiene una relación sustancial con la legitimidad misma del Estado y su capacidad de garantizar a



su población los diferentes derechos y servicios. De allí la importancia y relevancia del ejercicio del control al gasto público y a la administración de los recursos públicos pues la optimización de estos últimos hace parte integral y razón de ser del Estado moderno. A este tipo de control se le denomina fiscal y ha tenido diversos y múltiples desarrollos, desde sendos modelos, diferentes tipos de control, estrategias potestades, funciones etc. Las diferencias entre uno u otro modelo de control tienen justificación en la sociedad misma, el grado de desarrollo social, económico, industrial e incluso técnico y tecnológico, así como las formas de gobierno y la estructura del Estado. Así mismo las características propias de cada modelo de control fiscal se enmarcan en las realidades específicas de cada aparato gubernamental, sus deficiencias, obstáculos y prioridades. (Contraloría General de la República, 2018, págs. 1,2)

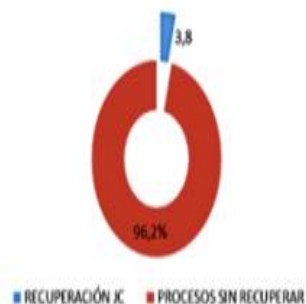
Por lo tanto el estado tiene su función administradora y distribuidora de los recursos públicos, dicha administración corresponde a la ejecución de obras, planes y proyectos que van en favor de satisfacer las diferentes necesidades básicas de la población, la función redistributiva consiste en entregar recursos a los diferentes territorios para que estos a su vez en base a su autonomía los puedan invertir en proyectos de inversión social, económica o de diversa índole, pero a su vez existe la función de vigilancia fiscal la cual es la que por medio de las herramientas del control fiscal monitorea que dichos recursos cumplan de manera adecuada los fines para los cuales fueron dispuestos siendo esta la función fiscalizadora, esta función es nacional la cual vigila los recursos de origen nacional o del gobierno central, y territorial en manos de contralorías territoriales que vigilan los recursos de origen local, de allí la importancia de que estos entes territoriales cumplan de manera cabal con sus funciones de vigilancia y recuperación del recursos mal ejecutado e invertido, pero la pregunta es las Contralorías territoriales son eficientes en la vigilancia y recuperación del patrimonio público, la respuesta es no como se observa en el estudio de la Auditoría general de la nación:

Por un lado, el control fiscal territorial presenta resultados que obligan a un debate frente a su efectividad. Entre los años 2012 y 2015, se reportaron, (i) hallazgos fiscales por más de 2 billones de pesos, (ii) procesos de responsabilidad fiscal por cuantía aproximada de 6 billones de pesos y (iii) fallos con responsabilidad fiscal por 229 mil millones de pesos y (iv) cifras de recuperación por 39 mil millones de pesos, 11 es decir solo un 3.83% de los



recursos en disputa llegaron en el periodo de análisis a fallo con responsabilidad, tal y como se describe a continuación. (Auditoria general de la republica, 2016)

**Procesos de Responsabilidad
Fiscal vs Fallos**



	VALOR	%
PROCESOS RF	\$6.000.000	100%
FALLOS CON RF	\$229.573	3,83%

Imagen estadística 1. Fuente Auditoria General de la Republica.

Este cuadro nos indica claramente que de todos los procesos de responsabilidad fiscal existentes en cuantía de 6 billones de pesos solo el 3.83% cuentan con un fallo lo que en dinero se traduce en 229.573 millones de pesos, cifra pésima en la gestión de los procesos d responsabilidad fiscal de las contralorías territoriales.

**Procesos de Responsabilidad
Fiscal vs Recuperación**



	VALOR	%
PROCESOS RF	\$6.000.000	100%
RECUPERACIÓN JC	\$39.314	0,66%
PROCESOS SIN RECUPERAR	\$5.960.686	99,34%

Cifras en millones de pesos

Hallazgos : **\$2.5 Billones**

Procesos de Responsabilidad Fiscal: **\$6 Billones**

Imagen estadística 2. Fuente Auditoria General de la Republica.



Este cuadro nos muestra la recuperación del dinero a través del proceso de responsabilidad fiscal es decir de 6 billones de pesos en procesos, solo las contralorías territoriales recuperaron 39.314 millones de pesos, lo que equivale solo al 0.66% del dinero perdido por la nación.

CONTRALORIA	NÚMERO DE PROCESOS	CUANTÍA TÍTULO EJECUTIVO	VALOR RECAUDADO ACUERDO PAGO	VALOR PAGO VOLUNTARIO	VALOR RECAUDADO	
					CAPITAL	INTERESES
CONTRALORIAS TERRITORIALES	5571	\$ 414.671.831.814	\$ 8.329.102.935	\$ 17.377.093.754	\$ 22.691.378.726	\$ 4.615.204.306
GENERAL DE LA REPÚBLICA	2501	\$ 2.258.908.942.969	\$ 1.924.457.439	\$ 142.299.121.582	\$ 147.428.686.090	\$ 19.975.416.541
TOTAL	8072	\$ 2.673.580.774.783	\$ 10.253.560.374	\$ 159.676.215.336	\$ 170.120.064.816	\$ 24.590.620.847
% RECAUDO EFECTIVO EN COACTIVO			0,38		6,36	

Imagen estadística 3. Fuente Auditoria General de la Republica.

En el presente cuadro se relaciona la entre la contraloría general y las territoriales, y el cuadro nos indica que en total en la recuperación del dinero por procesos de responsabilidad fiscal la contraloría general de la república es mucho más eficiente y eficaz recuperando para la nación 147.428.686.090 millones que el resto de las 62 contralorías existentes que tan solo tiene a su haber 22.691.378.726 millones de pesos.

Esta ineficiencia vista en las Contralorías territoriales se da por los factores de corrupción y clientelismo político, un mal que sufren estas entidades y que carcome el sistema nacional de control fiscal público, por lo tanto y ante las cifras y los demás fenómenos externos que rodean a estas entidades es que el control fiscal requiere de una reforma urgente que lo fortalezca y d herramientas para derrotar de una vez por todas a la corrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos observar que el problema del control fiscal público en Colombia puede resumirse en un elemento fundamental y es que existen muchos actores autónomos e independientes realizando duplicidad en el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, pero en los territorios, es decir en las entidades territoriales, gobernaciones y alcaldías. Estos actores son las Contralorías territoriales, pero



el problema surge fundamentalmente ya que ninguna de estas Contralorías territoriales es eficiente en su gestión y función misional, ya que estas entidades se politizaron de manera tal que los cargos son otorgados a dedo por parte de los alcaldes, gobernadores, concejales o diputados e incluso por los grandes padrinos políticos del congreso, en contraprestación por dadivas o favores recibidos en campaña electoral, como si esto no fuera poco adicionalmente también se convirtieron en nidos grandes de corrupción donde tapan, ocultan, o archivan las diferentes actuaciones fiscales en contra de los ordenadores del gasto municipales, departamentales, o actores y contratistas del gobierno de turno, un caso concreto lo expone el Contralor General Edgardo Maya con el caso de la Contraloría municipal de Cartagena

“La Contraloría ha tenido una posición muy clara de la necesidad hacer una reforma a profundidad del control fiscal en Colombia”. Dijo que “en un país serio en el mundo no pueden existir 63 Contralorías, ya que estas son autónomas e independientes y desde luego (en el caso de Cartagena) ya la Fiscalía General de la Nación ha tomado la determinación conocida por la opinión pública” (RCN Radio, 2017)

Ademas de de la politiqueria y la corrupcion al interior de las contralorias territoriales nos encontramos con otro factor que inside en bajo desempeño de estas en el cumplimiento de sus funciones y es la duplicidad de funciones, con esto quiero decir que las todas las Contralorias territoriales, incluida la Contraloria General de la Republica tiene la misma funcion; vigilar fiscal y administrativamente los sujetos de control esto conlleva que en diversas ocasiones ese mismo sujeto de control coincide tanto para las Contralorias territoriales como para la Contraloria General de la Republica por ende generando una duplicidad de funciones y un desgaste administrativo que genera costos y gastos inecesarios para el fisco y que no son convenientes para ninguna de las partes tanto para el auditor como el auditado, pero lo mas grave es que aunque tienen las mismas funciones, procedimientos y guias en la actuacion fiscal, la Contraloria General de la Republica despues de su proceso auditor encuentra hallazgos con cognotacion fiscal, es decir hubo perdida o desvio de recursos publicos, mientras que en la misma actuacion la Contraloria territorial en su dictamen auditor informa que no hay hallazgos fiscales, lo que conlleva a un choque de trenes entre las dos entidades.



Aparte de esto también se encuentra el componente ético y moral de los funcionarios de las Contralorías territoriales que normalmente son puestos allí como alfiles ya que son nombrados en su mayoría por pagos de favores políticos clientelistas, esto va contrario a uno de los principios del control fiscal público en Colombia la moralidad en funcionario auditor como lo indica el autor, Se observa, además, la búsqueda de la moralidad que redundaría en la transparencia con que deben ejecutarse las obras dentro del Estado Social de Derecho. Lo anterior es un elemento necesario para la satisfacción del interés general, como garantía mínima para lograr la sana convivencia en un país que durante muchos años ha venido sufriendo crisis de institucionalidad debido a la corrupción que por tanto tiempo ha estado presente. (Maldonado Narvaez, 2014, pág. 147) Un ejemplo de caso específico es el PAE programa de alimentación escolar, donde las Contralorías territoriales no han encontrado ni resuelto ninguna de las denuncias investigadas en el manejo de los recursos de la alimentación de los niños en el nivel territorial, tanto es así que el la Contraloría General de la República es quien a través de la actuación especial de control fiscal preferente tiene que entrar a reabrir las denuncias interpuestas, investigar de nuevo todo el aservo procesal, indagar y al final encontrando hallazgos con connotación fiscal imputar cargos a los responsables de los desfalcos del PAE programa de alimentación escolar.

La duplicidad de funciones no solo es una carga pesada que impide el adecuado funcionamiento de lo público, sino que implica un desgaste administrativo y de interpretación de la norma que en muchos casos enfrenta a las entidades entre sí con los sujetos de control tal y como lo expone artículo editorial del periódico el espectador "En Colombia hay una Contraloría General de la República cuyas funciones están fijadas en el artículo 268 de la Constitución; a su vez, hay 32 contralorías departamentales que tienen, a nivel de cada una de dichas entidades territoriales, exactamente las mismas funciones y facultades que la ya citada. Pero allí no termina la desatinada repetición y superposición ineficaz de organismos gemelos con idénticas funciones. Hay algo más de 30 contralorías municipales que han sido creadas en municipios de categoría especial, o de 1ª, 2ª y 3ª categoría que, a su vez, tienen las mismas funciones que señala la Carta Fundamental para la Contraloría General de la República.

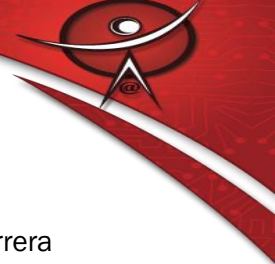
En resumen, el país vive el absurdo de tener en más de 30 municipios tres entes de control fiscal con las mismas funciones, superpuestos unos sobre otros. ¿Puede haber en la



Administración Pública un ejemplo más evidente de algo que sea desatinado, contrario a la lógica, a la razón? Más allá no terminan los sinsentidos. La causa de la ineficacia de tales entes de control municipal no radica solo en la disparatada superposición de entidades con las mismas funciones, a ello se suma el viciado procedimiento de selección de los contralores municipales y departamentales, quienes desde un comienzo están atados de pies y manos a los caciques políticos locales, arquitectos de su elección. Así, leer una investigación hecha por una Contraloría Municipal o Departamental es confirmar que en su tarea tales entes de control no tienen rigor probatorio, que el método y los procedimientos seguidos dejan mucho que desear, de allí su raquítica recaudación de medios de prueba, la ausencia de la sana crítica de la prueba recaudada y su falta de independencia al momento de proferir fallos. Como si lo comentado fuera poco, en las contralorías municipales y departamentales hay abultadas nóminas paralelas, numerosas personas vinculadas a través de perniciosas órdenes de prestación de servicios que deben a políticos locales y regionales su lazo con la entidad en la que laboran; de allí su falta de independencia, de capacidad crítica para fiscalizar y los raquíticos resultados que tales entes de control arrojan. Es impostergable encontrar e implementar un medio más eficaz y certero de fiscalizar a quienes administran al Estado a nivel municipal y departamental pues el aparato que hay, está viciado."(El Espectador, 2016)

Es decir no solo es la duplicidad de funciones el problema sino que adicionalmente se suma la mala calidad en las auditorías y en los procesos hechos por las Contralorías territoriales ya que en muchas ocasiones la Contraloría General de la República es quien termina dando la última palabra lo que a su vez se convierte en un daño para la institucionalidad de las Contralorías territoriales ya que pierden su credibilidad y confianza en la sociedad en la cual son autoridad administrativa, pero por que se da este fenómeno de auditorías con baja calidad y deficiente estructura en estas contralorías territoriales, que incluso no pueden soportar un hallazgo fiscal, la respuesta es clara como lo indica la autora del siguiente texto investigativo en las contralorías municipales.

De esta manera, se observa que el marco jurídico concerniente a las Contralorías subnacionales y las competencias que les corresponden, hace que el desempeño no sea el esperado de acuerdo a lo que requiere el Cuestionario, ya que la proporción de empleados cuyos cargos ameritan un proceso competitivo abierto (libre nombramiento y remoción) es



menor a la de aquellos que suponen, por el contrario, un proceso cerrado (cargos de carrera administrativa). Y sin embargo, para la obtención de los primeros cargos, no se realizan ejercicios de visibilidad y convocatoria como se esperaría. (Cornejo, Irujo, & Pilo, junio, pág. 116) Es decir como se viene advirtiendo desde antes uno de los problemas al interior de estas Contralorías territoriales es la incapacidad de sus funcionarios que llegan a estos puestos, ya que no llegan por méritos a sus cargos, sino por dadas y pagos por favores políticos y clientelistas que lo único que hacen es marchitar aún más el control fiscal público territorial.

No siendo pocas las graves irregularidades descritas anteriormente, también ocurre otro fenómeno particular al interior de las Contralorías territoriales estas están funcionando como grandes centros de acopio, donde personas que no lograron un puesto público de elección popular, entran de manera directa y sin mérito a estas entidades. Dicho fenómeno se conoce en el argot popular como mermelada burocrática, esta situación se da ya que estas entidades normalmente tienen dueños y padrinos políticos y lo que hacen es simplemente pagar de favores políticos con puestos de alto nivel y mando dentro de las Contralorías territoriales, estas personas que caen en paracaídas a estos entes de control casi nunca tienen las competencias básicas y el conocimiento suficiente en el tema fiscal para brindar realmente desde su conocimiento, experiencia profesional y formación académica soluciones reales y aportes técnicos pertinentes a estas entidades.

Esta situación hace que el control fiscal público ejercido por las Contralorías territoriales se debilite y estas a su vez no cumplan con su función de recuperar los dineros objeto de vigilancia como lo expone el diario económico Portafolio "Mientras las Contralorías avanzaban en procesos por presuntos daños patrimoniales que podrían llegar a 11,2 billones de pesos, el recaudo efectivo por recuperación de recursos era de 59.000 millones de pesos en el 2012, según la Auditoría General. De tal forma, cada vez que se identificaban 100 pesos de dinero público en riesgo, se recuperaban 53 centavos. Si bien las contralorías tienen unas cifras distintas, la recuperación que se logra, según los cálculos de la Contraloría General y de las contralorías de las regiones, equivale al 1,3 por ciento del total de recursos comprometidos en los procesos que avanzan en el mismo periodo, En medio de esa situación, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) cuestiona el papel de los organismos de control, señala que asumieron actividades similares al control previo que



paraliza la ejecución de la inversión pública pero, a cambio, no son eficientes en recuperar recursos". (Portafolio, 2013, pág. 1) Adicionalmente a esta problemática de baja efectividad en la recuperación de dineros y recursos perdidos en diferentes actos de corrupción y malas administraciones se suma que muchos de los procesos y actuaciones que llevan las Contralorías territoriales, son archivados de manera sospechosa o injustificada, o en casos particulares guardados en gavetas para que estos prescriban en el tiempo, la razón es que quienes toman las decisiones de apertura de dichos procesos son los altos directivos de las Contralorías territoriales, que a su vez fueron puestos allí por mermelada burocrática, en pago de favores políticos, por lo tanto muchas de las investigaciones aunque con grandes hallazgos y evidencias concretas de detrimento al patrimonio municipal o departamental, nunca llegan a ser procesos de responsabilidad fiscal en firme, ya que muchos de los imputados e implicados en los procesos investigativos son los mismos que los pusieron en sus cargos dentro del órgano de control.

Tal y como ocurrió en la Contraloría General de Bogotá, donde el Contralor Distrital lleno de manera irregular y amañada gran cantidad de cargos vacantes del nivel directivo con personas que anteriormente trabajaban con él o que pertenece a las filas de políticos con poder dentro de la entidad; tal y como lo indica el periódico el Espectador en su columna "Abren indagación preliminar a contralor de Bogotá por irregularidades en contratación" La Procuraduría trata de establecer si Juan Carlos Granados habría gestado una nómina paralela al interior de la entidad para presuntamente favorecer a personas que han hecho parte de su círculo de confianza en Boyacá. Por presuntas irregularidades en materia de contratación, relacionadas con la supuesta existencia de una nómina paralela en la Contraloría de Bogotá, la Procuraduría General de la Nación abrió este lunes una indagación preliminar contra Juan Carlos Granados, actual contralor de la capital del país. De acuerdo con el ente de control, se trata de establecer si el funcionario habría creado una nómina paralela al interior de la entidad, al parecer, para presuntamente favorecer a personas que han hecho parte de su círculo de confianza en Boyacá (de donde fue gobernador en 2012). Lo anterior, en opinión de la Procuraduría, se configuraría como una falta disciplinaria, agravada además por viajes de directivos al exterior que autorizó Granados para supuestas capacitaciones.



Estos hechos fueron denunciados por uno de los sindicatos de la Contraloría Distrital, que acusa al contralor de haber ordenado más de 300 contrataciones a través de la figura de prestación de servicios, de los cuales el 28%, son oriundos de Boyacá. Según la agremiación, los contratos serían concesiones del funcionario para pagar favores políticos mientras fue gobernador de Boyacá. “El órgano de control tomó esta determinación para verificar la veracidad de las denuncias presentadas por el Sindicato de la Contraloría y establecer si el funcionario ha actuado en contravía con sus obligaciones”, señaló la Procuraduría. Una investigación realizada por El Espectador logró rastrear las relaciones del contralor, determinando que bajo su gestión han pasado personas que han hecho parte de su círculo de confianza en Boyacá; miembros y exandidatos de las bancadas que lo respaldaron para llegar a la Contraloría; herederos electorales de políticos procesados por el carrusel de la contratación y hasta las hijas de magistrados de la Corte Suprema, Leónidas Bustos y Gustavo Malo, investigados por el “cartel de la toga”. (El Espectador, 2017)

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores y todos los demas factores generales que la pueden complementar, esta invetigacion toma una importancia relativa ya que uno de los pilares del estado y de la Constitucion politica de 1991 es la Contraloria General de la Republica y la gestion y vigilancia fiscal que esta entidad realiza en compañía de las Contralorías territoriales, ya que los recursos del estado son muy abundantes pero no son vitalicios, por lo tanto los recursos que el estado central le entrega a las regiones debe de ser vigilados de la manera mas rigurosa posible, para cada peso que se invierta, se invierta en lo que debe ser, en las prioridades de un estado social que son; el derecho educacion, el derecho a la salud, al agua potable y el saneamiento basico, proyectos de inversion que impacten los territorios, a la mitigacion de la pobreza y la desigualdad social y sobre todo a la justicia social entre otros, lo que sucede actualmente es que muchos de esos recursos que incluso que tienen fines especificos en su destinacion como los dineros del SGP sistema general de participaciones, se usan en muchos casos para pago de nomina es decir en funcionamiento o para contratar adquisicion de bienes y servicios o programas recreativos para funcionarios y demas, eso sin contar con los casos de corrupcion adminsitrativa al interior de las alcaldías y gobernaciones.

Muchas Contralorías territoriales saben de estas situaciones y esta al tanto de las mismas, pero en la realidad actual no hacen nada para tratar de cambiar la situacion, ya sea por



incapacidad funcional, por corrupcion o politiqueria, o simplemente por que no les importa y se acostumbraron a ver en silencio y a actuar como complices ante el delito, es alli cuando la Contraloria General de la Republica interviene y termina destapando todos lo escandalos de corrupcion en municipios y departamentos que hoy vemos en el dia a dia por lo tanto es valida la pregunta es es necesario tener 63 Contralorias territoriales sabiendo que casi que ninguna demuestra resultados y la que la unica que funciona realmente como debe ser el la Contraloria General de la Republica, es una pregunta que muchas personas expertas en temas fiscales y economicos y hasta politicos se hacen, ya que muchos doctrinados a la academia dicen que eliminar las Contralorias terriotriales es atacar la descentralizacion y la autonomia de los deparatamento y municipios instaurada en la Costitucion politica de 1991, pero en realidad independientemente de la autonomia municipal y departamental hay factores mas importates como es la corrupcion en las regiones que llega mas de 50 billones como lo indica el Contralor General de la Republica Edgardo Maya “de todos los presupuestos públicos, entre nacionales y departamentales, la corrupción le ha la costado al país entre \$40 y \$50 billones”. (El Colombiano, 2017)

Estos recursos se despilfarran de manera descarada y sin control alguno, esta situacion no es nueva, toda la vida a existido la corrupcion, la politequera y los malos manejos, pero la diferencia es que hoy en dia con nuevas maneras de comunicarnos como las redes sociales y con una ciudadanía mas atenta y participativa muchos de los casos de corrupcion que anteriormente pasaban desapercibidos hoy en dia se hacen mas visibles. Aparte de esto hay situaciones externas que hacen el que control fiscal publico Colombiano tenga de por si diferentes situaciones que hacen mas complejo su actuar como lo expone Willian Vazquez en su libro “Control fiscal y auditoria de estado en Colombia” el pais durante mas de cincuenta años, durante los cuales sus bondades y efectividades no se cuestionaban y no obstante, con el incremento acelerado en el numero de entidades a controlar, el aumento significativo en el monto de los recursos y bienes publicos, los avances en los procesos tecnologicos y el creciente aumento en las practicas corruptas influyeron notablemente en las actitudes y en el comportamiento de los funcionarios de control, al punto que entraron a hacer parte de dichas practicas con el consecuente perjuicio de los sistemas de control adoptados por colombia (Vasquez Miranda, 2000)



Por lo anterior hace de manera urgente realizar una reforma al control fiscal público en el nivel territorial ya que como todo en la vida evoluciona también las instituciones deben de hacerlo y mucho más si estas entidades vigilan el patrimonio de los ciudadanos, ya que de no ser así las prácticas corruptas seguirán manteniendo ventaja sobre los entes de control ya que estas se actualizan cada vez que hay una nueva manera de robarle a al estado.



6. CONTROL FISCAL PÚBLICO COLOMBIANO: HECHOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS (PRE Y POST CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991)

Antes de la constitución de 1991 la Contraloría era una oficina encargada de auditar las cuentas de la nación, pertenecía al ejecutivo y estaba adscrita a la hacienda nacional, por lo que prácticamente su función principal era la de coadministrar con los sujetos de control el presupuesto nacional y las inversiones, por intermedio del control fiscal previo y preceptivo, que en lugar de ser un mecanismo de transparencia y buen uso de los recursos públicos se convirtió un mecanismo de corrupción y chantaje administrativo a los gestores fiscales tal y como lo explica el autor:

El control previo consistente en la revisión de los actos antes de su ejecución, y el control preceptivo consistente en la revisión de los actos en el momento mismo de su ejecución, tuvieron sentido mientras lo permitieron el tamaño del Estado, así como su volumen de contratación. Sin embargo, el crecimiento nacional, los avances en materia tecnológica y el concomitante incremento de las prácticas corruptas, terminaron por convertir a dichos controles en talanqueras para el progreso del mismo. (Ivan, 2014, pág. 136)

Por lo tanto dicho control previo se convirtió en una herramienta de chantaje al administrador ya que los auditores y hasta los contralores, ponían un sin número de requisitos legales y no legales para autorizar los actos administrativos y contratos de los sujetos fiscales, por lo que en muchas ocasiones dichas entidades no cumplían con sus objetivos misionales, o se perdían los recursos mientras la contraloría autorizaba las inversiones o la contratación.

Dicho planteamiento y queja del sector central ejecutivo del estado tuvo eco posteriormente con la promulgación de la nueva constitución política de Colombia en el año 1991, plasmándose allí a la Contraloría no como un ente coadministrador del ejecutivo sino como vigilante de la administración y función pública.

La Contraloría General de la República, nació tal y como la conocemos hoy en día gracias a la constitución de 1991, y por ende el modelo actual de control fiscal que tenemos hasta el momento en nuestro país, este modelo post 91 se caracteriza por ser un proceso técnico y especializado de carácter administrativo, posterior y selectivo, donde por medio de



auditorías a los entes vigilados o sujetos de control, se auditan sus finanzas, sus ejecutorias, sus procesos y los resultados de la gestión misional de cada entidad, dicha evaluación comprende integralmente cada uno de los procesos y se da con posterioridad bajo el modelo de vigencias anuales atrasadas, es decir la vigilancia fiscal actual y posterior por lo tanto para tenerlo de ejemplo la vigencia 2017 de un sujeto fiscal se auditara en el año 2018.

Ahora bien conociendo ya el procedimiento de vigilancia fiscal que efectúa la Contraloría bajo la modalidad de posterior el cual se caracteriza por ser vigencias atrasadas, también podemos observar que el modelo de control fiscal vigente nos indica que la vigilancia fiscal a los gestores fiscales será selectiva, esto significa que de la totalidad de sujetos fiscales, solo una muestra aleatoria será vigilada por la Contraloría, mientras el restante de las entidades públicas como privadas sujetas a control fiscal no tendrán vigilancia por intermedio de auditoría que ejerce la Contraloría, lo que a su vez nos empieza a indicar y resaltar uno de los problemas que está presentando el modelo actual de control fiscal público, que consiste en no poder abarcar la totalidad de entidades y por ende el total del presupuesto general de la nación, lo que a su vez permite que los múltiples actos de corrupción a nivel nacional como territorial crezcan de manera desbordada y casi que exponencial en comparación con los beneficios y resultados actuales del control fiscal público.

Por lo anterior la constitución del 1991 busco fortalecer de manera loable y de buena fe el control fiscal publico dotándolo de diversos elementos administrativos e investigativos como el proceso de responsabilidad fiscal como lo explica el autor:

La Contraloría se convirtió en un ente autónomo con un alto componente técnico y especialización. Más allá de lo anterior, la Contraloría debe funcionar como un ente encargado de realizar un control que supere las expectativas meramente financieras, y que propenda porque todos los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones relacionadas con la administración y ejecución de recursos del Estado, obren con total transparencia. Así, para obtener resultados más efectivos, a través del ejercicio del control fiscal, se dotó de autonomía administrativa y presupuestal a la Contraloría, para evitar que exista independencia respecto del vigilado, y que esto pueda ser un elemento que sesgue la objetividad del investigador, Esta nueva estructura que adopta la Contraloría, de acuerdo con lo previsto en la Carta Política, se logra entender el concepto de democracia moderna, en la



que se le exige a los Estados el establecimiento de mayores controles a su funcionamiento. La clásica visión del poder del Estado ha dado paso al poder soberano del pueblo, que cada vez es más exigente y observador de la manera como las administraciones gestionan y ejecutan los recursos públicos. (Ivan, 2014, pág. 138)

Más allá de lo anterior y teniendo en cuenta que en su momento el control previo fracasó rotundamente en el pasado y que ahora el control fiscal posterior y selectivo se encuentra tambaleante casi que en cuidados intensivos ante la arremetida feroz y las diversas estrategias y la evolución normativa de la corrupción, el clientelismo político y el poco interés de la ciudadanía para cuidar los recursos públicos, es que se hace necesaria una reforma al control fiscal público, una reforma tal que ataque directamente a los corruptos y los sancione de manera ejemplar, además de tener la capacidad casi que de inmediata de poder resarcir el daño económico producido y sobre todo que siga independiente de las ramas del poder público y de la politiquería corrupta que arrodilla a la contraloría a cuidar sus propios intereses oscuros de supuestos líderes regionales que desfalcan al estado, por eso la reforma debe de garantizar tres ejes fundamentales que son los que se plantean como propuesta en este escrito; uno sanciones a los corruptos y resarcimiento total del patrimonio, dos una reestructuración del control fiscal público eliminando las contralorías territoriales invocando la función de advertencia, y el control perceptivo y posterior, y como tercer punto siendo el más importante garantizar la independencia total de la contraloría y del control fiscal en el cual no pueden intervenir los políticos de turno, y que se premie el mérito y la especialización técnica de sus funcionarios y del propio contralor, de esta manera podemos tener un control fiscal público moderno y de resultados tal y como se exige en un estado y sociedad moderna.



7. ANALISIS DE EXPERIENCIAS COMPARADAS: CASO LATINOAMÉRICA

Teniendo en cuenta y partiendo de la base que el control fiscal colombiano, requiere de una reforma desde su base jurídica y legal la cual le permita tener muchos más elementos de vigilancia sobre los recursos del estado y llenar todos los vacíos legales existentes para ser mucho más eficiente en su fin constitucional, el cual consiste fundamentalmente en el resarcimiento del patrimonio público y la vigilancia de los bienes del estado y particulares que manejen recursos de la nación. Partiendo de la base de la cultura latinoamericana del modelo de contralorías donde Colombia es un pilar fundamental en el contexto latinoamericano ya que en gran medida todas sus políticas y reformas de carácter legal buscan estar armonizadas con las normas y tratados internacionales suscritos por Colombia, es que se propone en este texto validar la realidad de la zona común y el funcionamiento de algunas de las entidades de control fiscal en los países más importantes de América.

Lo que se busca con este comparativo, es conocer más profundamente los modelos de control fiscal que priman en los países más importantes del continente americano y así de esta manera buscar la mejor opción de reforma al control fiscal público colombiano de acuerdo con las experiencias de algunos de los países de América Latina y Norteamérica.

Ejemplos de modelo Contraloría en América:

a. Chile

Identifiquemos las funciones de la Contraloría General de la República de Chile: es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Es esencialmente una entidad que controla la legalidad de los actos de la Administración del Estado y resguarda el correcto uso de los fondos públicos, con independencia del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional.

La labor de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero, destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, con sujeción

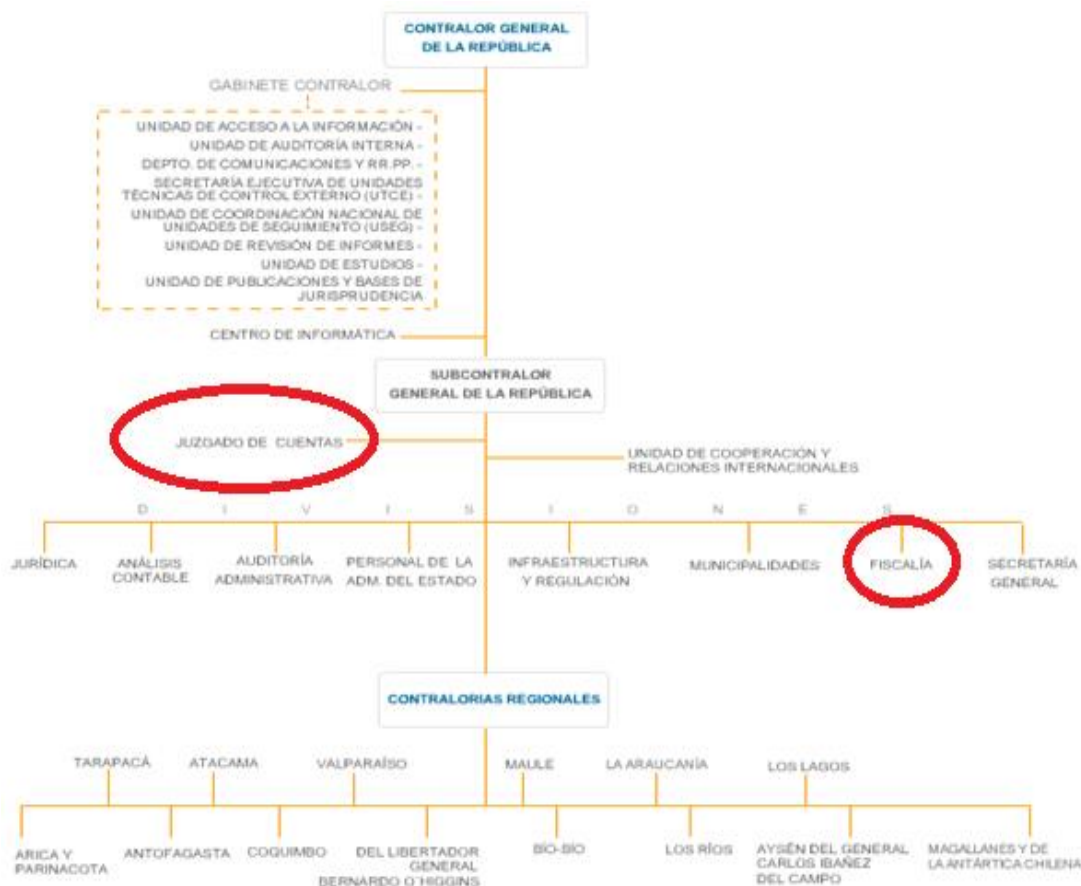


a los procedimientos que la ley contempla y utilizando los recursos públicos eficiente y eficazmente.

Funciones principales: función de auditoria, función jurídica, función contable y función jurisdiccional. (Contraloria general de chile, 2018)

Estructura:

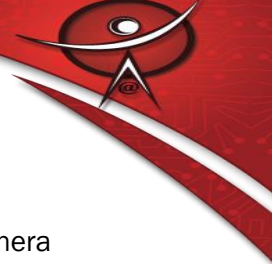
Ilustración 1 Organigrama Contraloría de Chile



Tomado de www.contraloria.cl

Conclusión del modelo chileno

Chile es un país muy similar a Colombia en muchos aspectos, su régimen político es presidencialista igual que el colombiano, lo cual es muy importante ya que lo que se busca



es ver cuál es el mejor modelo de control fiscal, también Podemos observar de manera inmediata que el modelo chileno de control fiscal es netamente público y autónomo de cualquiera de los poderes públicos chilenos, es ejercido por la contraloría general de la republica de chile, el cual tiene grandes similitudes funcionales con la contraloría general en Colombia.

La gran diferencia entre los dos modelos chileno y colombiano, aunque parecidos en muchos aspectos es que el control fiscal publico chileno, faculta a la contraloría general de chile en dos aspectos muy importantes uno el control jurídico y de constitucionalidad sobre las leyes y actos administrativos del gobierno, dicha función en Colombia compete a la rama judicial y sus tribunales como la corte constitucional, y el otro elemento diferenciador entre los dos modelos es que la contraloría general de chile tiene funciones jurisdiccionales en temas fiscales, es decir es un órgano de cierre en materia de control y vigilancia fiscal, a diferencia que en Colombia la contraloría es un órgano autónomo pero administrativo, lo que hace que sus fallos sean actos administrativos mas no sentencias, por lo tanto en Colombia las decisiones de la contraloría están supeditadas a control judicial por el contencioso administrativo lo que en muchos casos le resta autonomía a la contraloría general de la república en lo de su competencia.

El modelo de control fiscal chileno es un sistema interesante desde el punto de vista de aplicabilidad en Colombia ya que respeta la institucionalidad constitucional y la separación de poderes establecido en la constitución del 91, por lo tanto es un modelo el cual se puede aplicar en Colombia no de manera idéntica ya que somos países diferentes política, social y culturalmente, pero si podemos tomar los elementos más importantes como lo son el tribunal de cuentas interno adscrito al despacho del contralor como dependencia de la contraloría y no como nuevo elemento del poder judicial, la función de advertencia, y la posibilidad de ser unificador del control fiscal en una sola entidad y no en 63 contralorías como existe en Colombia.



b. Perú

Identifiquemos las funciones La Contraloría General de la República del Perú: es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control. Supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado. Para realizar con eficiencia sus funciones, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

La Contraloría General cuenta con atribuciones especiales que le otorga el artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (Contraloria general de Peru, 2018)

Competencias constitucionales

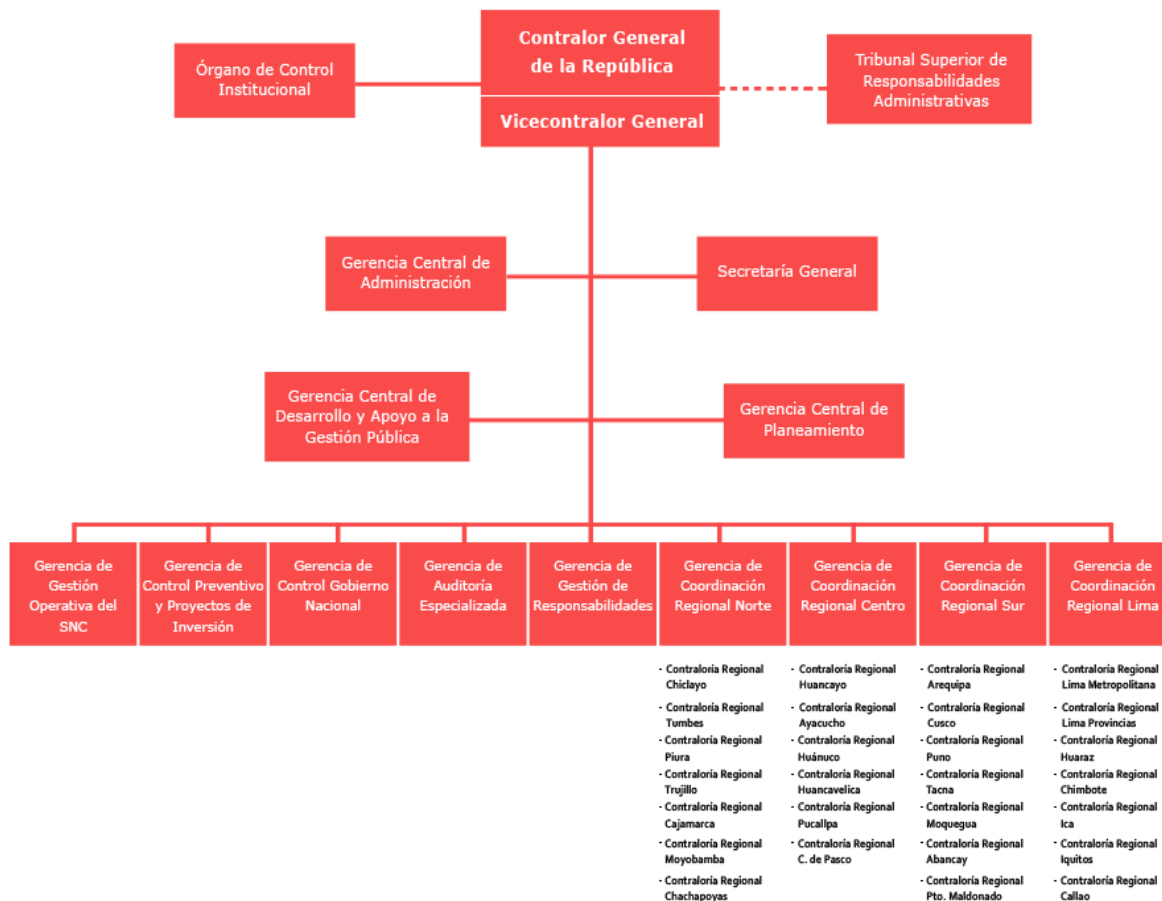
En la Constitución Política encontramos varias atribuciones asignadas al Organismo Contralor, entre las cuales tenemos:

1. Presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la Cuenta General de la República (Art. 81).
2. Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (Art. 82).
3. Realizar el control para que los Fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se dediquen exclusivamente para ese fin (Art. 170).
4. Facultad de iniciativa legislativa en materia de control (Art. 107).
5. Controlar y supervisar los gobiernos regionales y locales, en forma descentralizada y permanente (Art. 199). (Contraloria general de Peru, 2018)



Estructura:

Ilustración 2 Organigrama Contraloria de Peru



Tomado de www.contraloria.gob.pe

Conclusión del modelo peruano.

Perú en su régimen político cuenta con un modelo presidencialista igual que en Colombia, con claras divisiones del poder entre sus ramas, al igual que acontece con el modelo de control fiscal chileno, el peruano también es casi idéntico al modelo colombiano, ya que Perú también cuenta con un control fiscal de carácter público, independiente y autónomo del poder estatal peruano, además también lo ejerce a través de una entidad como la contraloría general de Perú órgano administrativo y descentralizado en todo el territorio igual que la contraloría en Colombia, pero aunque es casi idéntico al modelo de control fiscal en Colombia, hay una diferencia marcada, que es que el modelo de control fiscal peruano faculta



a la contraloría general de Perú para advertir de manera previa cualquiera de las actuaciones de la administración y sus entes vigilados y que pueda generar un hecho de corrupción o detrimento al patrimonio del erario público, esta facultad en Colombia se conocía como función de advertencia y la contraloría general de la república en Colombia utilizaba esta facultad para prevenir cualquier omisión, acción, u acto que pudiese en el momento o futuro poder generar un hecho de detrimento del patrimonio, esta función era muy importante ya que si la entidad no subsanaba la causal de la advertencia hecha por el ente de control muy probablemente la contraloría más adelante por medio del control posterior entraba a investigar y auditar las actuaciones de manera más ágil y eficiente las cuentas públicas y de encontrar actos de corrupción o detrimento patrimonial el trámite de juicio fiscal era mucho más expedito, pero la corte constitucional en la sentencia C-103 del 2015 declaró que la función de advertencia de la contraloría general de la república era inconstitucional ya que permitía una coadministración por parte de la contraloría sobre el ejecutivo.

Por lo tanto el modelo de control fiscal peruano podría aplicarse de manera integral en Colombia, ya que está sustentado bajo el respeto institucional y constitucional de los poderes públicos, pero al ser tan similar al colombiano podemos tomar de este el elemento diferenciador más importante que es la función de advertencia, que la contraloría en Colombia no tiene y que es necesario para poder ser más eficaces y eficientes en los resultados de gestión de la contraloría general de la república en Colombia.

c. Panamá

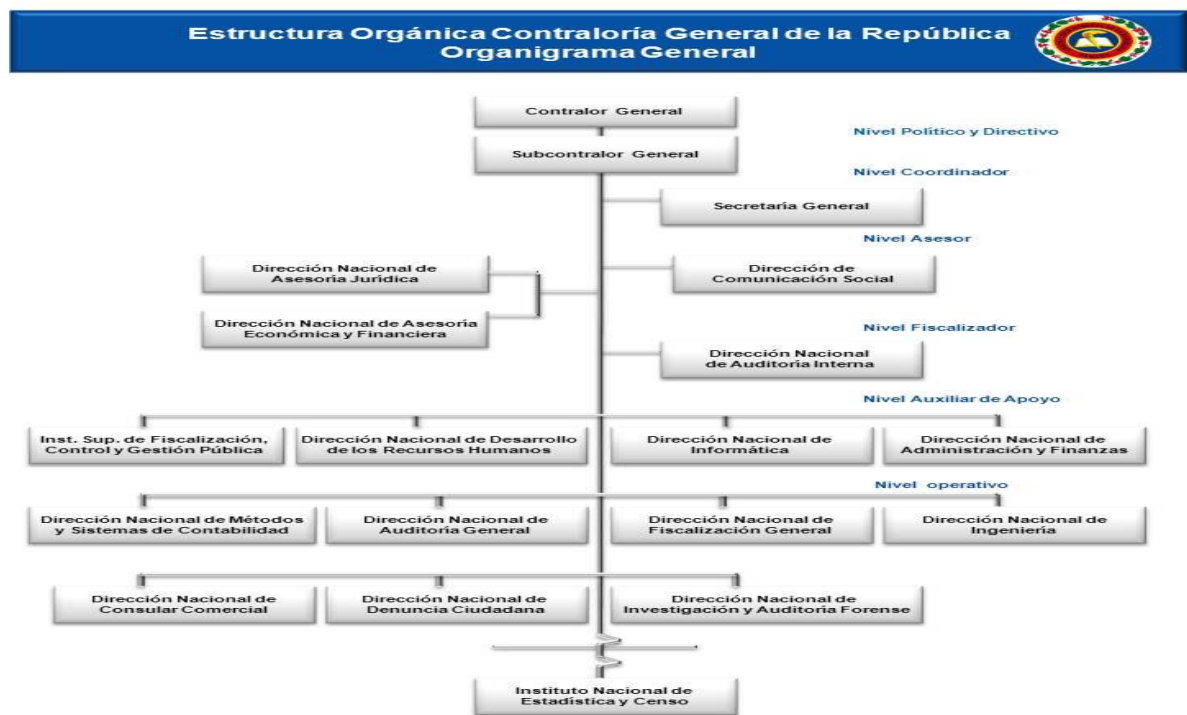
Identifiquemos las funciones La Contraloría General de la República de Panamá: es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; dirigirá y formará la estadística nacional. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, Empresas Estatales, Entidades Autónomas y Semi-Autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre las personas u organismos en los que tenga participación económica el



Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales. (Contraloría general de Panamá, 2018)

Estructura:

Ilustración 3 Organigrama Contraloría general de Panamá



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad – Junio 2015

Tomado de www.contraloria.gob.pa

Tribunal de cuentas panameño

Identifiquemos las funciones del tribunal de cuentas panameño: La Constitución Política de la República de Panamá en el artículo 281 estableció la Jurisdicción de Cuentas, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades. La ley 67 de 2008 creó el Tribunal de Cuentas



de única instancia, independientemente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional. El Tribunal de cuentas, tiene la jurisdicción en toda la República y le compete decidir con objetividad y apego las disposiciones jurídicas pertinentes, sobre la responsabilidad que le corresponda a los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes públicos, derivada de los reparos formulados por la Contraloría General de la República, en virtud de denuncia de parte o investigación de oficio. (Tribunal de cuentas Panameño, 2018)

Conclusión del modelo panameño.

El modelo panameño de control fiscal, es un modelo mixto independiente y publico totalmente, que tiene una función administrativa que acoge la contraloría general de panamá y un modelo jurisdiccional donde se encuentra el tribunal de cuentas, este es un modelo muy particular ya que normalmente el modelo de control fiscal se delegan en una única entidad que se encarga de la parte investigativa por medio de las auditorias y de un proceso de juzgamiento ya sea administrativo o judicial, la particularidad se da es que este modelo panameño cuenta con dos entidades una investigativa y acusadora como lo es la contraloría y la unidad judicial y de cierre como es el tribunal de cuentas, es decir panamá cuenta con un modelo de control fiscal adversarial, muy parecido al modelo penal colombiano.

Lo interesante de un modelo de control fiscal adversarial radica en que se puede generar un mejor debido proceso y mejores garantías ya que las funciones se delegan en dos entidades, la investigativa y la de juzgamiento dentro de la investigación fiscal, muy diferente a lo que pasa en Colombia donde la contraloría general de la república es juez y parte es decir acusa y juzga.

Este tipo de modelo de control fiscal publico aunque muy interesante debido a su sistema acusatorio adversarial es poco práctico y difícil de implementar en Colombia ya que la constitución política del 91 estableció claramente los poderes públicos sus pesos y contrapesos y uno de esos contrapesos son los órganos de control entre ellos la contraloría general de la republica a la cual se le dio la función constitucional del control fiscal incluido el de la rama judicial, por lo tanto el crear un nuevo tribunal en este caso un tribunal fiscal desequilibra el sistema de pesos y contrapesos.



d. México

Auditoría superior de la federación mexicana.

Identifiquemos las funciones de La Auditoría Superior de la Federación: es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. (Auditoría superior de la federación, 2018)

Organigrama:

Ilustración 4 Organigrama Auditoría Superior



Tomado de www.asf.gob.mx



Conclusiones del modelo mexicano

México es un país con régimen político federal es decir sus entidades territoriales tiene sus propias autoridades en materia administrativa, legislativo y judicial, pero con un jefe único de gobierno de carácter nacional es decir el presidente, el modelo de control fiscal es completamente diferente al modelo fiscal colombiano, ya que cuenta con una entidad llamada auditoria superior que es de carácter administrativa y publica, la cual es autónoma pero no independiente ya que pertenece al poder legislativo mexicano, lo que la supedita en muchos aspectos a diversos temas específicos y no al carácter autónomo técnico e independiente que debería tener un ente de control fiscal en una sociedad.

Dicho modelo de control fiscal supeditado a uno de los poderes en este caso el legislativo no es aplicable en Colombia ya que el control fiscal colombiano es autónomo e independiente de cualquiera de las ramas del poder público, ya que su jurisdicción incluye el poder legislativo nacional lo que lo haría inconveniente aparte de eso desequilibra el sistema de pesos y contrapesos impuesto por la constitución de 1991.



8. MODELO DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO: UNA PROPUESTA DE REFORMA

Teniendo clara la inconveniencia de cambiar la Contraloría General de la República por un tribunal de cuentas, o de crear otra entidad diferente e independiente como un Tribunal en temas fiscales que este por fuera de los límites y de la estructura del máximo órgano de control fiscal del país la Contraloría General de la República y con base en los temas de austeridad en el gasto propuesto por el Ministerio de hacienda para los próximos años especialmente para los temas de modificación de la estructura primaria del estado, la creación de nuevo entes independientes con personería jurídica a cargo de la nación; propongo y dejo sobre la mesa lo que para mí sería una posible solución a la problemática actual que tiene el control fiscal en Colombia, propuesta que sin duda impactaría de la manera más mínima las finanzas del estado, la estructura del estado, el equilibrio de poderes y se respetarían las políticas de austeridad ya que prácticamente la reforma sería al interior de la Contraloría fortaleciéndola como en ente de control fiscal autónomo e independiente en su autogobierno, y con función jurisdiccional en el tema de responsabilidad fiscal exclusivamente, además de protectora de sus trabajadores y de la carrera administrativa especial.

El contralor general de la república en su competencia, autonomía y sabiduría implementaría los distintos proyectos de ley, decretos u actos legislativos necesarios para implementación de este modelo de propuesta si se tuviera en cuenta total o parcialmente en la reforma al control fiscal del país, por lo tanto los siguientes puntos son las reformas necesarias para tener en Colombia un modelo de control fiscal eficiente, moderno y actualizado a las diversas circunstancias que nos agobian como la corrupción y clientelismo político:

La propuesta de reforma tiene tres elementos o grupo que permiten de manera clara identificar el nivel y categoría de la reforma, dichos grupos son estructural, misional y funcional o apoyo.



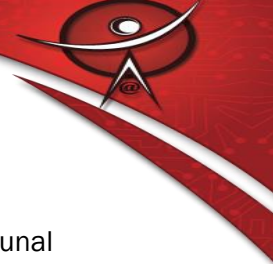
a. Reforma estructural

Tiene que ver con la entidad directamente y que puede afectar su estructura, son los aspectos que se armonizan con las normas vigentes, con las dependencias actuales de la Contraloría, la planta de personal, el organigrama y la estructura de mando de la entidad. A continuación se delimitan las propuestas estructurales:

- Mantener la Contraloría General de la República con su rango constitucional como el máximo órgano de control y vigilancia fiscal del país, siendo una entidad técnica, especializada en lo de su competencia, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera independiente de cualquiera de los poderes y ramas del sector público.
- La elección del Contralor General de la República a partir del 2022, se hará por concurso de méritos de libre concurrencia, entre la Contraloría General de la Republica y una Universidad reconocida, dicho concurso contara con cinco etapas: prueba funcional y de conocimientos, prueba comportamental, análisis de antecedentes, entrevista, de donde saldrá un terna con los tres primeros puestos en orden de puntaje, los cuales expondrán ante la plenaria del Congreso su plan de trabajo, sus compromisos y retos en la entidad, surtido esta última fase del concurso el Congreso de la república en plenaria elegirá con base al mérito y a los resultados de las pruebas al mejor candidato para ser Contralor.
- Para ser Contralor General de la República no se requiere nada distinto a las calidades exigidas en la Constitución, además de los estudios profesionales y de postgrado relacionadas con el control fiscal.
- Crear al interior de la Contraloría General de la Republica una dependencia denominada unidad administrativa especial Tribunal de cuentas de la Contraloría General de la Republica, dependencia adscrita al despacho del Contralor General de la República, con autonomía administrativa, financiera y presupuesto a cargo de la Contraloría pero sin personería jurídica.
- El tribunal estará en el nivel central en Bogotá y en cada capital de departamento en el nivel desconcentrado.
- La planta de personal de este tribunal se establecerá con base en la misma nomenclatura y rango salarial de los funcionarios de la Contraloría General de la Republica.



- Los funcionarios que actualmente prestan sus servicios como sustanciadores y coordinadores en la Contraloría delegada de investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva pasaran sin más requisitos adicionales a la nueva dependencia Tribunal de cuentas.
- Crese al interior de la Contraloría un grupo de trabajo interno denominado unidad de reacción inmediata URI, compuesto por funcionarios auditores de la Contraloría, abogados de la nueva dependencia Tribunal de cuentas y personal en comisión permanente del CTI de la fiscalía y la policía nacional, que servirán como apoyo en la recolección de pruebas y cadena de custodia en temas de policía judicial.
- El ingreso y permanencia de los funcionarios del tribunal será por medio del mérito con base en la carrera administrativa especial que rige en la Contraloría General de la Republica.
- Los jueces o magistrados del Tribunal de cuentas de acuerdo con su conocimiento y experiencia se les podrá otorgar prima técnica no prestacional hasta del 50% de su salario sujeto a visto bueno del Contralor General de la República y a disponibilidad presupuestal.
- Los magistrados y jueces del tribunal de cuentas estarán subordinados al Contralor General de la República como máxima autoridad institucional y máximo representante del control fiscal a nivel nacional el cual les podrá exigir rendimiento y resultados de sus acciones.
- De acuerdo con las necesidades del servicio los funcionarios de la Contraloría General de la Republica podrán ser trasladados o permutados al Tribunal y viceversa previo acto administrativo.
- Los funcionarios del tribunal tendrán el mismo régimen prestacional que tienen los empleados de la Contraloría General de la Republica, incluidos los servicios del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría FBSC.
- El Tribunal de cuentas de la Contraloría General de la Republica es independiente de la Rama judicial y funciona como una dependencia interna y especial de la Contraloría General de la Republica.
- La actual Contraloría delegada de investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva, se transformara en la nueva dependencia especial interna llamada Tribunal de cuentas.



- El Contralor General de la República establecerá la planta de cargos para el Tribunal de cuentas en el nivel central y el desconcentrado.
- Para ser juez o magistrado del tribunal de cuentas deberá acreditar título de abogado, con posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en las diferentes modalidades del derecho o ciencias administrativas económicas o contables, tener como mínimo 10 años de experiencia profesional relacionada de los cuales 3 años ejerciendo funciones específicas de litigio en procesos de responsabilidad fiscal, auditoría fiscal, sustanciación de procesos fiscales y docencia académica o investigativa en universidades públicas o privadas en áreas específicas de control fiscal acreditadas ante el MEN.
- Incorporar la planta temporal de regalías de manera definitiva a la planta general de la Contraloría General de la Republica.
- Modificar o eliminar según sea el caso el artículo 272 de la Constitución política del 1991 otorgando la competencia y la jurisdicción territorial de vigilancia y control fiscal de los municipios, distritos y departamentos a la Contraloría General de la Republica como máxima entidad de control fiscal.

b. Reforma Misional

Tiene que ver directamente con las funciones de la Contraloría y dependencias adscritas, vinculadas o internas de acuerdo con las normas vigentes, sus procedimientos, sus competencias, el marco regulatorio y sancionatorio, además de proceder armónicamente e interactuar con las demás entidades públicas entregando resultados de sus facultades constitucionales. A continuación se delimitan las propuestas misionales:

- Darle competencia y función jurisdiccional a la Contraloría General de la Republica para el proceso de responsabilidad fiscal únicamente, esta competencia se entregaría por medio de una ley y sin necesidad de modificar la constitución, ya que la misma carta política en su artículo 116 lo indica de la siguiente manera La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir



función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (Constitución Colombia, 2018, pág. 116)

- Este tribunal será el encargado de realizar exclusivamente; el juicio de responsabilidad fiscal, dictar el fallo en responsabilidad fiscal, llevar los respectivos recursos en primera y segunda instancia, dictar medidas cautelares a los bienes en Colombia como en el exterior de los condenados fiscalmente y resarcir en su totalidad el patrimonio de la nación.
- Los fallos del Tribunal de cuentas tendrán mérito de cosa juzgada.
- El Centro de estudios fiscales CEF capacitara de manera permanente y continua a todos los funcionarios de la Contraloría en temas de policía judicial.
- El nivel central del Tribunal de cuentas conocerá y decidirá en términos de cosa juzgada los recursos de segunda instancia, previo conocimiento y visto bueno del Contralor General.
- Los fallos fiscales del Tribunal de cuentas, tienen como única finalidad resarcir el daño al patrimonio de la nación, por lo tanto el fallo fiscal solo tendrá consecuencias jurídicas, sobre los bienes y el patrimonio de los culpables fiscalmente, sus herederos o terceros de buena fe, que tengan dichos bienes, y sobre las personas jurídicas pública o privadas sea en Colombia o el exterior.
- Los fallos del tribunal de cuentas servirán como acervo probatorio en los procesos judiciales, penales y disciplinarios según sea el caso.
- El Tribunal de cuentas y sus fallos respetaran la independencia de las instituciones, por ende los fallos fiscales solo afectan el patrimonio del condenado fiscalmente.
- En caso de encontrarse evidencia durante el juicio de responsabilidad fiscal de otras situaciones diferentes como presuntas delitos penales y faltas disciplinarias, estas serán enviados de manera inmediata a la Fiscalía y la Procuraduría para lo de su competencia.
- El Tribunal de cuentas no puede dictar medida de aseguramiento ni dictar órdenes de captura.



- En los fallos del Tribunal de cuentas no se podrá dictar penas privativas de la libertad, estos solo afectan el patrimonio del infractor.
- Cuando los auditores de la Contraloría General de la Republica en ejercicio de sus funciones constitucionales de vigilancia y control fiscal a los sujetos de control, hallen mérito y hallazgos en responsabilidad fiscal estas actuaciones pasaran al Tribunal de cuentas, los funcionarios auditores podrán actuar como parte acusadora soportando las pruebas de los hallazgos fiscales dentro del juicio de responsabilidad fiscal que lleve a cabo el Tribunal de cuentas de la Contraloría General de la Republica.
- La Contraloría General de la Republica dentro de sus funciones constitucionales contara de nuevo con la función de advertencia.
- Crear el código único fiscal.

c. Reforma funcional o de apoyo

Tiene que ver directamente con el método y la forma de cómo y con que recursos físicos, humanos, tecnológicos, financieros entre otros la Contraloría cumplirá las metas y objetivos misionales y de resultados que le plantea el nuevo enfoque de control fiscal. A continuación se relacionan las propuestas funcionales o de apoyo:

- Los Contralores territoriales municipales y departamentales serán incorporados como funcionarios de libre nombramiento y remoción en la Contraloría general de la república en su jurisdicción departamental o municipal por el tiempo que les falte para terminar su periodo ley.
- Los funcionarios en carrera administrativa de las contralorías territoriales serán incorporados a la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta su evaluación del desempeño en orden descendiente, siempre y cuando no se encuentren vinculados con procesos fiscales, penales o disciplinarios y las demás incompatibilidades de ley.
- Modificar la norma que reglamenta la cuota de auditaje y control fiscal, para que los sujetos de vigilancia en las entidades territoriales lo paguen a favor de la Contraloría General de la República.



- La elección de los gerentes departamentales será por el mismo periodo del contralor general de la república y será por concurso de méritos a través de una universidad pública.
- Una Parte del presupuesto municipal o departamental que se utilizaba para el funcionamiento de las Contralorías territoriales y departamentales se incorporara a favor de la Contraloría General de la República con el fin de implementar el modelo de control y vigilancia fiscal territorial por parte de la Contraloría General de la República.
- Las sedes actuales de las contralorías territoriales o departamentales podrán ser utilizadas bajo modalidad de enajenación, arriendo, compra, u otras modalidades legales, por parte de la Contraloría General de la República todo con el fin de garantizar las adecuadas prestaciones del servicio, las condiciones laborales, tecnológicas y logísticas, en ciudades donde su planta física lo requiera.
- Los funcionarios de las contralorías territoriales incorporados a la planta general Contraloría General de la República, terminaran los procesos que lleven vigentes hasta la fecha, pero al terminar dichos procesos no podrán ser auditores de las entidades territoriales, establecimientos públicos municipales o demás entidades que pertenezcan al rango de acción de la Contraloría a la que estaban adscritos por un término no inferior de dos años a partir de la fecha de vinculación a la Contraloría General de la República.
- Todos los procesos que se lleven en la actualidad por las distintas Contralorías territoriales pasaran a ser competencia inmediata de la Contraloría General de la República.
- Respeto y garantía total a la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la república, incluida su planta de personal actual.
- La Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría, trabajaran de manera conjunta y en coordinación, en los diferentes casos de corrupción y delitos de alto impacto nacional que menoscaben el tesoro y los bienes de la nación.

Teniendo en cuenta los tres elementos de reforma propuestos anteriormente, es que se fundamenta la propuesta de modificar el control fiscal público en Colombia, ya que tal como están las cosas en este momento, los altos índices de corrupción en el estado y en los privados que afectan de manera grave y dolosa el patrimonio del público, están conllevando a una



sistemático declive y debilitamiento del control fiscal público colombiano, lo que a su vez nos deja como resultados que al año entre políticos de cuello blanco y particulares desfalquen al estado en más de 50 billones al año, algo que es inaceptable e insostenible en un estado social de derecho y mucho menos en un país como Colombia que requiere de medidas urgentes para superar las grandes brechas sociales y de desigualdad que tenemos en muchas regiones del país.

La reforma contenida en este proyecto y que se encuentra contenida en los tres ejes el estructural, misional, funcional o de apoyo, se caracterizan ya que sus tramites ante el congreso son independientes, ya que la reforma estructural requiere de un acto legislativo con el cual se podrá modificar la constitución y por ende la Contraloría General de la Republica en su parte organica y misional, la reforma de carácter funcional requiere de una norma o ley estatutaria que regule y reglamente el procedimiento jurisdiccional especial de control fiscal publico, y por ultimo la expedion de una ley que indique el procedimiento establecido para ejecutar la reforma funcional o de apoyo .



Tabla 1. Principales elementos de la reforma propuesta

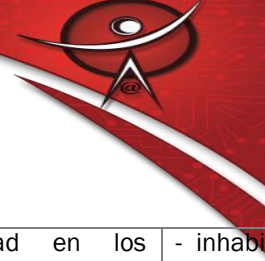
Reforma estructural	Tipo	Impacto	Beneficio
<p>1. Mantener la Contraloría General de la República con su rango constitucional como el máximo órgano de control y vigilancia fiscal del país, siendo una entidad técnica, especializada en lo de su competencia, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera independiente de cualquiera de los poderes y ramas del sector público.</p>	<p>Reforma de tipo constitucional, la cual conlleva a que la entidad sea fortalecida financiera y técnicamente con independencia de cualquier órgano de gobierno, legislativo o judicial.</p>	<p>Se mide de dos maneras: - Fiscal: conlleva el aumento del presupuesto de funcionamiento e inversión de la Contraloría. - Técnica y administrativa: conlleva la capacitación especializada a la planta de la Contraloría, además de la actualización y creación nuevos procesos y lineamientos en las guías de auditorías.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Una Contraloría fuerte en su función misional de cuidado y vigilancia de los recursos públicos. - Una Contraloría autónoma, independiente y justa en sus decisiones e investigaciones. - Personal altamente capacitado en sus competencias y habilidades del conocimiento.
<p>2. La elección del Contralor General de la República a partir del 2022, se hará por concurso de méritos de libre concurrencia, entre la Contraloría General de la Republica y una Universidad reconocida, dicho concurso contara con cinco etapas: prueba funcional y de conocimientos, prueba comportamental, análisis de antecedentes, entrevista, de donde saldrá un terna con los tres primeros puestos en orden de puntaje, los cuales expondrán ante la plenaria del Congreso su plan de</p>	<p>Reforma de tipo constitucional, la cual conlleva a que la lección del Contralor sea consecuencia del mérito y el conocimiento específico en temas de control fiscal, mas no por situaciones políticas o clientelistas que permiten que el control fiscal se arrodirle a ciertos grupos de</p>	<p>Genera confianza en los demás entes nacionales que vigila la Contraloría, generando transparencia e imparcialidad en las decisiones que se tomen en el órgano de control, además de que la percepción ciudadana de la función pública aumentaría generando mucha más participación en su relación con el estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - incremento de la confianza y credibilidad de la ciudadanía frente a la Contraloría y el Contralor general - aumento de la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar su territorios, por medio de la denuncia ciudadana.



<p>trabajo, sus compromisos y retos en la entidad, surtido esta última fase del concurso el Congreso de la república en plenaria elegirá con base al mérito y a los resultados de las pruebas al mejor candidato para ser Contralor</p>	<p>interese particulares del estado</p>	<p>Más personas se presentan a estos concursos ya que hay merito en la lección de los altos cargos estatales.</p>	
<p>3. Crear al interior de la Contraloría General de la Republica una dependencia denominada unidad administrativa especial Tribunal de cuentas de la Contraloría General de la Republica, dependencia adscrita al despacho del Contralor General de la República, con autonomía administrativa, financiera y presupuesto a cargo de la Contraloría pero sin personería jurídica.</p>	<p>Reforma de ley que crea una dependencia interna en la contraloría, dicha reforma instaura una dependencia investiga y con función jurisdiccional al interior de la Contraloría, fortaleciendo su autonomía e independencia constitucional.</p>	<p>-Modificación de la estructura interna y dependencias de la Contraloría - el contralor general creara la planta y el número de funcionarios de la nueva dependencia. - autonomía del tribunal con relación a la contraloría en el proceso meramente investigativo para no ser juez y parte, pero con la salvedad que el tribunal hace parte de la Contraloría</p>	<p>-unificación de los procesos dentro de una misma entidad y dentro de la parte investigativa y acusadora. - agilidad en los proceso ya que los abogados no intervienen en las auditorias. - el contralor general subordina a los magistrados del tribunal, es decir no son magistrados superpoderosos como los de la rama judicial. Práctica jurídica y judicatura en la dependencia nueva, para estudiantes de derecho.</p>
<p>5. Modificar o eliminar según sea el caso el artículo 272 de la Constitución política del 1991 otorgando la competencia y la jurisdicción territorial de vigilancia y control fiscal de los municipios, distritos y departamentos a la Contraloría General de</p>	<p>Reforma de tipo constitucional, la cual busca eliminar las contralorías territoriales o en su defecto la eliminación de aquellas que no son necesarias y a su vez la Contraloría general</p>	<p>-Impacto fiscal positivo en las finanzas territoriales, ya que su presupuestos no financiarían a estas entidades porque el control fiscal pasaría a ser del presupuesto nacional. - vigilancia fiscal de los departamentos y municipios más estricta e imparcial</p>	<p>-más presupuesto para los municipios y departamentos. - la contraloría actúa como un árbitro imparcial frente a las actuaciones de las administraciones locales. - se unifica la planta de personal de las contralorías territoriales, a la planta</p>



la Republica como máxima entidad de control fiscal.	asumiría la vigilancia fiscal directamente en estos municipios, sin masacres laborales	ya que la Contraloría no tendría intereses especiales ni el contralor sería nombrado por el alcalde o gobernador de turno a través de los concejos o asambleas.	general de la Contraloría general de la república. - eliminación de la burocracia y clientelismo en el órgano de control fiscal territorial.
Reforma Misional	Tipo	Impacto	Beneficio
1. Los fallos del Tribunal de cuentas tendrán mérito de cosa juzgada.	Reforma de ley, con la cual los fallos en responsabilidad emitidos por la Contraloría adquieren estatus de cosa juzgada.	-descongestión judicial. - Agilidad en el proceso jurisdiccional de responsabilidad fiscal. .	-recuperación de bienes casi que de manera inmediata. - sanción inmediata al funcionario o servidor público inmerso en casos de responsabilidad fiscal. - cobro coactivo ágil y eficiente.
2. Darle competencia y función jurisdiccional a la Contraloría General de la Republica para el proceso de responsabilidad fiscal únicamente	Reforma de ley, con la cual se respeta la independencia y autonomía de la Contraloría en el proceso de responsabilidad fiscal y en sus fallos, ya que en la actualidad estos fallos son susceptibles de control judicial por la rama judicial lo que copta la independencia de la Contraloría.	El impacto inmediato es la descongestión judicial- - proceso de responsabilidad en firme dentro de la entidad competente para fallar en responsabilidad fiscal. - más agilidad en la recuperación del recurso publico perdido. - unificación de jurisprudencia y procesos en temas de responsabilidad fiscal. - único órgano de cierre en ambas instancias lo que conlleva menos	La función jurisdiccional en la Contraloría trae muchos beneficios entre los más importantes. -Cooperación judicial internacional contra en la toma de medidas cautelares internacionales para fugas de capital o entidades extranjeras que ponen en riesgo o deprimen patrimonialmente al estado. - La rama judicial no tendría control sobre los actos de la Contraloría, por ende acelera los procesos de recuperación del dinero, además se descongestiona la rama judicial.



		tramitología y claridad en los procesos.	- inhabilidad inmediata para elegir para personas que atenten contra el patrimonio del estado y que se postulen a cargos por voto popular.
3. La Contraloría General de la Republica dentro de sus funciones constitucionales contara de nuevo con la función de advertencia.	Reforma de tipo constitucional, que busca implementar de nuevo la posibilidad de advertir a las entidades, sobre supuestos errores o fallas dentro de los procesos que lleva la administración y que pueden afectar el patrimonio del estado.	-resarcimiento en tiempo real de omisiones, fallas o eventos que generen detrimento al patrimonio del estado. - no hay coadministración.	-vigilancia en tiempo real de los sujetos de control. - no hay pérdida de recursos públicos por omisiones, errores o casos de corrupción. - posibilidad real de evitar el daño. - obras y proyectos ejecutados con transparencia y cero corrupción. - no hay coadministración.
Reforma funcional o de apoyo	Tipo	Impacto	Beneficio
1. Los funcionarios en carrera administrativa de las contralorías territoriales serán incorporados a la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta su evaluación del desempeño en orden descendiente, siempre y cuando no se encuentren vinculados con procesos fiscales, penales	Reforma de ley, que busca evitar una masacre laboral en las entidades que desaparecen, dichos funcionarios se incorporan a la Contraloría general.	-El impacto fiscal en el presupuesto de la Contraloría el cual debe ser aumentado para asumir el control fiscal territorial- - ampliación de la planta de personal al interior de la Contraloría.	-ahorro fiscal al no ser necesario un concurso de mérito para incorporar a los nuevos funcionarios. - capital humano competente y con experiencia en control y vigilancia fiscal. - no hay masacres laborales. - régimen de carrera administrativa especial.



o disciplinarios y las demás incompatibilidades de ley			- no hay pago a indemnizaciones o si las hay no son de alto costo.
2. Modificar la norma que reglamenta la cuota de auditaje y control fiscal, para que los sujetos de vigilancia en las entidades territoriales lo paguen a favor de la Contraloría General de la República	Reforma de ley que modifica el destino de la cuota de auditaje que pagan los sujetos fiscales a nombre de la Contraloría.	Impacto fiscal positivo en el presupuesto de la Contraloría.	-centralización del recurso monetario a una sola entidad. - más recursos propios hacia la contraloría lo que conlleva más cobertura en la vigilancia fiscal. - con más recursos, modernización de los elementos tecnológicos en la entidad. - menor giro de recursos del presupuesto nacional a la Contraloría. - mayor auto sostenibilidad económica y financiera.
3. La Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría, trabajaran de manera conjunta y en coordinación, en los diferentes casos de corrupción y delitos de alto impacto nacional que menoscaben el tesoro y los bienes de la nación.	Convenios interadministrativos, que busca armonizar todas las actuaciones que atenten contra el patrimonio del estado.	-mayor credibilidad de la sociedad en las entidades de control. - mayor agilidad en los procesos. - una señal de alerta a los corruptos que indica que están siendo observado y que el delito no paga.	- cooperación interdisciplinaria e interinstitucional, para resguardar el dinero público que es sagrado. - procesos mucho más ágiles y rápidos en cooperación. - resultados más eficaces en contra del crimen y la corrupción. - sin choque de trenes entre las entidades de investigación.



CONCLUSIONES

El control fiscal público es una función pública constitucional de la más alta importancia no solo en Colombia sino en el mundo y en Colombia específicamente se encuentra en un momento difícil ya que las herramientas que se tienen actualmente para combatir la corrupción en muchos casos quedan inservibles y cortas ante el tamaño y la descomulgada sistematización de la corrupción en nuestro aparato estatal, por lo tanto se requiere de reformas urgentes que le den más dientes y herramientas a la Contraloría General de la Republica para que pueda ejercer un control fiscal preventivo, oportuno y posterior, que permita que en cualquiera de las fases del control fiscal se pueda determinar los presuntos daños al patrimonio o actuaciones indebidas y se pueda actuar con inmediatez y oportunidad, por lo tanto se requiere de una estructura sólida, con funcionarios competentes e independencia total de la politiquería tradicional en el órgano de control fiscal.

El control fiscal es un mecanismo de carácter constitucional que busca propender porque las personas que realizan gestión fiscal, observen principios de transparencia, moralidad y propendan por el bienestar general por encima del interés particular. Sin embargo, al apreciar la cantidad de normas y el volumen de la jurisprudencia al respecto, es posible apreciar que el legislador se ha quedado corto en su función de regular correctamente para tratar de poner freno a cualquier acción que vaya en contra de los intereses del Estado, es preciso que el control fiscal obedezca más al interés del Estado Social de Derecho, en el sentido de garantizar una eficiente administración de recursos para el beneficio de la comunidad en general, y no a intereses políticos que opacan los principios que se encuentran en la Carta Política y que afectan lo que debería ser la correcta manera como funcione la administración de los recursos. (Ivan, 2014, pág. 150).

Por lo tanto la reforma al control fiscal aquí propuesta y contenida en este texto busca como primer elemento la lucha contra la corrupción que es una obligación social y estatal, como segundo elemento resarcir el daño al patrimonio causado por los corruptos y tercer y último elemento el fortalecimiento de la institucionalidad del país, ya que un país moderno y con las exigencias que nos depara el siglo XXI se requiere de entidades fortalecidas con herramientas normativas y legales que permitan la actuación, que reaccionen a tiempo ante cualquier tipo amenaza que atente contra los intereses nacionales y de la comunidad y sobretodo de entidades que estén al servicio de la sociedad, una sociedad como la nuestra



que ha soportado todo tipo de atropellos sociales y económicos y que sin dudas parece haberse acostumbrado a las debacle de la corrupción ya que parece que nos han quitado todo incluso hasta nuestra capacidad de asombro, no más.



VOCABULARIO

- **Acervo probatorio:** Conjunto de pruebas, hallazgos o evidencias que componen y soportan materialmente un caso específico.
- **Control fiscal:** es una función pública, que se encarga de vigilar y controlar la gestión del gobierno y sus entes nacionales y territoriales, así como la de los privados que manejen fondos o bienes de la nación.
- **Función pública:** toda actividad administrativa, que tiene como función la administración y buen uso de los recursos del estado, todo con el fin fundamental de satisfacer las necesidades básicas del Estado.
- **Responsabilidad fiscal:** es la actividad pública que vigila a la administración y los particulares, a su vez se encarga de responsabilizar fiscalmente al responsable de la administración en el manejo del recurso.
- **Regalías:** son ingresos entrantes a la nación, que se pagan por el derecho a la explotación de particulares de la riqueza del país.
- **Corrupción:** es la trasgresión de las normas que regulan el estado, en favor propio o de particulares, pero nunca en favor del bien común.
- **Vigilancia fiscal:** es el proceso sistemático que evalúa integralmente o por partes, por intermedio de un auditor los resultados de la administración y particulares.
- **Auditor:** profesional especializado y altamente calificado en diferentes campos, capaz de analizar información, procesarla y entregar resultados de la gestión de la administración o de los particulares.
- **Sujeto fiscal:** persona o entidad pasiva, a la cual el auditor fiscal evalúa en términos de vigilancia fiscal.
- **Politiquería:** es clientelismo natural relaciones en el uso del poder de una persona, en beneficio propio, para imponer acciones o actuaciones que desvían la función de las entidades.
- **Estado:** es la organización de la administración, sus entidades, la población civil, militar en un mismo fin estructurado bajo la organización del poder y los límites territoriales.
- **Estado social de derecho:** es una forma de gobierno, donde se tienen unas garantías mínimas y hay derechos consagrado en las normas superiores, pero también hay



deberes, el fin del estado de derecho es satisfacer las necesidades básicas de las personas que habitan el país, con base en el mérito y la igualdad social.



BIBLIOGRAFÍA

- Auditoria general de la republica. (2016). *Informe de gestion Contralorias territoriales 2016*. Bogota: auditoria.
- Auditoria superior de la federacion. (21 de julio de 2018). *Auditoria superior de la federacion*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos
- Constitucion Colombia. (21 de julio de 2018). *Constitucion Colombia*. Obtenido de art. 116: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1>
- Constitucion Politica de Colombia. (2018). *Constitucion Politica de Colombia*. Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1>
- Contraloria general de chile. (21 de julio de 2018). *Contraloria chile*. Obtenido de <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>
- Contraloria General de la Republica. (2018). *Historia y Contralores*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores>
- Contraloria General de la Republica. (19 de Abril de 2018). *Marco Normativo del Control Fiscal en Colombia*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/web/sinor/normatividad-resoluciones-y-conceptos>
- Contraloria general de Panama. (21 de julio de 2018). *Contraloria general de Panama*. Obtenido de <https://www.contraloria.gob.pa/mision-y-vision.html>
- Contraloria general de Peru. (21 de julio de 2018). *Contraloria general de Peru*. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Conoce_la_contraloria/conoceContraloria/QuienesSomos/
- Contraloria Genral de la republica. (13 de 10 de 2018). *PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL Y SE CREA LA ACCION FISCAL DE RESARCIMIENTO DEL PATRIMONIO PUBLICO*. Obtenido de <file:///C:/Users/Gerencia/Downloads/AJUSTE-%20REFORMA%20AL%20REGIMEN%20DE%20VIGILANCIA%20Y%20CONTROL%20FISCAL%20%20INTEGRADO%20CON%20PROPUESTA%20DE%20SINDICATOS.pdf>
- Cornejo, C., Irujo, R., & Pilo, S. (junio). *ÓRGANOS DE CONTROL EN AMERICA LATINA* (Iniciativa PTA ed.). Buenos Aires: International Budget Partnership – IBP.
- Diario La Nacion. (21 de agosto de 2018). *¿Para qué sirven las contralorías territoriales?* Obtenido de <https://www.lanacion.com.co/2018/08/31/para-que-sirven-las-contralorias-territoriales/>



- El Colombiano. (25 de octubre de 2017). Corrupción ha costado al país entre 40 y 50 billones de pesos: Contraloría. *El Colombiano*, pág. 1.
- El tiempo. (2016). Ningún país serio tiene 63 contralorías haciendo lo que quieren. *Periodico el Tiempo*, pág. 1.
- Ivan, M. N. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 44, 136.
- Maldonado Narvaez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 44(120), 129-152.
- Mira, J. C., Meza, C., & Vega, D. (2001). Control Fiscal en Colombia. En *Control Fiscal en Colombia* (pág. 162). Bogota: Javeriana.
- Portafolio. (24 de julio de 2013). Debate por pocos resultados de las contralorías. *Portafolio*, pág. 1.
- Tribunal de cuentas Panameño. (21 de julio de 2018). *Tribunal de cuentas Panameño*. Obtenido de <http://www.tribunaldecuentas.gob.pa/vision-y-mision/>
- El Espectador. (03 de junio de 2016). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.vanguardia.com/opinion/editorial/360755-las-contralorias-territoriales-aparatos-costosos-e-ineficaces>
- El Espectador. (27 de noviembre de 2017). *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/abren-indagacion-preliminar-contralor-de-bogota-por-irregularidades-en-contratacion-articulo-725447>
- RCN Radio. (08 de agosto de 2017). *RCN Radio*. Obtenido de <http://www.rcnradio.com/economia/contralor-general-insiste-eliminar-las-63-contralorias-seccionales-tras-escandalo-la-regional-cartagena/>
- Vasquez Miranda, W. (2000). *Control fiscal y auditoria de estado*. Bogota: UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO.