

FUNCIONALIDAD DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

ÁNGELA ANDREA VILLACÍ CASTRILLÓN

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ, D.C.

2017

FUNCIONALIDAD DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

ÁNGELA ANDREA VILLACÍ CASTRILLÓN

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS

Director:

Dr. CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

Tesis de Grado presentada como requisito parcial para optar por el título de

MAGISTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ, D.C.

2017

Nota de Aprobación

Aprobado por el Comité de Trabajos de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Externado de Colombia para otorgar el título de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, D. C., Abril de 2017

Contenido

	Pág.
Introducción	14
1. Literatura relacionada	24
1.1. Rendición de cuentas	24
1.2. Rendición de cuentas vertical	26
1.3. Rendición de cuentas horizontal	28
1.4 Teorías de rendición de cuentas alternativas	30
1.5 Rendición de cuentas social.	31
1.6 Rendición de cuentas diagonal	33
1.7 Las EFS y su función como mecanismos de rendición de cuentas horizontales	33
1.8. Rendición de cuentas en América Latina	36
1.9 Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en México y la perspectiva inglesa.	38
1.10 Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	39
1.11 Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)	40
1.12 Modelos internacionales de Control Fiscal	42
1.12.1 Alemania	44
1.12.2 España	45
1.12.3 Italia	46
1.12.4 Unión Europea	48
1.12.5 Estados Unidos de Norteamérica	49
1.12.6 Canadá	51
1.12.7 Latinoamérica y el Caribe	51
1.12.8 Argentina.	52
1.12.9 Venezuela	53
1.12.10 Chile	54

1.12.11 Perú	55
1.12.12 Bolivia	56
1.13 Colombia	56
1.13.1 Rendición de cuentas y principio de transparencia en la Contraloría General de la República	61
2. Marco Constitucional del Control Fiscal en Colombia	65
2.1 Modificaciones contenidas en la Constitución Política de 1991	65
2.2 Reformas legales del Control Fiscal posteriores a la Constitución Política de 1991	73
2.3. El ordenamiento jurídico de la Auditoría General de la Nación	76
3. Marco Teórico: El Control Fiscal y su funcionalidad	79
3.1 Teoría del control	79
3.2 La doctrina y los fundamentos del control	80
3.3. Definición de Control Fiscal	89
3.3.1 Objetivos del Control Fiscal	90
3.3.2 Reglas básicas del Control Fiscal	92
3.4 Fundamentos del Sistema de Control Fiscal	94
3.4.1 La eficiencia.	94
3.4.2 La economía.	95
3.4.3 La eficacia	95
3.4.3 La equidad	96
3.5 La valoración de costos ambientales	96
3.6 Sistemas de Control Fiscal	97
3.6.1 Control financiero	98
3.6.2 Control de legalidad	98
3.6.3 Control de gestión	99
3.6.4 Control de resultados	99
3.6.5 La revisión de cuentas	99
3.7 Funciones de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales	99
3.7.1 Funciones misionales	100
3.7.1.1 Control micro.	101

3.7.1.2 Control macro	101
3.8 Responsabilidad fiscal.	102
3.8.1 Características del proceso de responsabilidad fiscal	103
3.8.2 Principios y etapas del proceso de responsabilidad fiscal	105
3.8.3 Debido proceso en los juicios de responsabilidad fiscal	107
3.8.4 Caducidad de la acción fiscal	107
3.8.5 Prescripción de la acción fiscal	108
3.8.6 La jurisdicción coactiva	108
3.8.7 Funciones de apoyo	109
3.8.8 Relaciones entre la Contraloría General de la República y otros poderes y entes estatales	110
3.8.9 Relaciones entre el Poder Judicial y la Contraloría General de la República.	110
3.8.10 Responsabilidad y juzgamiento del Contralor General de la República.	112
3.8.11 Sanciones penales	112
3.9 Control de legalidad de los actos que declaran la responsabilidad fiscal y otros actos administrativos (Artículos 237 y 238 constitucionales; Ley 610 de 2000 y Código Contencioso Administrativo).	113
3.9.1 Otro tipo de acciones resarcitorias a favor del Estado (Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Ley 472 de 1998 y Ley 678 de 2001).	113
3.9.2 La determinación de responsabilidad fiscal (Artículo 268 nro. 5 CP; Ley 610 de 2000).	113
3.9.3 Relaciones con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los Organismos Territoriales de Planeación.	114
3.9.4 Relaciones con el sistema presupuestal y la política fiscal.	115
3.9.5 Relaciones con los otros órganos de control	115
3.9.6 Con la Auditoría General de la República –AGR- (Artículos 267; 268-12; 272; 274; 277-5 CP; Decreto Ley 272 de 2000)	116
3.9.7 Con las Contralorías (Artículo 268 nro. 12 CP.; artículo 37 de la Ley 42 de 1993; Ley 715 de 2001).	117

3.10 Con el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación [Artículos 113; 117-119 CP], Personerías Municipales y Distritales [Artículos 113; 117-118, 291 y 313 nro. 8 CP Ley 137 de 1994, Ley 617 de 2000].	118
3.10.1 Con el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo [Artículos 113; 117-119; 281-282 CP].	119
3.10.2 Con las Personerías Municipales y Distritales (Artículos 113; 117-119; 281-282 CP).	119
3.11 Estructura del Control Fiscal Territorial	120
Organización Actual de la Contraloría (Decreto Ley 267 de 2000)	120
Naturaleza.	120
Misión.	120
Objetivos.	120
3.11.1 Organización administrativa y sus objetivos.	121
3.11.2 Niveles de la Organización de la Administración.	122
3.11.3 Estructura actual de la Contraloría	123
3.11.3.1 Nivel Central	123
3.11.3.2 Funciones actuales de la Contraloría General de la República	128
Desarrollo legal de la autonomía	129
4. Metodología de la Investigación.	137
4.2 Caracterización Internacional de Modelos de Fiscalización	138
4.2.1 Primer Nivel de Análisis (Estadística Descriptiva).	138
4.2.2 Análisis Estadístico De Variables Asociadas A Las Políticas Y Medidas Anticorrupción Y De Gestión Fiscal	140
- Segundo Nivel De Análisis (Análisis Estadístico – Regresión Lineal Simple).	140
4.3. Análisis espacial del Índice de Riesgo de Corrupción en las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales y hechos de corrupción en el País	151
4.3.1 Tercer Nivel de Análisis (Análisis Espacial - Cartografía).	151
4.3.2 Generación de la Cartografía	151
4.3.3. Fuentes de información.	154
4.3.4 Análisis espacial	154
4.4. Análisis de desempeño de las Contralorías Territoriales del País	155

4.4.1 Cuarto Nivel de Análisis (Indicadores de Desempeño).	155
5. Resultados	169
5.1 El Control Fiscal a nivel internacional	169
5.2. Identificación y análisis de factores relacionados con las políticas y medidas anticorrupción y de gestión fiscal en Colombia	179
5.3. Contralorías Departamentales: Políticas y Medidas Anticorrupción y Gestión del Control Fiscal.	180
5.4 Gobernaciones: Políticas y Medidas Anticorrupción	188
5.5 Alcaldías Municipales: Políticas y Medidas Anticorrupción	195
5.6. Análisis Espacial del riesgo de corrupción en las Contralorías, Gobernaciones y Alcaldías vs. Hechos de corrupción en Colombia	203
5.7 Estimación de Indicadores del Control Fiscal Territorial: funcionalidad y desempeño de la gestión	213
5.7.1 Indicadores de Ejecución Presupuestal del Control Fiscal Territorial	213
5.7.2 Indicadores de Procesos Fiscales, auditorías ejecutadas, Entidades sujetas de vigilancia por funcionario y número de Procesos de Responsabilidad Fiscal por funcionario.	220
5.7.3 Beneficios del Control Fiscal.	230
6. Conclusiones	234
Referencias	239
Anexos	246

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Clases de rendición de cuentas en Colombia.....	63
Tabla 2. Niveles de Riesgo	144
Tabla 3. Técnicas de acopio y fuentes de información.....	145
Tabla 4. Indicadores y Sub-Indicadores de las Contralorías Departamentales.....	148
Tabla 5. Indicadores y Sub-indicadores de las Gobernaciones.....	149
Tabla 6. Indicadores y Sub-Indicadores de las Alcaldías	150
Tabla 7. Formatos del Módulo SIREL del SIA MISIONAL, AGR.	159
Tabla 8. Selección de Formatos y Secciones. Construcción de Indicadores de Desempeño.....	160
Tabla 9. Indicadores de Desempeño Contralorías Territoriales.....	162
Tabla 10. Estimación de cuartiles por Presupuesto.	163
Tabla 11. Clasificación del presupuesto por cuartiles	164
Tabla 12. Contralorías Territoriales Cuartil 1. (\$448'010.515 - \$1'411.303.004).	164
Tabla 13. Contralorías Territoriales Cuartil 2. (\$1'411.303.005 - \$2'310.139.674).....	165
Tabla 14. Contralorías Territoriales Cuartil 3. (\$2'310.139.675 - \$3'522.896.447).....	166
Tabla 15. Contralorías Territoriales Cuartil 4. (\$3'522.896.448 - \$29'605.213.070).....	168
Tabla 16. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Políticas y Medidas Anticorrupción	183
Tabla 17. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Gestión del Control Fiscal.....	187
Tabla 18. Resultados del modelo de regresión. Variable dependiente: Políticas y Medidas Anticorrupción	194
Tabla 19. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Políticas y Medidas Anticorrupción	196
Tabla 20. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de las Contralorías.....	205
Tabla 21. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de las Gobernaciones ...	206

Tabla 22. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de los Municipios	208
Tabla 23. Resultados auditorias promedio ejecutadas por funcionario	221
Tabla 24. Resultados promedio Entidades sujetas a vigilancia por funcionario misional.....	223
Tabla 25. Resultados promedio procesos de Responsabilidad Fiscal por funcionario	225
Tabla 26. <i>Resultados Procesos promedio de Responsabilidad Fiscal por auditoria ejecutada</i>	226
Tabla 27. Resultados porcentaje de funcionarios que hacen parte del Proceso Auditor	229
Tabla 28. Resultados porcentaje profesionalización Planta de Personal	229

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Rendición de cuentas horizontal.....	29
Figura 2. Estructura del Control Fiscal en Colombia	131
Figura 3. Composición de la Evaluación del Índice ITEP.....	143
Figura 4. Mapa riesgo de corrupción en Colombia Gobernaciones, Contralorías Departamentales y Alcaldías 2013-2014 Vs Hechos de corrupción con mayor relevancia mediática.....	210

Lista de Gráficos

	Pág.
Gráfico 1. Grado académico y especialidad técnica de los titulares de las EFS a nivel internacional.....	170
Gráfico 2. Distribución de reelección o renombramiento inmediato del titular de la EFS a nivel internacional.....	171
Gráfico 3. Distribución del alcance fiscalizador de la EFS a nivel internacional.....	172
Gráfico 4. Distribución del alcance fiscalizador de la EFS a nivel internacional.....	173
Gráfico 5. Alcance de fiscalización a nivel internacional.....	174
Gráfico 6. Distribución de la autonomía del presupuesto de las EFS a nivel internacional	175
Gráfico 7. Seguimiento interno de observaciones y recomendaciones de las EFS a nivel internacional.....	176
Gráfico 8. Distribución de los modelos de fiscalización de las EFS a nivel internacional.....	177
Gráfico 9. Distribución de los reportes de las EFS a nivel internacional	178
Gráfico 10. Distribución del envío de Informes de Auditoría de las EFS a nivel internacional	179
Gráfico 11. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión de Talento Humano.....	181
Gráfico 12. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Social.....	182
Gráfico 13. Gestión del Control Fiscal vs Control Interno y de Gestión.....	185
Gráfico 14. Gestión del Control Fiscal vs Control Social	186
Gráfico 15. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión del Talento Humano	189
Gráfico 16. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Sistema de PQRS	190
Gráfico 17. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Interno de Gestión.....	190
Gráfico 18. Políticas y Medidas Anticorrupción vs. Rendición de Cuentas a la Ciudadanía.	192
Gráfico 19. Políticas y Medidas Anticorrupción vs. Control Social.....	193
Gráfico 20. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión de la Contratación	197
Gráfico 21. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión de Talento Humano.....	198
Gráfico 22. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Institucional.....	199

Gráfico 23. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Rendición de Cuentas a la Ciudadanía.....	200
Gráfico 24. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Social.....	200
Gráfico 25. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Interno de Gestión.....	202
Gráfico 26. Participación porcentual a nivel Territorial por Funcionario, Ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2012.	215
Gráfico 27. Participación porcentual a nivel territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2013	216
Gráfico 28. Participación porcentual a Nivel Territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2014	218
Gráfico 29. Participación Porcentual a Nivel Territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2015	219
Gráfico 30. Relación de Procesos Fiscales, auditorias y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2012.....	227
Gráfico 31. Relación de Procesos Fiscales, auditorias y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2013.....	227
Gráfico 32. Relación de Procesos Fiscales, auditorias y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2014.....	228
Gráfico 33. Relación de Procesos Fiscales, auditorias y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2015.....	228
Gráfico 34. Beneficios del Control Fiscal Territorial por origen.....	232

Introducción

En el constante incremento de los hechos de corrupción en Colombia, en deterioro del erario público, no solo se afectan las finanzas públicas, sino que subyacen en sí, en la incapacidad del Estado de resolver los diferentes problemas públicos que aquejan la población más vulnerable. Es así como los altos indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que afronta el país (DANE, s.f.), son un reflejo de la pérdida de calidad de vida de la población, común denominador en países donde la problemática de la corrupción predomina como práctica.

La Agencia de Transparencia Internacional, realiza la medición del Índice de Percepción de Corrupción (IPC), en una escala de 0 a 100, siendo cien (100), percepción de ausencia de corrupción y cero (0), percepción de muy corrupto; de 176 países incluidos en la medición durante el año 2016, el 69% de los países obtuvieron un puntaje inferior a 50, Dinamarca y Nueva Zelanda presentan los mejores índices, ocupando las primeras posiciones con puntuaciones de 90, seguidos por Finlandia y Suecia con puntuaciones de 89 y 88 respectivamente, países donde predominan sistemas judiciales independientes como característica común; en Latinoamérica, una región con altos índices de desigualdad y poca movilidad social, Colombia obtuvo un puntaje de 36, ocupando la posición 90; Venezuela un puntaje de 17, ocupando la posición 166, Paraguay un puntaje de 30 y ocupa la posición 123, Ecuador un puntaje de 31, ocupando la posición 120; y entre los mejores calificados de la región, se encuentran Chile en la posición 24 y Uruguay en la posición 21; con puntajes de 66 y 71, respectivamente (Transparency International, 2017).

La corrupción, como fenómeno, evoluciona, adquiriendo cada vez más mayor sofisticación en las malas prácticas; situación que obliga a las instituciones que hacen parte del

Estado, actúen con la misma velocidad; aplicando mecanismos de control, fiscalización y judicialización que contribuya efectivamente a la lucha contra este flagelo.

En Colombia, con la reforma constitucional de 1991, el constituyente definió el control fiscal como una función pública que tiene como objetivo vigilar la gestión fiscal de las instituciones del Estado y de los particulares que administren recursos públicos, de igual manera se otorgó a esta función pública el control sobre los resultados de la gerencia pública en cumplimiento de la misión para la cual fueron creadas estas instituciones, es decir, se ejerce control en el plano macroeconómico y sectorial, a través de la evaluación a los resultados de la implementación de las políticas públicas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esto como intención del Estado de controlar la buena utilización de los recursos públicos.

En consecuencia de la Carta Política de 1991, la Ley 42 de 1993 (Congreso de la República, 1993), decretó “la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, de igual manera en la Ley 610 de 2000 (Congreso de la República, 2000), estableció la gestión fiscal como insumo y objeto de control de los organismos que lo ejercen.

Según lo anterior “el insumo y objeto de la función pública del control fiscal, es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la hacienda pública” (Peláez y Tuta, 2013). Así las cosas, el control fiscal se ejecuta de manera posterior (hechos cumplidos) y selectiva (a través de muestras representativas); de acuerdo a los principios establecidos por la ley, incluye el control financiero, de gestión y de resultados, no recomienda, no co-administra, es decir; los órganos que ejercen la función pública del control fiscal, evalúan, emiten conceptos y con base en esto, se emiten fallos de responsabilidad fiscal. Coexiste dentro de la responsabilidad de las instituciones que ejercen control y vigilancia fiscal, la responsabilidad de conceptuar la

gestión fiscal de la administración pública y además juzgar las conductas que menoscaben el erario público¹.

De esta manera el control fiscal, fiscaliza la adecuada utilización y gestión eficiente de los recursos públicos, es una medida de lucha frente a posibles hechos de corrupción, de ahí la importancia de evaluar su funcionalidad.

Los hechos actuales de corrupción muestran casos como los ocurridos en la Refinería de Cartagena (Reficar) que le costó al Estado más de US\$8000 millones, cuando inicialmente se tenía proyectado un costo de US\$4000 millones; Saludcoop y los recobros ilegales del IVA; la construcción de Bioenergy con un sobrecosto por US\$612 millones en Ecopetrol; los sobrecostos en el Cesar del Centro de Desarrollo Infantil del municipio de Codazzi con productos sobrevalorados; los enfermos fantasmas en la Gobernación de Sucre por \$ 3.173 millones; los contratos de regalías en el Meta por valor de \$ 74.000 millones en escuelas y hospitales construidos y abandonados, alcantarillados, acueductos y equipos médicos que nunca se pusieron en servicio, proyectos de vivienda inconclusos, vías mal diseñadas, sólo por mencionar algunos (El país.com.co, 2017).

El actual Contralor General de la República, Edgardo Maya Villazón, afirma que la corrupción le cuesta al país unos \$50 billones al año; se calcula que en Colombia las empresas pagan en promedio 17% del valor del contrato para ganar una licitación. Por su parte, el director del Centro Internacional de Economía y Finanzas (CIENFI) de la Universidad ICESI, plantea que no hay un seguimiento a los recursos públicos por la debilidad de los entes de control y su estrecha relación con la política. El Auditor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, plantea que el 83% de los contratos en las regiones del país se entregan de manera

¹En Colombia, en el proceso penal o la rama judicial funciona de manera distinta; hay una entidad que investiga y emite un concepto (la fiscalía como ente investigador y acusador) y son los jueces de la rama judicial los que determinan los fallos y juzgan.

parcializada, además que los problemas detectados por la Auditoría General de la República - AGR- (Máximo Organismo de Control Fiscal en Colombia), referente a la contratación, tienen que ver con un fenómeno denominado “mallas empresariales”, que consiste en la adjudicación de proyectos a empresas o grupos de compañías que tienen los mismos intereses, casos identificados en los departamentos del César, Bolívar, Casanare, La Guajira, Huila, Cundinamarca y en mayor cantidad de recursos entregados, Meta, Antioquia, Casanare, Santander y César, representando un total de \$8.1 billones entre los años 2014 y 2016.

Si se tiene en cuenta el impacto de los mecanismos de fiscalización y control, como medida de mitigación frente a posibles riesgos de hechos de corrupción, resulta relevante estudiar la funcionalidad de la función pública responsable de controlar la gestión fiscal en procura de salvaguardar los recursos del Estado.

Lo anterior, genera un problema para la administración pública, pues la funcionalidad del control fiscal es consecuencia de su diseño institucional y de la manera de operar sus procesos internos -desde su planeación hasta su ejecución-, en consonancia con la normatividad que lo regula, y son estos resultados los que determinan la efectividad del mismo como herramienta de mitigación frente a riesgos de mala utilización de los recursos públicos.

En este sentido, se destaca la investigación realizada por Isaza (2012) en su tesis doctoral, en la cual plantea que la rendición de cuentas y el control de la corrupción están íntimamente relacionados, ya que los dos son aspectos de la calidad del gobierno y de la democracia, establece que la rendición de cuentas en Colombia se caracteriza por tener áreas de exceso o sobrecarga y áreas de déficit, lo cual conlleva a un desbalance que impide su buen funcionamiento, de tal forma, plantea que en el país los mecanismos de control entre los

diferentes actores son débiles y la falta de participación ciudadana tiene sus orígenes en la captura del Estado por actores ilegales y la intimidación subsecuente.

Por su parte, López (2005), establece que la función pública del control fiscal ejercido por las contralorías, en su mayoría no es oportuno y diligente, ya que las medidas correctivas y preventivas no se dan a tiempo dado que existe dotación desfavorable del grado de profesionalismo e interdisciplinariedad que permita organizar equipos adecuados para el ejercicio de las auditorías, además de las restricciones ligadas a deficientes mecanismos de comunicación entre las instancias de control fiscal y las instituciones encargadas de llevar a cabo los debidos fallos disciplinarios, administrativos y penales.

A nivel internacional se encuentran diferentes modelos de fiscalización que integran el modelo angloamericano de contraloría y de los tribunales de cuentas, bajo una estructura autónoma de rendición de cuentas (*accountability*²), es así que desde la Alta Edad Media se establecen los primeros antecedentes del tribunal de cuentas, para los siglos XVII y XVIII el control fiscal es incluido dentro de la democracia liberal y para inicio del siglo XX se evidencian grandes cambios en los sistemas de fiscalización, dichos modelos han estudiado la centralización, descentralización y autonomía del control fiscal desde una visión de eficiencia de la gestión pública para las Naciones, de ahí que países como Alemania, España, Brasil y Argentina cuenten con modelos de control basados en tribunales de cuentas, mientras que Naciones como Estados Unidos, Chile y Perú tengan estructuras de fiscalización basados en modelos de contraloría y auditoría.

² “Se puede traducir como control y como rendición de cuentas, se utiliza con frecuencia la palabra en inglés debido a la falta de un término en español que recoja esas dos dimensiones a la vez. En adelante se utilizará rendición de cuentas, a pesar de las limitaciones que tiene esta traducción. Por ejemplo, Schedler (2004) afirma que rendición de cuentas no tiene la connotación de obligatoriedad que tiene *accountability*. John Sudarsky inventó la palabra “acontabilidad” como traducción, pero por ahora no ha sido recogida por otros autores (Sudarsky, 2009)” (Tomado de Isaza, 2012).

En Colombia, los entes de control fiscal por lo general muestran un mismo patrón en sus mecanismos utilizados para la realización de su función pública, su sistema se basa en el modelo de contraloría gracias a la denominada Misión Kemmerer, que tuvo lugar en Latinoamérica a principios del siglo XX y reformulados con la Constitución de 1991.

A partir del marco teórico del control fiscal que rige su funcionalidad, con la adopción del control posterior y selectivo de acuerdo a los principios de control financiero, de gestión y de resultados de las instituciones del Estado, y de ampliar el control no sólo de las administraciones públicas sino también a los particulares que administren fondos o bienes de la Nación (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), dicha labor, descentralizada dada la autonomía Constitucional de las Contralorías, han demostrado la falta de articulación y métodos con grados de eficiencia significativos en el territorio nacional para la realización de ejercicios de fiscalización que permitan realizar un mejor control fiscal, ya que el hecho que sean los Contralores, los que en acatamiento del ordenamiento Constitucional, determinen autónomamente y sin la sujeción a una política pública, la manera en que debe ser diseñada, planeada, ejecutada y evaluada la función pública del control fiscal, genera un problema para la administración pública, pues los resultados del control fiscal son consecuencia de la multiplicidad de diseños institucionales de las contralorías y la manera de operar sus procesos internos en consonancia con la normatividad que las regula. Esto ha ocasionado que se sustenten las diferentes iniciativas de suprimir las contralorías territoriales, tales como el referendo del año 2001; el Acto Legislativo de 2003 y la Ley 181 del senado propuesta al Congreso, etc.

El presente trabajo de investigación surge de la preocupación de sus autores por resolver el interrogante: ¿Es funcional el Control Fiscal en Colombia? Para dar respuesta a este interrogante, se propuso como objetivo general, determinar la funcionalidad del control fiscal en

Colombia, a través del análisis de variables del sistema de control fiscal colombiano, para establecer su incidencia en la mitigación del menoscabo de los recursos públicos.

Con el propósito de cumplir el objetivo general, se plantearon los objetivos específicos:

- Analizar los modelos de fiscalización internacionales, usando el derecho comparado, a fin de comprender el sistema jurídico del modelo colombiano.
- Analizar la normatividad que regula la función pública del control fiscal en Colombia, a través de la revisión normativa histórica, constitucional y las reglamentaciones posteriores a la Constitución Política de 1991; con el propósito de comprender el marco regulado que determina su operación.
- Caracterizar los modelos de fiscalización existentes, usando el método de estadística descriptiva, con el objeto de encontrar las características más predominantes de los mismos con respecto al modelo colombiano.
- Identificar y analizar por medio del análisis exploratorio de datos, las variables que afectan los resultados de las políticas y medidas anticorrupción adoptadas en las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales, con el objeto de identificar las que influyen positivamente de manera significativa sobre el resultado de las mismas.
- Identificar y analizar por medio del análisis exploratorio de datos, las variables que afectan los resultados de la gestión del control fiscal de las Contralorías Departamentales, con el objeto de identificar las que influyen positivamente de manera significativa sobre su resultado.
- Realizar análisis espacial de los hechos de corrupción más relevantes en Colombia, usando la herramienta de la cartografía y las mediciones realizadas por el ITEP en los

índices de transparencia de las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales, a fin de encontrar, a manera de tendencia, las relaciones espaciales que permitan asociar el riesgo al hecho de corrupción.

- Realizar medición de indicadores de desempeño, a partir de la de la gestión de las contralorías territoriales a nivel nacional, con el propósito realizar diagnóstico de la funcionalidad del control fiscal en Colombia.

Con base en lo anterior, se formuló la siguiente hipótesis:

“El control fiscal en Colombia no es funcional, debido a fallas en su diseño institucional, que se reflejan en la gestión y resultados de los organismos de control encargados de ejecutar esta función pública”.

Realizar este estudio se justifica desde lo legal, lo práctico y lo académico. Dado el carácter de la función pública del control fiscal, es necesario determinar cómo se producen los resultados de la ejecución de esta función pública y si los mismos son fuente de mejoramiento continuo para los sujetos objeto de control fiscal y productivos para minimizar el riesgo del menoscabo del erario público, a través del análisis de variables que guardan relación y afectan la calidad de los resultados.

El problema de investigación propuesto se realiza en el marco de la teoría de rendición de cuentas, toma como complemento la teoría de la nueva gestión pública explicada desde el control fiscal a partir de Younes, la cual sigue el marco conceptual que busca una administración eficiente y eficaz, es decir, busca que las instituciones y organismos del Estado cumplan la misión que les ha sido encomendada al menor costo posible; y en el marco del enfoque de la

ciencia política del institucionalismo, a partir del estudio de las instituciones, su funcionamiento y efectividad.

Este estudio aporta sobre las variables que afectan la funcionalidad del control fiscal en Colombia y su impacto en los resultados en materia de mitigar riesgos de materialización de hechos de corrupción; el análisis efectuado tiene como base la estimación de estadísticas descriptivas y análisis exploratorio de datos, análisis espaciales y la formulación de indicadores de desempeño del control fiscal en Colombia, lo cual es innovador dentro de las investigaciones que se han realizado sobre el tema, la base de la información se recolectó por medio de agencias internacionales de control fiscal, de Transparencia por Colombia en cooperación con la Unión Europea y por medio de los datos proporcionados por la Auditoría General de la República.

En dicho sentido, se inicia con un análisis internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS- que hacen parte de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI-, integrada por 256 EFS a nivel internacional, con el objeto de generar información que permita identificar aspectos que contribuyen a la mejora de la gestión fiscalizadora de estas instituciones, seguidamente por medio de herramientas estadísticas como el análisis exploratorio de datos, se efectúa un acercamiento para establecer que variables pueden tener influencia sobre la funcionalidad del control fiscal y de las políticas y medidas anticorrupción del país, tomando como base las variables de riesgo de corrupción estimadas por el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas -ITEP- del periodo 2.013 – 2014 para las gobernaciones, alcaldías y contralorías departamentales en Colombia.

Así mismo, por medio de la utilización del análisis espacial y tomando como base la información de los resultados del – ITEP – del periodo 2.013 – 2.014 efectuado por la agencia “Transparencia por Colombia”, se efectúa la ubicación geográfica de los hechos de corrupción

más relevantes que se han detectado en la actualidad, los cuales se toman como referencia para efectuar una comparación con aquellas zonas geográficas que tienen un ITEP con calificación bajo y muy bajo en dicho periodo de tiempo , y finalmente, se estiman indicadores de desempeño para realizar un diagnóstico sobre la funcionalidad del control fiscal en Colombia, con lo cuales determinan factores de desempeño y de gestión de los organismos de control fiscal en Colombia, que se podrán estudiar con más detalle en futuras investigaciones, con el ánimo de aportar a los lineamientos de política pública en cuanto a la funcionalidad del control fiscal, y de esta manera mejorar sus efectos sobre los niveles de corrupción en el país.

De este modo, además de esta introducción el documento se estructura de la siguiente forma: la segunda sección muestra la literatura relacionada, la tercera el marco constitucional, la cuarta el marco teórico, la quinta la metodología, la sexta datos y análisis de resultados y por último se exponen las conclusiones y recomendaciones.

1. Literatura relacionada

Teniendo como referente central la pregunta de investigación que sustenta el desarrollo del presente trabajo: ¿Es funcional el control fiscal en Colombia?, es necesario abordar las diferentes teorías que permiten sustentar como ha sido la evolución de la rendición de cuentas - (*accountability*) (Control Fiscal en Colombia) con el fin de sustentar el desarrollo del problema de investigación planteado, así mismo; se analizan diferentes modelos de fiscalización de gobiernos a nivel internacional, a fin de determinar los aspectos que hacen que los mismos sean efectivos (y que sean acordes con el Estado colombiano), con el objeto de contrastar con las características del sistema del control fiscal colombiano.

1.1. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas (*accountability*) desde el contexto democrático, se entiende como una relación que involucra los conceptos de control sobre el Estado y el gobierno, de responsabilidad política y de capacidad de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos (Schedler, 2004), así mismo, el Banco Mundial (2004) establece que la rendición de cuentas tiene tres aspectos: *answerability*³, o informar públicamente de las acciones y explicarlas, *enforcement*⁴, la capacidad de imponer sanciones a los que no hayan cumplido su deber y

³Para Schedler, *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno.

⁴Para Schedler, *Enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplan su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

receptividad a las solicitudes y expectativas de los ciudadanos. También existe rendición de cuentas centrada en dos aspectos diferentes: legal, que se refiere a la posibilidad de prevenir y castigar acciones ilegales, y de desempeño, que está orientada a controlar la ejecución de los compromisos del gobierno o las funciones del cargo público (The World Bank, 2004 citado en Isaza, 2012).

La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos (Olacfes, 2014, p. 15 Tomado de Díaz, 2016).

Es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, tanto como la evaluación de la gestión y cuya finalidad es la búsqueda de la transparencia de la gestión de la Administración Pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia y transparencia, en la cotidianidad del servidor público. (DAFP, 2014 Tomado de Díaz, 2016)

Díaz (2016) establece que estas definiciones dejan entrever el desarrollo del concepto de rendición de cuentas, al pasar de ser traducido como “*responsabilidad*”, a incluirse los elementos de información, transparencia y, posteriormente, las dimensiones de información, explicación y sanción. Así mismo, inicialmente se consideraba la rendición de cuentas como una herramienta, luego como un conjunto de estructuras y ahora como un proceso, que involucra no solo a la gestión pública sino también al control social.

1.2. Rendición de cuentas vertical

Se conocen varios campos de acción relacionados con la rendición de cuentas, el primero tiene relación con la rendición de cuentas vertical (electoral), la cual se define como un mecanismo para evitar los abusos de poder y de legitimidad política, guarda estrecha relación con las medidas que toma la sociedad frente a sus gobernantes vista desde las elecciones electorales y desde su papel como gobernantes puesto que una de las sanciones de sus actuaciones sería no reeligiéndolos. Frente a esto, Borowiak establece que *“La dependencia así producida, junto con un sistema bien diseñado de chequeos y contrapesos, permitiría un gobierno seguro sin amenazar las competencias del gobierno”* (Borowiak, 2007, p. 1004).

No obstante, una de las principales críticas que se encuentran frente a este modelo de rendición de cuentas está relacionado con la real capacidad de sanción, toda vez que en el mecanismo de representación política, el principal (sociedad) tiene en la práctica, menor poder que el agente (gobernante) (Rubenstein, 2007 Tomado de Isaza, 2012).

Isaza (2012), identifica los principales aportes frente al modelo de rendición de cuentas vertical, de los cuales se destaca la crítica efectuada por James Fearon, ya que dicho autor establece que es erróneo asumir que las elecciones son un mecanismo de sanción, y en esa medida, de control al comportamiento de los políticos. Según su estudio, los electores no votan para castigar a los políticos, sino para elegir entre diferentes tipos de políticos el que les parece que se va a desempeñar mejor en el futuro (Fearon, 1999).

Uno de los primeros puntos que analiza radica en que se requieren de unas condiciones que no se dan en la práctica, tales como la posibilidad de reelección, la cual no se da en todos los casos ni en todos los cargos, posteriormente establece que no existe información completa para los ciudadanos frente al comportamiento de los gobiernos, tampoco existe información clara para

los gobiernos sobre las preferencias de los ciudadanos, también agrega que no existe la aplicación del voto como sanción del comportamiento pasado, este se da como selección hacia futuro, no obstante, Fearon admite que se pueden dar cosas en los cuales la selección entre políticos utiliza información de su comportamiento pasado, situación que hace evidente la existencia de algún papel de sanción, por lo cual; Isaza (2012) plantea que las elecciones no funcionan como un mecanismo de sanción puro, sino como una mezcla entre selección de tipos y sanción, lo cual indica que no es indicado confiar en las elecciones como única o suficiente forma de rendición de cuentas.

Elster (1.999), agrega que hay tres ámbitos en los que una democracia requiere de la rendición de cuentas vertical, entre el gobierno y los ciudadanos, entre el gobierno y el parlamento, y entre la burocracia y el gobierno. Dichos mecanismos de rendición de cuentas tendrían que ser diferentes para cada una de estas relaciones, por lo cual las elecciones sólo sirven para la primera (gobierno – ciudadanos), la segunda (gobierno – parlamento) se aplica sólo a sistemas parlamentarios en los que el gobierno actúa en nombre del parlamento, en la tercera (burocracia – gobierno), hay una buena parte de las decisiones y acciones que no están sujetas al control electoral, y son las que realizan los funcionarios públicos no electos o la burocracia (Isaza, 2012).

El Banco Mundial (2004) identifica los siguientes fallos fundamentales en la aplicación de la idea de controlar a través de las elecciones:

“- Sólo controlan a funcionarios electos pero no a la mayoría de los funcionarios públicos (burócratas)

- Son separadas en el tiempo y envían demasiados mensajes en un solo gesto, no queda claro si están castigando, aceptando promesas, transmitiendo intereses, etc. La rendición de cuentas se diluye. Se premia a los que son mejores en hacer promesas y no a los que

tienen intereses públicos (Tomado de Isaza (2012) citando a Stokes, Przeworski, y Manin, 1999⁵).

- Los políticos son elegidos por pequeños grupos, lo que favorece el clientelismo y la captura del Estado.

- Adicionalmente, muchas veces hay problemas coyunturales como debilidad de las instituciones electorales, de los partidos, poco capital social, que reducen el efecto de las elecciones como mecanismo de control (TheWorld Bank, 2004).”

1.3. Rendición de cuentas horizontal

Hace referencia a *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado^{6”}*, supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí (O’Donnell, 2004).

Guillermo O’Donnell (2004) lo llama accountability horizontal (AH), es definida como el control mutuo entre diferentes organizaciones del Estado, es decir: *“La rendición de cuentas horizontal existe cuando un actor estatal tiene la autoridad – formal o informal – para pedir*

⁵T. de la a. En el original: “Governments are ‘accountable’ if citizens can discern whether governments are acting in their best interest and sanction them appropriately”.

⁶Guillermo O’Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

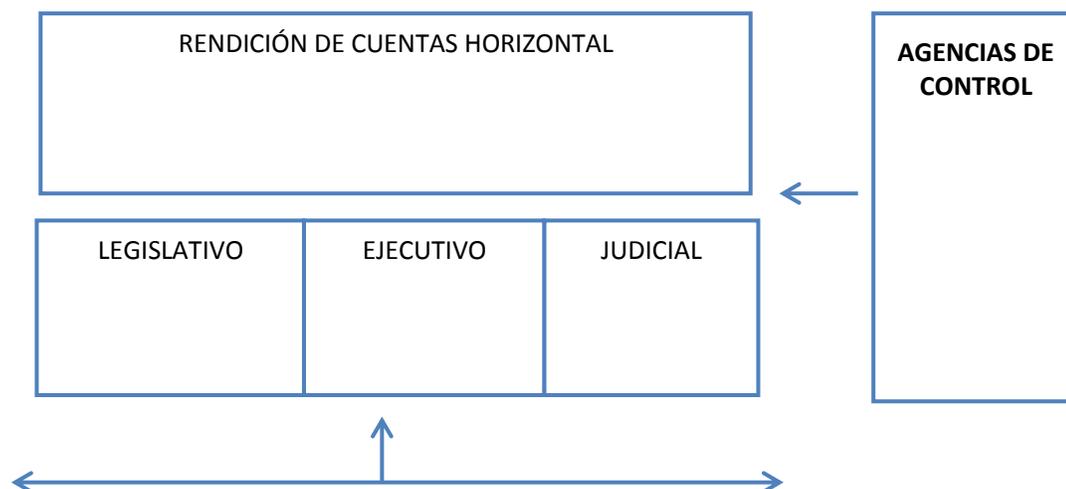
explicaciones o imponer penalidades sobre otro” (Jenkins, 2007).

Tiene como ventajas

“Controlar a los gobiernos [...] reduciendo así las posibilidades de un manejo arbitrario y personalizado de las instituciones públicas, previniendo la violación de los derechos de las personas y buscando protegerlos frente al riesgo de arbitrariedad por parte de los poderes públicos” (Hernández & Arciniegas, 2011) (Tomado de Isaza, 2012).

Se caracteriza por tener dos mecanismos, el primero se relaciona con AH de equilibrio, referida al balance entre los poderes públicos, y AH asignada o de agencia, que consiste en la delegación a agencias independientes de labores de control sobre los poderes públicos (O'Donnell, 2004), así mismo, dicho autor establece que democracia funcionaría mejor si se combinan estos tipos de rendición de cuentas con la electoral (Figura 1. Rendición de cuentas horizontal)

Figura 1. Rendición de cuentas horizontal



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Isaza (2012)

Así mismo, O'Donnell señala que:

“Las democracias contemporáneas en su intento por crear un diseño institucional que permita la AH, han reunido influencias de la democracia ateniense, el republicanismo y el liberalismo. Las dos primeras insisten en la gobernabilidad y la tercera en el control y la limitación del poder, a favor de la esfera privada y los ciudadanos como individuos y como fuente teórica de la soberanía”

Dicha relación debe ir ligada con la actividad de agencias que ejerzan el control de manera efectiva y con la custodia del Estado de derecho por órganos judiciales. Esto da origen a los dos tipos de rendición de cuentas horizontal. El énfasis está puesto en el control sobre el poder ejecutivo, el cual requiere de funcionarios de los otros poderes que estén dispuestos a actuar para evitar los excesos de este. (O'Donnell, 2004 Tomado de Isaza, 2012).

Finalmente, para Grant y Keohane existe una diferencia entre los controles horizontales, los cuales son un mecanismo de control previo para evitar que se cometan abusos, y la rendición de cuentas, que es un control posterior, que sanciona los abusos cuando ya han ocurrido, aunque también tiene un efecto disuasorio anterior (Grant&Keohane, 2005).

1.4 Teorías de rendición de cuentas alternativas

Existen conceptos complementarios a la rendición de cuentas horizontal planteada a partir de la noción de O'Donnell, son conocidos como rendición de cuentas “híbrida” por Jenkins (2007), permitiendo ilustrar el camino que ha tomado el debate sobre dicho tema. En este sentido, Grant y Keohane (2005), efectúan una síntesis de los requisitos para que exista una rendición de cuentas de cualquier tipo, el gobierno (al que denominan powerwielder) es el que

detenta el poder, y los ciudadanos (accountability holders) son quienes ejercen o detentan la rendición de cuentas.

Bajo esta línea, el primer requisito es que existan estándares para el comportamiento del gobierno, los cuales deben ser conocidos por éste y legítimos también para los ciudadanos. Con el tiempo, los estándares pueden ser modificados por los actores. El segundo es que exista información de buena calidad sobre el comportamiento del gobierno, es decir transparencia. El tercer elemento es que los ciudadanos tengan capacidad de sancionar efectivamente al gobierno (Isaza, 2012).

Isaza (2012) resume la teoría planteada por Grant y Keohane, afirmando que los detentadores de rendición de cuentas, al ser los afectados por las acciones de los gobernantes, pueden tener derecho a participar en las decisiones (modelo participativo), o pueden simplemente delegar el poder y mantenerse alejados de la toma de decisiones (modelo delegativo). Los detentadores de poder, de la misma manera, se pueden entender como agentes instrumentales o como autoridades discrecionales.

1.5 Rendición de cuentas social.

La rendición de cuentas vertical directa o social es definida por Peruzzotti & Smulovitz (2002) como aquella en la que el control lo ejerce la sociedad, pero no ya a través de elecciones, sino con su voz y su participación en la denuncia de los abusos o desviaciones de los gobernantes. Se asemeja al modelo de democracia directa de Grant y Keohane, dicha teoría aduce que las elecciones no son la única manera por medio de la cual los ciudadanos pueden ejercer control sobre sus gobernantes. También lo pueden hacer de manera más directa, presionando, cuestionando y pidiendo explicaciones sobre la gestión del gobierno, y en algunos

casos, sancionando de manera simbólica (pérdida de confianza y de reputación), o de manera efectiva (destitución, revocatoria del mandato) a quienes no actúan de la forma esperada en nombre del interés general (Isaza, 2012).

Para Peruzzotti y Smulovits (2002):

- “La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 32).

De esta forma se considera que los ciudadanos deben hacer un control directo sobre los gobernantes, movilizándose para pedir explicaciones, estando permanentemente informados y adquiriendo la capacidad de sancionar (al menos moral o simbólicamente) a los gobiernos que no cumplen con el desempeño esperado o que violan la ley. Los instrumentos principales para hacerlo son la “intensidad y la visibilidad de la ‘voz’” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 35).

Joan Subirats resume este tipo de rendición de cuentas como: “Ser responsable ante los ciudadanos, no sólo implica estar dispuesto a ser periódicamente juzgado por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y oyendo lo que se dice al respecto” (Subirats, 1996).

1.6 Rendición de cuentas diagonal

Finalmente, dentro de la teoría se encuentra la rendición de cuentas diagonal, la cual se da cuando la sociedad entra a formar parte de agencias de control horizontal, tales como consejos ciudadanos para examinar el presupuesto o para controlar periódicamente los resultados de la gestión (TheWorld Bank, 2004). Se habla también de la rendición de cuentas *horizontal guiada por la sociedad* (TheWorld Bank, 2004), la cual consiste en la presión de la sociedad a los organismos de control para que sancionen a los gobernantes que se lo merecen, es decir, para que ejerzan de una manera más efectiva su función. Es la utilización del concepto de O'Donnell de AH, pero introduciendo una participación de la sociedad para controlar a los que controlan (Isaza, 2012).

Este método presenta retos en cuanto a su implementación, toda vez que se espera que las agencias de control independientes se alíen con los ciudadanos para ejercer vigilancia sobre proyectos o gestiones concretos y de esa manera se suplan las dificultades tanto de la rendición de cuentas horizontal (la posible falta de distancia y autonomía) como de la social (la incapacidad para sancionar). (Isaza, 2012).

1.7 Las EFS y su función como mecanismos de rendición de cuentas horizontales

En la rendición de cuentas toma mayor relevancia la gestión que desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), se efectúa a partir de los sistemas de control horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas. Peruzzoti (2008) establece que a diferencia de otros tipos de controles intra-estatales que forman

parte del sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos, las EFS están organizadas exclusivamente alrededor de una lógica procedimental. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas.

O'Donnell (2005) distingue entre instituciones de *balance* y *asignadas* en su análisis de *accountability* horizontal, las primeras hacen referencia al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos. Las segundas, en cambio, refieren a una función más específica de fiscalización de agencias estatales y de provisión de información sobre otras agencias y actores estatales. Como señala Charles Kenney, este último subtipo de mecanismos representa una tercera dimensión de la idea de auto-control por parte del estado que se distingue tanto de la lógica de división de poderes como de la de pesos y contrapesos (Kenney 2005:81). La función de las EFS es el prevenir, desalentar, detectar, y/o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos (Peruzzoti, 2008).

O'Donnell (2005) establece que las agencias asignadas representan un necesario complemento al principio de división de poderes y al mecanismo de pesos y contrapesos. Muchas de ellas fueron creadas a fin de subsanar lo que se consideraba como deficiencias o baches que las instituciones de balance no lograban cubrir adecuadamente. Existe una importante diferencia en cuanto a la lógica institucional que caracteriza respectivamente a las agencias de balance de las asignadas. El accionar de las agencias de balance es de carácter intermitente y reactivo: por lo general intervienen sólo una vez que la trasgresión ya ha sucedido (O'Donnell 2002:92). Las agencias *asignadas* se distinguen de las de *balance* en tres aspectos:

a) *Están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas* y por lo tanto la ejercen de forma continúa.

El objetivo de las EFS como institución es el evitar potenciales actos de corrupción o transgresiones de procedimiento. Las EFS son los garantes de que los funcionarios y la burocracia estatal se atengan a las disposiciones legales y administrativas vigentes. En este aspecto, cumplen un papel central de verificación a fin de determinar que las agencias estatales cumplen de manera efectiva con los procedimientos administrativos y legales establecidos.

A diferencia de las agencias de balance, este tipo de organismos esta funcionalmente especializado en tareas de fiscalización y su éxito se mide en relación a su capacidad de desalentar acciones inapropiadas o ilegales por parte de funcionarios públicos y de detectar irregularidades cuando éstas ocurren. La tarea de control puede adoptar dos modalidades, de patrulla policial o de alarma de incendio (McCubbins) (Peruzzoti, 2008).

El trabajo que ejercen las EFS de los cuales se desprende el poder de sanción formal o no, permite que la agencia de control en su labor de fiscalización determinar si existe algún hecho punible de funcionarios públicos en contra de la administración pública, para lo cual tiene la potestad de remitir el caso a la autoridad correspondiente para que imponga sanciones. Es decir, el accionar de la EFS obliga a la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción.

b) *Su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos.* Uno de los puntos importantes dentro de la gestión de las EFS tiene relación con el nivel de profesionalización y la capacidad técnica de sus funcionarios, ya que es garantía de su buen funcionamiento, además que su carácter apolítico permite restarle dramatismo a sus decisiones, y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos (Peruzzoti, 2008). Por lo cual, la legitimidad y eficiencia de las mismas se garantiza a través del establecimiento de concursos idóneos y de una carrera meritocrática de manera de asegurar su autonomía e independencia con respecto a los

poderes políticos de turno.

En dicho sentido, el fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo tendría que ser un objetivo central de toda EFS. Siendo fundamental establecer:

- *Procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios, la existencia de un sistema de tenure o estabilidad profesional*
 - *Salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios*
 - *Criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias*
- c) *Sus actividades y funciones están insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones (O'Donnell 2002:89).*

“La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. Los distintos tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente. El análisis del estado de la rendición de cuentas en cada caso nacional deberá tomar como punto de partida una perspectiva relacional sobre el control donde el tema de las interrelaciones entre diversas agencias y mecanismos aparece como un aspecto central para el buen funcionamiento del sistema de control intra-estatal u horizontal”.

1.8. Rendición de cuentas en América Latina

El proceso fortalecimiento de rendición de cuentas en América Latina ha tenido como socio a la Asociación Internacional de Administración de Ciudades (ICMA por sus siglas en Inglés), la cual está integrada por una asociación gremial de administradores profesionales de

gobiernos locales, la cual tiene experiencia de más de 90 años promoviendo la excelencia en la gobernabilidad local a través del desarrollo y la promoción de la administración de los gobiernos locales a nivel mundial (Cifuentes, 2009)

El planteamiento conceptual del ICMA es:

“La relación entre los ciudadanos y los gobiernos, quienes elegidos o nombrados para atender los asuntos públicos y administrar el patrimonio público, pueden minimizar la obligación de asegurarse del principio de la definición básica de la democracia, la intervención de la sociedad en el gobierno. Lo cual debe generar un sistema de comunicación y participación en ambos sentidos. Eso que hoy en día comúnmente se le denomina "Rendición de cuentas"⁷.

Adicionalmente, Cifuentes (2009) sustenta que el planteamiento conceptual del ICMA

“proporciona la base fundamental de que el gobierno no debe comportarse como una entidad que dicta todo sin considerar a los que sirve, porque de hacerlo así, contradice lo que debe ser la esencia de un gobierno, y sobre todo, el gobierno que se jacte de ser democrático, el servir a la sociedad. Por tal razón, el eje central del gobierno es la rendición de Cuentas, acercando al ciudadano al Estado y su operación”.

Finalmente, ICMA, propone que.

“Mientras tanto, deberemos seguir en la brega motivados por aquel juramento de los Atenienses, de entregar la ciudad, no solo no menos, si más y mejor y más bonita de lo que nos fue entregada. Es nuestra meta como padres y madres de la nueva generación y como ciudadanos de nuestra comunidad” (Momigliano, 1984. Tomado de Cifuentes, 2009).

⁷ Reflexiones y Prácticas del Buen Gobierno, COPARMEX e ICMA, www.icma.org/latinoamerica, 2003. Tomado de Cifuentes, 2009.

1.9 Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en México y la perspectiva inglesa (Cifuentes, 2009).

Andreas Schendler (colaborador del IFAI) plantea la rendición de cuentas basado en el concepto anglosajón del *accountability* termina con el reconocimiento intelectual y político de sus alcances y sus límites. Para él:

“La rendición de cuentas, nos dice, es “un concepto modesto” que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder” (Schendler, 1999. p. 15. Tomado de Cifuentes, 2009).

Así mismo, Schendler (1999) establece que

“la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados. Para tal efecto el gobernado debe tener la disposición de hacerlo, apoyado en mecanismos de análisis de datos y aplicación de políticas de gobierno, construyendo una comunicación permanente que facilite la interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos. De igual manera, generando mecanismos sancionatorios en caso de presentarse malas actuaciones por parte de los servidores públicos”.

Así pues, surge entonces el concepto de “answerability”, que representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas. En este sentido, la rendición de cuentas, como postula una definición enciclopédica, es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan

por sus acciones” (Hickok, 1995). Esta rendición de cuentas se fundamenta en aspectos como la capacidad de recibir información, argumentarla y contra-argumentarla, y la posibilidad de aplicación de sanciones para dejar de lado un posible objetivo publicitario y convertirse en un acto de responsabilidad (Cifuentes, 2009).

1.10 Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

INTOSAI es la organización profesional de las instituciones fiscalizadoras superiores (EFSs) que funciona en los países que pertenecen a las Naciones Unidas o a sus agencias especializadas (1870 miembros) desde 1953,

“...es la organización central para la fiscalización pública exterior, proporciona un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia, y el prestigio de las distintas EFS’s en sus respectivos países” (Intosai, 2006)

En dicho sentido, las EFS’s juegan un rol central en la auditoría de cuentas gubernamentales y operaciones, y en la promoción de gerencias financieras sólidas y responsabilidad (answerability) en los gobiernos.

Cifuentes (2009) sustenta que INTOSAI destaca la importancia del control interno en las entidades públicas, plantea que un sistema de control interno efectivo, sin importar cuán bien concebido y administrado puede ser, puede dar sólo una seguridad razonable (no así absoluta a la gerencia sobre el logro de los objetivos de la entidad o sobre su supervivencia). La estructura

organizacional define las áreas claves de la entidad respecto de la autoridad y responsabilidad. La delegación de autoridad y la responsabilidad se relacionan con la manera como se asignan a través de la entidad. Puede no haber asignación de autoridad o una responsabilidad que no sea reportada.

1.11 Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)

EURORAI es la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público- es un proyecto de cooperación entre órganos de control del sector público en Europa que facilita el intercambio de experiencias y hace posible avanzar en el área común del control financiero del sector público regional y local con el objetivo de garantizar una mejor utilización de los fondos públicos (Eurorai, 2004). Dentro de sus objetivos están:

- Fomentar y propiciar la cooperación entre las diversas instituciones fiscalizadoras en los distintos ámbitos que comprenden sus actividades,
- Propiciar el intercambio de conocimientos y experiencias en la fiscalización de los ingresos y gastos públicos
- Mantener informados a sus miembros permanentemente sobre la legislación, organización y funcionamiento de las diferentes instituciones de control del sector público.
- Promover el estudio de las materias relacionadas con la fiscalización.
- Fomentar la organización de intercambios y de cursos de perfeccionamiento para el personal al servicio de las instituciones miembros de EURORAI.
- Elaborar una adecuada definición de la terminología utilizada en cada país, de forma que

permita la aproximación de los procedimientos de fiscalización.

El V Congreso de EURORAI del año 2004 en torno a la labor de las EFS's, puso de manifiesto que *“La nueva gestión pública y la modernización de la Administración, un reto para el control externo del sector público”*, para lo cual EURORAI se encamina a la toma de medidas que permitan agilizar el funcionamiento de la Administración, ya sean de carácter legislativo o de gestión, facilitan el control externo y, por lo tanto, garantizan una mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos. De igual manera, destaca el hecho de que cuantas menos barreras burocráticas, más cercanía entre la ejecución y la fiscalización, mayor control sobre los poderes públicos y, en definitiva, mejores condiciones para construir una administración al servicio de los ciudadanos (Cifuentes, 2009). En dicho congreso se destacan las siguientes ponencias frente a la rendición de cuentas:

“Norbert Hauser, vicepresidente del Tribunal de Cuentas Federal de Alemania, plantea la evolución de la Administración Pública hacia modelos de gestión y rendición de cuentas más “de mercado”, lo que conlleva una evolución paralela de los Órganos de Control. Afirmando que su función debe aproximarse a la de un asesor empresarial.

Daniel Lamarque, Presidenta de la Cámara Regional de Cuentas de Alta Normandía, reflexionando sobre esta misma evolución, concluye sobre la importancia de la “cultura del rendimiento” que obliga a los Órganos de Control, a su aplicación tanto en la realización de los controles como en nuestra propia organización.

Robert W. Black, Auditor General de Escocia, transmite su experiencia en el análisis de rendimiento al servicio del Parlamento escocés. Se destacan dos aspectos: la organización del personal en grupos de especialistas por áreas y el trabajo conjunto con inspectores y organizaciones relacionadas con los campos analizados.

Esta misma idea de evolución hacia el control del rendimiento, se corrobora en las palabras de Daryl Wilson, Auditor General de New Brunswick en Canadá, haciendo énfasis en la importancia, para la Administración y el administrado, de realizar mediciones en términos de resultados y objetivos, lo que da lugar a la realización de informes no financieros, sobre los cuales nos ha transmitido un ejemplo de sus experiencias.

Las cuestiones planteadas a los ponentes ponen de manifiesto la inquietud de los componentes de los distintos órganos de control sobre los planteamientos realizados y sobre la evolución del trabajo de fiscalización en una sociedad cambiante que pone nuevos retos a nuestro trabajo”.

En conclusión, los planteamientos anteriormente expuestos tienen que formar parte de la estrategia a seguir por nuestras instituciones tanto en la gestión como en el control, para poder seguir hablando de una administración pública eficiente y volcada en el servicio al ciudadano garantizando la transparencia⁸

1.12 Modelos internacionales de Control Fiscal

En esta sección se mostrará la evolución de los diferentes modelos de fiscalización que abordan la metodología y las técnicas utilizadas en este trabajo para efectuar un análisis comparativo de su funcionamiento. De esta forma se revisarán los modelos de fiscalización estructurados en Alemania, Italia, España, Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Bolivia y finalmente, Colombia. Si bien los diferentes trabajos no se enfocan de manera directa en explicar la funcionalidad del control fiscal, brindan elementos

⁸Palabras de Ma Asunción MACHO BERROYA, Presidenta del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, V Congreso de EURORAI, celebrado en Barcelona los días 18 y 19 de octubre de 2004. Tomado de Cifuentes (2009).

valiosos para entenderlos bajo los lineamientos propios de su evolución, en contraste este estudio analiza el actual modelo colombiano por medio de exploración de datos estadísticos, además del diseño de indicadores desempeño y otras técnicas explicadas en el aparte metodológico de esta investigación.

Groisman y Lerner (2000) establecen que la evolución de la estructura del control fiscal se sustenta en tres modelos funcionales que vienen desde el ordenamiento clásico hasta la modernización del mismo, siendo el primero la Corte de Cuentas visto desde la órbita del poder ejecutivo y al mismo nivel de los jueces, tal como ocurre con la Corte de Cuentas de Francia, en segundo lugar; está la Corte de Cuentas estructurada desde el poder judicial y autónomo de fiscalización, tales como el modelo de Tribunales de Cuentas de Alemania y España. Y en tercer lugar, está el modelo de contraloría y/o Auditoría, estructurado como órgano autónomo ubicado desde la órbita del Congreso como una extensión del mismo referente a la labor de fiscalización sobre el manejo de fondos públicos, se conoce como modelo angloamericano ejemplificado por la General Audit Office (GAO) de los Estados Unidos de América y la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG).

En el modelo Angloamericano, las Auditorías no tienen funciones jurisdiccionales, es decir, de carácter judicial, mientras que las Cortes de Cuentas tienen funciones judiciales con relación a la determinación de responsabilidades contables; en otros casos, puede promover los procesos respectivos (Corte de Cuentas de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas de la República Federal Alemana). Así mismo, en algún momento de la historia, las auditorías tuvieron funciones de “control previo” y en su evolución la mayoría de ellas dio el salto cualitativo al control de gestión y a la auditoría integral (Por ejemplo la GAO cesó en esta función hacia los años cuarenta del siglo XX).

Finalmente, aunque son modelos conceptuales, algunas Entidades de Fiscalización Superior (EFES) integran los modelos dentro de su diseño de control fiscal, como ocurre en algunas contralorías de Sur América, que tuvieron influencia por las misiones encabezadas por Kemmerer a principios del siglo XX, algunos países como Chile y Colombia conservan funciones propias de cortes de cuentas para la determinación de responsabilidades fiscales, los cuales se pueden ver como una fusión entre el modelo de control anglosajón, orientado hacia la auditoría, y el de una corte de cuentas que determina o declara responsabilidades (Naranjo-Gálvez, 2007).

1.12.1 Alemania

Se rige por un Tribunal de Cuentas Federal (TCF), *bundesrechnungshof* (Bundesrechnungshof, s.f.), es una institución independiente y cuenta con Tribunales de Cuentas en cada uno de los 16 Estados Federados (*Laender*) que integran la República Federal Alemana (Engels, 2002), está sujeto sólo a la Ley, está por fuera del Ejecutivo y del Legislativo, también actúa como órgano consultivo de ambos poderes. Los tribunales de cuentas de los *Laender*, son independientes entre sí y respecto al TCF, no existen entre ellos vínculos de rango ni de jerarquía, ni la posibilidad de que alguno dirija o inspeccione el trabajo de los otros (Stern, 1995). El TCF, realiza control al Gobierno Federal y de la gestión financiera de los *Laender* y asesora al Parlamento (*Bundestag*) en términos fiscales. Los *Laender* efectúan auditorías de las ejecuciones realizadas por los Estados Federados, cuando estos fondos o programas afectan tanto recursos federales como estatales, se conforman grupos de trabajo para la realización del control respectivo (Engels, 2002).

El TCF, se integra por 63 funcionarios, el presidente y el vicepresidente son elegidos por el Legislativo para un periodo fijo de 12 años, todos los magistrados tienen independencia judicial, su status Constitucional es similar al de los jueces, y un tercio de ellos deben ser abogados. La fiscalización del TCF abarca todos los elementos de la auditoría integral, incluye la auditoría de certificación y de regularidad (examen de la cuenta del Estado y auditoría financiera y de regularidad contable presupuestal) y el examen de la rentabilidad de la gestión presupuestal y económica (auditoría de control de gestión y resultados) de todo el Gobierno Federal. El TCF no tiene funciones jurisdiccionales, cuando ocurre un hecho que prueba situaciones que comprometen la responsabilidad civil de servidores públicos, debe informar a la institución respectiva del Estado, la cual tiene el deber de iniciar el proceso a que haya lugar.

1.12.2 España

Al igual que Alemania, cuenta con un Tribunal de Cuentas (TC) (Tribunal de Cuentas, 2017), de orden central y tribunales de cuentas de las comunidades autónomas. Su estructura tiene un sistema de control interno que consta de dos niveles: (i) el ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y, (ii) el control interno que implementan y llevan a cabo las propias entidades objeto de control. La intervención de los órganos de fiscalizaciones realizada a los presupuestos y gastos, se efectúa control al control interno por medio de su función interventora y de control financiero, en lo contable lleva a cabo la gestión de la contabilidad pública, y se encarga de la formación de las cuentas económicas del sector público (Naranjo-Gálvez, 2007).

El TC cuenta con 12 consejeros designados por las cortes generales (Parlamento Español) para un periodo de 9 años, son independientes e inamovibles, tienen status legal al igual que los jueces. Así mismo, cumplen dos tipos de funciones: fiscalizadora y jurisdiccional, la primera implica la evaluación de la totalidad de la actividad económico – financiera del sector público con principios de legalidad, eficiencia y economía, es externa, permanente y consultiva, y la segunda; se relaciona con procesos de enjuiciamiento, orientados hacia la definición y declaración de la responsabilidad contable, es decir; se trata de establecer responsabilidades frente a delitos en contra de los fondos o bienes públicos.

1.12.3Italia

Al igual que España y Alemania, la estructura de fiscalización en Italia se basa en Tribunal de Cuentas, llamado Corte de Cuentas italiana, fue establecido a partir del modelo de la “*Cour des comptes*” de origen Francés creado en 1807, al igual que la Corte Francesa, tiene carácter de magistratura y desarrolla funciones jurisdiccionales y de control. El TC está conformado por tres asambleas, la primera se encarga de la gestión de control y las otras dos de la parte Jurisdiccional, son encabezadas por el Presidente de la Corte o TC, los magistrados del TC son elegidos a través de concurso público (Fundación ¿Hay derecho?, 2016).

El TC tiene tres funciones principales: control preventivo, control de gestión y control financiero -contable y de derecho auxiliar al Parlamento-. El control externo tanto en las entidades autónomas como en el Estado, lo hace el TC con el fin de garantizar mayor originalidad y confiabilidad, a diferencia de los regímenes pluralistas que optan los Estados Federales, también Europeos. Cabe mencionar que las funciones jurisdiccionales que ejerce el TC son “juicios de responsabilidad administrativa”, es decir; juicios de responsabilidad en

materia patrimonial, de todos los administradores, dependientes públicos y sujetos ligados con la administración pública.

1.12.4 Unión Europea

Cuenta con un Tribunal de Cuentas (TCE) (Unión Europea, 2017) que nace a partir del tratado de Bruselas de 1975, en el que surge la necesidad de contar con un órgano externo de fiscalización a nivel de la Comunidad Económica Europea dado el desarrollo de su proceso de integración, entra en funciones en 1977. El tratado de Maastricht de 1993, incrementó la autoridad del Tribunal, otorgándole el carácter de institución de la Comunidad Europea, luego en el tratado de Ámsterdam de 1997, fue reconocido no sólo como institución de las comunidades, sino también de la Unión Europea (UE), es una de las cinco instituciones, al lado del Parlamento, la Comisión, el Consejo y la Corte Europea de Justicia. Su función específica es el control del manejo financiero como ente de auditor externo, no tiene capacidad jurídica pero contribuye a mejorar la gestión del presupuesto de la UE por parte de la Comisión Europea e informa sobre las finanzas de la Unión.

Audita los ingresos y gastos, supervisa a cualquier persona u organización que maneje fondos de la UE, efectúa informes de sus sospechas de fraude, corrupción u otras actividades ilegales a la Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude (OLAF), elabora un informe anual para el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE y facilita dictámenes periciales a los responsables políticos de la UE sobre cómo mejorar la gestión financiera y la rendición de cuentas a los ciudadanos, el tribunal es independiente de las instituciones y organismos que audita, los miembros del Tribunal son nombrados por el Consejo previa consulta al Parlamento Europeo, para un mandato renovable de 6 años, uno de los miembros es elegido como presidente por un periodo de 3 años, también renovable.

Lleva a cabo tres tipos de auditorías, financieras, de conformidad y de resultados, está dividido en cuatro grupos de auditoría: de políticas agrícola común, de medidas estructurales y políticas internas, de ayuda externa y auditoría, y de recursos propios, gastos administrativos e instrumentos financieros; un grupo de desarrollo de auditoría y reporte que coordina el informe anual del Tribunal y el apoyo de auditoría de sistemas, y otro para la emisión de dictamen de conformidad contable (Unión Europea, 2017).

1.12.5 Estados Unidos de Norteamérica

Tiene una Entidad Superior de Auditoría en el nivel Federal denominada la Government Accountability Office (GAO, por sus siglas en inglés) (Government Accountability Office, s.f.), la cual tiene dos formas de auditoría pública; por un lado están las Entidades Superiores de Auditoría (ESA) dependientes del Legislativo de los Estados Federados, existentes en cerca de cuarenta de ellos; y por otro, los auditores electos por voto popular en quince de ellos, en algunos Estados concurren un auditor electo por voto popular y una entidad de auditoría dependiente de la legislatura. La GAO examina cualquier programa o actividad en la cual intervengan fondos Federales, mientras que las ESA, la de los Estados, concentran su trabajo en los programas o actividades financiados con fondos Federales, el control lo llevan a cabo sus auditores o firmas privadas de contadores públicos, siguiendo los estándares fijados por la GAO (Younes, 2000).

La GAO se concibió inicialmente como una oficina de auditoría del Gobierno Central Federal y al mismo tiempo oficina de contabilidad, hacía control previo sobre ciertos gastos, aprobación de pagos anticipados y auditoría superior sobre los soportes de pago, también; estaba encargada de llevar registros contables, fue creada inicialmente como entidad gubernamental

independiente del Gobierno; no dependiente del Congreso, aunque debía atender los requerimientos de información del Legislativo.

Sus principales reformas se dieron entre 1,945 y 1,950 (Reorganization Act. de 1945, Government Corporation Control Act de 1945 y Budget and Accounting Act de 1950) fue reorganizada y quedó establecida como una derivación del Congreso, encargada de auditar las entidades con participación mayoritaria estatal por medio de una auditoría posterior e integral, abandonando el control previo y las funciones contables. El Contralor General (*Comptroller General*) es designado por el Presidente con visto bueno del Senado, por un periodo fijo de 15 años sin posibilidad de reelección. En el contexto de estas leyes, el término auditoría comprensiva hace relación a la verificación de la fidelidad, eficiencia y eficacia en la utilización de fondos públicos (Sánchez, Naranjo, Gálvez y Rincón, 2005).

La GAO establece los estándares de auditoría de las Entidades Superiores de Auditoría que funcionan en los estados federados, las cuales funcionan como modelo de actuación con relación a la auditoría pública en los Estados Unidos, siendo aceptada a nivel estatal y exterior, y adoptados por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Así mismo, se puede mencionar que dentro de la auditoría externa realizada por la GAO, se encuentra el control interno, el cual se efectúa por un inspector general y por las mismas administraciones gubernamentales, cada dependencia administrativa del Gobierno Federal debe implementar medidas de control interno bajo su responsabilidad. La GAO no tiene funciones judiciales, aunque sí tiene la posibilidad de promover procesos e investigaciones cuando adviertan irregularidades.

1.12.6 Canadá

La institución encargada de los procesos de fiscalización es la *Office of the Auditor General of Canadá* (OAG por sus siglas en inglés) (Office of the Auditor General of Canadá, s.f.), fue creada en 1878 y se rige actualmente por la Ley del Auditor General de 1977, efectúa auditorías en el gobierno federal y en los tres gobiernos territoriales, existentes en este país. Los sujetos de control y vigilancia son todas las entidades del Gobierno Central, sus entidades vinculadas y los fondos especiales dentro y fuera del País. El Auditor General es elegido por un período de diez años, es un integrante del Parlamento y forma parte del cuerpo Legislativo del Congreso, es independiente de los parlamentarios pero puede recibir sugerencias inherentes a sus funciones por parte del Parlamento, la OAG efectúa tres tipos de auditorías: Auditorías Financieras; Exámenes Especiales y Rendición de Cuentas o Auditoría de Resultados, determinando la eficiencia y eficacia en la gestión realizada por entes vigilados.

1.12.7 Latinoamérica y el Caribe

Esta región cuenta con una Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, s.f.), según dicha institución, es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, nace en 1963 ante la necesidad de un foro superior para el intercambio de experiencias y conocimiento relacionados con fiscalización y control gubernamental, y fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre sus instituciones. Cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla

tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe. Establece como condición indispensable para participar en ella, la existencia de vinculación previa con la Organización de las Naciones Unidas. Con referencia a la Organización INTOSAI, no existen vínculos de dependencia, sino de coordinación. La integran 24 países, en los que se destaca Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Perú, Venezuela, España y Colombia (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, s.f.).

Las naciones afiliadas a esta organización, tienen modelos de fiscalización diferentes entre sí, a continuación, se describen algunos, a saber:

1.12.8 Argentina.

Dicho país en términos de control fiscal se rige por un modelo de Tribunal de Cuentas de la Nación (Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, s.f.), que sustituyó a la Contraloría General de la Nación, hace presencia en cada uno de los municipios o subregiones del país y tiene funciones jurisdiccionales, tiene como función la revisión de las cuentas de inversión de las rentas públicas, el control que efectúa es externo y posterior, centrado en los aspectos legales y numéricos.

El Tribunal de Cuentas se integra por cinco vocales, los cuales deben poseer títulos como contadores públicos, son designados por la rama ejecutiva a través del Ministerio de Hacienda con aprobación del Senado. Posee autonomía administrativa y financiera, cuenta con su propio presupuesto anual de gastos. Le corresponde efectuar juicios administrativos de

responsabilidad a los funcionarios implicados en perjuicios al Estado, no obstante, no cuenta con funciones jurisdiccionales, por lo que la ejecución de sentencias y el cobro coactivo de las multas impuestas a funcionarios, lo efectúa la Procuración del Tesoro (Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, s.f.).

1.12.9 Venezuela

A partir de las reformas que se produjeron en Colombia con la Misión Kemmerer para la creación de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, s.f.), Venezuela acudió a la experiencia colombiana para la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional en 1938. La contraloría venezolana tuvo rango constitucional en el año 1947, con la promulgación de la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, ratificado en la Constitución de 1961, año en que se instituyó la denominación de Contraloría General, sostenida con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999, la cual fortaleció la autonomía funcional, administrativa y organizativa de la CGR y la Defensoría del Pueblo, es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y nacionales y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.

Actualmente se rige por la Ley Orgánica de la CGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 2001, la cual define el Sistema de Control Interno y los responsables de su funcionamiento, permite al contralor establecer la forma, oportunidad y el órgano de control fiscal ante el cual rinden cuenta los órganos y entes de la administración pública, los concursos públicos para designar a los titulares de los órganos de control fiscal, la competencia de estos órganos para imponer multas, los generadores de responsabilidad administrativa, imponer

suspensión del cargo sin goce de sueldo, inhabilitación para la función pública y la posibilidad de exigir la presentación periódica de la Declaración Jurada de Patrimonio, además de acciones que faciliten la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

1.12.10 Chile

Cuenta con un modelo de fiscalización de Contraloría gracias a la influencia ejercida en Latinoamérica por la Misión Kemmerer, el órgano superior de control fiscal de la administración pública es la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República de Chile, s.f.), con rango Constitucional desde 1943, tiene autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos, 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. Su labor es fiscalizar desde el ordenamiento jurídico, contable y financiero, con el objeto de cautelar el principio de legalidad con sujeción a los procedimientos que la ley contempla y utilizando los recursos públicos eficiente y eficazmente. El Contralor General de la República es nombrado por el Presidente de la República en común acuerdo con el Senado.

Constitucionalmente este orden de fiscalización tiene tres funciones principales; de fiscalización, de tribunal de cuentas y de funciones complementarias, todas desde el ordenamiento jurídico de las funciones y ejecuciones del gasto del Estado. Dentro de su proceso de auditoría, efectúa evaluaciones y análisis posterior de las operaciones que ejecutan las instituciones del Estado, puede iniciar juicios de cuentas en contra de funcionarios o ex funcionarios cuando con motivo de la administración de los recursos entregados a su custodia han actuado ilegalmente con dolo o negligencia, provocando daño al patrimonio público.

No obstante lo anterior, carece de potestades sancionatorias pero puede efectuar las debidas denuncias a la justicia ordinaria en caso de delitos en contra de los fondos del Estado. No cuenta con autonomía financiera, la aprobación y ejecución de su presupuesto está sometida a las mismas reglas que el resto de los servicios públicos, lo que supone la iniciativa legislativa del Presidente de la República.

Al igual que en Colombia, tiene un esquema en el cual las contralorías regionales actúan como órganos descentralizados, funcionan en cada una de las regiones a excepción de la Metropolitana, cada una tiene su propia estructura y realiza las funciones de toma de razón, auditoría, registro, y otras, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

1.12.11 Perú

La estructura de fiscalización se basa en el modelo de Contraloría, el ente supremo de control fiscal es la Contraloría General de la República (La Contraloría General de la República, s.f.), es una entidad descentralizada de derecho público, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera conforme a la ley orgánica, tiene como misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, rinde cuentas al Congreso de la República. El Contralor General es designado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo por siete años. El Sistema Nacional de Control en el Perú está conformado por: organismos, disposiciones legales y reglamentarias y marco normativo.

La CGR es el órgano rector del sistema, cuenta con contralorías regionales descentralizadas, con órganos de auditoría interna en los poderes del Estado y en las entidades sectoriales, ministerios, entidades públicas, organismos autónomos, regiones, gobiernos locales y empresas estatales.

1.12.12 Bolivia

La estructura de fiscalización de Bolivia, se basa en el modelo de Contraloría (Contraloría General del Estado, s.f.), es la institución que ejerce el control externo superior, el Contralor es nombrado por 10 años y depende del Presidente, una vez nombrado, tiene la misma autonomía que los ministros de la Corte Suprema de Justicia, cuenta con independencia operativa, técnica y administrativa para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.

El control fiscal que ejerce es posterior y se le hace a las instituciones del sector público o con mayoría patrimonial, así mismo, el órgano central establece el estándar de control interno y externo, cuenta con dependencias autónomas de los gobiernos departamentales y municipales, hace la vigilancia normativa de los sistemas contables del Estado a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas. No tiene funciones judiciales, aunque sí en la evaluación de los informes de auditoría interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo, el Contralor General puede emitir un dictamen de responsabilidad administrativa, el cual es remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva para que se inicie el debido proceso.

1.13 Colombia

La importancia del control fiscal se evidencia en Colombia desde la época del Descubrimiento, La Conquista y la Colonia, ya que en los siglos XVI a XVII la Corona Española siempre se preocupó por el control de los fondos y bienes que poseía en estos territorios

(Younes, 2015). Una de las primeras instituciones de fiscalización instauradas en Colombia, fue el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, creado en la época de la Colonia (1511), posteriormente se transformó con la creación de los Tribunales de Cuentas (1605), ambos de gran importancia para los intereses económicos de la Corona Española (Vásquez, 2000).

Después del proceso de independencia, se crea el Tribunal de Cuentas Superior de Hacienda (Constitución de Antioquia, 1812), a cargo de la Contaduría General de Hacienda conformada en el año 1824.

En 1832, la Contaduría General de Hacienda se transforma como órgano de Estado dependiente del poder Ejecutivo, con el objeto de examinar las cuentas anuales a cargo de los funcionarios públicos, en 1840 sufre nuevos cambios pero conservando su objeto institucional.

Nuevamente, en 1847 se establece la Ley Orgánica de la Administración de Hacienda Nacional por medio de una Corte de Cuentas con gran influencia en el Poder Ejecutivo, en 1850 se reemplaza con la creación de la Oficina General de Cuentas, cuyos miembros eran nombrados por el congreso.

En 1898 se restablece la Corte de Cuentas conformada por 10 magistrados elegidos para un periodo de cuatro años, tenía como funciones la de “examinar las cuentas que rindieran los funcionarios de manejo; la imposición de sanciones a tales funcionarios por infracciones o delitos cometidos por ellos y la ejecución de los deudores morosos del erario”(Younes, 2015, p. 32); para 1912, se integraría la participación de 10 magistrados nombrados por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y en 1918 se sumarían 3 magistrados más.

A partir de la comisión de expertos internacionales contratados en Suramérica a principios del siglo XX, Colombia para el año 1923, conocida como la Misión Kemmerer, se hicieron modificaciones al Sistema General de Hacienda Pública, se reorganizó el sistema

bancario, los sistemas contables, entre otros. Así mismo, se crearon nuevas leyes, en la que se destaca la Ley Orgánica del Banco de la República, la Ley sobre el Presupuesto Nacional, la Ley sobre Contabilidad Nacional y Contraloría General de la República, y la Ley de Bancos, todas en el mismo año. Con la creación de la Contraloría General de la República (CGR), se incluye dentro del control fiscal la necesidad de ampliar su función a municipios con grandes ejecuciones del presupuesto público, para 1.929 se crea la primera contraloría territorial en la capital de la República.

Con la Reforma Constitucional del año 1945 se le otorgaría a la CGR rango Constitucional. Para 1976, se desarrollaron los conceptos y el alcance de los controles previo, perceptivo y posterior (Younes, 2015).

Bajo estas premisas, la evolución del control fiscal en Colombia presenta nuevas reformas con la Constitución de 1991, en su estructura más no en su modelo de fiscalización, conservó varios de los lineamientos principales de fiscalización que venían con la estructura adoptada bajo los criterios de la Misión Kemmerer, los cambios efectuados se hicieron con el objeto de que los organismos de control fueran más eficientes, se eliminaron los controles previo y perceptivo para permitir que los organismos de control no tuvieran injerencia sobre la toma de decisiones de la administración pública, es decir; evitar la coadministración. Paralelamente, se estableció la vigilancia de la gestión fiscal de forma posterior y selectiva, mediante los controles financiero, de gestión y de resultados, fundada en los principios de eficiencia, economía equidad y valoración de costos ambientales, también incluyó la evaluación de todos los sistemas de control interno que debían implementarse en todas las instituciones de la administración pública.

Bajo las nuevas leyes Constitucionales, se estableció que la CGR es una entidad superior, de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, que hace fiscalización

en forma posterior y selectiva, en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, con sujeción a los principios, sistemas y procedimientos establecidos por el legislador, sus funciones se basan en criterios de controles financieros, de gestión y de resultados.

Los cambios más importantes con la nueva Constituyente consistieron en la adopción del control posterior y selectivo y la aplicación de un sistema de control integral, indicando que el control ejercido por las contralorías será posterior; es decir, se llevará a cabo luego de efectuadas las operaciones donde se concreta la gestión fiscal, y selectivo toda vez que las contralorías no examinarán todas las operaciones sujetas a vigilancia, sino a una parte representativa de ellas. (López, 2005).

Bajo esta premisa se fundamentó el control fiscal en tres pilares: a) el control fiscal externo a cargo de órganos estatales técnicos dotados de autonomía, la CGR, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República (AGR) (arts. 267, 268, 271, 272, 273 y 274); b) el control fiscal interno de la administración (art. 269) y, c) la ciudadanía organizada en ejercicio del poder originario de la soberanía popular (art.270).

Desde el año 2000, han existido varias iniciativas legales y Constitucionales relacionadas con una política de descentralización de los recursos y competencias del país, la cual incluye el sistema de control fiscal; se destaca la Ley 617 de 2000, ley de ajuste fiscal, la cual efectuó grandes limitaciones de recursos, ocasionando que las contralorías territoriales no contaran con recursos adecuados para la formación técnica de su personal ni para la inversión en recursos tecnológicos; el acto legislativo número 1 de 2001, que creó el Sistema Nacional de Participaciones y la Ley 715 de 2001, que lo reglamenta, las cuales han tenido como iniciativa la eliminación de las contralorías territoriales, vislumbradas por ejemplo, en el referendo y

reiteradas en el proyecto de Acto Legislativo número 1 de 2003, en el que se propuso la eliminación de la AGR pero sin ningún tránsito.

Así mismo, se destaca el proyecto de Acto Legislativo número 1 de 2003, que revivió la propuesta del referendo, también se destaca el proyecto de Ley 181 de 2.004 del Senado de la República, que planteó como reforma al sistema de control fiscal, presentado a consideración del Congreso por el Contralor General de la República, el cual proponía un *virtual vaciamiento* de competencias de las contralorías territoriales y finalmente no aceptado por el Senado (López, 2006).

Actualmente, el Contralor General de la República, propone la creación de un Tribunal de Cuentas que se encargue de juzgar procesos de responsabilidad fiscal, es decir, que se libere a la Contraloría de ser investigadora y jueza en los procesos de corrupción, también propone que deben suprimirse las contralorías territoriales, ya que establece que debe existir descentralización en la gestión pública más no en el control fiscal, sustenta la existencia de un control fiscal disperso y que se requiere de un solo organismo que asuma todas las funciones de fiscalización.

No obstante, desde el Congreso de la República, se propone como Acto Legislativo la eliminación de la Contraloría General de la República y la creación de un Tribunal de Cuentas como órgano consultivo del Congreso, lo que implicaría romper la independencia y la autonomía del control fiscal, ante dicha situación, la propuesta del Contralor es la creación de un Tribunal de Cuentas que adelante juicios de responsabilidad fiscal, igualmente independiente del Congreso de la República. Así mismo, establece que la función de advertencia que tenía la Contraloría, declarada inconstitucional por la Corte Suprema, (el Tribunal defensor de la Carta Política, según la Sentencia C-103/15 del 11 de marzo de 2.015, por medio de la ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, se declaró inexecutable el numeral 7 del artículo 5 del

Decreto 267 de 2.000, el cual permitía a la Contraloría aplicar la Función de Advertencia cuyo objeto es advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometen el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados, presenta riesgos sobre conductas que afectan el patrimonio público, ya que el control posterior y selectivo sobre la gestión y los resultados del manejo de recursos y bienes públicos no es suficiente (El Tiempo, 21 de noviembre 2016).

1.13.1 Rendición de cuentas y principio de transparencia en la Contraloría General de la República

Díaz (2016) afirma que;

“En Colombia, la rendición de cuentas se viene incorporando desde la promulgación de la Constitución Política en el año 1991 y mediante leyes, decretos, diseño de políticas públicas y suscripción de convenios internacionales y nacionales. No obstante, hoy en día, su desarrollo es incipiente, lo que ha ocasionado un rezago en términos de aplicación y de participación ciudadana en el manejo de lo público” (XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016).

Así mismo, bajo el contexto de rendición de cuentas, en Colombia, en su mayoría; se realiza una vez finaliza el año o al cierre de una determinada gestión, en la cual se exponen los resultados de la misma y el cumplimiento de metas entregadas como productos obtenidos.

Este mismo autor, en la Cartilla de Rendición de Cuentas de la Universidad Sur Colombiana, plantea que:

“No se trata de transmitir unilateralmente información, pues se convierte así en publicidad; tampoco es un evento o reunión de momento, por el contrario implica varias acciones y espacios de comunicación para la interlocución; y no se trata de mostrar solamente los aciertos, se debe hablar sobre errores y limitaciones para cumplir las responsabilidades”.

En este sentido, haciendo referencia a la labor de la Contraloría de la República, Díaz (2016), plantea que:

“Es fundamental que una entidad fiscalizadora realice verdaderos procesos de rendición de cuentas y que no se limite a una simple presentación de informes de gestión, en el que solo se den a conocer número de auditorías realizadas, cobertura del control fiscal, recuperaciones de dinero por cobro coactivo, número de procesos de responsabilidad fiscal, denuncias tramitadas, peticiones, quejas y recursos atendidos, etc., que si bien son valiosos, son productos, que no revelan el impacto de la política de control fiscal que adelanta, bajo la lógica de la cadena de resultados de la acción estatal”.

En Colombia, el documento Conpes⁹ 3654 de 2000, determina tres tipos de rendición de cuentas en vertical, horizontal y diagonal, según se observa en la Tabla 1. Clases de rendición de cuentas en Colombia

⁹El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión (<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>).

Tabla 1. Clases de rendición de cuentas en Colombia.

CLASE	TIPO	PRÁCTICAS
VERTICAL	ELECTORAL	Reelección consecutiva de corporaciones públicas Reelección no consecutiva (presidente, alcaldes y gobernadores) Revocatoria del mandato
	SOCIAL	Veedurías Audiencias Públicas Gobierno en Línea Consejos Nacional y territoriales de Planeación Consejos comunales
HORIZONTAL	DE EQUILIBRIO	Separación y balance de poderes constitucional Control político del Congreso Control Constitucional
	ASIGNADA	Organismos de control autónomos: Contraloría y Ministerio Público
DIAGONAL		Auditorías articuladas de la Contraloría

Fuente: Elaboración DEPP – DNP, Conpes 3654 de 2010. Tomado de Díaz 2016.

Díaz (2016), citando el documento Conpes 3654 de 2010:

“La rendición de cuentas vertical asume que existe una relación jerárquica entre los ciudadanos y los servidores públicos elegidos, en la cual los primeros delegan en los segundos unas tareas de representación. El supuesto fundamental de esta forma de rendición de cuentas está en el origen de la teoría de la democracia: la soberanía y el poder en una democracia residen en los ciudadanos y los gobernantes son representantes que deben responder ante estos, quienes los eligen y son la fuente de su legitimidad (y también pueden revocarles el mandato o no reelegirlos a ellos o a los partidos políticos que representen). La obligación de informar y explicar las acciones de los gobernantes y servidores públicos se desprende naturalmente de esta situación. Sin embargo, en la práctica, el poder de sanción de los ciudadanos es limitado y algunas veces solamente simbólico y los representantes suelen tener más poder que estos. (Conpes 3654, 2010, p.17)”.

De esta forma se puede decir que, existe rendición de cuentas diagonal cuando la

Contraloría General de la República realiza auditorías articuladas, es decir, que la sociedad civil organizada como sindicatos o veedurías participan en el proceso auditor, informando de las actividades de mayor riesgo en las entidades auditadas (Conpes 3654, 2016).

La Ley 489 de 1998, impulsó el ejercicio de rendición cuentas en la administración pública mediante audiencias públicas, veedurías ciudadanas, y en general el ejercicio del control social en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, sin embargo, se entiende la rendición de cuentas, como el proceso de información de la gestión adelantada por los gobernantes, es decir, se limita a una acción unilateral de suministro de información.

La CGR cuenta con 3 procesos misionales: ejerce la vigilancia del control fiscal micro, realiza estudios sectoriales, adelanta procesos de responsabilidad fiscal y hace enlace con clientes y partes interesadas, paralelo a ello, cuenta con una Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, creada en el año 2000, es la encargada de liderar el proceso de rendición de cuentas y participación ciudadana; el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información y comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que se ajuste a sus requerimientos.

La CGR en su desarrollo del principio de transparencia para una efectiva rendición de cuentas, debe dar cuenta de la manera como ejecuta sus procesos de apoyo como son: contractual, presupuestal, financiero, de gestión de los recursos humanos, físicos y tecnológicos, así como los misionales, para acreditar ante la ciudadanía que su gestión es eficiente, eficaz y económica y garantizar que realiza un adecuado ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados. Así mismo, permite poner en evidencia frente a la opinión pública si las diferentes entidades que conforman la estructura del Estado y los particulares que manejan fondos públicos,

los administran según los principios de la gestión pública (Conpes 3654, 2016).

2. Marco Constitucional del Control Fiscal en Colombia

2.1 Modificaciones contenidas en la Constitución Política de 1991

Las principales críticas al sistema de fiscalización, se sustentaban en la ineficiencia del control fiscal dada su forma de operación y su labor, Younes (2000) establece que la politización y burocracia, profundizada con la finalización del Frente Nacional, convirtió a los órganos de fiscalización en instituciones con alto grado de clientelismo político, ocasionando una enorme e inútil estructura burocrática, que acentuó el rechazo al control previo y a la coadministración existente, ya que la forma de control previo conllevaba a que las instituciones objeto de control tuvieran como referente los dictámenes de control previo para tomar las decisiones pertinentes en virtud de la gestión pública encomendada, siendo instrumento de prácticas corruptas por parte de los encargados del ejercicio de control fiscal.

Así mismo, hubo un rechazo del control numérico legal por parte de la nueva constituyente, debido a la falta de sistemas de auditoría de calidad del gasto, es decir, el control que se efectuaba era un control de regularidad, numérico legal, no permitía determinar la eficiencia ni economía del gasto, así mismo la insuficiente extensión del control fue causal de las re-estructuraciones subsiguientes a esta función pública, ya que al focalizarse en el control del gasto, se perdía la órbita del control del ingreso, además; por la necesidad de extender el alcance del control fiscal se plantea que era indispensable extender la órbita del control a las sociedades de economía mixta y a las entidades descentralizadas indirectas, pues estas a su vez también manejaban recursos públicos.

Con la Constitución Política de 1991 se mantuvieron varios elementos del sistema de fiscalización adoptados gracias a la Misión Kemmerer en 1.923. En dicho sentido, se desarrollaron Leyes que se pueden agrupar en tres bloques:

- El primer Bloque se conformó por las Leyes 42 y 106 de 1993, con las cuales se inicia el proceso de adaptación de las contralorías y el control al nuevo marco constitucional del país.
- El segundo Bloque con el grupo de leyes y decretos proferidos en el año 2000, con la Ley 598 que estableció el Sistema de Información de Contratación Estatal (SICE); la Ley 610 sobre procesos de responsabilidad fiscal; la Ley 617 sobre ajuste fiscal territorial y la Ley 715 sobre transferencias, creando el Sistema General de Participaciones (SGP), en el cual, se le asignó a la Contraloría General de la República la función de vigilar la gestión fiscal de los departamentos y municipios sobre las sumas que les transfiera la Nación en virtud de este sistema (Naranjo-Gálvez, 2007).
- Y finalmente, el tercer bloque, el cual reorganizó y reestructuró la Auditoría General de la República -AGR- con el Decreto-Ley 272 de 2000, también expedido con fundamento en la Ley 573 de 2000 en la Sentencia C-499 de 1998, en la cual la Corte Constitucional reconoció la necesidad de entregarle al órgano encargado de control fiscal de segundo nivel la misma autonomía de la cual gozaban sus vigilados, es decir, la CGR (Naranjo-Gálvez, 2007).

Las principales modificaciones que incluyó la Constitución Política referente al modelo de fiscalización tienen que ver con el “carácter del control”, con la adopción del control “posterior y selectivo, y la adopción de un sistema de control integral”, suprimiendo el sistema previo y la superación del control de regularidad, es decir, del control numérico legal. El artículo 267 de la CP establece que

“El control ejercido por las contralorías será posterior, se llevará a cabo después de efectuadas las operaciones en las cuales se concreta la gestión fiscal, también será selectivo, o sea; las contralorías no examinarán todas las operaciones sujetas a vigilancia, sino una parte de ellas, esto se efectúa por medio de muestras representativas, seleccionadas en forma tal que permita extender al universo de actos y operaciones las conclusiones sacadas a partir de su examen”.

El carácter selectivo se enlaza con el carácter posterior del control, tiene como fundamento el control interno, y este último se basa en la evaluación de áreas críticas y riesgos, las cuales permiten orientar al control posterior sobre ellas como principal criterio de selectividad.

La CP establece la aplicación del control integral o auditoría comprensiva, la cual es la suma de los controles de regularidad y los de mérito, se resalta la integralidad, definida por la Oficina del Auditor General del Canadá, según la cual el término “auditoría comprensiva” se usa cuando la auditoría a un departamento integra tres componentes: auditoría financiera, auditoría de cumplimiento y auditoría de valor por dinero. La primera se relaciona con el grado de confianza que se puede tener en los estados o informes financieros de una institución, la segunda tiene que ver con la revisión de las transacciones para determinar si se efectuaron con todas las leyes y normas que rigen el funcionamiento de la entidad, incluyendo la autorización del gasto contenido en el presupuesto y la legislación. La última tiene que ver con la gestión y resultados.

En dicho sentido, el artículo 114, 267 y 268 de la CP, otorgan a la Contraloría, la facultad general (y en principio exclusiva) de vigilar la gestión fiscal de la administración y de aplicar en ejercicio de la misma, sistemas de evaluación tanto financieros, como operativos y de resultados; así mismo, la Ley 42 de 1993 mediante la cual se profiere “la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” le permite aplicar control de legalidad a estas instituciones de control. Adicionalmente, las contralorías deben efectuar la función pública del control fiscal a nivel macro, el cual consiste en mayor medida en realizar funciones de auditoría financiera, sobre deuda pública y estado de las finanzas públicas.

Las contralorías son de dos tipos: la Contraloría General de la República -CGR- y las contralorías territoriales, estas últimas de orden departamental, distrital y municipal, la delimitación de competencias entre la primera y las segundas es: la CGR vigila la gestión fiscal que recaiga sobre los bienes y el patrimonio de la Nación (Estado central), y las territoriales ejercen vigilancia sobre la gestión fiscal que recaiga sobre los recursos y patrimonio de los entes territoriales, es decir, departamentos, distritos y municipios (artículos 267 y 272 de la Constitución); la CGR puede ejercer control fiscal excepcional sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, dentro de las condiciones que fije la ley (artículo 267 de la CP). Dicha norma fue desarrollada por los artículos 26 de la Ley 42 de 1993 y Decreto-Ley 267 de 2000.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-499 de 1999 y C-364 de 2001) y la Ley 610 de 2000, ampliaron la cobertura del control excepcional en dos formas: (i) Un control más intenso de los ingresos de los entes territoriales municipales derivados de transferencias nacionales (Sistema General de Participaciones -SGP-) y de impuestos nacionales cedidos a los entes territoriales, y (ii) haciéndolo extensivo a los procesos de responsabilidad fiscal derivados del control fiscal excepcional (Naranjo y Gálvez, 2007).

La CGR tiene la facultad para dictar normas generales, con el ánimo de armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial (artículo 268 de la CP), no implica la asignación directa de una competencia de control, pero sí le permite a la CGR fijar criterios para el cumplimiento y delimitación de las facultades de control suyas y de las contralorías territoriales (Auditoría General de la República, s.f.).

Con relación a las funciones especiales de control fiscal del Presidente de la República y el congreso, se tiene que le corresponde al primero “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión conforme a la ley” (artículo 189 nro. 19 de la CP), así como el ejercicio de la vigilancia sobre las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y en lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores (artículo 189 nro. 26 de la CP). Así mismo, es función del Gobierno Nacional, enviar al Congreso, cada año, el Balance de la Hacienda elaborado por el Contador General, previamente auditado por la CGR (artículo 354 en concordancia con el 268 último inciso de la CP).

Por su parte, la elección del Contralor corresponde al Congreso en pleno (artículos 141 y 267, inciso quinto de la CP). En paralelo, corresponde a la Cámara de Representantes la revisión y fenecimiento de la “Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro” (artículo 178 nro. 2 y 268, último inciso de la CP), y también es potestad del Congreso, el conocimiento y análisis de hacienda pública que le remita el Gobierno (artículo 354 de la CP) (Younes, 2007).

Otro de los puntos relevantes, tiene que ver con el control interno y el control ciudadano como instancias de control, es decir, su diferencia con los órganos de control radica en que estos últimos son personas jurídicas públicas en forma de órganos autónomos e independientes o al menos dependencias de la administración pública. Así pues, el control interno es una actividad

propia y obligatoria de toda la organización pública, es decir, el autocontrol obligatorio de cada dependencia o entidad del Estado (artículos 209 y 269 de la CP) y el marco normativo que le sirve de soporte a dicha actividad a nivel de cada entidad o dependencia, como lo son los planes, programas, directrices, manuales de funciones, etc. (Ley 87 de 1993).

Por su parte, el control ciudadano se establece como la expresión del derecho fundamental a participar en el control del poder político y de la administración pública (artículos 42 y 103 constitucionales; desarrollado por la Ley 134 de 1994, Ley 272 de 1998 y Ley 850 de 2003, entre otras); derecho que puede manifestarse de múltiples formas (revocatoria del mandato, acciones populares, veedurías, etc.).

Seguidamente, se destaca el papel de la AGR como organismo de control fiscal de segundo nivel, es decir, la vigilancia de la gestión fiscal adelantada por la CGR (artículo 274 constitucional), y su competencia se ha extendido al control de segundo nivel sobre las contralorías territoriales a partir de 1998 (sentencias C-499 de 1998, C-1339 de 2000 y Decreto-Ley 272 de 2000).

Se destaca las nuevas funciones especiales que la Constitución Política le da a las Contralorías, tales como; la facultad de expedir certificación sobre el promedio ponderado (artículo 187), el cual por medio de la Ley 644 de 2.001 se estableció:

Artículo 1º.- El Contralor General de la República certificará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese mismo año en la remuneración de los servidores de ese nivel, el cual será remitido al Gobierno Nacional para que este determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República.

a) La ponderación sólo tomará en cuenta la variación de los sueldos y salarios decretados para los servidores de la administración central nacional, es decir, excluidas las entidades descentralizadas por servicios de este mismo orden;

b) No se tendrá en cuenta los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas, pactadas con los trabajadores oficiales, y el número de empleados según la escala correspondiente de remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal;

c) El reajuste no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal.

La posibilidad de actuar como *ombudsman*¹⁰(artículo 268 nro. 8 de la CP); la facultad de ordenar la adjudicación de licitaciones en audiencia pública (artículo 273 de la CP); la facultad de presentar proyectos de ley relativos al control fiscal (artículo 268 nro. 9 de la CP) y la facultad de administrar la carrera administrativa especial de la Contraloría (artículo 268 nro. 10 de la CP).

Dicho lo anterior, las características del modelo de control fiscal territorial en el diseño constitucional de 1991 tienen las siguientes características, según advierte López (2005):

- División y establecimiento de límites en la competencia del ejercicio del control fiscal a nivel nacional y territorial: la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas, ejerciéndose de la misma manera que lo hace la Contraloría General de la República (CGR) a nivel nacional, es decir, en forma posterior y selectiva

¹⁰La figura del Defensor del Pueblo tiene su antecedente en los países escandinavos, donde se llama ombudsman

- En los municipios donde no exista contraloría, el ejercicio del control fiscal corresponde a las contralorías departamentales
- La organización de las respectivas contralorías corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales (art. 272).
- Superación del sistema tradicional de tri-división de poderes con la introducción de las funciones autónomas de control ejercidas por órganos independientes
 - Reemplazo del modelo de control fiscal previo de fiscalización por el de auditoría integral, posterior y selectiva, conforme a procedimientos, sistemas y principios reglados
 - Claridad de los principios que orientan la función de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incorporando por tales los de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales
 - Delegación excepcional del control fiscal a particulares, previa autorización del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo, según el nivel de gobierno - Igualdad en el período del Contralor General y del Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones. La elección del Contralor General se realizará de una terna integrada por candidatos presentados en razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, sin la posibilidad de ser reelegido para el período inmediato (art. 267).
- En las contralorías territoriales, el contralor es elegido por las asambleas, los concejos distritales y municipales para un período igual al del gobernador o alcalde, de ternas

integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.

- Las contralorías territoriales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República, dispuestas en el artículo 268 de la Constitución Política (Art. 272).
- Fortalecimiento del mecanismo de participación ciudadana como órgano también autónomo de vigilancia de la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados (art. 270).
- Introducción de la Figura del Auditor General, quien ejercerá las funciones de control sobre las contralorías. El período del Auditor será por dos años y su elección la realizará el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia (Art. 274).

2.2 Reformas legales del Control Fiscal posteriores a la Constitución Política de 1991

La Ley 42 de 1993 contiene el régimen general del control fiscal, regulando sus principios, sistemas y procedimientos, los organismos que lo ejercen y los procedimientos jurídicos aplicables. Se refiere a los siguientes aspectos: sujetos de control; control fiscal como función pública; control posterior y selectivo; independencia y autonomía del control fiscal; principios y sistemas de control; modalidades de control; contabilidad presupuestaria, registro de deuda, certificaciones e informes, CGR y Contralor General; Contralorías departamentales, municipales y sus Contralores; proceso de responsabilidad fiscal; jurisdicción coactiva, sanciones; y otros temas como; comunicación de los resultados de control, protección de los bienes del Estado y adjudicación de licitaciones en audiencia pública.

Dicha ley ha tenido importantes modificaciones, con la Ley 610 de 2000 (procesos de responsabilidad fiscal), el del Decreto Ley 267 de 2000. Así mismo, se destaca la Ley 106 de 1993, la cual regulaba lo relacionado con la estructura de la CGR y las funciones de sus dependencias, planta de personal, carrera administrativa de la CGR y auditoría interna, derogada por los Decretos-Ley 268 y siguientes de 2000.

La CGR tuvo un proceso de reestructuración que se dio inicio en 1999, debido a problemas de organización interna establecidas por el ejecutivo, tales como: deficiencias en el recurso humano; atraso tecnológico; falta de desarrollo de políticas, planes y procedimientos estratégicos, deficiencias en la cultura organizacional y deficientes canales de comunicación; inadecuado diseño jerárquico y burocrático de la estructura organizacional; falta carencia de un marco normativo adecuado que se ajustara a las necesidades de cambio y mejoramiento. Así mismo, se destacaron los problemas en la interrelación de la CGR con su entorno, es decir, a nivel externo se “percibían dificultades de comunicación entre el nivel central de la CGR y otras entidades de control y planificación del nivel nacional: Ministerio de Hacienda, Congreso, Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES (...)”, reflejando la inoportunidad la insuficiencia en la información suministrada las demás instituciones del Estado.

Ante dicha situación, se dio inicio a un proceso de modernización expresado en los decretos 267 – 271 de 2000, expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 573 de 2000. Con la expedición de los decretos 267 – 271 de 2000, se siguieron efectuando desarrollos legislativos, en cuanto el hacer de la Contraloría y las funciones generales del control fiscal. La Ley 598 de 2000, creó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catálogo Único de Bienes y

Servicios (CUBS) y el Registro Único de precios de Referencia (RUPR) de los bienes y servicios de uso común en la administración pública.

Subsigue, la Ley 610 de 2000, la cual estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, derogando el establecido por la Ley 42 de 1993 y, según la CGR, representa un gran avance en cuanto aclara lo relacionado con la caducidad y prescripción de la acción fiscal, fortalece los intereses fiscales del Estado, entre otros. (CGRE-control, 2001).

La Ley 617 de 2000, orienta al logro de la responsabilidad fiscal en el nivel territorial del Gobierno en lo que respecta específicamente a las Contralorías, contiene tres tipos de medidas: le asignó a la CGR la función de certificar el monto de los ingresos corrientes de libre destinación, efectivamente recaudados, de los departamentos, distritos y municipios, y la relación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales para su posterior categorización (artículos 4-5) (Naranjo-Gálvez, 2007).

Así mismo, la Ley 617 de 2000 estableció cambios en el artículo 21. CREACIÓN Y SUPRESION DE CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES, modificando el artículo 156 de la Ley 316 de 1994, el cual quedó de la siguiente manera:

"Artículo 156. Creación y supresión de Contralorías distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías. (...)".

La Ley 715 de 2001 (artículo 89) reguló el Sistema General de Transferencias de los Entes Territoriales (SGP), asignándole a la CGR la función de vigilar la gestión fiscal de los

departamentos y municipios sobre las sumas que les transfiera la Nación en virtud de este sistema.

La Ley 1807 de 2016 que modificó parcialmente los Decretos-Ley 267 y 271 de 2000 y se crea el “Centro de estudios fiscales CEF” como dependencia de la CGR con carácter académico e investigativo, tiene como objetivo “realizar y fomentar la investigación que soporte el conocimiento en ciencia y tecnología y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos (...)”.

De esta forma, se puede concluir que los grandes cambios que ha tenido el ordenamiento jurídico en cuanto a control fiscal en Colombia en virtud de la Constitución Política de 1991, con la Ley 42 de 1993, con las Leyes 267 - 271 de 2000, la Ley 610 y 617 de 2000 y con la Ley 715 de 2001, a esto se le suma el proceso de cambio en cuanto a organismo de control de segundo nivel que ha tenido la Auditoría General de la República.

2.3. El ordenamiento jurídico de la Auditoría General de la Nación

Con la Sentencia C-499 de 1998 se estableció que la AGR debía tener un régimen legal que correspondiera a su condición de “órgano autónomo de control de origen constitucional”, con la misma autonomía que se le reconoce a la CGR, por tanto; fue esta sentencia la causa eficiente de la Ley 573 y el Decreto Ley 272 de 2000, que determinó la estructura y funciones de la AGR, puesto que el artículo 81 de la Ley 42 de 1993 le daba a la AGR el carácter de dependencia técnica de la Contraloría, y la adscribía al despacho del Contralor General: “La Auditoría de la CGR es una dependencia de carácter técnico adscrita al despacho del Contralor General, con la autonomía administrativa señalada en la presente ley y presupuesto descentralizado”, con la Sentencia C-499 de 1998, se declaró inexecutable la frase “adscrita al

despacho del Contralor General de la República” y, bajo condición, la expresión “dependencia”, esto es, “bajo el entendido de que la expresión “dependencia” se refiere a un órgano autónomo de origen constitucional”.

La AGR ha tenido una creciente ampliación de sus competencias, desde la Ley 106 de 1993, y luego de la Sentencia C-499 de 1998, pasando de ser una dependencia técnica de la Contraloría, denominada “Auditoría de la Contraloría General de la República”, que ejercía la vigilancia fiscal únicamente sobre esta última, a convertirse en un órgano autónomo de control de origen constitucional, que también vigila a las contralorías departamentales, distritales y municipales, siendo el resultado de una evolución en parte legislativa – Leyes 330 de 1996 y Decreto-Ley 272 de 2000 -y jurisprudencial- sentencias C-110 de 1998 y C-1339 de 2000.

El régimen legal de la Auditoría General de la República –AGR, está contenido en el Decreto-Ley 272 de 2000, responde a lo expresado en la sentencia que constituye su origen inmediato, la C-499 de 1998 -el decreto le reconoce a la Auditoría General de la República- AGR-, el carácter de organismo de vigilancia de la gestión fiscal (artículo 1), centrando su ámbito de competencia específico en la gestión fiscal de la CGR y las contralorías departamentales (artículo 2); con el Decreto Ley 272 de 2.000 se reconoce explícitamente la autonomía de la AGR en lo jurídico, administrativo, contractual y presupuestal (artículo 1). En virtud de la autonomía jurídica, el Auditor General “fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas” por parte de los sujetos de control, es decir, de la CGR y las contralorías departamentales, municipales y distritales, y “determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera de gestión y de resultados” de tales entes de control. (Naranjo-Gálvez, 2007).

La autonomía administrativa implica que la AGR, según explica Naranjo-Gálvez (2007):

No esté bajo la jerarquía o tutela de otras entidades u organismos del Estado, y se traduce en la facultad para...definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con los principios consagrados en la Constitución” y la ley. Esta autonomía se predica, en especial, frente a sus propios sujetos de control y, por supuesto, frente a los demás organismos y entidades del Estado, en lo contractual, la autonomía implica la facultad del Auditor General de la República para suscribir contratos y ejecutarlos.

Así mismo, el artículo 8 de la Ley 271 de 2.000, establece que

“Por virtud de su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Auditoría General de la República corresponderá a una sección del Presupuesto General de la Nación”

3. Marco Teórico: El Control Fiscal y su funcionalidad

3.1 Teoría del control

Younes (2015) plantea, que la gestión pública incluye implícitamente los mecanismos por los cuales se van a cumplir las funciones del Estado, así mismo establece los controles que se deben institucionalizar para garantizar el cumplimiento de sus funciones y la actuación de sus instituciones dentro de los parámetros justamente demarcados, los cuales deben ir sobre el respeto al orden jurídico y a los derechos de los ciudadanos. La idea del temor al uso arbitrario, despótico o simplemente por fuera de los cauces institucionalmente marcados obligó, pues, a delinear todo un sistema plural de controles, con suficiente capacidad de contención frente a los excesos en el ejercicio de la función atribuida a cada uno de los órganos estatales.

El Estado colombiano está diseñado como un Estado constitucional democrático y social de derecho; la Constitución Política establece la participación del pueblo en el manejo del Estado y, más aún, el control por parte del mismo pueblo del manejo de los recursos económicos de la comunidad. Así pues, en el Estado democrático, quien gobierna no lo hace a nombre propio sino de la comunidad, a la cual hay que rendir cuentas sobre las tareas adelantadas desde el Gobierno.

En el Estado moderno se pretende garantizar el ejercicio del poder por medio de una legalidad previamente establecida, conocida como Estado de Derecho o subordinación del poder a la juricidad, esta preocupación que se denota en un contexto múltiple, se puede definir desde el constitucionalismo moderno como: el control hacia los derechos, representación, legalidad,

distribución de funciones y control. Por tanto, sobre las organizaciones públicas de los Estados modernos, y en Colombia como Estado moderno, recaen diversos controles enderezados a encuadrar la gestión administrativa dentro de normas que predeterminen su funcionamiento y que persiguen asegurar el interés general, el bien común y el respeto a los ciudadanos.

3.2 La doctrina y los fundamentos del control

La existencia del control se puede sustentar de varias maneras, Younes (2015) la define desde la propia fragilidad humana que hace que quien tenga el poder tienda a abusar de él, así mismo, cita la consideración de Montesquieu en la que se fundamenta el control como: “Todo organismo llevaba en sí el impulso al engrandecimiento y al crecimiento y precisamente se preocupó en sumo grado porque se establecieran control en el manejo del Gobierno, a ese instinto de grandeza” (Montesquieu, 2016, p. 325). Por ello afirmaba que pobres de los pueblos en que el poder se concentra en manos de un solo gobernante, porque serán víctimas de la tiranía.

Por tanto, establece que, sobre las organizaciones públicas de los Estados modernos, el Estado de derecho se caracteriza por la separación de poderes, de modo que cada cual tenga funciones diversas y uno no absorba al otro; por un sistema de control para evitar el abuso de los gobernantes, así como por una legalidad previa a la que debe someterse el ejercicio de la función pública.

El Estado de derecho se opone por definición al tiránico, en el que el déspota no soporta la estructura legal alguna sobre sí. Por eso, en los Estados modernos el poder se encuentra repartido en varias ramas u órganos y las competencias de esos órganos se determinan en la Constitución y en las leyes, que prevén, también, instituciones especializadas en la contención

del ejercicio del poder; estos son los denominados órganos de control o ramas de control (Younes, 2015).

Desde el punto de vista de la ciencia de la administración, la fiscalización o vigilancia, el control es aceptado como principio de organización. Se fundamenta, también, en que en los negocios públicos intervienen muchas personas y por ello es necesaria la acción de control, para garantizar el estricto cumplimiento de cada una. Younes (2015), cita al profesor Luís Carlos Sáchica (1976), quien, al referirse al tema de los controles en el Estado moderno, afirma:

Toda la construcción ideológica del constitucionalismo desemboca en lograr un ejercicio responsable del poder para la protección de los derechos de los gobernados, finalidad a la que son esenciales los mecanismos eficaces de control o contención de aquel, o posteriores a sus decisiones, para moderación o verificación de su conformidad con el orden jurídico o los postulados políticos del régimen.

A obtener ese ejercicio responsable tienen todas las ideas que integran la doctrina del constitucionalismo, así:

La de que todo poder tiene origen en la voluntad de los gobernados constituidos en Nación, de lo que se sigue que todo poder es recibido o derivado y, por lo tanto, ejercido en representación de aquella, siendo el representante el responsable ante los representados, trátase de un simple mandato representativo o de mandato imperativo.

La de la pluralidad de órganos del poder para impedir su concentración absolutista con la consiguiente distribución de competencias equilibradas entre ellos, lo que implica su limitación decisoria, de modo que no sean válidos sino los actos producidos por el organismo competente y sólo en cuanto actúen dentro de su competencia, dejando sin eficacia los que la extralimiten y también las abstenciones injustificadas cuando deba ejercerse positivamente dicha atribución de poder o se ponga en obra para fines distintos de los previstos en la Ley.

La de que todo el poder en el Estado es un poder de derecho, una competencia jurídica, y no un poder político, fáctico, discrecional, por lo que sólo puede ejercerse dentro de las previsiones legales que lo otorgan y condicionan.

El principio de que el derecho rige y obliga tanto al Gobierno como a los gobernados, sin que el primero tenga privilegios que los excluyan de la Ley común, por ser un sujeto igual al individuo; y

El carácter instrumental que se predica del Estado, como medio para protección de la libertad y derechos de los asociados, no teniendo su fin en sí mismo sino en provecho de los intereses individuales, de estos reconocidos y por ello anteriores y superiores al Estado y a su derecho positivo, ambos al servicio de tales valores; de donde se deduce la responsabilidad estatal por los actos de sus agentes frente a los administrados, en razón del incumplimiento de los fines que le fueron propuestos y de los deberes que de ellos resultan.

Del desarrollo de estos principios se desprende la configuración del orden jurídico como un sistema normativo total de las actuaciones del poder estatal, dirigido a impedir una actuación arbitraria, opresiva, irrisible o inmodificable que pueda afectar los derechos de los administrados, sin que éstos tengan oportunidad de defensa o de restablecimiento de su situación jurídica, lo que sería contrario a la psicología, al temperamento, al carácter y a la mentalidad burgueses, cuya preocupación primordial es la seguridad jurídica, la estabilidad o normalidad del statu quo consagrado en la ley.

Tales ideas y tal preocupación se traducen en la adopción de mecanismos de control sobre las actividades del Estado, de distinta naturaleza y con fines específicos pero coincidentes. (p. 130).

De esta forma, desde la administración, fiscalización o vigilancia, Younes (2015) clasifica el control en el estado moderno, de la siguiente manera:

- El Control Constitucional. La jurisdicción constitucional es el conjunto de órganos y procedimientos tendientes a preservar la supremacía de los preceptos constitucionales, pues su rango de norma superior los sitúa por encima de las demás disposiciones que integran el orden jurídico.

- El Control de legalidad y la Jurisdicción Contencioso Administrativa

El principio de legalidad presupone la sujeción de la actividad del Estado a un ordenamiento jurídico. Este ordenamiento, al cual se debe ajustar y conformar toda la gestión administrativa, tiene dos características fundamentales: la primera, que haya sido previamente establecido, y la segunda, que esté rigurosamente jerarquizado, es decir, integrado por un conjunto de normas jurídicas de diferente valor, de tal forma que las de menor valor jurídico deben respetar siempre las que tengan carácter superior.

De otra parte, dicho principio constituye una de las más preciadas garantías para los administrados, puesto que encuadra y alindera el ejercicio del poder público dentro de las instituciones jurídicas que tienen como mira evitar su uso arbitrario o ilegal. La jurisdicción contencioso administrativa es, pues, un control externo a la administración pública, porque lo realiza un órgano distinto e independiente de ella.

- El Control Político. Según Perdomo (1980), es aquel que: “pueden poner en marcha los órganos políticos del Estado (Senado de la República y Cámara de Representantes y sus comisiones) y los caudales de opinión pública como son los partidos políticos, la prensa y los grupos de personas que también la expresan”.

Otros prefieren referir el control político a las corporaciones públicas de elección popular, comprendiendo dentro de ellas no sólo el congreso, sino también las asambleas y los concejos, órganos igualmente deliberantes y excluir de él los controles de opinión haciendo de

estos un control específico. Por lo tanto, para su estudio se puede dividir el control político en control legislativo y en control de opinión pública.

- **Control Legislativo.** Función preponderante de los congresos y parlamentos en los Estados modernos, la constituye el ejercicio de permanente vigilancia y fiscalización de la gestión del ejecutivo. Es evidente que este control es más fuerte en los sistemas parlamentarios que en los sistemas presidenciales como el nuestro. Tiene una indiscutible naturaleza política, abarca todas las actividades de la administración y puede ponerse en juego por distintas razones: jurídicas, éticas, de conveniencia, etc. (Younes, 2006).

- **Control de Opinión Pública.** Es el sentir general que se expresa de manera coincidente en relación con asuntos de interés colectivo. Esta opinión pública tiene diversos canales de expresión, como los medios masivos de comunicación, la prensa, la radio, la televisión, las organizaciones sindicales y la censura y juicios que se forma y emite el hombre de la calle.

Morales (2007) establece que:

La opinión tiene mucho poder, aparece ante el Estado, oponiéndosele y, ante las personas privadas, vigilándolas o entregándoles solidaridad. Y no menos piensan otros doctrinantes que la conciben capaz de derribar gobiernos, y de cambiar la organización social de un país, y en el menor de los casos es un formidable grupo de presión ante los gobiernos.

Naturalmente que el papel de la opinión pública, como agente de control político y administrativo, está en función, entre otras variables, de la amplitud de las libertades públicas de cada país. Es difícil concebir procesos de formación de opinión de libertad para difundir el pensamiento, cuando se imponen censuras o limitaciones de carácter ideológico sobre los medios de comunicación.

Existe una estrecha correlación entre el control de opinión pública y el derecho a la información y el derecho a recibirla, que tanta incidencia tiene en la participación de las gentes en las decisiones comunitarias.

Vidal Perdomo (1980), sostiene que:

El derecho en cuestión se vincula al control sobre las actividades gubernamentales y sobre los demás órganos del Estado. Sin ese acceso público los cuerpos legislativos o de elección, los tribunales y el público no pueden saber cómo se está gobernando. Además, puede existir el interés de usar documentos archivados y de datos que han sido financiados con el pago de impuestos.

Punto de partida, es la idea de que la información administrativa debe estar a disposición del público, excepto aquella que expresamente la Ley indique que deba mantenerse en secreto o reservada. Recientemente, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Younes, 2015).

- El Control del Ministerio Público. La organización política de los pueblos no puede limitarse tan sólo a establecer los órganos de poder y las garantías de los administrados. Es preciso, un sistema de controles y, además, un organismo que vele por los intereses de la sociedad, por el interés público, que sea el guarda de los más caros valores jurídicos, institución que se denomina precisamente el ministerio público, que se consagra en la Carta de 1991 como órgano de control en el artículo 117 y “Es uno de los organismos mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y la sociedad”.

Para Pérez Escobar (1974) es:

“El conjunto de funcionarios que tienen por misión la defensa de los intereses de la Nación y de la sociedad, promoviendo la ejecución de las leyes y demás normas jurídicas y de las sentencias judiciales”. Para la jurisprudencia es “una institución auxiliar de la justicia; representa los intereses legítimos de la sociedad, y le incumbe, de ordinario, velar por la fiel y exacta observancia de las leyes”.

Conforme a la Constitución Política de 1991, el Ministerio Público comprende a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, sus delegados y agentes, y es ejercido en Colombia bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Los personeros municipales también ejercen funciones de ministerio público (C.N., art. 118).

- **Controles administrativos.** Se entiende por control administrativo o autocontrol de la administración, el conjunto de instrumentos jurídicos de que ella está dotada, tanto para orientar su actividad en un determinado sentido, como para enmendar sus propias decisiones. La significación más importante del control administrativo es la de su carácter interno. El autocontrol, por el contrario, es de naturaleza endógena, son herramientas que puede poner en juego la propia administración. El control jerárquico lo ejercen los funcionarios superiores de la administración, y que les permite revocar o reformar los actos de los empleados subalternos, imponerles órdenes, y aun aplicarles sanciones disciplinarias, cuando quiera que su conducta se aparte de las normas que regulan sus deberes, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, que se compendian en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

Este control persigue “Encauzar la acción de los órganos descentralizados hacia el logro de la armonía de los intereses generales y para evitar su desbordamiento del orden jurídico” (Pérez Escobar, 1974, p. 544); para Brewer (1990), este control es: “El que ejerce una autoridad

superior sobre los agentes descentralizados y los actos que de estos dimanen con la finalidad de proteger el interés general”. (p. 11)

Otra vigilancia endógena de la administración, es la que ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de la Dirección General de Presupuesto, y que tiene por objeto la supervisión administrativa y económica de las actividades presupuestales de las oficinas gubernamentales. Desde luego este control, como acertadamente lo dispone el artículo 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, opera sin perjuicio del control propio de la CGR. (Younes, 2015).

- El Control Interno. La CP de 1991 ordenó a la administración tener sus controles internos en los términos que señale la ley (Art. 209). La Ley 87 de 1993 estableció las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, la definición del control interno según dicha Ley es:

Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

Dentro de los objetivos del sistema de control interno (Art. 2, Ley 87 de 1.993), se tienen los siguientes:

- Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Las características del control interno según el Art. 3 de la ley 87 de 1993 son las siguientes:

- El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;

- Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;
- En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;
- La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;
- Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

Ahora bien, una vez se tienen definidos los tipos de control desde el institucionalismo moderno, también hay que definir las bases del control fiscal desde la administración, por tanto, en el siguiente acápite se presentará la definición del control fiscal, sus objetivos, reglas básicas y fundamentos.

3.3. Definición de Control Fiscal

... el Control Fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquélla y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad

se confía a órganos específicos del Estado como son las contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública (Art., 1º, 2º, 103, inciso 3 y 270 de la CP). Pero si bien el ejercicio del Control Fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares (inciso 2º art, 267, de la CP). (Corte Constitucional. Sentencia C-374 de 1995, Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.).

En este sentido, especialistas en derecho han definido el Control Fiscal como el derecho que tiene la comunidad de fiscalizar la concesión de los tributos que sus integrantes pagan al Estado; desde la constitución se establece que el control fiscal es una función pública ejercida por la Contraloría (art. 267 de la CP), creado para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de todo aquel que maneje fondos o bienes de la Nación (Vásquez, 2000).

Según el Consejo de Estado (Consejo de Estado. Providencia de julio 21 de 1984.

Consejero ponente: Samuel Buitrago Hurtado, expediente No. 4593):

...el principal objetivo del control fiscal está orientado a evitar que los administradores de los recursos del Estado – Gobernantes y Gerentes Públicos – se excedan en las partidas que el presupuesto público les ha asignado y a vigilar que dichos recursos se empleen en los fines para los cuales la misma ley de presupuesto ha señalado.

3.3.1 Objetivos del Control Fiscal

Según explica Vásquez (2000), de acuerdo con los nuevos lineamientos constitucionales, un control de tipo gubernamental debe tener uno o varios de los siguientes objetivos:

- a) Determinar si según la opinión del auditor, los estados financieros reflejan razonablemente la situación financiera y los resultados de las operaciones efectuadas por la entidad, de conformidad con los principios de contabilidad de aceptación general u otras disposiciones expedidas por organismos competentes, aplicadas en forma consistente con el año anterior -control financiero-.
- b) Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias tanto externas como internas que enmarcan las actuaciones administrativas de la entidad, lo cual incluye necesariamente la relación de controles contractuales que determinen si las contrataciones se han ajustado al objeto de los contratos y a las disposiciones vigentes sobre el tema -control de legalidad-.
- c) Evaluar la efectividad con que las operaciones llevadas a cabo por una entidad alcanzan los objetivos propuestos en los planes, políticas y programas de dicha entidad, y la economía y eficiencia con que la administración lleva a cabo dichos planes, políticas y programas - control de gestión-; puede incluir una evaluación de si las actividades contempladas en los estatutos están diseñadas de tal forma que permitan cumplir con los propósitos del legislativo -control de resultados-.
- d) Determinar si las operaciones que realiza una entidad se encuentran debidamente sustentadas -soportes- y si los documentos demuestran legal, técnica, contable y financieramente dicha situación -revisión de cuentas-.

Estos objetivos establecen, según indica Vásquez (2000):

... la evaluación de la responsabilidad y las obligaciones de los funcionarios públicos.
Los dos primeros se refieren al cumplimiento de los requerimientos fiscales y los dos

últimos resaltan la efectividad administrativa; una auditoría que pretenda cumplir con todos estos objetivos se podría denominar auditoría completa o integral.

3.3.2 Reglas básicas del Control Fiscal

Son expuestas como sigue por Vallejo (1994), dejando claro que se adaptan aquí las denominadas reglas de la evaluación ex-post mencionadas por el autor en el documento titulado “La evaluación ex-post en Colombia”, con algunos cambios importantes que las hacen aplicables al Control Fiscal.

Con el fin de alcanzar los objetivos fundamentales del control fiscal, éste debe cumplir ciertas reglas, que, aunque no se encuentran legalmente establecidas en las normas vigentes sobre el tema, es necesario que se tengan en cuenta con el fin de que los denominados “Organismos Superiores de Control” ejerzan en debida forma la función contralora encomendada por la Constitución Política de Colombia.

En primer lugar:

El control fiscal debe procurar la evaluación de todo el gasto público y no solamente la inversión; el concepto de selectividad implica el análisis y revisión de una parte representativa de las operaciones o actuaciones realizadas por los responsables de la gestión pública, el proceso de selección de la muestra debe ser representativa que permita que, durante la vigencia fiscal evaluada, al órgano de control examinar un porcentaje cercano al 100% de los procesos u operaciones administrativas. (Vallejo, 1994, p. 104)

En segundo lugar

El control fiscal posterior debe ser preparado y planeado en forma previa a la ejecución misma de las actuaciones administrativas; esto implica el conocimiento profundo y en detalle de la entidad, organismo o proceso que se pretende evaluar para preparar en forma eficiente el plan de control correspondiente. (Vallejo, 1994, p. 104)

En tercer lugar “es necesario que las entidades públicas diseñen indicadores apropiados que permitan efectuar comparaciones y mediciones adecuadas, no sólo con otras entidades que realicen operaciones similares, sino con empresas del sector privado inclusive, que prestan o venden servicios semejantes.” (Vallejo, 1994, p. 104)

En cuarto lugar

El control fiscal es permanente y debe ser un proceso, una cultura y una estrategia de la administración pública, para efectuar sus operaciones de la manera más transparente posible. La función contralora debe estar potencialmente presente en la vigilancia de todas las actualizaciones de la administración, debe ir enfocada a lo más importante de la gestión administrativa, sin detenerse a observar acciones no sustanciales o de poca importancia; además, la acción de las contralorías tiende a estandarizarse como un proceso adicional de la función administrativa del Estado y no como una acción policiva que obstaculice la labor de la Administración Pública.

En quinto lugar

El control fiscal debe ser oportuno; no es coherente la realización de un control que toma como fuente de análisis y evaluación actuaciones administrativas que presentan atrasos de uno, dos o más años, cuando incluso se han cambiado los funcionarios responsables del erario o se dificulta el levantamiento de la información relacionada con dichas operaciones. El control fiscal debe tener una “Capacidad De Reacción Inmediata”, es decir que pueda ser ejercido lo más cercano posible a la culminación del proceso administrativo.

Finalmente,

El control fiscal debe publicar sus resultados en forma clara. Independientemente del tipo de control de que se trate, el usuario final de la información producida en la aplicación del control debe ser la sociedad en general, es decir, que los resultados que se produzcan en desarrollo de dicho control deban llegar a la comunidad en general, incluyendo la exigencia de manejar los recursos del Estado.

3.4 Fundamentos del Sistema de Control Fiscal

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993 en concordancia con el artículo 267 inciso 2° de la CP, establece que “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en los principios de la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de costos ambientales...”.

3.4.1 La eficiencia.

La Ley 42 de 1993 establece que la eficiencia está dirigida a “...determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados...”.

El concepto actual de eficiencia en la gestión pública sugiere medir tanto la efectividad de los resultados de cada entidad -con respecto a las metas que ésta hubiese sugerido- como la eficacia en la utilización del recurso, y tomar esta evaluación interna-externa de la entidad como base para la evaluación de sus posibilidades de desarrollo y consecuentemente, para la toma de decisiones sobre la asignación de nuevos recursos para ello (Espinosa, septiembre de 1996).

3.4.2 La economía.

Este principio de control fiscal se encuentra consagrado dentro del mismo artículo 8° de la Ley 42 de 1993, cuando determina "... que en igualdad de condiciones de calidad de bienes y servicios se obtengan al menor costo...", es decir, que la actividad administrativa del Estado minimice los costos de funcionamiento adquiriendo los bienes y servicios que requiere para su normal desempeño en las condiciones más favorables posibles de calidad, cantidad, lugar, tiempo y precio, sin incurrir en sobrecostos innecesarios o en compra de bienes que no se requieren para el cumplimiento de sus objetivos sociales, y conservando los conceptos de austeridad, ahorro y reducción del gasto público.

3.4.3 La eficacia

El principio de eficacia según la Ley 42 de 1993 – artículo 8° -, consiste en que los resultados de la acción del Estado se logren de manera oportuna y guarden relación con los objetivos y metas de la administración. La auditoría de eficacia tiene relación con la efectividad de la administración en el logro de sus objetivos y con los resultados, que la acción del Estado produce.

La evaluación del principio de eficacia exige mayores niveles de investigación que cualquier otro, en razón que requiere una comprensión más profunda de la actividad que se está controlando, sus objetivos y metas deseados, sus métodos de operación y las restricciones o dificultades para desarrollar tales operaciones (Vásquez, 2000).

3.4.3 La equidad

La Ley 42 de 1993 -artículo 8º-, establece que mediante la aplicación de este principio la administración debe permitir identificar los receptores de la acción económica y el análisis sobre la distribución de los costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. Debe estar dirigida a medir el grado en que a través de la acción del Estado se está redistribuyendo el ingreso; es decir, la forma como la administración reparte los beneficios sociales entre la población en general y cómo distribuye también las cargas o imposiciones de acuerdo con la estratificación social y económica de la población afectada.

3.5 La valoración de costos ambientales

Precepto constitucional contenido en el artículo 267 de la Carta Política, con el objetivo de implementar las nuevas tendencias mundiales sobre la protección de los recursos naturales y del ambiente, se señala en la Ley de Control Fiscal (art. 8º), que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración debe permitir la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión que desarrolla la administración para la protección, conservación, uso y aceptación de los mismos.

El principio, permite que las contralorías evalúen el impacto que sobre el medio ambiente y los recursos naturales tienen los proyectos de desarrollo y la realización de obras públicas que ejecutan los organismos del Estado; adicionalmente, se señala que estas entidades de control deberán también determinar las acciones que desarrollan la administración pública para proteger y conservar dichos recursos, así como las actuaciones que se llevan a cabo para

mitigar el impacto que sobre estos recursos se tiene, cuando se ejecuta una obra determinada (Vásquez, 2000).

Así mismo, el Contralor debe presentar al Congreso de la República “el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente”, para lo cual debe reglamentar la obligatoriedad de toda entidad vigilada de incluir en todo proyecto de inversión, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre la conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la contraloría. (Art. 46, Ley 42 de 1993).

3.6 Sistemas de Control Fiscal

Los sistemas de control fiscal están determinados por la Constitución Política en el inciso 2º del artículo 267, estableciendo que, “... la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados...”; La Ley 42 de 1993, en desarrollo de éste precepto estatuyó en el artículo 9º que, “... para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno...”.

La Ley determina algunos sistemas de control que no se encuentran expresamente incluidos en el artículo 267 de la Carta Política, que les dio origen y que han sido incluidos como tales por encontrarse contenidos en otros artículos de la Constitución, la cual hace mención de ellos, aunque no los cataloga como sistemas de control propiamente dichos, sino como simples funciones del Contralor.

Los sistemas de control establecidos en la Ley 142 de 1993 son los siguientes:

3.6.1 Control financiero

El artículo 10° de la Ley 42 de 1993 define el control financiero, como el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la Creación de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contralor General.

3.6.2 Control de legalidad

Es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativa, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se han realizado conforme a las normas que le son aplicables. En tal sentido, no solamente hace referencia a la revisión o examen que se practica a la contratación administrativa, sino que es mucho más extenso y se debe practicar a cualquier operación administrativa o económica de la entidad; esto significa, el deber de vigilar el cumplimiento de las normas internas y externas en todas las actuaciones de la administración.

3.6.3 Control de gestión

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y de desempeño, y de la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como los beneficiarios de su actividad (Art. 13, Ley 42 de 1.993).

3.6.4 Control de resultados

Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un periodo determinado (Art. 13, Ley 42 de 1.993).

3.6.5 La revisión de cuentas

Es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones (Art. 14, Ley 42 de 1.993).

3.7 Funciones de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales

Según explica Naranjo-Gálvez (2007), están definidas por la Constitución Política, sumadas a las funciones asignadas por el Congreso de la República a través de la Ley. Se pueden

clasificar en dos grandes tipos: “funciones misionales” y “funciones de apoyo”. Las primeras son la esencia del respectivo órgano y definen su ubicación en el aparato del Estado, la segunda son en unos casos instrumentales al ejercicio de las misionales y en otros buscan preservar la autonomía e independencia de la función de control. En principio, la función es una sola: ejercer la vigilancia sobre el ejercicio de gestión fiscal, bien sea efectuada por servidores públicos o particulares.

3.7.1 Funciones misionales

Se agrupan en torno a tres categorías: control micro, control macro y responsabilidad fiscal. No se considera la participación ciudadana como un proceso misional. Ahora bien, el artículo 2 del Decreto – Ley 267 de 2000¹¹, la incluye dentro de los elementos que hacen parte de la misión de la CGR. Sin embargo, la CGR ha considerado, al analizar su cadena de valor, que:

Las quejas y denuncias originadas en la participación ciudadana constituyen un insumo a los negocios misionales, a la vez que permiten hacer seguimiento a las actuaciones de la CGR, esto último motiva al ciudadano a participar del control fiscal, pues sus denuncias tendrán respuesta por parte de la entidad. (Lafaurie, 2000).

¹¹Artículo 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.

3.7.1.1 Control micro.

Se define como aquel que “cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del control fiscal” (Artículo 31 del Decreto Ley 267 de 2000).

Incluye las siguientes funciones misionales:

- El control (auditoría) de gestión y resultados sobre la gestión fiscal, en cuanto se efectúe sobre entidades específicas.
- Los controles (auditoría) de regularidad sobre la gestión fiscal, específicamente, el financiero y de legalidad.

3.7.1.2 Control macro

Este nivel de vigilancia fiscal incluye “la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala territorial, como por sectores de actividad” (Artículo 32 del decreto-Ley 267 de 2000).

Se manifiesta en las siguientes funciones:

- Llevar contabilidad de la ejecución del presupuesto
- Presentar al Congreso la cuenta general del presupuesto y el tesoro.
- Certificar el balance de hacienda presentado por el Contador General.
- Llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de los entes territoriales.
- Informar al Congreso sobre el estado de la deuda pública

- Informar al Congreso sobre la situación de las finanzas públicas.
- Informar al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Las evaluaciones sectoriales o de políticas públicas específicas.

3.8 Responsabilidad fiscal.

Se trata de una función que ha llevado a cabo la CGR desde su origen (Ley 42 de 1923) e implica que tanto la CGR como las contralorías que tienen competencia para declarar la responsabilidad patrimonial de quienes llevan a cabo gestión fiscal, creando así un sincretismo entre una auditoría general o contraloría general de tipo anglosajón y un tribunal de cuentas típico.

La Constitución Política señala que corresponde a la Contraloría proteger el buen manejo de los fondos públicos, atribución que incluye la posibilidad de adelantar juicios fiscales que coexisten con el proceso auditor. La Corte Constitucional señaló que los juicios fiscales tienen esencialmente una naturaleza resarcitoria, pues se busca que el funcionario repare el daño causado al erario por su conducta dolosa o culposa (Corte Constitucional, sentencia C-189 de 1998, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero).

Los procesos de responsabilidad fiscal son independientes de la etapa de auditoría, constituye la parte final del sistema de control, determinando si las acciones administrativas han generado pérdida de recursos públicos y bajo cuales funcionarios se dieron tales acciones. Se deriva de los resultados obtenidos en las auditorías efectuadas por el ente de control, aunque también puede deberse a solicitudes o requerimientos ciudadanos, por funcionarios de las mismas instituciones vigiladas o indicios de posibles fraudes al erario público.

Para la Corte Constitucional (Sentencia SU-620 de 1996, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell), la responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos.

Conduce a las contralorías a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa.

En relación con la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal, se puede decir que es un proceso de tipo administrativo, fiscal y resarcitorio, es decir, que, mediante el proceso, se pretende recuperar o resarcir el mal causado a la administración; adicionalmente, la responsabilidad puede ser individual o solidaria teniendo la incidencia de los hechos materia del proceso.

3.8.1 Características del proceso de responsabilidad fiscal

La Corte Constitucional, a través de la jurisprudencia sentada en la sentencia referida, ha establecido cuatro (4) características básicas del proceso, transcritas a continuación:

- Es un proceso de naturaleza administrativa: Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales (Ver Corte Constitucional, sentencia C-189 de 1998, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero).

- La responsabilidad que se deriva dicho proceso es individual: Del funcionario público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por haber incurrido en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

- La responsabilidad fiscal recae sólo sobre quienes hayan manejado bienes o fondos públicos, incluso en los particulares: La responsabilidad fiscal recae en forma directa sobre los funcionarios públicos o sobre los particulares que manejan bienes o recursos del Estado y que ésta, se deriva de una conducta contraria a la ley. Para que exista responsabilidad fiscal, estas dos situaciones deben presentarse en forma simultánea, es decir, que el implicado en el proceso de responsabilidad, sea funcionario público o particular, debe haber manejado o administrado bienes del Estado, por una parte, y haber asumido conductas contrarias a la ley, por otra. Para el caso de los particulares, si no están presentes estas dos condiciones, la Contraloría no puede determinar responsabilidad fiscal en ellos; en lo relacionado con los sujetos pasivos del Control Fiscal.

En todo caso, para que se predique la existencia de responsabilidad fiscal es necesario que confluyan los tres (3) elementos contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber:

- Existencia de una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Existencia de un daño patrimonial al Estado.

- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.
- La responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio, ni penal, ni administrativo (Artículo 4° Ley 610 de 2000).

La declaración de la responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que, si se percibe indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso (Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1994, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz).

3.8.2 Principios y etapas del proceso de responsabilidad fiscal

De acuerdo con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 610 de 2000, los principios orientadores del proceso de responsabilidad fiscal son los siguientes:

- Principio del debido proceso (Art. 29, C.P)
- Principios de la función administrativa (Art. 209, C.P): igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- Principios contenidos en el Código Contencioso Administrativo, Artículo 3.

La Ley 42 de 1993, establecía dos etapas del proceso de responsabilidad fiscal: investigación fiscal y juicio fiscal. En la nueva Ley 610 de 2000, dicha diferenciación desaparece y el proceso de responsabilidad fiscal es concebido como uno solo, en el cual se deben adelantar las investigaciones que se consideren necesarias para culminarlo.

El deber del investigador es ordenar y practicar todas las pruebas que considere pertinentes para llevar a buen término el proceso, así como decretar aquellas pruebas que le sean solicitadas por las personas implicadas, de tal forma, que en todo momento se garantice el debido proceso dentro de las actuaciones que se realicen (Corte Constitucional, Sentencia SU-960 de 1996, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell).

La investigación fiscal puede ser iniciada de oficio o a petición de parte (Art. 8º, Ley 610 de 2000). Sí como consecuencia de las labores propias del Control Fiscal, en la etapa de auditoría se advierte la existencia de un presunto detrimento o menoscabo al patrimonio público, la respectiva dependencia de contraloría deberá elevar una solicitud formal ante la oficina encargada de las investigaciones fiscales, aportando todos los antecedentes y pruebas que se consideren pertinentes, comprobatorias del posible detrimento patrimonial.

Adicionalmente, cualquier ciudadano en uso de sus derechos constitucionales y legales, podrá solicitarle al ente de Control Fiscal, adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, cuando considere que existen hechos dolosos o culposos, que lesionan los bienes del Estado.

3.8.3 Debido proceso en los juicios de responsabilidad fiscal

En el trámite de la responsabilidad fiscal

... se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer, en forma urgente e inmediata, necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través, de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares, o del ejercicio de la función y de actividad de policía, o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas” (Sentencia C-735 de 26 de agosto de 2003).

Vásquez (2000) establece que

... a la responsabilidad le son aplicables las garantías sustanciales y procesales contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política, relacionadas con la legalidad, juez natural o legal –autoridad administrativa competente-, favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa- derecho de ser oído a intervenir en el proceso directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso y a interponer recursos contra la decisión condenatoria-, debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

3.8.4 Caducidad de la acción fiscal

Establece el artículo 9º de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que la acción fiscal caduca a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos que generaron el

posible daño al patrimonio público, si dentro de dicho término no se profiere el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

La inclusión de este concepto guarda coherencia con lo planteado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-973 de 1999, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis, en el sentido de que el fenómeno jurídico de la caducidad es una consecuencia de la inactividad de los interesados para obtener por medios jurídicos, la defensa y protección de sus derechos (Vásquez, 2000).

3.8.5 Prescripción de la acción fiscal

Al igual que el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal, la ley 610 de 2.000 estableció que la responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se profiera el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término la contraloría no ha dictado providencia en firme que lo declare.

Lo anterior significa que si los organismos de Control Fiscal, a pesar de haber iniciado en debida forma el proceso de responsabilidad fiscal, no culminan o no deciden de fondo mediante providencia en firme que declare la existencia de una responsabilidad fiscal, en el término de cinco años, se considerará que la acción ha prescrito.

3.8.6 La jurisdicción coactiva

Es el procedimiento mediante el cual la Contraloría efectúa el cobro de las deudas fiscales expresas y actualmente exigibles, que constan en documentos que prestan mérito

ejecutivo –títulos ejecutivos- y que han nacido como consecuencia de alcances líquidos determinados por el organismo de Control Fiscal. Para tales efectos se sigue el procedimiento señalado en el Código de Procedimiento Civil y el Capítulo IV de la Ley 42 de 1993 (Vásquez, 2000).

Las contralorías están facultadas para cobrar ejecutivamente las sumas correspondientes a las multas impuestas a sus vigilados y las contenidas en los actos administrativos, a través de los cuales hayan fijado responsabilidades fiscales (llamados “fallos con responsabilidad fiscal”, lo cual se extiende a las pólizas de seguro y otras garantías que se integren a este último tipo de actos y hayan sido expedidas a favor de entidades estatales (artículo 92 de la Ley 42 de 1993).

Es una facultad de tipo instrumental de mucha importancia, pues en buena medida de ella depende la eficacia de las sanciones impuestas por las contralorías, y de las responsabilidades fiscales que declare.

3.8.7 Funciones de apoyo

Las principales funciones de apoyo se concretan en labores que facilitan en unos casos el control micro; en otros, el macro o la función de establecer responsabilidades fiscales. Igualmente, son funciones de apoyo aquellas que sirven para mejorar el funcionamiento de las contralorías en general. En este grupo podemos reunir las siguientes funciones:

- Revisar y fenecer las cuentas que presenten los responsables fiscales (art. 268 nro. 2 CP).
- Exigir informes sobre su gestión fiscal a empleados oficiales y, en general, a quienes lleven a cabo su gestión fiscal. (artículo 268 nro. 4 CP)
- Emitir conceptos sobre la calidad y eficiencia del control interno en las entidades y organismos del Estado. (artículo 268 nro. 6 CP)

- Promover investigaciones penales, civiles y disciplinarias aportando las pruebas respectivas contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. (artículo 268 nro. 8 CP).
- Actuar como *Ombudsman*, exigiendo (verdad sabia y buena fe guardada) la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones penales o disciplinarias. (artículo 268 nro. 8 CP)
- Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal, así como a la organización y funcionamiento de la Contraloría (artículo 268 nro. 9 CP).
- Proveer los empleos de la CGR y administrar la carrera administrativa de la misma (artículo 268 nro. 10 CP).

3.8.8 Relaciones entre la Contraloría General de la República y otros poderes y entes estatales

En este acápite se establecerán las interrelaciones concretas en las cuales participan los órganos de control fiscal.

3.8.9 Relaciones entre el Poder Judicial y la Contraloría General de la República.

Conformación De Ternas Para Elección De Candidatos A Contralor: Art. 267 y 272 de la CP.

La elección del Contralor General de la República está a cargo del Congreso de la República en pleno en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, el cual lo elige de una terna presentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema

de Justicia y el Consejo de Estado, no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (Art. 267 de la CP) (Younes, 2015). La elección de los contralores departamentales, distritales y municipales están cargo de las asambleas y concejos, elegidos de una terna integrada por dos candidatos presentados por el respectivo Tribunal Superior y uno del Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente (Naranjo-Gálvez, 2007).

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer vacantes definitivas del cargo; las vacantes temporales, determina el Art. 267 de la CP, serán provistas por el Consejo de Estado. Así mismo, la Ley 42 de 1.993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, dispuso en el artículo 60 que mientras el Congreso o el Consejo de Estado, hacen la elección correspondiente, según se trate de una falta absoluta o temporal, el Vice contralor tomará posesión del cargo (Younes, 2015).

Así mismo, con relación a las cualidades del contralor, el artículo 267 de la CP establece que son calidades exigidas para ser contralor, las siguientes: “ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario, o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor a cinco años, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley”. La Ley 42 de 1.993 en su artículo 59, dispuso que para ser elegido Contralor General de la República se requiere, además de los señalados en el artículo 267 de la CP, acreditar título universitario en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración y haber ejercido funciones públicas por un periodo no menor de cinco años.

3.8.10 Responsabilidad y juzgamiento del Contralor General de la República.

El Contralor al tener un carácter de servidor público, sus actuaciones caen bajo el imperio del artículo 6 de la CP, en la que se expresa:

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes.

Los servidores públicos sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia el juzgamiento del Contralor General de la República, previa acusación del Fiscal General de la Nación. El Contralor no puede ser juzgado por el Congreso (artículos 174 y 178 nro. 2 CP).

3.8.11 Sanciones penales

La determinación de responsabilidades no es competencia de la CGR, salvo el caso de la responsabilidad fiscal y de ciertas responsabilidades de tipo sancionatorio. En este sentido, corresponde a la jurisdicción en lo penal, la determinación de responsabilidades penales, cuando de los informes de la CGR se desprenda la comisión de hechos punibles.

3.9 Control de legalidad de los actos que declaran la responsabilidad fiscal y otros actos administrativos (Artículos 237 y 238 constitucionales; Ley 610 de 2000 y Código Contencioso Administrativo).

Los fallos con responsabilidad fiscal expedidos por el Contralor General de la República (y otros actos administrativos expedidos por él), son controlados en cuanto a su legalidad ante la jurisdicción de los Contencioso Administrativo, según las reglas del código respectivo (Decreto 1 de 1984).

En lo que respecta a los fallos con responsabilidad, la importancia de este control estriba en que una vez demandados, su eficacia dependerá de la sentencia que en cada caso profiera la jurisdicción contenciosa administrativa.

3.9.1 Otro tipo de acciones resarcitorias a favor del Estado (Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Ley 472 de 1998 y Ley 678 de 2001).

La CGR está habilitada para intervenir como parte civil en procesos penales por delitos que afecten el patrimonio estatal, desplazando en ciertos casos a la propia entidad perjudicada; también puede interponer acciones populares en defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa.

3.9.2 La determinación de responsabilidad fiscal (Artículo 268 nro. 5 CP; Ley 610 de 2000).

Dentro de las funciones de las contralorías, implica que: (i.) la investigación previa de los hechos; (ii.) un proceso administrativo especial con audiencia de la persona investigada, y

(iii.) la expedición de actos administrativos definitivos, a través de los cuales se determina la responsabilidad correspondiente (Ley 610 de 2000).

En principio, esta facultad es de carácter resarcitorio, es decir, únicamente busca lograr la reparación del patrimonio afectado con una indebida gestión fiscal, pero va más allá del resarcimiento (Sánchez, Naranjo y Rincón, 2002).

En efecto, por un lado es claro que la declaración de responsabilidad fiscal implica dos consecuencias que se derivan de ella, y son claramente sancionatorias: (i) la inclusión de la persona declarada responsable en el boletín de responsables fiscales, con lo cual no podrá posesionarse como empleado público ni suscribir contratos con el Estado, y (ii) la declaratoria de la caducidad del contrato estatal que esté ejecutando el responsable fiscal (artículos 60-61 de la Ley 610 de 2000 y 6 de la Ley 190 de 1995).

3.9.3 Relaciones con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los Organismos Territoriales de Planeación.

La interrelación entre los organismos de control fiscal, el DNP y los OTP surge principalmente en razón del nexo entre planeación y control de eficacia, de la concurrencia de competencias de evaluación de gestión y resultados, entre contralorías y organismos de planeación, además de la condición de estos últimos como gestores fiscales. A continuación se mencionan las principales funciones de estos organismos de planeación:

- Preparación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes departamentales y determinación de desarrollo (Naranjo-Galvis, 2007).
- Evaluación de la gestión y resultados de la administración (Naranjo-Galvis, 2007).

- Preparación del presupuesto de inversión y de otros instrumentos presupuestales (Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), artículos 47-50).
- El DNP y los organismos territoriales de planeación como sujetos de vigilancia fiscal (Artículo 267 CP conc. Artículo 343; Decreto 195 de 2004.)
- Tanto del DNP como los organismos territoriales de planeación llevan a cabo la gestión fiscal y, en esta medida, están sometidos a la vigilancia fiscal de la CGR o de las contralorías territoriales, según el caso (Vásquez, 2000).

3.9.4 Relaciones con el sistema presupuestal y la política fiscal.

De ella depende en buena medida la transparencia de las finanzas públicas y de la política fiscal. Las funciones del control fiscal macro le permiten actuar como un auditor independiente sobre las cifras fiscales del Gobierno y del Estado en general. La contabilidad de la ejecución del presupuesto, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la certificación e informe sobre el estado de las finanzas públicas y sobre la deuda pública le permiten a la sociedad y al Poder Legislativo contar con cifras y evaluaciones imparciales sobre los resultados de la política fiscal, es decir, cifras y evaluaciones que no provienen de quienes la ejecutan (Naranjo-Gálvis, 2007).

3.9.5 Relaciones con los otros órganos de control

La CGR y las contralorías también llevan a cabo gestión fiscal y, por tanto, son controladas por la AGR. (Naranjo-Galvis, 2007).

Por otra parte, la CGR, si bien no es superior jerárquico de las contralorías territoriales, sí tiene la posibilidad de expedir normas de unificación de criterios sobre el ejercicio del control fiscal. A la CGR le corresponde la vigilancia fiscal sobre las transferencias del nivel central a los territorios. (Naranjo-Galvis, 2007).

A continuación se describen las relaciones con los otros organismos de control existentes en el Estado colombiano:

3.9.6 Con la Auditoría General de la República –AGR- (Artículos 267; 268-12; 272; 274; 277-5 CP; Decreto Ley 272 de 2000)

Se define constitucionalmente como control fiscal de segundo nivel, es decir, el control fiscal sobre los órganos de vigilancia fiscal. Para el efecto creó la figura del Auditor General de la República, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la CGR (artículo 274, CP) y de las contralorías departamentales, municipales o distritales. (Artículo 1, Decreto Ley 272 de 2000).

La AGR ejerce sobre las contralorías objeto de control, los mismos controles que ellas pueden ejercer en relación con sus vigilados. Ello implica que se establece entre la AGR y la CGR básicamente la misma relación que existe entre una contraloría y los entes o personas sometidas a vigilancia fiscal.

No obstante, la CGR tiene otro criterio y considera que la vigilancia fiscal que sobre ella ejerce la AGR se limita a la utilización de los recursos financieros de la CGR y no a la valoración de la vigilancia fiscal que esta última ejerce sobre los órganos del Estado.

Para el efecto, se fundamenta en concepto de 23 de noviembre de 1993 de la sala de Consulta Plena y Servicio Civil del Consejo de Estado (C.P Jaime Betancur Cuartas); concepto

que, dicho sea de paso, fue revaluado mediante concepto de 28 de enero de 2002 (C.P. Susana Montes, nro. 1392):

La insistencia de la CGR en limitar el alcance de la vigilancia fiscal de segundo grado, constituye una limitación a la eficacia del control por resultados, pues estorba la labor de la AGR y con ello impide que la CGR se vea forzada a soportar el escrutinio independiente de su labor, escrutinio y examen que constituyen la única manera de obligarla a mejorar la calidad de su trabajo.

3.9.7 Con las Contralorías (Artículo 268 nro. 12 CP.; artículo 37 de la Ley 42 de 1993; Ley 715 de 2001).

Una de las funciones de la CGR es la de “dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial”. Esta facultad le permite a la CGR actuar como cuerpo regulador del sistema de control fiscal y unificar criterios sobre el ejercicio del control, expidiendo normas de carácter general cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las demás contralorías (artículo 268 nro. 12 CP).

Otra importante interrelación entre la CGR y las contralorías territoriales se produce con ocasión de la Creación del informe sobre la situación de las finanzas del Estado (art. 268 nro. 11 CP), porque para ello deberá consolidar la información sobre ejecución presupuestal de la Nación con la del resto del sector público, incluida la de los entes territoriales, y corresponde a los órganos de control fiscal territorial auditar la información sobre la ejecución presupuestal de estos últimos (art. 37 y 41 de la Ley 42 de 1993).

Por otro lado, la Constitución Política de 1991 otorga a la CGR la facultad de llevar a cabo control fiscal excepcional sobre las cuentas de entes territoriales (artículo 267 inciso tercero

CP). Esta facultad le permite desplazar a la contraloría departamental, distrital o municipal respectiva. La Corte Constitucional interpreta esta facultad en sentido amplio entendiendo que este control será más intenso –podría decirse que prevalente si se lee bien el fallo respectivo– cuando la gestión fiscal vigilada se ejerza sobre recursos “exógenos”, es decir, sobre (i) fondos provenientes de impuestos departamentales o municipales que inicialmente fueron nacionales y luego fueron cedidos por ésta a los entes territoriales y (ii) recursos provenientes de transferencias, es decir, del Sistema General de Participaciones (SGP) (antes situado fiscal, participación municipal y participaciones complementarias al Situado Fiscal para Educación) (Sentencia C-403 de 1999).

3.10 Con el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación [Artículos 113; 117-119 CP], Personerías Municipales y Distritales [Artículos 113; 117-118, 291 y 313 nro. 8 CP Ley 137 de 1994, Ley 617 de 2000].

La CP ubica a la Contraloría y al Ministerio Público como órganos de control (artículo 118), por lo cual, ambos gozan de independencia y autonomía (artículo 113). El Ministerio Público tiene a su cabeza al Procurador General de la Nación como supremo director (artículo 277 CP); así mismo opera para las personerías distritales o municipales, en cuyo caso sus directores generales son el personero municipal o distrital, según sea el caso.

La interrelación entre ambos órganos de control resulta de su carácter general como órganos de control y de la índole de sus funciones: la de la Procuraduría consiste en “la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (artículos 118; 277-278 CP); mientras que la Contraloría vigila la gestión

fiscal, es decir, el manejo de bienes o fondos públicos, independientemente de quien la realice: servidores públicos o particulares.

Sí dentro de la ejecución de la función pública del control fiscal, cuando en el ejercicio del proceso auditor, se adviertan conductas en materia disciplinaria o que presuntamente vulneren algún precepto normativo que regule la conducta oficial de un funcionario público, las contralorías trasladaran estas situaciones evidenciadas al ministerio público para que se investigue lo de su competencia y se emitan fallos dentro de su doctrina jurisdiccional.

3.10.1 Con el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo [Artículos 113; 117-119; 281-282 CP].

La defensoría del pueblo hace parte del Ministerio Público, y a ella le corresponde la guarda y promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos (artículos 188 y 282 CP). Como en el caso anterior, deberá coordinar su acción con la del control fiscal en aquellos casos en que la tarea de ambas dependencias coincida.

3.10.2 Con las Personerías Municipales y Distritales (Artículos 113; 117-119; 281-282 CP).

Las personerías municipales y distritales son parte del Ministerio Público. La Ley 617 de 2000 les entregó funciones de vigilancia sobre el Tesoro Público a las contralorías municipales, en condición de veedores del mismo (artículo 24).

3.11 Estructura del Control Fiscal Territorial

Organización Actual de la Contraloría (Decreto Ley 267 de 2000)

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 (Decreto Ley 267 de 2.000, Art. 1).

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

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 (Decreto Ley 267 de 2.000, Art. 2).

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 (Decreto Ley 267 de 2.000, Art. 3).

3.11.1 Organización administrativa y sus objetivos.

La organización de la Contraloría General de la República se fundamenta y desarrolla de acuerdo con los siguientes criterios (Decreto Ley 267 de 2.000, Art. 9):

- Especialización sectorial.
- Tecnificación.
- Participación ciudadana.
- Transparencia.
- Integralidad del control.
- Simplificación y especialización.
- Alto nivel profesional.
- Funcionalidad.
- Multidisciplinariedad
- Delegación.
- Desconcentración administrativa y financiera.
- Atención horizontal de funciones por sectores de actividad económica y social.

3.11.2 Niveles de la Organización de la Administración.

El campo de acción de la Contraloría General de la República para el ejercicio de la vigilancia fiscal, de sus dictámenes, conceptos y análisis y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal se realizará de acuerdo con la Constitución, las normas y disposiciones que le señalan los asuntos sobre los cuales tiene jurisdicción y competencia. Con el objeto de obtener resultados de interés común, de beneficio general y del cumplimiento de las funciones propias de las dependencias que integran la Contraloría General de la República, ésta se organizará en dos niveles básicos, a saber: nivel central y nivel desconcentrado.

- *Nivel Central.* Está conformado por las dependencias con sede en el Distrito Capital;
- *Nivel Desconcentrado.* El nivel desconcentrado está constituido por las dependencias de la Contraloría General ubicadas fuera de la sede del Distrito Capital y se configura con observancia de los principios de la función administrativa y en los cuales se radican competencias y funciones en tales dependencias en los términos señalados en el presente decreto.

Tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Contraloría, la vigilancia fiscal y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de vigilancia y control fiscal y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal. Cada nivel ejerce en el ámbito de funciones y responsabilidades establecidas por mandato del

presente decreto en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la Contraloría General de la República. Es función especial del nivel central coordinar y controlar todas las actividades de la Contraloría en el ámbito nacional, incluyendo las que desarrolla el nivel desconcentrado, así como ejercer funciones especiales asignadas por la Constitución y la ley, cuya naturaleza no implique su ejercicio desconcentrado.

3.11.3 Estructura actual de la Contraloría

El Decreto – Ley 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones y de su dependencia y se dictan otras disposiciones”, su artículo 11 establece la siguiente organización de la Contraloría General:

3.11.3.1 Nivel Central

- *Nivel superior de dirección.*
 1. Contralor General de la República.
 - 1.1. Despacho del Contralor General
 - 1.2. Secretaría Privada.
 - 1.3. Oficina Jurídica.
 - 1.4. Oficina de Control Interno.
 - 1.5. Oficina de Control Disciplinario.
 - 1.6. Oficina de Comunicaciones y Publicaciones.

2. Despacho del Vicecontralor

2.1. Oficina de Planeación.

2.2. Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional.

2.3. Oficina de Sistemas e Informática.

- *Contralorías delegadas.*

3. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

3.1. Dirección de Vigilancia Fiscal.

3.2. Dirección de Estudios Sectoriales.

4. Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.

4.1. Dirección de Vigilancia Fiscal

4.2. Dirección de Estudios Sectoriales

5. Contraloría Delegada para el Sector Social.

5.1. Dirección de Vigilancia Fiscal.

5.2. Dirección de Estudios Sectoriales.

6. Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

6.1 Dirección de Vigilancia Fiscal.

6.2. Dirección de Estudios Sectoriales.

7. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

7.1 Dirección de Vigilancia Fiscal.

7.1. Dirección de Estudios Sectoriales.

- 8. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad.
 - 8.1. Dirección de Vigilancia Fiscal.
 - 8.1. Dirección de Estudios Sectoriales.
 - 9. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.
 - 9.1. Dirección de Atención Ciudadana.
 - 9.2. Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano.
 - 10. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.
 - 10.1. Dirección de Vigilancia Fiscal.
 - 10.1. Dirección de Estudios Sectoriales
 - 11. Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.
 - 11.1. Dirección de Investigaciones Fiscales.
 - 11.2. Dirección de Juicios Fiscales.
 - 11.3. Dirección de Jurisdicción Coactiva.
 - 12. Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas
 - 12.1. Dirección de Estudios Macroeconómicos.
 - 12.2. Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales.
 - 13. Fondo cuenta de publicaciones
 - 14. Comité de Evaluación Sectorial
 - 15. Grupos de exámenes especiales
- *Gerencias Nacionales.*
 - 16. Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera.
 - 16.1. Dirección de Recursos Físicos.

16.2. Dirección Financiera.

16.3. Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia.

17. Gerencia del Talento Humano.

17.1. Dirección de Gestión del Talento Humano.

17.2. Dirección de Carrera Administrativa

Nivel Desconcentrado

18. Gerencia Departamental.

19. Grupos Delegados de Vigilancia Fiscal

20. Grupos de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

- *Órganos de asesoría y coordinación*

21. Junta de Licitaciones o Adquisiciones.

22. Comisión de personal

23. Comité Directivo.

24. Comité de Control Interno.

25. Consejo Superior de Carrera Administrativa.

El párrafo 1° del artículo 11 establece que en cada gerencia departamental el Contralor General creará, previo estudio técnico de la Oficina de Planeación, los grupos de trabajo que sean necesarios para que el gerente departamental cumpla a cabalidad con sus funciones y responsabilidades, así mismo, el Parágrafo 2 del mismo artículo preceptúa que en cada dirección de Vigilancia Fiscal, el Contralor General creará previo estudio técnico de la

Oficina de Planeación, los grupos de exámenes especiales que sean necesarios para que el director cumpla a cabalidad con sus funciones.

Younes (2015), advierte que el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) para fortalecer la contraloría en sus acciones contra la corrupción creó las siguientes dependencias:

- Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción;
- Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes;
- Unidad de Apoyo Técnico al Congreso;
- Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológica e Informático.

Así mismo, la Ley 1474 de 2011 , se indica que la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, desarrollará sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes. (...) Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas, conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organícense para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada.

3.11.3.2 Funciones actuales de la Contraloría General de la República

El artículo 5 de la citada Ley 267 de 2000, establece que para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución.
- Ejercer el control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos previstos por la ley.
- Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.
- Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría General, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea.
- Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los

recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales. Ver la Resolución de la Contraloría General de la República 5678 de 2005

- Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.
- Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en este decreto.
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en los términos previstos en la Constitución Política y la ley.

Desarrollo legal de la autonomía

- *Autonomía Administrativa (Art. 6 de la Ley 267 de 2000).* En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en este decreto.

Parágrafo. El Contralor General no podrá crear con cargo al presupuesto de la Contraloría obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la Ley Anual de Presupuesto.

- *Autonomía Contractual (Art. 7 de la Ley 267 de 2000).* En ejercicio de la autonomía contractual, el Contralor General de la República suscribirá en nombre y representación de la entidad, los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones,

sin perjuicio de la delegación que al efecto realice conforme a lo dispuesto en el presente decreto.

En los procesos contenciosos administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él designe para el efecto mediante poder.

- *Autonomía Presupuestal (Art. 8 de la Ley 267 de 2000).* La Contraloría General de la República tendrá autonomía para la fijación, el manejo y la administración de su presupuesto en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional. Sentencia de la Corte Constitucional C-1550 de 2000

La Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se establecerá de la siguiente forma:

i. Se calculará el presupuesto total de la Contraloría General de la República para la vigencia fiscal que corresponda, incluyendo en él sus gastos de funcionamiento.

ii. Se tomará la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas.

iii. El valor definido como el presupuesto total de la Contraloría General de la República, tal como se definió en el numeral 1), se dividirá entre la sumatoria del valor de los presupuestos de las entidades y organismos vigilados, obteniendo así un factor.

iv. El factor obtenido en el numeral 3) se aplicará al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada considerados individualmente. El resultado de aplicar dicho factor constituye la tarifa de control fiscal por organismo o entidad vigilada.

La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y dicho valor deberá presupuestarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual.

El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento e inversión que garanticen el óptimo ejercicio de la misión encomendada a la Contraloría General de la República.

Con lo anterior, se tiene la Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal en Colombia, la entidad encargada de ejercer control fiscal sobre la gestión de la CGR es la Auditoría General de la República, a continuación se muestra la estructura de las contralorías en Colombia.

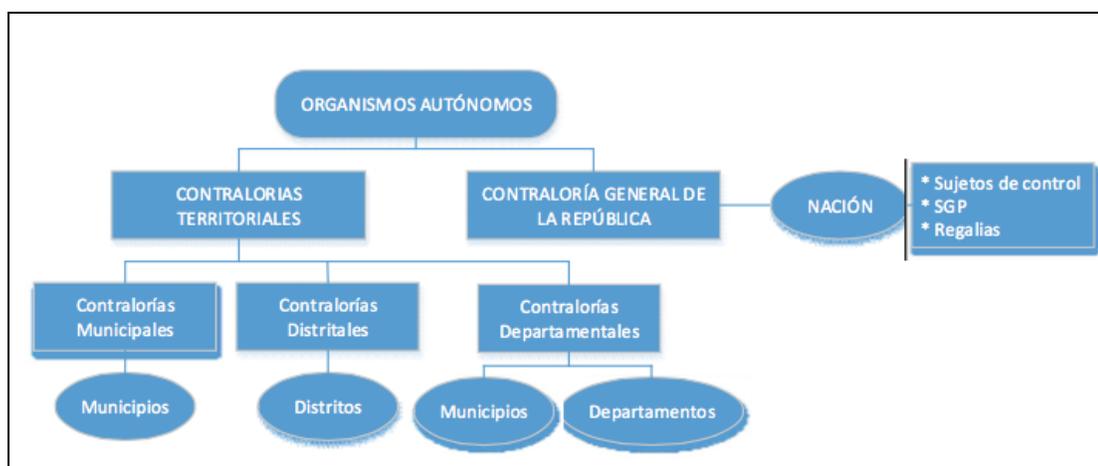


Figura 2. Estructura del Control Fiscal en Colombia

Fuente: Díaz, 2014.

A nivel departamental se tienen las contralorías departamentales, las cuales ejercen control dentro de su jurisdicción, tanto a nivel departamental como sus municipios y distritos, el Contralor departamental es elegido para un periodo igual al del gobernador, ejerce en su jurisdicción las funciones designadas al Contralor General de la República, las contralorías

departamentales podrán contratar con empresas privadas colombianas en el ejercicio de la vigilancia fiscal cuando sea necesario. En los municipios donde no haya contralorías la vigilancia le corresponderá a su respectivo departamento (Díaz, 2014).

La AGR (2012) establece que la financiación de las contralorías departamentales, distritales o municipales (sector central) hacen parte de una “sección” del presupuesto de la entidad territorial correspondiente, en un primer nivel, incluyendo a su vez el presupuesto de los establecimientos públicos de los órdenes correspondientes, tales como la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, personería distrital o municipal, despacho del gobernador o alcalde, secretarías y departamentos administrativos.

El Decreto 111 de 1996, Artículo 106, establece que los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225/95, artículo 28).

Así mismo, la Ley 166 de 1994, artículo 2o. “APROPIACIONES PRESUPUESTALES PARA LAS PERSONERÍAS Y CONTRALORÍAS DISTRIALES Y MUNICIPALES plantea que los alcaldes municipales y distritales y los concejos municipales y distritales al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a los presupuestados, aprobado y ajustado para la vigencia en curso, e incrementados en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor.

Hay que destacar que la Ley 177 del 28 de diciembre de 1994, determinó el procedimiento para la preparación de los presupuestos de las contralorías y las personerías del

orden municipal y distrital, estableciendo que el contralor deberá preparar el proyecto de gastos para incluir en el presupuesto y sólo se podría modificar por el concejo, a su propia iniciativa, sin que, en esta etapa de preparación, pudiera participar el alcalde; adicionalmente, estableció que ya en la etapa de ejecución del presupuesto, el mismo no puede ser modificado por concepto de traslados administrativos (Ibídem).

En este sentido, la Metodología Oficial de Cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) e Indicadores de Gasto para Entidades Territoriales (2014), plantea lo siguiente: *el artículo 1 de la Ley 1416 de 2010¹² establece que los gastos de funcionamiento de las Contralorías departamentales estarían compuestos de dos elementos:*

- Un porcentaje de recursos en función de los ingresos corrientes de libre des nación y de la categoría del departamento.

- Un monto correspondiente al 0,2% de las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental.

Con la suma de estos dos ítems se obtiene un valor máximo que se supone correspondería al monto que debería ser situado a la Contraloría Departamental.

La metodología que emplea la Contraloría General de la República consiste en calcular en un primer paso, el valor máximo que tendría que ser situado a la Contraloría Departamental, para luego compararlo frente al monto de las obligaciones netas de gastos de funcionamiento (cuentas que empiezan por 2.1), que fueron expedidas para la dependencia 03 (contraloría)”.

¹²(...) “Artículo 1. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales. El límite de gastos previsto en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.” (...).

Las contralorías departamentales cuentan con autonomía presupuestal, administrativa y contractual de tal manera que les permitan cumplir con sus funciones como entidades técnicas y le corresponde a las asambleas departamentales la organización y funcionamiento de las contralorías que haya autorizado, la jurisdicción coactiva se realizará de acuerdo con lo previsto en la ley 42 de 1993 dentro de su jurisdicción. Deben enviar a la CGR una relación de personas a quien se les ha dictado fallo de responsabilidad fiscal, con el fin de incluir sus nombres en el boletín que publicará la CGR en su página oficial, con el fin de en adelante se abstengan de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato, con quienes aparezcan en ese boletín de responsables, y el que lo haga podrá incurrir en causal de mala conducta.

A nivel distrital se debe mencionar que el término distrito es usado para definir una entidad territorial (municipio) que posee características especiales que las destacan de los otros municipios y estas características pueden ser de su economía, su cultura o su papel administrativo y geográfico. Actualmente los distritos especiales en Colombia son: Bogotá, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias, Santa Marta y Riohacha.

Las contralorías municipales cuentan con las mismas disposiciones legales de las contralorías distritales, les corresponden realizar la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción, de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos. Al igual que la CGR y las contralorías departamentales, las contralorías municipales también están dotadas de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que puedan cumplir con sus actividades técnicas.

La Metodología Oficial de Cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) e Indicadores de Gasto para Entidades Territoriales (2014),

“En la verificación de los límites de gasto para las contralorías distritales y municipales¹³, la CGR evalúa la totalidad de los gastos que obligan en una vigencia, y por tanto para efectos de la información que se reporta a través de la categoría presupuestal de la Contraloría General de la República en los formularios de gasto, las cuentas presupuestales que se reporten en la dependencia 03 (Contraloría), pueden comenzar por 2.1 (gastos de funcionamiento) y por 2.3 (gastos de inversión).

El artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, constituye una fórmula para el cálculo del presupuesto a ser situado a las contralorías distritales y municipales, teniendo en cuenta que el crecimiento de las apropiaciones estará atado a un porcentaje específico del IPC. Lo particular del asunto se refiere a que este cálculo toma como base la vigencia 2010, pues en dicho año se brindó la posibilidad de que se ajustaran los presupuestos definitivos a fin de fortalecer las apropiaciones situadas a los órganos de control distritales y municipales.

La metodología por la cual la Contraloría General de la República da aplicabilidad a la Ley 1416 de 2010, se basa en dicho concepto y constituye la posición oficial que en este sentido estableció la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República”.

Estas contralorías desarrollan sus actividades dentro de su jurisdicción, en ningún caso podrán realizar funciones diferentes a las de su propia organización y le corresponde a los concejos distritales y municipales, la organización y funcionamiento de las contralorías que haya autorizado por ley (Díaz, 2014).

Los resultados de indagaciones preliminares adelantadas por las contralorías distritales o municipales, tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y los jueces competentes. El registro de los funcionarios sancionados como consecuencia de sus actuaciones fiscales será llevado únicamente por la Contraloría General de la República y para esos efectos

¹³La norma aplicable a las contralorías distritales y municipales es el artículo 2 de la Ley 1416 de 2010. Tenga en cuenta que en la categoría presupuestal CGR la variable dependencia sólo tiene habilitado el código 03 (Contraloría), por lo que este aplica para cualquier tipo de contraloría territorial.

los contralores distritales o municipales deberá remitir mensualmente la relación de los funcionarios sancionados (Concejo de Santiago de Cali, 2.015).

A nivel territorial, Colombia cuenta con 67 contralorías, de estas; 32 son departamentales, 30 son municipales, 4 son distritales y finalmente está la Contraloría General de la República. Se clasifican de la siguiente manera:

i) Categorización municipal, distrital y departamental, permitiendo determinar el número de contralorías dentro de cada categoría, la cual está sustentada por la Ley 617 de 2000, en donde se establece la categorización de las entidades territoriales del territorio nacional.

ii) Clasificación de las contralorías por cuartiles de presupuesto, es decir, por la cantidad de recursos asignados desde los entes territoriales¹⁴.

¹⁴Categorización sustentada por la ley 617 de 2000, la Contraloría General de la República (s.f.), establece la categorización presupuestal de los departamentos. El artículo 6 de la Ley 617 de 2000 señaló que los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación.

4. Metodología de la Investigación.

La metodología de investigación que permite determinar la funcionalidad del control fiscal en Colombia se plantea a partir de un bloque de análisis integrado por 4 niveles, el primero tiene que ver con la definición del análisis utilizado para establecer las distribuciones y tendencias estadísticas de los diferentes modelos de fiscalización internacional que integran la organización INTOSAI, seguidamente se sustenta la importancia de la utilización de una herramienta estadística conocida como econometría, la cual se utiliza para estimar los diferentes determinantes en la efectividad de la política anticorrupción de las instituciones que hacen parte de las alcaldías y gobernaciones, como también de las contralorías departamentales, a la cual se le agrega otra variable de análisis denominada gestión del control fiscal.

Siguiendo con el proceso, dicho análisis econométrico se entrelaza con un análisis espacial también definido en este capítulo, el cual brinda herramientas que permiten establecer las relaciones entre los diferentes riesgos de corrupción existentes en las gobernaciones, alcaldías y contralorías departamentales coadyuvando al establecimiento de resultados en cuanto a la gestión pública comparada con los diferentes hechos de corrupción en el país.

Finalmente, se define un conjunto de indicadores que permiten establecer el desempeño de las contralorías a nivel nacional, los cuales al cruzarlos con los resultados econométricos y espaciales, permiten generar conclusiones importantes acerca del control fiscal y los niveles de corrupción del país, así como los puntos claves que dentro de las instituciones permitirían mejorar la efectividad en cuanto a las políticas anticorrupción del país.

Dicho esto, con el ánimo de poder comprobar la hipótesis establecida para la presente investigación, se planteó el análisis de datos en cuatro (4) niveles con el objetivo de obtener conclusiones conducentes a la solución de la pregunta de investigación.

4.2 Caracterización Internacional de Modelos de Fiscalización

4.2.1 Primer Nivel de Análisis (Estadística Descriptiva).

En este primer nivel de análisis, se utilizó el método de estadística descriptiva, con el objeto de encontrar las características más predominantes de los modelos internacionales de fiscalización existentes, y poder de esta forma, caracterizarlos y determinar las diferencias en cuanto al funcionamiento de órganos de control internacionales con relación al modelo colombiano.

El análisis está sustentado en el levantamiento de información efectuado por la Organización Internacional de Entidades Superiores Fiscalizadores (INTOSAI), Organización fundada en 1953 como organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

En dicho sentido, la *Task Force* es una base de datos establecida por el INTOSAI, que recopila datos estadísticos de 256 países miembros de dicha organización, tales como: estructura organizacional, rasgos administrativos, mandato y atribuciones legales, y operación, así como información sobre sus métodos de comunicación e informes, entre otros.

La información recopilada por esta herramienta, no está orientada a evaluar ni juzgar la práctica auditora, productos, organización y relaciones con otros miembros de la INTOSAI. La

metodología de la base de datos permite obtener información pública y datos duros, basados en hechos, cuya base de estudio estadístico facilitará la realización de análisis descriptivos de la situación que guarda cada Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).

La base de datos tiene como objetivos los siguientes:

- Fortalecer la comunicación, la cooperación y el intercambio de información,
- Alentar la identificación de temas de interés común,
- Apoyar la creación de capacidades y la mejora continua de las EFS,
- Maximizar el aprovechamiento de los servicios de conocimiento de la INTOSAI por parte de las EFS y las partes interesadas,
- Coadyuvar a la demostración del valor y beneficio de las EFS, apoyando así a promover la confianza pública, y
- Abonar a los esfuerzos de apertura y transparencia de las EFS y de la INTOSAI, favoreciendo con ello su posición y reputación.

La metodología de la base de datos permite obtener información pública y datos basados en hechos, cuya base de estudio estadístico facilita la realización de análisis descriptivos de la situación de cada EFS. De esta forma, se cuenta con una herramienta que coadyuva a la investigación y comparación sistemática de las Entidades de Fiscalización Superior.

Tal análisis descriptivo permite, además de lo mencionado anteriormente, definir el grado académico y especialidad técnica de los titulares de las EFS, la distribución porcentual de EFS que tienen dentro de su ordenamiento jurídico la posibilidad de reelección o renombramiento, el alcance del control fiscal respecto al presupuesto público, los tipos de

auditorías efectuadas, el nivel de autonomía presupuestal y el tipo de modelo de fiscalización más predominante a este nivel de organizaciones, entre otras.

4.2.2 Análisis Estadístico De Variables Asociadas A Las Políticas Y Medidas Anticorrupción Y De Gestión Fiscal

- Segundo Nivel De Análisis (Análisis Estadístico – Regresión Lineal Simple).

El tratamiento estadístico que se realiza en esta sección se enmarca en los métodos de análisis exploratorio de datos, procedimientos estadísticos al que se someten los datos recogidos durante un proceso de investigación en cualquier campo científico.

Usando métodos estadísticos se busca identificar, las principales características de un conjunto de datos mediante un número reducido de resultados y gráficos. En esta sección se utiliza la metodología de regresión lineal simple para identificar y analizar las variables más importantes con las cuales las instituciones públicas podrían enfocar sus esfuerzos en el diseño de mecanismos de control de corrupción.

Es importante establecer, que un modelo de regresión lineal es una herramienta estadística que puede ser utilizada de diferentes maneras. Quizá la más conocida es como predictor, en donde se evalúa la relación entre una variable dependiente y un conjunto de variables explicativas. Detrás de este planteamiento hay unas relaciones de causas y efectos, que previamente tendrá que definir el investigador con ayuda de los modelos teóricos del campo de investigación en el que se enmarca la investigación.

En el presente trabajo, el interés no es identificar exactamente una relación de causalidad entre variables explicativas y variables dependientes. Porque sabemos que las variables explicativas hacen parte de un conjunto de variables que han sido consideradas para

construir la variable dependiente. La regresión lineal, en este caso, es una herramienta que permite identificar, de ese conjunto grande de variables, cuáles son las más relevantes. Esto para que la administración pública pueda atacar el problema de la corrupción de manera estratégica.

En este sentido, los resultados de las regresiones no se interpretan como una relación de causalidad, sino como una relación de pronóstico. Es decir, dadas unas condiciones se pronostica que va a pasar algo. El ejemplo que se puede mencionar es el de los zapatos izquierdos y derechos. Se sabe que un zapato izquierdo debería estar acompañado de un zapato derecho. Que aparezca un nuevo zapato izquierdo no es una causa de que aparezca también uno derecho, solo es una relación de pronóstico, es decir, se espera que un nuevo zapato izquierdo venga acompañado en un zapato derecho.

Los datos utilizados para las estimaciones de regresión lineal son los empleados por el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), el cual según el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional:¹⁵

Transparencia por Colombia, es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. Para este ejercicio se establece la corrupción como “el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos”, mientras que los riesgos de corrupción administrativa hacen *referencia a* condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, s.f.).

¹⁵Transparencia Internacional (TI) es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

En términos específicos, el ITEP es un índice de medición de transparencia, en otras palabras, mide riesgos asociados al flagelo de la corrupción en la gestión administrativa de las entidades del Estado.

El ITEP cuenta con tres niveles de evaluación: 1 Índice de Transparencia Nacional (Entidades del Orden Nacional e Instituciones Educativas de Nivel Superior); 2. Índice de Transparencia Departamental (Gobernaciones y Contralorías Departamentales) y 3. Índice de Transparencia Municipal (Alcaldías) (Transparencia por Colombia, 2017)

Este índice considera tres aspectos fundamentales que determinan, según el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional, el control sobre hechos de corrupción en la administración pública. Estos aspectos son:

- a) **Visibilidad:** Es la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada.
- b) **Institucionalidad:** Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.
- c) **Control y Sanción:** Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.

Estos tres aspectos son considerados en el ITEP, de tal suerte que cada uno de estos, tiene un valor ponderado dentro de la calificación total; y a su vez cada factor está compuesto

por indicadores, sub-indicadores y variables que centran su indagación en procesos claves para la gestión institucional(Transparencia por Colombia, 2017).

Lo anterior, se puede visualizar en la siguiente Figura.

ITEP (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas)	Visibilidad (30%)
	Institucionalidad (40%)
	Control y Sanción (30%)

Figura 3. Composición de la Evaluación del Índice ITEP

Fuente: Creación Propia, 2017

Según el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional

... los factores de Visibilidad y Control y Sanción tienen un peso de treinta (30) por ciento cada uno, sobre la calificación final del Índice, mientras que el factor de Institucionalidad cuenta con un peso de cuarenta (40) por ciento (los indicadores de cada factor también cuentan con una ponderación diferenciada).

Para el desarrollo del cálculo del Índice, cada unidad de medición cuenta con una calificación específica que va de cero (0) a cien (100), siendo cien (100) la mayor calificación posible.

Estas calificaciones (de cero (0) a cien (100)), son otorgadas teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos por el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional:

- La relevancia del tema en términos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción en los procesos de la gestión pública.
- La actualización normativa respecto a instrumentos y herramientas de administración pública, tanto en existencia como en su contenido en pro de la transparencia.
- La mayor o menor dificultad para la puesta en marcha de medidas o acciones de mejoramiento. En este aspecto se tienen en cuenta que aquellos temas que requieran mayores esfuerzos pesan más en el momento de la medición.

Después de obtener cada una de las calificaciones- de cada factor, indicador, sub- indicador y variable- se obtiene la medición del índice ITEP en unidades, las cuales permiten clasificar a las entidades objeto de estudio el nivel de riesgo de la siguiente forma:

Tabla 2. Niveles de Riesgo

Nivel de Riesgo de Corrupción	Resultado del ITEP Puntaje (Unidades)
Riesgo Bajo	89.5-100
Riesgo Moderado	74.5-89.4
Riesgo Medio	60-74.4
Riesgo Alto	44.5-59.9
Riesgo Muy Alto	0-44.4

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017

Otro aspecto importante a considerar dentro de la medición del índice ITEP, es la información necesaria para establecer las calificaciones correspondientes, las cuales son obtenidas de las fuentes de información que se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Técnicas de acopio y fuentes de información

Información Primaria	1. Información del proceso de gestión de las entidades, entregada a través del diligenciamiento de un formulario en línea.
	2. Información del proceso de gestión de las entidades verificada directamente por el equipo de investigación a través del sitio web de las entidades.
	3. Simulacros de petición de información a través de las líneas de atención al ciudadano y de derechos de petición.
Información Secundaria	Información solicitada por Transparencia por Colombia a las entidades de control y de regulación a nivel nacional o territorial según sea el caso.

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017

En esta sección se tendrán en cuenta las mediciones del índice ITEP de tres entidades territoriales: Administraciones Departamentales (Gobernaciones), Administraciones Municipales (Alcaldías) y las Contralorías Departamentales.¹⁶

El análisis de variables relacionadas del ITEP permitió seleccionar dos de ellas: Políticas y Medidas Anticorrupción y Gestión del Control Fiscal. El análisis de estas dimensiones permite encontrar los factores que influyen positivamente para que se mejoren los niveles de gestión desde cada una de las contralorías pudiéndose generar en el mediano y largo

¹⁶De la vigencia 2016, la metodología utilizada para esta anualidad fue modificada casi en su totalidad, según el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional, razón por la cual estos resultados no pueden compararse con aquellos de anteriores mediciones.

plazo un efecto positivo a nivel nacional.

Por lo tanto, la utilización de un modelo de regresión lineal simple permite identificar aquellas variables clave para mejorar las Políticas y Medidas de Anticorrupción adoptadas en las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales, y específicamente en las Contralorías Departamentales, las variables relacionadas a la Gestión del Control Fiscal.¹⁷

En cuanto a la gestión del control fiscal se busca encontrar las variables más importantes que impactan sobre sus resultados, al comparar los parámetros de medición del índice ITEP para las contralorías departamentales.

A continuación, se explica brevemente la metodología de regresión lineal simple, los datos a utilizar dentro de la modelación, son los proporcionados por el ITEP:

El objeto básico de un modelo de regresión consiste en especificar una relación entre las variables relativas a una determinada cuestión conceptual (Novales, 2010).

El modelo de regresión lineal puede representarse como sigue:

$$Y_i = \alpha_1 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i$$

Donde Y_i es la variable cuyo comportamiento queremos explicar, mientras que las variables X son k variables que potencialmente explican el comportamiento de Y_i . En este caso el subíndice i representa a cada observación, ya sea Contraloría, Gobernación o Alcaldía Municipal, dependiendo de la base de datos que nos ocupe. (Ver Anexo I) para una explicación más detallada de la metodología).

Para el caso de esta investigación, las variables dependientes son dos: Políticas y Medidas de Anticorrupción y Gestión del Control Fiscal; la primera se aplica a las

¹⁷El capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional, dentro de la medición del índice ITEP, no consideró la medición de las Contralorías Municipales y Distritales; por tal motivo para esta investigación tampoco se consideró en este nivel de análisis los organismos de control municipales y distritales.

Gobernaciones, Alcaldías y Contralorías Departamentales y la segunda solo para las Contralorías Departamentales.

Estas variables hacen parte de los criterios utilizados por el capítulo nacional en Colombia de Transparencia Internacional para medir el índice ITEP; Por lo tanto, este análisis permite determinar cuáles son los aspectos más relevantes, que contribuyen a mejorar la calificación del ITEP en las entidades territoriales mencionadas anteriormente.

Por ejemplo, para el caso de la variable dependiente “Gestión del Control Fiscal”, en la tabla 4 indicadores y sub-indicadores de las contralorías departamentales se pueden observar los indicadores y sub-indicadores que utiliza Transparencia por Colombia para la estimación del ITEP en las Contralorías Departamentales, los cuales son utilizados en este trabajo para estimar el modelo de regresión simple e inferir a modo exploratorio, de qué manera podrían influir las variables “proceso auditor, certificación de la auditoría y funciones de advertencia sobre el cálculo del indicador “gestión del control fiscal”.

Los indicadores y sub-indicadores que se muestran a continuación, fueron seleccionados pensando en las posibles relaciones que éstos tienen sobre la funcionalidad del control fiscal en cuanto a las Contralorías Departamentales, mientras que las otras variables (Indicadores y sub-indicadores en el ITEP) se seleccionaron partiendo de su posible influencia o relación que tienen los hechos de corrupción sobre la efectividad de la gestión pública, por lo cual se tomaron en cuenta variables de gestión, control y de políticas y medidas anticorrupción.

Tabla 4. Indicadores y Sub-Indicadores de las Contralorías Departamentales

INDICADORES	SUB-INDICADORES
Políticas y Medidas Anticorrupción	-Medidas y Estrategias Anticorrupción
	-Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAC).
Gestión de la Planeación	-Coherencia/Consistencia de los documentos de Planeación en temas de Anticorrupción
	-Coherencia/Consistencia en Promoción del Control Social
	-Coherencia/Consistencia en la Promoción del Control Fiscal
Gestión del Talento Humano	-Condiciones Institucionales para el Talento Humano
	-Conformación del Talento Humano
	-Evaluación y seguimiento al desempeño
	-Capacitaciones
	-Mérito
	-Talento Humano - Supervisores de los contratos
Gestión del Control Fiscal	-Proceso Auditor
	-Certificación de la Auditoría
	-Funciones de advertencia
Control Social	-Condiciones Institucionales para el Control Social
	-La Entidad promovió espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía
	-Disposición de Información a TPC
Control Interno y de Gestión.	-Acciones adelantadas sobre obligaciones a Medidas Anticorrupción
	-Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno

Fuente: Transparencia por Colombia ITD. Resultados 2013 – 2014.

Tabla 5. Indicadores y Sub-indicadores de las Gobernaciones

INDICADORES	SUB-INDICADORES
Políticas y Medidas Anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> -Medidas y Estrategias Anticorrupción -Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAC). -Actores incluidos en socialización del Plan Anticorrupción
Gestión de la contratación	-Gestión de la contratación
Gestión del Talento Humano	<ul style="list-style-type: none"> -Condiciones Institucionales para el Talento Humano -Conformación del Talento Humano -Evaluación y seguimiento al desempeño -Capacitaciones -Mérito -Talento Humano - Supervisores de los contratos
Sistema de PQRS	-Tratamiento específico para anticorrupción
Rendición de Cuentas a la Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> -Informe de Gestión -Condiciones Institucionales para la Rendición de Cuentas.
Control Social	<ul style="list-style-type: none"> -Condiciones Institucionales para el Control Social -La Entidad promovió Espacios de Diálogo y concertación con la ciudadanía -Disposición de Información A Tpc -Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
Control Institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Reportes de Información a Instancias de Regulación y Control -Sanciones Disciplinarias y Fiscales
Control Interno de Gestión.	<ul style="list-style-type: none"> -Acciones adelantadas sobre obligaciones a medidas anticorrupción -Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno

Fuente: Transparencia por Colombia ITD. Resultados 2013 - 2014.

Tabla 6. Indicadores y Sub-Indicadores de las Alcaldías

INDICADORES	SUB-INDICADORES
Políticas y Medidas Anticorrupción	-Medidas y Estrategias Anticorrupción -Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAC).
Gestión de la Contratación	-Planeación Contractual -Interventoría y supervisión a los Contratos de Obra
Gestión del Talento Humano	-Condiciones Institucionales para el Talento Humano -Conformación del Talento Humano -Evaluación y seguimiento al desempeño -Capacitaciones -Mérito -Talento Humano - Supervisores de los Contratos
Rendición de Cuentas a la Ciudadanía	-Informe de Gestión -Condiciones Institucionales para la Rendición de Cuentas. -Espacios de diálogo para la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía: Audiencia de Rendición de Cuentas (Presencial)
Control Social	-Condiciones Institucionales para el Control Social -La Entidad promovió espacios de diálogo y concertación con la Ciudadanía -Disposición de Información a Tpc -Plan Anticorrupción y de atención al Ciudadano -Seguimiento al Plan Anticorrupción y de atención al Ciudadano
Control Institucional	-Reportes de Información a Instancias de Regulación y Control -Sanciones Disciplinarias y Fiscales - Control Institucional a los Programas Sociales
Control Interno de Gestión	-Acciones adelantadas sobre obligaciones a Medidas Anticorrupción -Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno

Fuente: Transparencia por Colombia ITD. Resultados 2013 – 2014.

Para finalizar, hay que mencionar que a la fecha de las estimaciones, se contaba con información de Transparencia por Colombia para el año 2013 – 2014, por tal razón, los datos utilizados en el ejercicio corresponden a dicho periodo y, en términos metodológicos, el

resultado más relevante frente a la gestión pública que obtendremos del análisis, es la identificación de los posibles factores más importantes para mejorar las *Políticas y Medidas Anticorrupción* en las Gobernaciones, Alcaldías y Contralorías Departamentales; mientras que la variable “Gestión del control fiscal” (Indicador y sub-indicadores en el ITEP) sólo guarda relación con las contralorías departamentales, por tanto, su análisis.

4.3. Análisis espacial del Índice de Riesgo de Corrupción en las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales y hechos de corrupción en el País

4.3.1 Tercer Nivel de Análisis (Análisis Espacial - Cartografía).

Este nivel de análisis consiste en establecer las relaciones que tienen los diferentes índices de riesgo de corrupción al nivel de los actores de la gestión pública y el control fiscal, es decir; permite comparar los niveles de riesgo de corrupción estimados por el ITEP para el año 2013 aplicados a las Alcaldías, Gobernaciones y Contralorías Departamentales con los hechos de corrupción ocurridos en el país en un solo bloque estructurado en un mapa, lo cual permite identificar las debilidades en cuanto a la gestión pública y la funcionalidad del control fiscal en términos de riesgos de hechos punibles en contra de la administración por la falta de efectividad de controles mucho más fuertes desde los órganos de fiscalización del país, dicha información servirá de base para efectuar un paralelo entre los indicadores de desempeño del control fiscal mostrados en el cuarto nivel y los diferentes indicadores de riesgo de corrupción (Para mayor información acerca del proceso técnico de georeferenciación.(Ver Anexo II).

4.3.2 Generación de la Cartografía

Para el diseño del mapa se tomaron los resultados 2013-2014 del índice de Transparencia de las Entidades Públicas (IETP) para organismos de control como las contralorías departamentales (Índice de Transparencia Nacional), así mismo para gobernaciones (Índice de Transparencia Departamental) y alcaldías (Índice de Transparencia Municipal), representando los datos cualitativos del nivel de riesgo para cada uno. Este índice busca hacer visible las falencias administrativas y de control que se presentan en los entes estatales para tomar correctivos y poder mejorar las políticas públicas del país.

En ese sentido, la cartografía que se muestra agrupa los resultados del ITEP mediante un mapa temático de tipo ordinal que integra datos zonales y puntuales, adicionalmente se muestran los hechos de corrupción con mayor impacto para la sociedad con los cuales se busca encontrar relaciones espaciales que permitan asociar el riesgo al hecho de corrupción tanto de las administraciones públicas como de los órganos de control fiscal.

Dada la marcada centralización de Bogotá como distrito capital, este aglomera la mayoría de entidades públicas y privadas de orden nacional, aglutina un número considerable de eventos de corrupción que se dan como consecuencia de prácticas indebidas y falta de control y gestión pública, es decir, existe una relación de a mayor “poder” mayor “riesgo”, en este sentido, se aclara que los hechos de corrupción en su mayoría, a nivel espacial se centran en Bogotá, no obstante, corresponden a hechos situados en diversas partes del país que guardan relación con las administraciones municipales, gobernaciones y contralorías departamentales. En posteriores investigaciones, una vez el ITEP incluya medición para la capital, se podría discriminar el comportamiento por localidades, para poder así identificar en donde las prácticas corruptas tienen mayor preponderancia en la ciudad.

4.3.3. Fuentes de información.

La principal fuente información para el desarrollo del mapa es la ONG Transparencia por Colombia (Transparencia por Colombia, s.f.), de la cual se extraen los datos para la representación de los niveles de corrupción en Colombia para los años 2013-2014. Por otra parte para incorporar los hechos de corrupción más representativos o de mayor impacto mediático se utilizaron los medios electrónicos de El Tiempo, Semana, El Espectador, El País, RCN, Caracol Radio y Caracol Televisión buscando rastrear desde 2010 al presente hechos de corrupción en el país.

4.3.4 Análisis espacial

El análisis espacial, se centra en el estudio, de manera separada, de los componentes del espacio, definiendo sus elementos constitutivos y la manera como éstos se comportan bajo ciertas condiciones (Madrid y Ortiz, 2005) (...) es la conjugación de técnicas que buscan separar, procesar, clasificar y presentar con criterios cartográficos el estudio cuantitativo y cualitativo de aquellos fenómenos que se manifiestan en el espacio y que son objeto de nuestro estudio.

Estas herramientas pueden ser de diferentes tipos, gráficos, cualitativos y cuantitativos primordialmente. Muchas de estas herramientas podemos usarlas en un Sistema de Información Geográfico -SIG-, herramientas Figuras para la composición de cartografía de diferente tipo y herramientas estadísticas de distinta índole que permiten describir, inferir, significar y predecir cuantitativamente estos fenómenos. Todas estas operaciones realizadas pueden producir

resultados como capas de datos geográficos, tablas de datos y vectores o escalares; en este nivel de análisis, se obtuvieron resultados de tipo vectorial.

La superposición de capas y su visualización pueden tratar en un SIG las cuestiones relativas a la asociación entre diferentes variables y aquellas cuestiones temporales pueden estudiarse con conjuntos de representaciones sucesivas (Royo, 10 de febrero de 2014).

Bajo esta premisa, se busca encontrar si existen relaciones en el territorio en cuanto a la falta de control por parte de las entidades públicas y los hechos de corrupción más destacados en el país en los últimos años, lo cual permite hacer un comparativo con los resultados de desempeño de las Contralorías Territoriales de orden Departamental. Cabe decir, que no existe temporalidad en cuanto al poder de análisis debido a que los datos del ITEP son para el año 2013, y los hechos de corrupción están en varios periodos del tiempo. No obstante, se pueden encontrar relaciones en cuanto a los hechos de corrupción presentados en el país, los cuales no son temporalmente específicos.

4.4. Análisis de desempeño de las Contralorías Territoriales del País

4.4.1 Cuarto Nivel de Análisis (Indicadores de Desempeño).

Antes de definir el objeto de este nivel de análisis, es importante mencionar que la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas (a nivel central o local) se analiza desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo estos fueron logrados en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), calidad (capacidad de lograr la

producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (como se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados).

De esta forma, el concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. (Bonney y Armijo, 2005).

El campo académico de la evaluación incluye dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos, tales como:

- Información de monitoreo y seguimiento
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico – financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

Bajo esta premisa, este nivel de análisis tiene como propósito estimar un conjunto de indicadores comparables en cuanto al control fiscal efectuado a nivel territorial, la estimación de las diferentes relaciones en cuanto a su estructura interna que tienen los órganos de control frente a su proceso u objeto misional, permiten estimar conclusiones conducentes con la evaluación de la gestión de la función pública del control fiscal a nivel territorial.

En dicho sentido, la Auditoría General de la República -AGR-, como organismo superior que ejerce vigilancia de la gestión fiscal sobre la Contraloría General de la República,

las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales; ha fijado como lineamiento la rendición de la cuenta, desde los organismos que ejercen la función pública del control fiscal a la AGR.

Tal rendición, se realiza sobre una plataforma tecnológica de dominio y administración de la AGR, denominada SIA Misional – Modulo SIREL¹⁸-, esta institución fija los lineamientos y procedimientos sobre los cuales las contralorías del territorio nacional deben realizar tal reporte de información, estos reportes se realizan con una frecuencia anual (rendición anual consolidada) y semestral (rendición semestral).

De igual forma, esta base de información reportada es utilizada por el organismo de control fiscal superior -AGR-, como insumo para posteriormente planear sus ejercicios auditores.

La cuenta rendida, hace referencia a la información que se reporta sobre la gestión fiscal de las contralorías y sobre los resultados de realizar su misión institucional, la información se registra en formatos de la plataforma tecnológica antes mencionada, cada formato a su vez contiene subformularios.

Para la presente investigación, se obtuvo como fuente de información primaria la rendición de la cuenta anual consolidada de las contralorías territoriales del País, para los periodos comprendidos en las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015; cabe resaltar que la cuenta rendida dentro de la vigencia, corresponde a las operaciones o gestiones realizadas durante la vigencia inmediatamente anterior, esto es, que por ejemplo, para la vigencia 2012, se rinde la información correspondiente a la gestión realizada por cada contraloría durante la vigencia 2011.

Es importante mencionar, que las contralorías territoriales, utilizan este mismo método para su sujetos objeto de control, es así como las entidades que están sujetas a control de

¹⁸Por sus siglas, SIREL: Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas

cualquier contraloría, deben rendir periódicamente la información correspondiente a la gestión fiscal realizada por estas; a su vez las contralorías utilizan esta información para planear sus ejercicios auditores.

La rendición de la cuenta de las contralorías a la AGR, se realiza no solamente sobre la gestión y operación realizada por los procesos misionales, es decir, el proceso auditor, proceso de responsabilidad fiscal y proceso de participación ciudadana; sino que también incluye los reportes de las gestiones realizadas en materia administrativa (administración de recursos humanos, tecnológicos, monetarios, entre otros) y la gestión fiscal propiamente dicha.

Es por esto, que se selecciona esta fuente de información y datos para establecer, indicadores de desempeño, que permitan analizar el comportamiento del control fiscal territorial.

A continuación se relacionan los formatos del módulo SIREL, para la rendición de cuentas electrónicas de las contralorías:

Tabla 7. Formatos del Módulo SIREL del SIA MISIONAL, AGR.

#	Denominación del formato	N° Secciones	Descripción
1	Catálogo de cuentas	1	Registro contable.
2	Cajas menores	1	Resumen de Caja Menor
3	Cuentas Bancarias	1	Registro Cuentas Bancarias
4	Garantía para el manejo de fondos y bienes de la Entidad	1	Póliza de Aseguramiento
5	Propiedad Planta y Equipo	1	Registro de la Propiedad, Planta y Equipo
6	Transferencias y Recaudos	1	Transferencias y Recaudos
7	Ejecución presupuestal de egresos	3	Constitución de cuentas por pagar, constitución de reservas presupuestales y egreso presupuestal
8	Modificaciones al presupuesto	1	Modificaciones al Presupuesto
9	Ejecución PAC Vigencia	1	Ejecución del Plan Anual de Compras
10	Ejecución Reserva Presupuestal	1	Reservas Presupuestales
11	Ejecución presupuestal de cuentas por pagar	1	Ejecución Presupuestal de Cuentas por Pagar
12	Proyectos de Inversión	2	Presupuesto de Proyecto de Inversión, Proyecto
13	Contratación	1	Gestión Contractual
14	Estadísticas del Talento Humano	5	Descripción Recurso Humano por Denominación (Funcionarios por Nivel, Salarios por Nivel, Nombramientos, No de Funcionarios)
15	Participación Ciudadana	2	Atención Ciudadana, Promoción del Control Ciudadano.
16	Indagación Preliminar	1	Indagación Preliminar
17	Procesos de Responsabilidad Fiscal	2	Procesos Ordinarios y Verbales de Responsabilidad Fiscal
18	Jurisdicción Coactiva	1	Cobro Coactivo
19	Procesos Administrativos Sancionatorios	1	Sanciones
20	Entidades sujetas al Control Fiscal	8	Sujetos de Control, Control a Fiducias, Control a Recursos Transferidos, Entidades Vigiladas, Control Vigencias Futuras
21	Resultados del ejercicio de Control Fiscal	7	Beneficios del Control Fiscal, Resultados del Control a la Contratación, Gestión de las Entidades y Sujetos de Control, Proceso Auditor, Traslado de Hallazgos
22	Control Fiscal Ambiental	4	Vigilancia Ambiental
23	Evaluación de controversias judiciales	2	Controversias Judiciales, Procesos Ejecutivos
24	Gerencia Pública y Gestión Tic	1	Gerencia Pública y Gestión de TICS

Fuente: Auditoría General de la República, 2017.

Cada sección de cada formato contenido en el módulo SIREL del aplicativo SIA Misional, contiene datos de tipo cualitativo y cuantitativo, que permiten analizar la gestión de las contralorías; para el objeto de esta investigación, se tomaran los formatos con sus respectivas secciones, que correspondan a datos de tipo cuantitativo que permitan construir indicadores de desempeño estándar para todas las contralorías territoriales.

Los formatos seleccionados y que son conducentes a resolver la pregunta de investigación planteada en el presente documento, son los que siguen a continuación:

Tabla 8. Selección de Formatos y Secciones. Construcción de Indicadores de Desempeño

<i>Formato Seleccionado</i>	<i>Análisis</i>	<i>Sección Seleccionada Para el</i>
Ejecución presupuestal de egresos		Ejecución presupuestal de egresos
Estadísticas del Talento Humano		Funcionarios por cargo Número de Funcionarios
Indagación Preliminar		Indagación preliminar
Procesos de Responsabilidad Fiscal	Responsabilidad Fiscal	Procesos Ordinarios de Procesos Verbales de Responsabilidad Fiscal
Entidades sujetas al Control Fiscal		Sujetos de Control Entidades vigiladas
Resultados del ejercicio de Control Fiscal		Cuentas Recibidas y Revisadas Proceso auditor Gestión de las Entidades Gestión de Puntos de Control Traslado de Hallazgos Control al Control de la Contratación Beneficios del Control Fiscal Cuantitativos

Fuente: Elaboración propia, 2017

De acuerdo a la selección anterior se procedió a diseñar los siguientes indicadores de desempeño, teniendo en cuenta la información disponible y el objeto de la investigación:

Tabla 9. Indicadores de Desempeño Contralorías Territoriales

INDICADOR	DEFINICIÓN	CÁLCULO
Porcentaje del Presupuesto ejecutado por cada Auditoría Ejecutada	Muestra la proporción que tiene las auditorías ejecutadas con relación al presupuesto del ente de control.	Auditorías Ejecutadas / Total Presupuesto Ejecutado
Porcentaje del Presupuesto Ejecutado Promedio por Ente Vigilado	Muestra la proporción por ente vigilado con relación al total del presupuesto ejecutado por el ente de control.	Ente Vigilado / Total Presupuesto Ejecutado
Porcentaje del Presupuesto Ejecutado Promedio por Funcionario	Muestra la ejecución presupuestal promedio de un funcionario, tomando como base el presupuesto total de cada contraloría.	N° Total Funcionarios / Total Presupuesto Ejecutado
N° Procesos Fiscales por Auditoría	Muestra el número de procesos de responsabilidad fiscal por auditoría ejecutada.	N° de Procesos de Responsabilidad Fiscal / N° de Auditorías Ejecutadas
N° Auditorías Ejecutadas por Funcionario	Muestra el número de auditorías ejecutadas por funcionarios que hacen parte del proceso auditor de los entes de control.	N° Auditorías Ejecutadas / N° de Funcionarios Misionales Proceso Auditor.
N° Entidades promedio sujetas de Vigilancia por Funcionario Misional	Muestra el número de entidades promedio sujetas de vigilancia por funcionario misional del proceso auditor.	N° de Puntos de Control / N° de Funcionarios Misionales Proceso Auditor.
N° de Procesos de Responsabilidad Fiscal por Funcionario Misional	Muestra el número promedio de procesos de responsabilidad fiscal que lleva a cabo los funcionarios misionales del área de procesos de responsabilidad fiscal.	N° de Procesos de Responsabilidad Fiscal / No Funcionarios Misionales de Responsabilidad Fiscal.
Porcentaje de funcionarios que hacen parte del Proceso Auditor	Establece la proporción de funcionarios encargados del objetivo misional de la contraloría con relación al total de funcionarios del ente de control	Total Funcionarios Misionales Del Proceso Auditor / Total Funcionarios
Porcentaje Profesionalización Planta de Personal	Muestra la proporción de funcionarios con grado académico profesional con relación al total de la planta física de capital humano de las contralorías.	No. Total De Funcionarios Profesionales / Total Funcionarios.
Procesos de Responsabilidad Fiscal por Funcionario	Muestra el promedio de la cantidad de procesos de responsabilidad fiscal que tiene cada funcionario del área encargada.	No. Procesos Fiscales / No Funcionarios Área Misional Procesos Fiscales

Fuente: Elaboración propia, 2017

De igual forma para realizar la medición del total de las contralorías territoriales de Colombia y por razones prácticas al momento de presentar los resultados, se procedió a categorizarlas por cuartiles teniendo en cuenta los presupuestos ejecutados durante la vigencia 2015.

Con los presupuestos de la vigencia 2015, se procedió a estimar del total de registros de la base de datos cual eran los valores mínimo, medio y máximo de los presupuestos ejecutados, posteriormente se clasificaron en 4 cuartiles, el proceso se puede observar a continuación:

Tabla 10. Estimación de cuartiles por Presupuesto.

atos	Valores Presupuesto	Ubicació n Cuartil
5	\$448,010,51	Min
004	\$1,411,303,	
674	\$2,310,139,	Mediana
447	\$3,522,896,	
,070	\$29,605,213	Max

Fuente: Elaboración propia, 2017

La tabla anterior permite clasificar las contralorías territoriales en cuatro cuartiles por orden de mínimo, mediana y máximo, es decir, los cuartiles quedaron clasificados de la siguiente manera: Según lo anterior, los cuartiles se establecieron bajo los siguientes valores de presupuesto:

Tabla 11. Clasificación del presupuesto por cuartiles

Cuartiles	Rango Presupuesto	Ubicación Cuartil
1	\$448,010,515 - \$1,411,303,004	Cuartil 1
2	\$1,411,303,005 - \$2,310,139,674	Cuartil 2
3	\$2,310,139,675 - \$3,522,896,447	Cuartil 3
4	\$3,522,896,448 - \$29,605,213,070	Cuartil 4

Fuente: Elaboración propia, 2017

De acuerdo a los rangos de presupuesto estimados en la tabla anterior, se procedió a ubicar cada contraloría territorial por cuartil, y de esta manera categorizarlas con el objeto de aplicar los indicadores de desempeño por categoría, además esto permite un nivel de análisis más equitativo al aplicar mediciones comparadas entre contralorías territoriales de similares características. Obteniendo así la siguiente división por cuartiles compuestos cada uno por igual número de contralorías (25%), se clasificaron según su tamaño con base en el valor del presupuesto ejecutado para el año 2015.

Bajo esta premisa, en la Tabla 12, se muestra las contralorías territoriales que hacen parte del cuartil 1 y el total del presupuesto que ejecutaron para la vigencia 2015. Se puede observar que los entes de control que manejan los presupuestos más bajos son Guainía, Dosquebradas, Vaupés y Vichada, los cuales no sobrepasan los 700 millones al año.

Tabla 12. Contralorías Territoriales Cuartil 1. (\$448'010.515 - \$1'411.303.004).

Cuartil 1	
Contraloría Territorial	Total 2015
Guainía	\$448,010,515
Dosquebradas	\$608,072,333
Vaupés	\$659,567,527
Vichada	\$681,663,901
Amazonas	\$805,983,817

Guaviare	\$864,559,833
Popayán	\$883,901,395
Montería	\$924,657,723
Caquetá	\$1,127,099,099
Tuluá	\$1,129,039,044
Putumayo	\$1,166,154,400
Santa Marta	\$1,339,915,992
Floridablanca	\$1,371,401,698
Chocó	\$1,382,710,862
Soacha	\$1,399,504,450

Fuente: Elaboración propia, 2017

Paralelamente, la contralorías de Santa Marta, Floridablanca, Chocó y Soacha presentan las ejecuciones más altas con relación al cuartil 1.

Seguidamente, se encuentran las contralorías territoriales que hacen parte del cuartil 2, se destaca entre las que manejan presupuestos más bajos, la contraloría de Tunja, Guajira y Valledupar.

Tabla 13. Contralorías Territoriales Cuartil 2. (\$1'411.303.005 - \$2'310.139.674)

Cuartil 2	
Contraloría Territorial	Total 2015
Tunja	\$1,446,698,664
Guajira	\$1,453,690,669
Valledupar	\$1,475,217,946
Cúcuta	\$1,569,057,490
Armenia	\$1,594,804,676
Pasto	\$1,686,460,861
Bello	\$1,780,366,258
Neiva	\$1,783,979,684
Palmira	\$1,837,618,129
Quindío	\$2,143,508,237
Itagüí	\$2,222,469,128
Pereira	\$2,272,819,435
Sucre	\$2,294,496,733
Manizales	\$2,297,805,322

Fuente: Elaboración propia, 2017

Los presupuestos más altos del cuartil 2 los comandan las contralorías de Itagüí, Pereira, Sucre y Manizales, los cuales no alcanzan a llegar a los 3 Mil Millones de pesos anuales.

Por su parte, el cuartil 3 en términos de presupuestos más bajos lo lidera la contraloría de Villavicencio, Barrancabermeja y Casanare, la contraloría municipal de Yumbo se ubica en la mediana del cuartil 3, por su parte, la contraloría de Buenaventura es la tercera con el presupuesto más alto del cuartil, su presupuesto supera los 3 Mil Millones de pesos al año.

Tabla 14. Contralorías Territoriales Cuartil 3. (\$2'310.139.675 - \$3'522.896.447)

Cuartil 3	
Contraloría Territorial	Total 2015
Villavicencio	\$2,322,474,026
Barrancabermeja	\$2,462,920,824
Casanare	\$2,495,072,644
Risaralda	\$2,516,690,162
Envigado	\$2,588,181,680
Ibagué	\$2,672,851,903
Norte de Santander	\$2,721,316,182
Yumbo – Valle	\$2,741,687,182
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	\$2,800,470,000
Cesar	\$2,816,789,269
Caldas	\$3,136,257,199
Buenaventura	\$3,177,763,061
Córdoba	\$3,383,014,099
Magdalena	\$3,453,416,694

Fuente: Elaboración propia, 2017

Finalmente, se encuentran las contralorías con mayor presupuesto a nivel nacional clasificadas en el cuartil 4, el Meta maneja el presupuesto más bajo con un poco más de 3.500 Millones, le sigue Atlántico, Cauca, Nariño, Huila y Tolima como las contralorías con más bajo presupuesto del cuartil.

Tabla 15. Contralorías Territoriales Cuartil 4. (\$3'522.896.448 - \$29'605.213.070)

Cuartil 4	
Contraloría Territorial	Total 2015
Meta	\$3,546,056,365
Atlántico	\$3,739,785,522
Cauca	\$4,247,404,052
Nariño	\$4,334,583,698
Huila	\$4,673,888,305
Tolima	\$4,810,168,322
Bucaramanga	\$4,920,576,652
Boyacá	\$4,964,087,511
Cartagena de Indias	\$5,339,631,699
Barranquilla	\$6,173,816,840
Santander	\$7,777,675,480
Cundinamarca	\$16,114,884,697
Cali	\$18,580,640,856
Medellín	\$27,738,119,048
Antioquia	\$29,605,213,070

Fuente: Elaboración propia 2017

Por su parte, las contralorías de Cundinamarca y Antioquia ejecutan los presupuestos más altos a nivel departamental, mientras que las contralorías de Cali y Medellín presentan las ejecuciones más altas a nivel municipal.

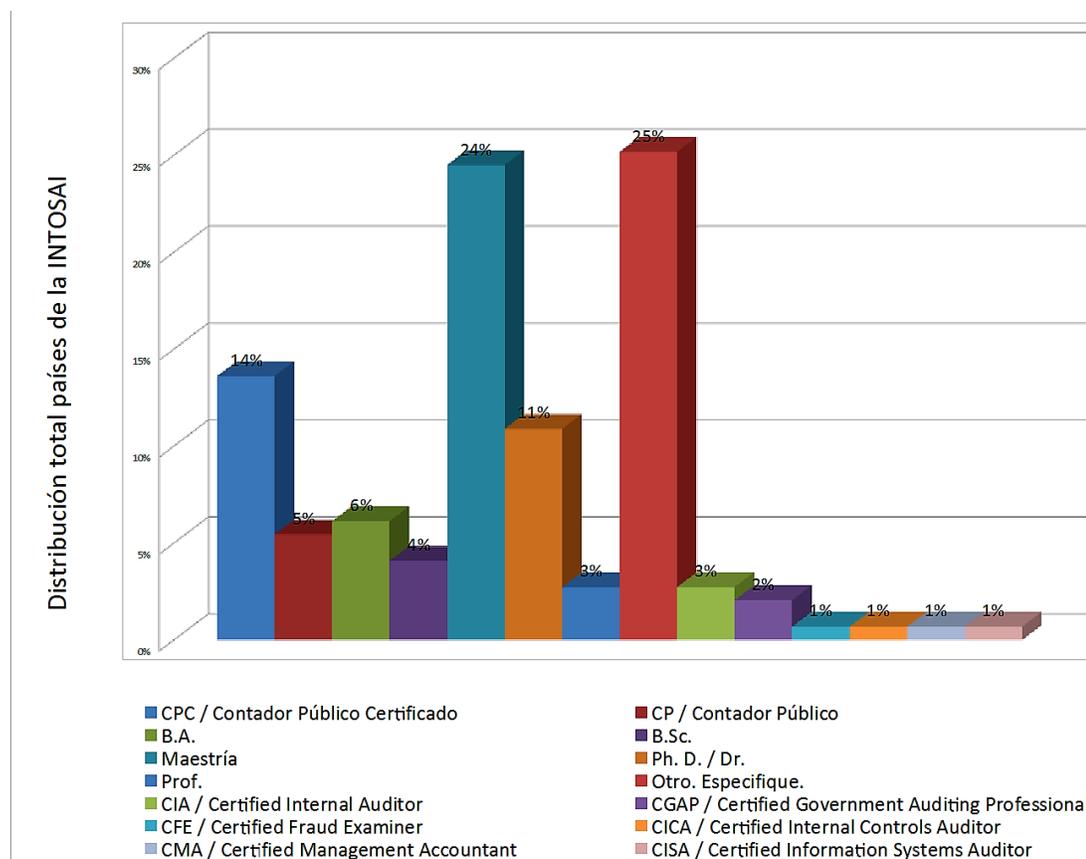
5. Resultados

5.1 El Control Fiscal a nivel internacional

Dado que el objeto de esta investigación es determinar la funcionalidad del control fiscal en Colombia, un primer análisis consiste en establecer las principales características que rigen el control fiscal a nivel internacional, en dicho sentido, de 256 países que hacen parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se obtuvieron datos para el periodo 2016.

El primer resultado está relacionado con el grado académico de cada uno de los diferentes titulares de los órganos de control fiscal superior, presentando el siguiente comportamiento:

Gráfico 1. Grado académico y especialidad técnica de los titulares de las EFS a nivel internacional



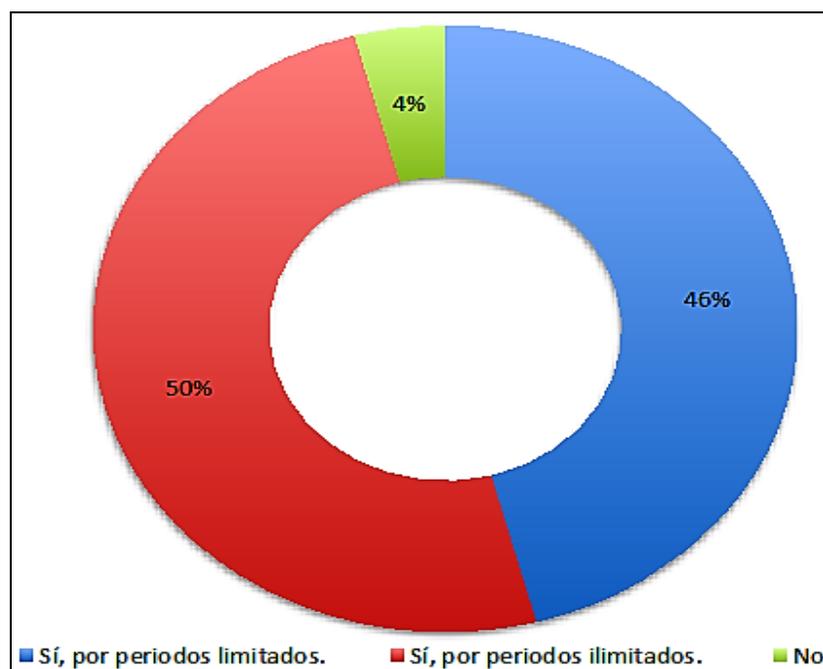
Fuente: Elaboración propia, 2017

Lo anterior, permite establecer que en el 24 % de los países pertenecientes a la INTOSAI, los titulares de las EFS tienen grado de maestría como principal grado académico, seguidamente se tiene el nivel de contador público certificado (CPC) con el 14% y de Ph.D con el 11%.

Así mismo, la Figura 4, muestra en términos porcentuales, la proporción de EFS que tienen dentro de su ordenamiento constitucional o legal la posibilidad de reelección o

renombramiento de sus titulares. En dicho sentido, se estima que en el 46% de las EFS existe la reelección del titular por periodos limitados, mientras que en el 50% la reelección es por periodos ilimitados. A diferencia de Colombia que no existe la posibilidad de reelección y su mandato es paralelo al del Congreso de la República, Concejo Municipales o Asamblea Departamental, según sea el caso, cuerpos colegiados que son responsables de la elección del Contralor. En tan solo el 4% de los países, no es posible la reelección de su titular.

Gráfico 2. Distribución de reelección o renombramiento inmediato del titular de la EFS a nivel internacional

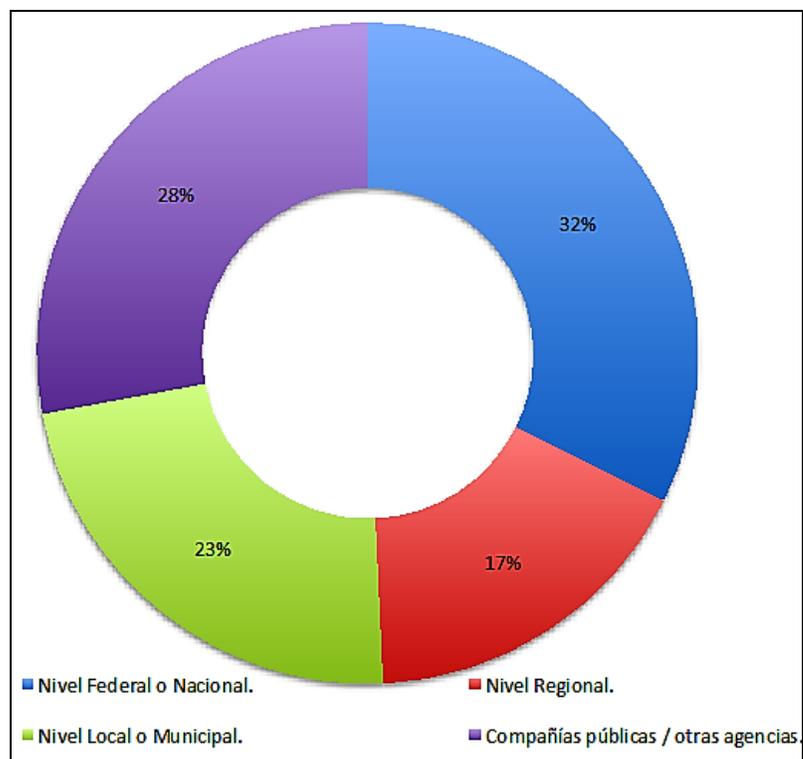


Fuente: Elaboración propia, 2017

Por su parte, la gráfica 5 muestra que el alcance del control fiscal con relación al presupuesto de las entidades públicas es en el 32% a nivel federal, en el 28% se efectúa a compañías públicas, en el 23% su alcance también llega al nivel local o municipal y el 17% a

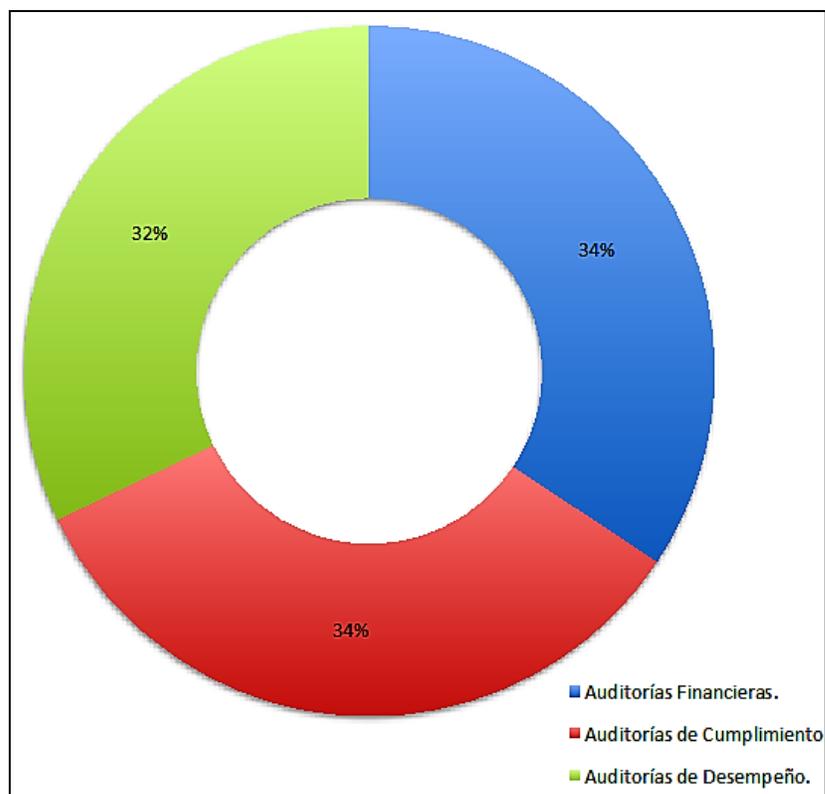
nivel regional. No obstante, puede ocurrir que el alcance se dé tanto a nivel federal como municipal y a compañías públicas dentro de cada territorio. En Colombia, el alcance se da a nivel nacional, local y municipal.

Gráfico 3. Distribución del alcance fiscalizador de la EFS a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia, 2017

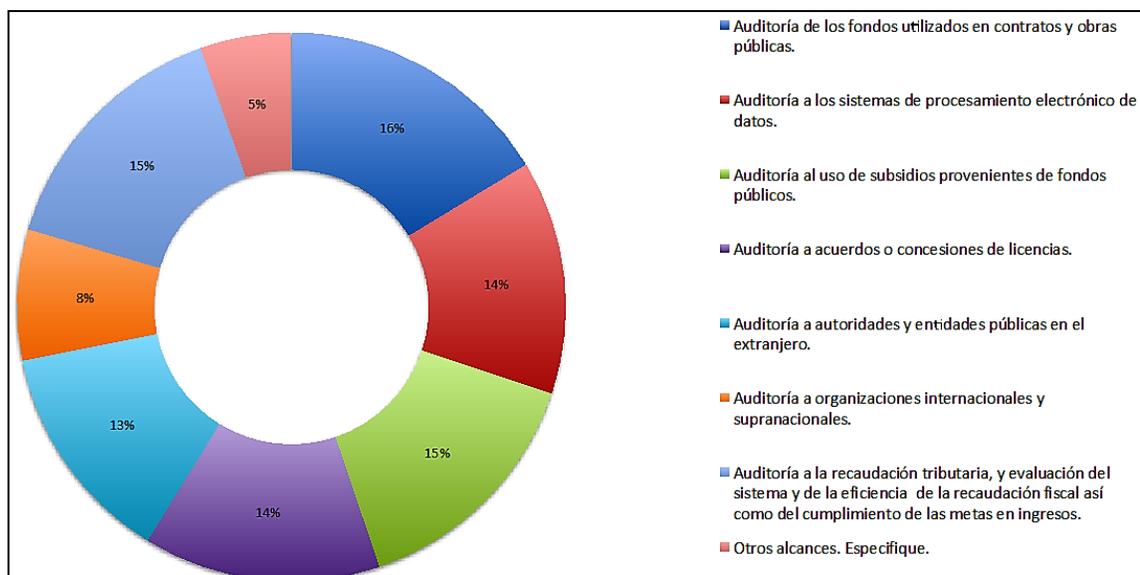
Por su parte, al analizar el tipo de auditorías efectuadas, ver Figura 6, se obtienen porcentajes muy cercanos entre sí, pues se obtuvo que en los países pertenecientes a la INTOSAI, las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS- centran sus ejercicios de fiscalización en un 34% a auditorías de tipo financiera, 34% a auditorías de cumplimiento y un 32% a auditorías de desempeño. En Colombia se dan las tres tipos de auditorías.

Gráfico 4. Distribución del alcance fiscalizador de la EFS a nivel internacional

Fuente: Elaboración propia, 2017

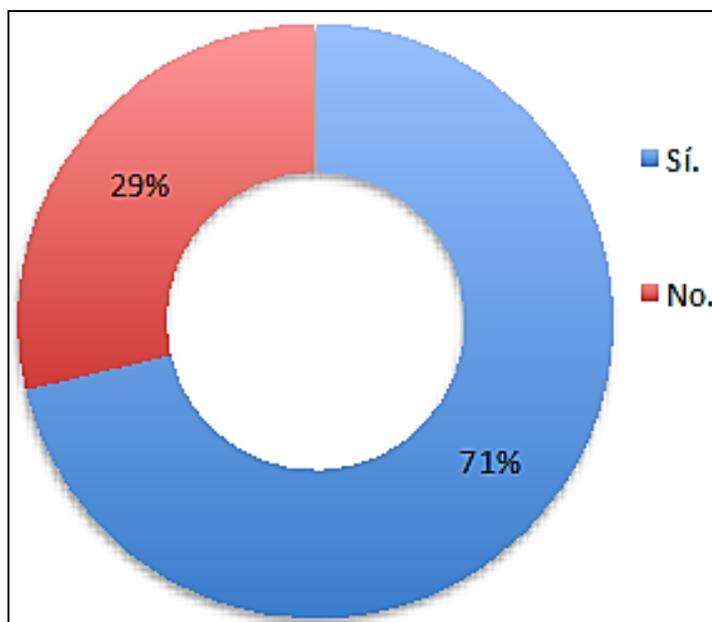
Dentro del análisis del tipo de auditorías efectuadas, se tiene también el alcance de la fiscalización realizada por las EFS (Ver Figura 7). Siendo la más representativa la auditoría de los fondos utilizados en contratos y obras públicas con el 16%, seguidamente se tiene la auditoría al uso de subsidios provenientes de fondos públicos y a la recaudación tributaria cada una con el 15%, con un porcentajes más bajo se encuentran las auditorías a acuerdos o concesiones de licencias y a los sistemas de procesamiento electrónico de datos, con el 14% cada una. En Colombia, dicho alcance está dirigido para las auditorías de los fondos utilizados en contratos y obras públicas.

Gráfico 5. Alcance de fiscalización a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia, 2017

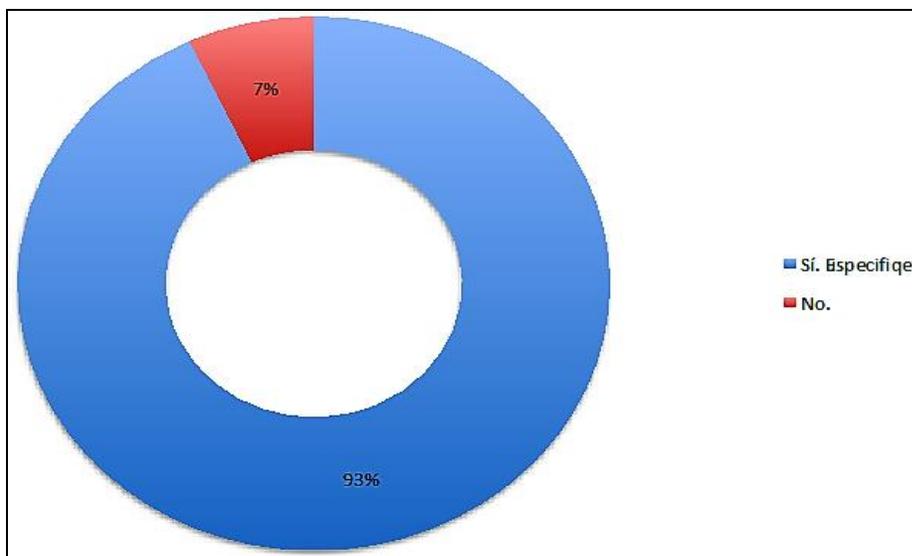
Así mismo, en la gráfica 8, se puede observar que en el 71% de las EFS el presupuesto de los órganos de control no tiene interferencia o control del gobierno, es decir, se constituyen como organismos autónomos presupuestalmente, situación similar a los órganos de control en Colombia.

Gráfico 6. Distribución de la autonomía del presupuesto de las EFS a nivel internacional

Fuente: Elaboración propia, 2017

En la gráfica 9, se puede evidenciar que en el 93% de los EFS de los países pertenecientes a la INTOSAI, cuentan con un sistema interno para seguimiento a las observaciones y recomendaciones realizadas a las instituciones auditadas, para Colombia la INTOSAI no arroja resultados, no obstante, la CGR, las contralorías departamentales, municipales y distritales, cuentan con sistemas de seguimiento y protocolos establecidos para realizar seguimiento a las entidades auditadas, con el objeto de que se esté en constante monitoreo de la implementación de acciones por parte de los órganos objeto de control, en pro de mitigar las causas de las desviaciones encontradas en los ejercicios auditores, de igual forma, este aspecto es insumo para el establecimiento de futuros ejercicios auditores.

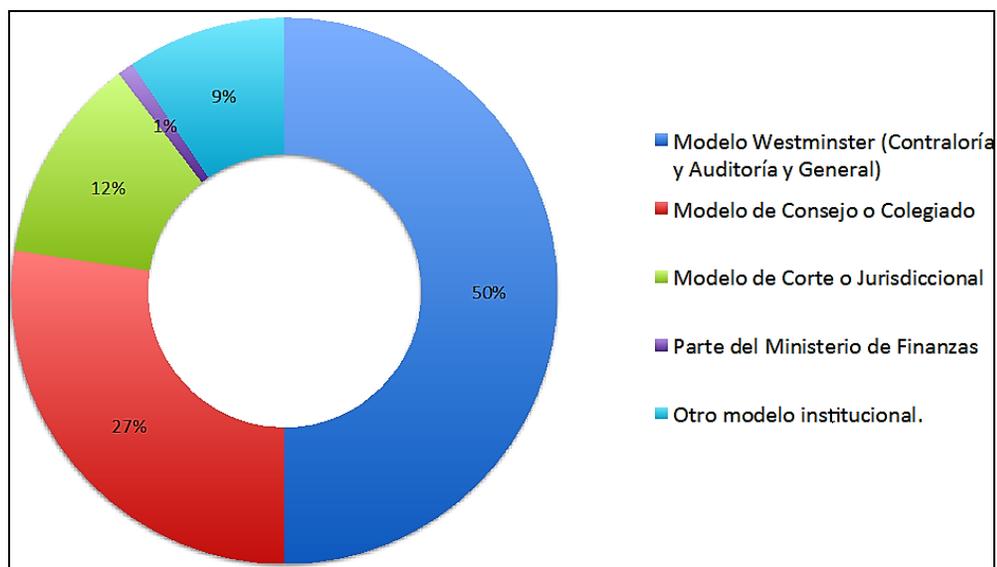
Gráfico 7. Seguimiento interno de observaciones y recomendaciones de las EFS a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia, 2017

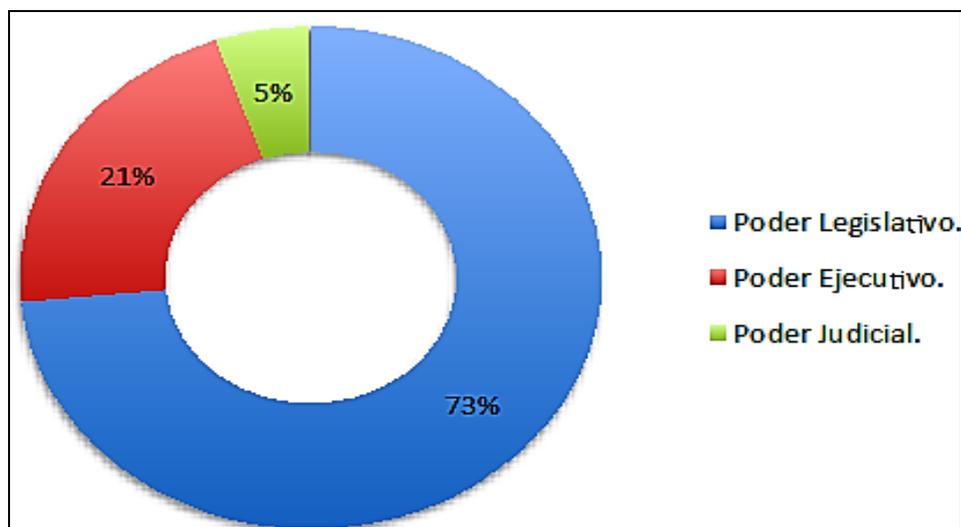
Se analiza también el tipo de modelo de fiscalización adoptado por las EFS de los países pertenecientes a la INTOSAI; en la Figura 10 se puede observar que es el modelo de *Modelo Westminster* (Contraloría y Auditoría General) con el 50% de representatividad el modelo más adoptado a nivel internacional. Seguidamente, se encuentra el modelo de consejo o colegiado con el 27% y el modelo de corte o jurisdiccional tiene una participación del 15%. Colombia se rige por el Modelo *Westminster*.

Gráfico 8. Distribución de los modelos de fiscalización de las EFS a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia, 2017

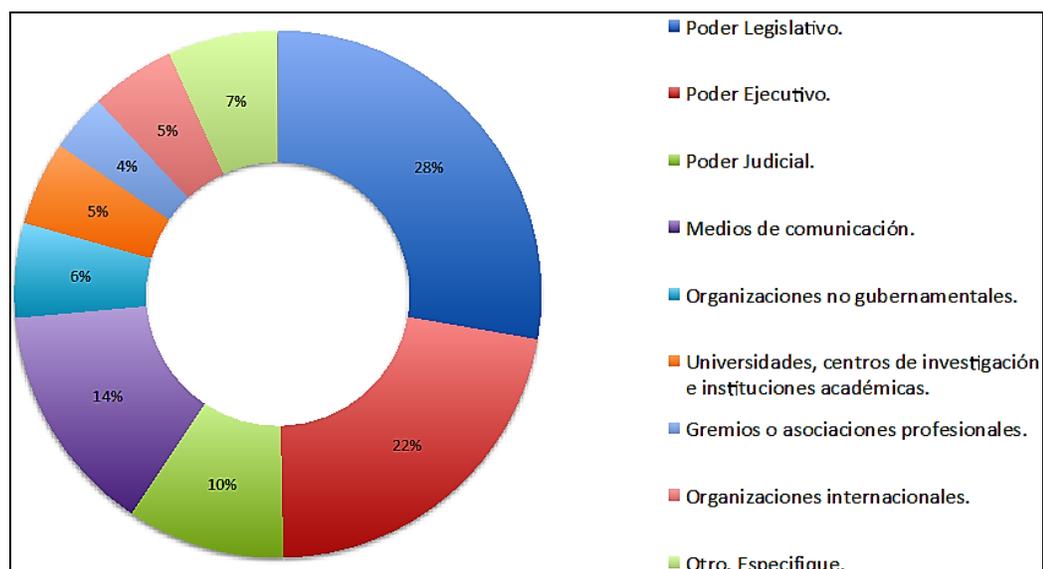
Por su parte, la gráfica 11 muestra que el 73% de las EFS tienen como deber obligatorio reportar ante el poder legislativo los resultados de su gestión, en el 21% de los casos lo hacen al ejecutivo y en el 5% al poder judicial. El caso de Colombia, los organismos de control fiscal tienen la obligatoriedad legal de denunciar las conductas irregulares evidenciadas a las autoridades competentes, es decir, si es una situación de tipo penal, se denuncia ante el Ente investigador y acusador de las conductas que se tipifiquen como delito (en este mismo sentido funciona en irregularidades en materia disciplinaria, ante el Ministerio Público). De igual forma, en el caso colombiano, los resultados de los ejercicios auditores deben ser remitidos al poder legislativo con el objeto que se adelanten las acciones de control político.

Gráfico 9. Distribución de los reportes de las EFS a nivel internacional

Fuente: Elaboración propia, 2017

Finalmente la gráfica 12, muestra la distribución porcentual en que los informes de auditoría efectuados por las diferentes EFS son enviados, lo hacen en primera instancia al Legislativo en el 28% de los casos evaluados, al ejecutivo en el 22% y al judicial en el 10%, seguidamente se encuentran los medios de comunicación con el 14%, las organizaciones no gubernamentales con el 6%, a universidades, centros de investigación e instituciones académicas en el 5% de las EFS, esto al igual que para los gremios o asociaciones profesionales con el 4% y organizaciones internacionales con el 5%. Para el caso Colombiano, la EFS debe enviar los informes de auditoría al poder legislativo, ejecutivo, judicial y medios de comunicación; así mismo los resultados de estos ejercicios son publicados para consulta de cualquier parte interesada.

Gráfico 10. Distribución del envío de Informes de Auditoría de las EFS a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia, 2017.

5.2. Identificación y análisis de factores relacionados con las políticas y medidas anticorrupción y de gestión fiscal en Colombia

A continuación, se presentan los resultados del análisis que hacen parte de la identificación variables potenciales que pueden afectar los resultados de las mediciones en el ITEP, con relación a la estimación del indicador “Políticas y Medidas Anticorrupción”, el cual es estimado para las Contralorías Departamentales, Gobernaciones y Alcaldías Municipales.

Así mismo, se presentan los resultados del análisis exploratorio de datos para el caso de las Contralorías Departamentales con relación a la variable “Gestión del control fiscal”, la cual dentro del cálculo efectuado por el ITEP, es un indicador, por lo que identificar las potenciales

variables que afectan su resultado, permitirían a los entes de control departamental enfocar sus esfuerzos para mejorar el resultado que integra la Gestión del Control Fiscal.

5.3. Contralorías Departamentales: Políticas y Medidas Anticorrupción y Gestión del Control Fiscal.

La identificación de factores que guardan relación directa con los resultados obtenidos por el ITEP frente a las políticas y medidas anticorrupción y gestión del control fiscal, es una aproximación que le permitiría a los administradores de las Contralorías Departamentales enfocar sus esfuerzos para mejorar en cuanto a la efectividad de sus políticas y medidas anticorrupción y su gestión del control fiscal, lo cual, una vez el ITEP efectuó nuevas estimaciones, estos indicadores de medición podrán contar con una mejor calificación del Índice de Transparencia Departamental del Control Fiscal en Colombia.

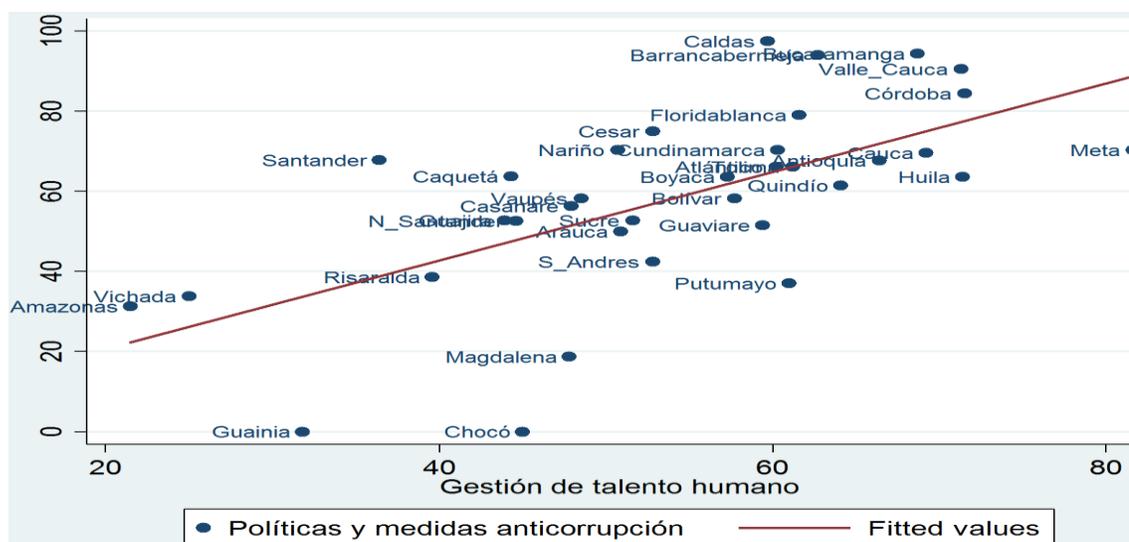
La metodología permite identificar aquellas variables con correlación positiva y coeficientes significativos dentro de las estimaciones estadísticas por medio de una regresión lineal simple.

El primer análisis de las diferentes regresiones lineales simples, tuvo como resultado la identificación de dos variables (sub-indicadores en la estimación del ITEP) que guardan relación positiva con el indicador de “Políticas y Medidas Anticorrupción de las Contralorías”, estas variables fueron: la “Gestión de Talento Humano y el Control Social”, mientras que para las otras variables no se encontró una importancia significativa.

La gráfica 11 muestra la relación entre el indicador de “Políticas y Medidas Anticorrupción de las Contralorías departamentales” y el sub-indicador “Gestión del Talento Humano” de todas las contralorías departamentales a nivel nacional. Se encuentra que existe una relación positiva entre las dos variables, lo que quiere decir que, posiblemente mejores políticas

en los procesos de “Gestión de Talento Humano” están relacionados con mejores niveles en cuanto a la efectividad de las “Políticas y Medidas Anticorrupción” adoptadas por las contralorías departamentales.

Gráfico 11. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión de Talento Humano

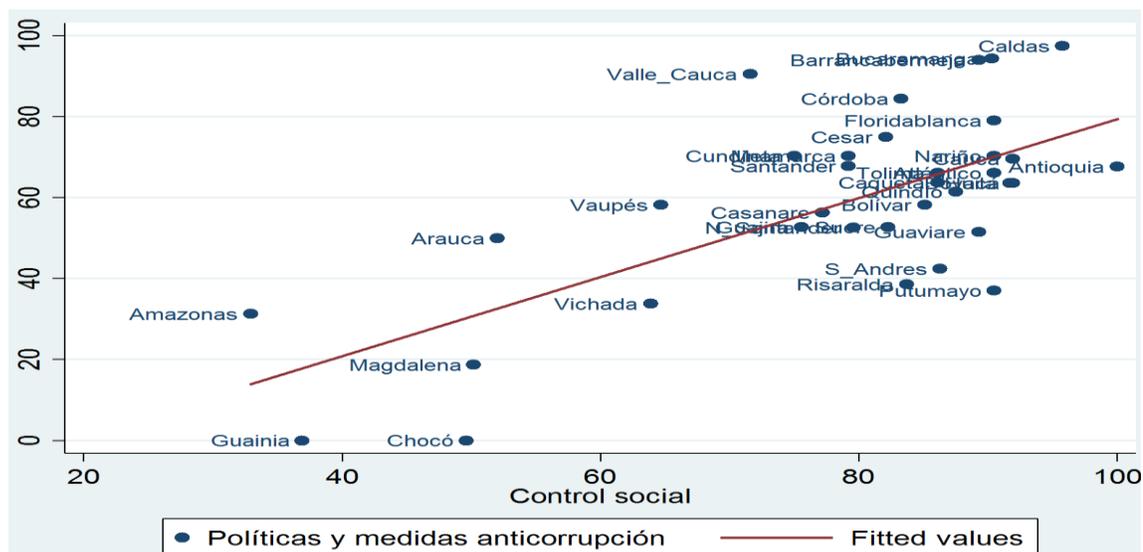


Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

La relación descrita se muestra en la Figura 13, en la cual la integración de los diferentes “puntos” que representan cada una de las contralorías departamentales evidencian la relación positiva entre la variable dependiente dentro del modelo de regresión simple, Políticas y Medidas Anticorrupción con la Gestión del Talento Humano.

Siguiendo con el análisis de datos y resultados, se verifica una correlación positiva entre la variable “Políticas y Medidas Anticorrupción de las Contralorías” y la medida de “Control Social”. Esta relación se muestra en la gráfica 14, es decir que, posiblemente un mayor índice de “Control Social” se encuentra relacionado positivamente con la efectividad de las “Políticas y Medidas Anticorrupción”.

Gráfico 12. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Social



Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

Una regresión lineal permite verificar, a modo exploratorio, que las dos variables son relevantes a la hora de mejorar la efectividad de las “Políticas y Medidas Anticorrupción de las Contralorías”. La Tabla 16 presenta los resultados de la estimación. De donde se concluye que, mejores niveles de “Control Social” podrían estar relacionados con mejores niveles en cuanto a resultados de las “Políticas y Medidas Anticorrupción”. Así pues, se observa que ambas variables resultan con coeficientes significativos y positivos, es decir, que un incremento en la “Gestión del Talento Humano” y el “Control Social” de las contralorías departamentales podría conllevar a mejoras en las “Políticas y Medidas Anticorrupción” del Control Fiscal.

Tabla 16. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Políticas y Medidas Anticorrupción

Variables Explicativas	Modelo 1
Gestión de Talento Humano	0.59 (0.262)**
Control Social	0.67 (0.214)***
N. Observaciones	35
R-Cuadrado	55%

Fuente: Elaboración propia, 2017

Nota: Error estándar entre paréntesis. *Significativo al 10%, **Significativo al 5%, ***Significativo al 1%

El R² o R-Cuadrado, es del 55%, lo que significa que el 55% de la variabilidad de las “Políticas y Medidas Anticorrupción” en el modelo de regresión simple efectuado, está explicada por las variables de “Gestión de Talento Humano y Control Social”. Los resultados indican que cuando la Gestión de Talento Humano se incrementa en 1%, la variable de “Políticas y Medidas Anticorrupción” se incrementa en 0.59%. Mientras que cuando la variable “Control Social” se incrementa en 1%, la variable de “Políticas y Medidas Anticorrupción” se incrementa en 0.67%.

Lo anterior, presenta un primer acercamiento en términos del objeto de la investigación, ya que la interacción de las variables (Indicadores – Sub-indicadores) usadas en el modelo de regresión simple y las cuales hacen parte de la estimación del índice de riesgo de corrupción de las contralorías departamentales del país, permite establecer que la funcionalidad del control fiscal en cuanto a efectividad de sus políticas y medidas anticorrupción, posiblemente está estrechamente relacionada con el capital humano de sus funcionarios y con las estrategias que se adoptan para la integración del control social como mecanismos de control participativo de posibles hechos punibles que van en contra de la administración pública.

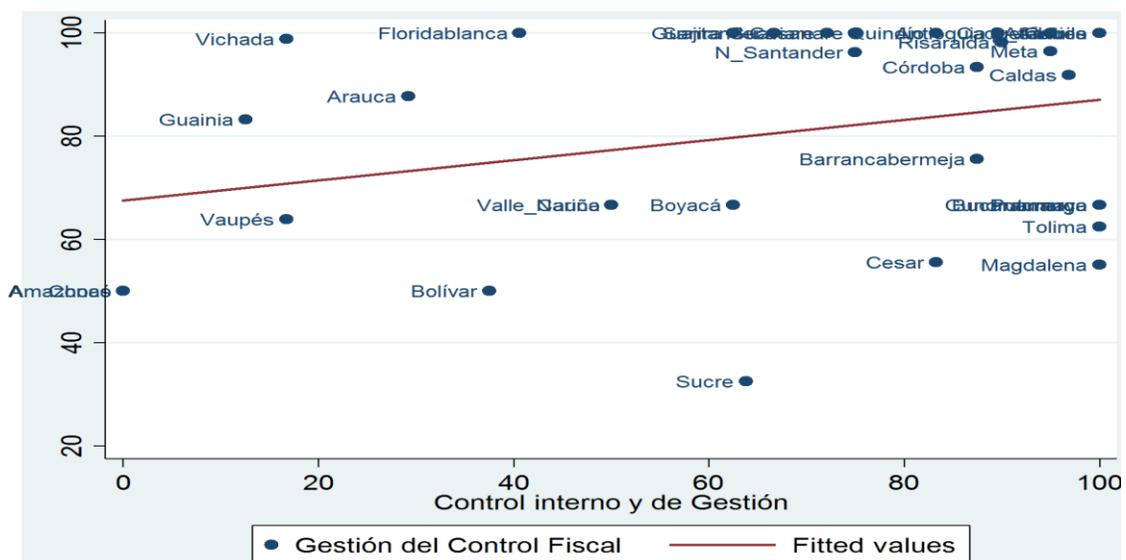
Así mismo, se efectuaron ejercicios de estimación incluyendo como variables explicativas las variables de “Categoría” y la de “Presupuesto”. Pero los coeficientes de estas variables no resultaron significativos.

Un ejercicio adicional es la identificación de las principales variables (sub-indicadores en el ITEP) que podrían ayudar a mejorar los niveles de “Gestión del Control Fiscal”. Los resultados muestran que con un incremento de 1% en el “Control Interno de Gestión” de las Contralorías Departamentales, la variable de “Gestión del Control Fiscal” se incrementa en 0.2%. Es decir que, posiblemente existe una relación positiva entre estas dos variables: mejoras en el control interno de gestión frente a la gestión del control fiscal.

El R-Cuadrado de la regresión lineal simple es bastante bajo, 9.5%, reflejado en la Figura 15, es decir, la relación es positiva pero no es tan marcada como en el ejercicio anterior que fue del 55%, es decir, existe una gran dispersión de las variables explicativas con relación a la variable de “Gestión del Control Fiscal”.

No obstante, desde el conocimiento institucional, podría decirse que las mejoras en el control interno de gestión se relacionan con mejores resultados del orden misional de las instituciones, esto se explica cómo mejoras de la estructura orgánica para efectuar un mejor desarrollo de los objetivos y cumplimiento de las metas propuestas.

Gráfico 13. Gestión del Control Fiscal vs Control Interno y de Gestión



Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

La gráfica 13, muestra que los puntos que representan las contralorías departamentales tiene una tendencia positiva pero la dispersión de los puntos puede indicar que no tienen un patrón totalmente definido. Paralelamente, cuando se incluye como variable explicativa la variable (Sub-indicador en la estimación del ITEP) de “Control Social” en torno a la “Gestión del Control Fiscal”, el resultado indica que cuando esta variable se incrementa en 1%, la variable de “Gestión del Control Fiscal” se incrementa en 0.4%, es decir, con estudios más exhaustivos del orden econométrico, podría demostrarse que existe una relación positiva entre estos indicadores. La Figura 16 muestra la relación entre estas dos variables.

Finalmente, cuando se incluyen las variables (sub-indicadores en la estimación del ITEP) de la “categoría de las Contralorías Departamentales”, resulta con un coeficiente positivo y significativo la variable “Gestión de Talento Humano”. El R2 en este caso es del 38%, es decir; que la “Gestión del Control Fiscal” por categorías es explicada por la “Gestión del Talento Humano” en un 38% de las instituciones de fiscalización.

La Tabla 17 presenta los resultados del modelo de regresión simple a modo exploratorio de datos de las Contralorías Departamentales tomando como variable dependiente la “Gestión del Control Fiscal”.

Tabla 17. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Gestión del Control Fiscal

Variables Explicativas	1	Modelo	Modelo 2
Control Interno y de Gestión		0.20 (0.105)*	
Control Social			0.40 (0.204)*
Constante		67.55 (8.047)*	49.56 (16.378)*
	**	**	
N. Observaciones		35	35
R-Cuadrado		9.5%	10.5%

Nota: Error Estándar Entre Paréntesis. *Significativo Al 10%, **Significativo Al 5%,

***Significativo Al 1%

Fuente: Creación propia, 2017

La anterior tabla se explica de la siguiente manera: El R2 del modelo 1 es del 9.5%, lo que significa que el 9.5% de la variabilidad de la “Gestión del Control Fiscal” está explicada por las variables de “Control Interno y de Gestión”. Los resultados indican que cuando el Control

Interno y de Gestión se incrementa en 1%, la variable de “Gestión del Control Fiscal” se incrementa en 0.20%.

El modelo 2 muestra que cuando la variable “Control Social” se incrementa en 1%, la variable de “Gestión del Control Fiscal” se incrementa en 0.40%.

Lo anterior permite establecer a modo exploratorio, que la interacción de las variables que explican el ITEP de las Contralorías Departamentales del país, permitió inferir que la efectividad de la “Gestión del Control Fiscal”, está estrechamente relacionada con el “Control Interno y de Gestión” y con las estrategias que se adoptan para la integración del “Control Social” como mecanismos de control participativo en los posibles hechos que pueden ser advertidos por la ciudadanía en virtud del menoscabo del erario público.

5.4 Gobernaciones: Políticas y Medidas Anticorrupción

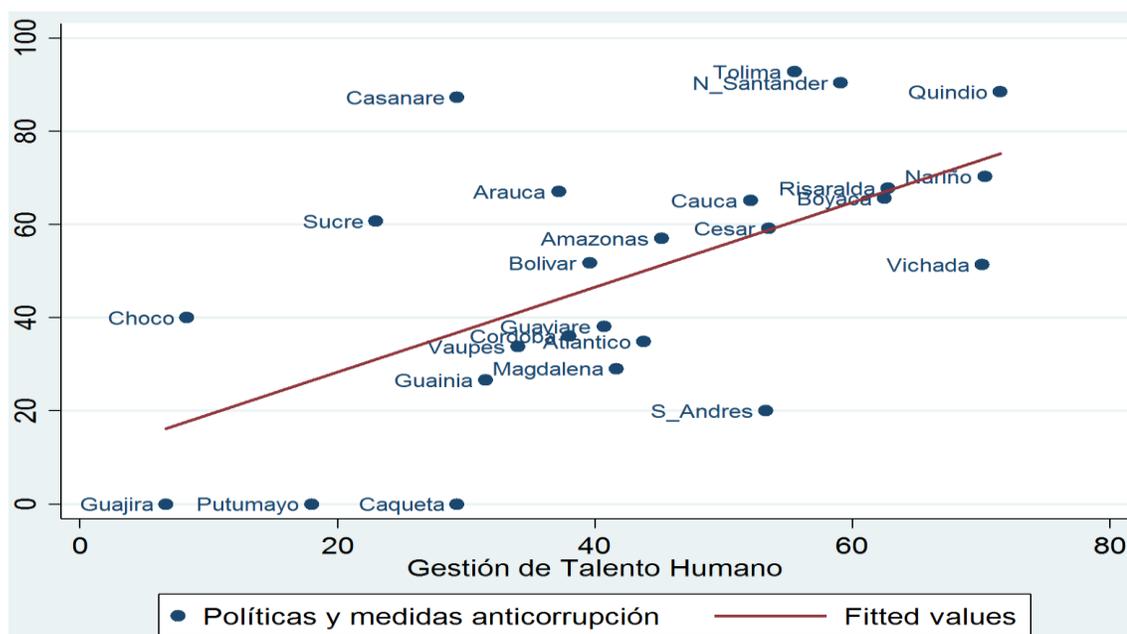
Se cuenta con información para 25 Gobernaciones y se tiene un Índice de Transparencia Departamental - Gobernaciones en Colombia para el año 2013. Las variables (Indicadores – Sub-indicadores estimados en el ITEP) guardan una relación de orden institucional frente al índice de corrupción. Para el caso de las gobernaciones se hicieron tres estimaciones, cuyos resultados son los siguientes:

El Modelo 1 incluyó las siguientes variables explicativas (Sub-indicadores en el ITEP): “Gestión de Talento Humano, Sistema PQRS y Control Interno de Gestión”, esto se debe a que la interacción con las demás variables no arrojó resultados significativos en el modelo de regresión simple, en cuanto a su relación con las “Políticas y Medidas Anticorrupción”, el R-Cuadrado arrojó un resultado de 71%, es decir, que el 71% de la variabilidad de la variable

dependiente “Políticas y Medidas Anticorrupción” está explicada, posiblemente, por las variables mencionadas. Esto quiere decir, que estas variables pueden ser relevantes para mejorar la efectividad en las “Políticas y Medidas Anticorrupción” de las gobernaciones, por lo que los tomadores de decisión de la política pública, encaminados a mejorar los indicadores de corrupción, bajo este criterio, podrían enfocarse en dichas variables para lograr, probablemente, mejoras en su desempeño y lucha contra este flagelo.

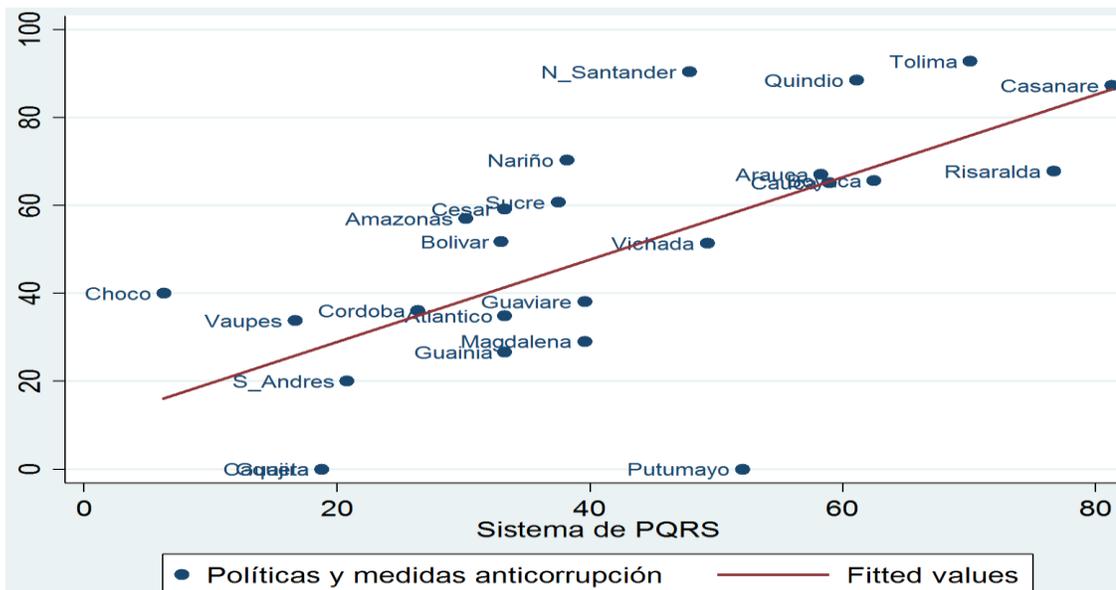
Las tres variables, “Gestión de Talento Humano, Sistema PQRS y Control Interno de Gestión”, resultan con coeficientes significativos, Las Figuras 17, 18 y 19, muestran la relación de cada una de las variables con la variable explicativa.

Gráfico 15. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Gestión del Talento Humano



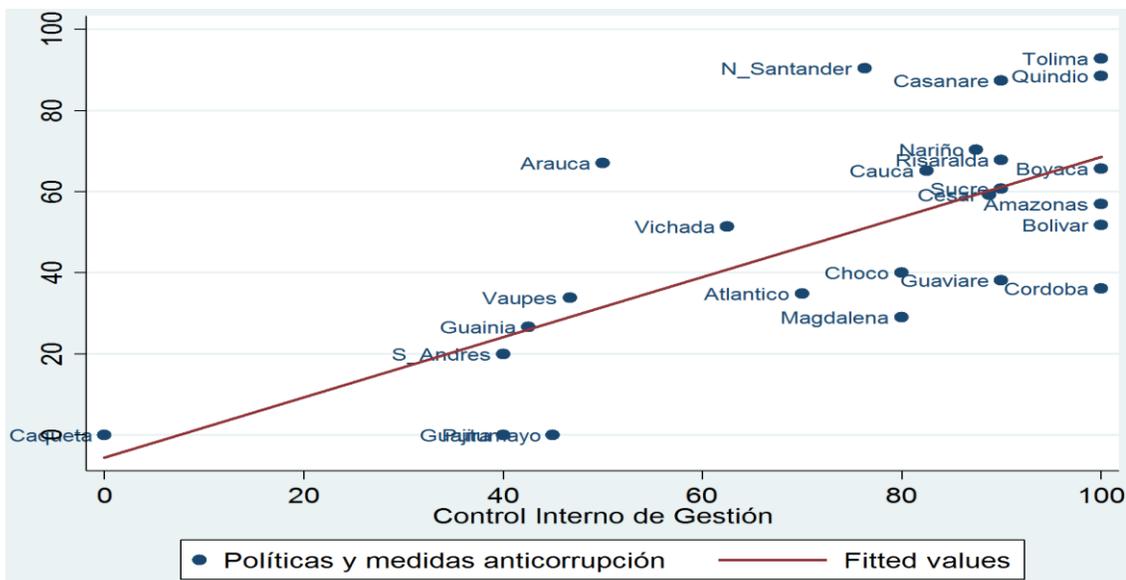
Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

Gráfico 16. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Sistema de PQRS



Fuente: Elaboración propia, 1017 Software Estadístico StataSE.

Gráfico 17. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Interno de Gestión



Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

Las anteriores Figuras sustentan la existencia de la relación positiva que posiblemente tienen la “Gestión de Talento Humano, Sistema de PQRS y el Control Interno de Gestión” con los resultados obtenidos en las Políticas y Medidas Anticorrupción adoptados por las Gobernaciones, demuestra que son puntos clave que permiten tener mejores resultados si se quiere ser más efectivo en dicho sentido.

Sobre esta misma línea, los coeficientes indican que:

- Un incremento de 1% en la Gestión del Talento Humano guarda relación con un incremento de 0.37% en la variable Políticas y Medidas Anticorrupción.
- Un incremento de 1% en la variable Sistema de PQRS está relacionado con un incremento de 0.51% en la variable Políticas y Medidas Anticorrupción.
- Un incremento de 1% en la variable Control Interno de Gestión está relacionado con un incremento de 0.48% en la variable Políticas y Medidas Anticorrupción.

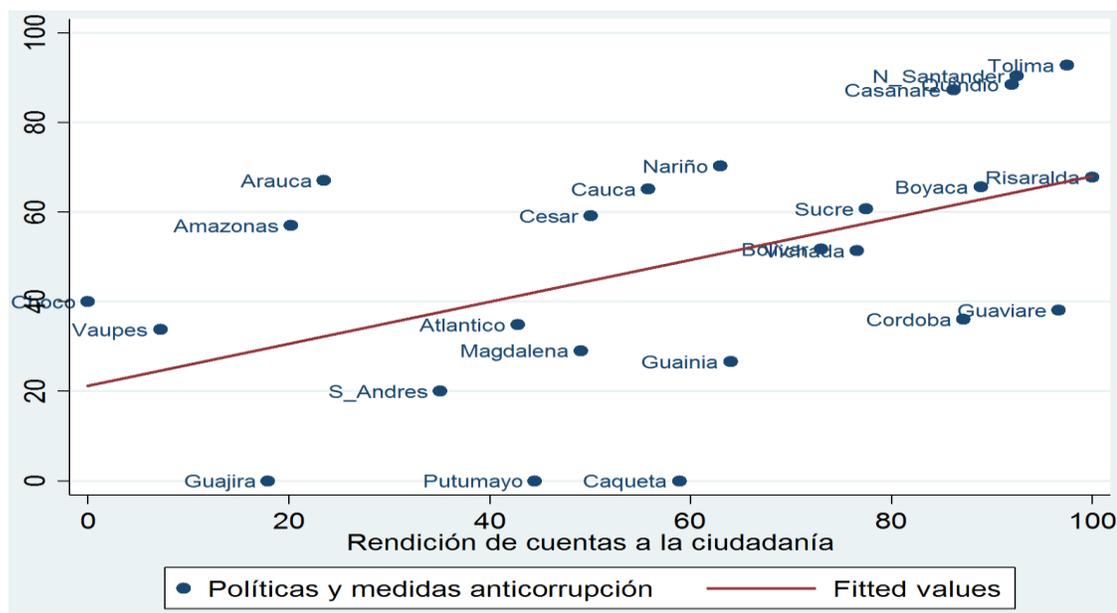
Estos cambios porcentuales representan el nivel de influencia que tienen los cambios positivos de las variables explicativas frente a las “Políticas y Medidas Anticorrupción” de las Gobernaciones, a modo exploratorio de datos, muestra las proporciones de afectación de sus respectivas mejoras.

El modelo 2 de regresión lineal simple (ver Tabla 18), incluye como variable explicativa la “Rendición de Cuentas a la Ciudadanía” frente a las “Políticas y Medidas Anticorrupción”. El resultado indica que cuando esta variable se incrementa en 1%, la variable dependiente se incrementa en 0.47%, esto se relaciona con que mayor conocimiento del ciudadano, implica mejoras en las medidas de anticorrupción, debido a que se tienen mayor conocimiento de los

mecanismos que se pueden utilizar para efectuar denuncias relacionadas con fraudes en cuanto al erario público.

La gráfica 18 muestra la relación entre estas dos variables y se evidencia a modo de acercamiento, una relación positiva entre ellas.

Gráfico 18. Políticas y Medidas Anticorrupción vs. Rendición de Cuentas a la Ciudadanía.

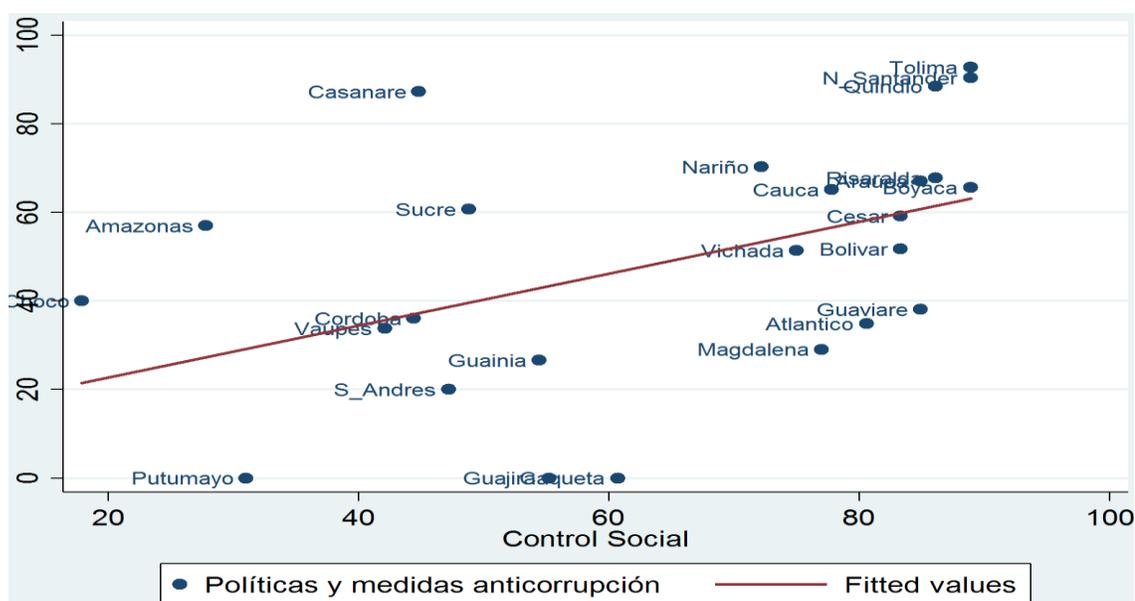


Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

Por último, el modelo 3 incluye como variables explicativas (Indicadores en la estimación del ITEP), el “Control Interno de Gestión y el Control Social” de la variable dependiente “Políticas y Medidas Anticorrupción” (ver Tabla 18). Con respecto a la primera variable, encontramos que un incremento de 1% posiblemente se encuentra relacionado con un incremento de 0.66% en la variable Políticas y Medidas Anticorrupción. Mientras que un incremento de 1% en la variable de “Control Social” seguramente está relacionado con un incremento de 0.38% en la variable de “Políticas y Medidas Anticorrupción”.

La gráfica 19 presenta la relación entre la variable dependiente “Políticas y Medidas Anticorrupción” y la variable (Indicador en la estimación del ITEP) explicativa, “Control Social”, se puede notar que existe una correlación positiva en la cual convergen la mayoría de Gobernaciones del país. La agrupación de las diferentes variables frente a la línea de tendencia presenta dicha afirmación.

Gráfico 19. Políticas y Medidas Anticorrupción vs. Control Social



Fuente: Elaboración propia, 2017 Software Estadístico StataSE.

La Tabla 18 muestra el consolidado de los resultados de los modelos de regresión cuando se tiene como variable dependiente las “Políticas y Medidas anticorrupción” de las gobernaciones del país.

Tabla 18. Resultados del modelo de regresión. Variable dependiente: Políticas y Medidas**Anticorrupción**

VARIABLES EXPLICATIVAS	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Gestión de Talento Humano	0.37 (0.208)*		
Sistema de PQRS	0.51 (0.195)**		
Control Interno de Gestión	0.48 (0.139)***		0.66 (0.150)***
Rendición de cuentas a la ciudadanía		0.47 (0.164)***	
Control Social			0.38 (0.179)**
Constante	-23.71 (10.781)**	21.31 (21.311)*	-24.01 (14.325)
N. Observaciones	25	25	25
R-Cuadrado	71%	26%	58%

Nota: Error estándar entre paréntesis. *Significativo al 10%, **Significativo al 5%,

***Significativo al 1%

Fuente: Elaboración propia, 2017

La anterior tabla, es una aproximación estadística por medio de los resultados de regresión lineal simple, se explica de la siguiente manera: El R2 del modelo 1 es del 71%, lo que significa que el 71% de la variabilidad de las “Políticas y medidas anticorrupción” está explicada por las variables de “gestión del talento humano”. Los resultados indican que cuando la gestión del talento humano se incrementa en 1%, la variable de “políticas y medidas anticorrupción” se incrementa en 0.37%.

El modelo 2 muestra que cuando la variable “Rendición de cuentas a la ciudadanía” se incrementa en 1%, la variable de “políticas y medidas anticorrupción” se incrementa en 0.47%.

El modelo 3 muestra que cuando la variable “control interno de gestión” se incrementa en 1%, la variable de “políticas y medidas anticorrupción” se incrementa en 0.66%.

Lo anterior permite establecer a modo exploratorio, que la interacción de las variables que explican el ITEP de las Gobernaciones, permitió inferir que la efectividad de las “políticas y medidas anticorrupción”, guarda relación con la “gestión del talento humano”, “rendición de cuentas a la ciudadanía” y “control interno de gestión”, por lo cual, futuras investigaciones que cuenten con datos significativos para efectuar estimaciones por medio de la econometría, podría establecer las relaciones que aquí se hacen a modo exploratorio.

5.5 Alcaldías Municipales: Políticas y Medidas Anticorrupción

Para este análisis se cuenta con información para 41 alcaldías municipales con las cuales se estimo el ITEP para el año 2013, tal como en los ejercicios anteriores, la metodología utilizada permite identificar los factores más relevantes que podrían determinar los lineamientos para mejorar la gestión de las administraciones municipales medidas a través del Índice de Transparencia Municipal (ITEP)

La Tabla 19, resume los resultados de las regresión lineal simple utilizando como variable dependiente las Políticas y Medidas Anticorrupción con las variables (Indicadores estimados en el ITEP) explicativas “Gestión de la Contratación, Gestión de Talento Humano, Control Institucional, Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, Control Social y Control Interno de Gestión”.

Tabla 19. Resultados del Modelo de Regresión. Variable Dependiente: Políticas y Medidas Anticorrupción

Variables Explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Gestión de la contratación	0.43 (0.247)*				
Gestión de Talento Humano		0.48 (0.220)**			
Control Institucional		0.47 (0.162)** *		0.44 (0.157)** *	0.46 (0.164)** *
Rendición de cuentas a la ciudadanía			0.27 (0.158)*		
Control Social			0.32 (0.167)*	0.38 (0.136)** *	
Control Interno de Gestión					0.38 (0.178)**
Constante	26.21 (14.875) *	6.36 (11.846)	15.28 (10.008)	6.19 (10.386)	-1.12 (14.87)
N. Observaciones	41	41	41	41	41
R-Cuadrado	7%	31%	28%	35%	30%

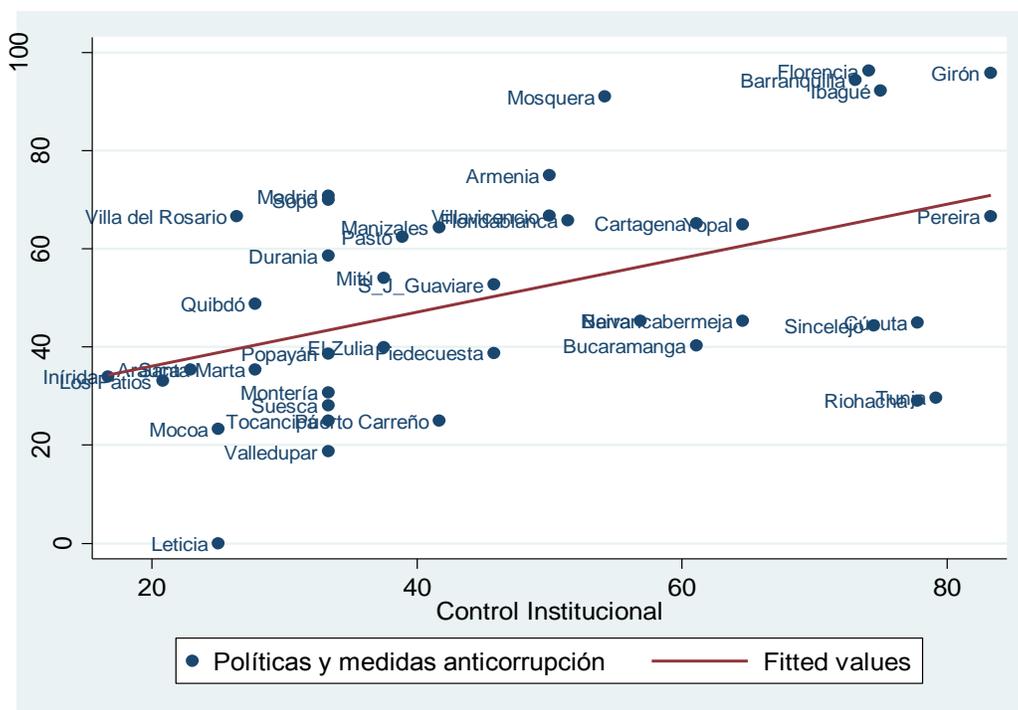
Nota: Error estándar entre paréntesis. *Significativo al 10%, **Significativo al 5%,

***Significativo al 1%

Fuente: Elaboración propia, 2017

El modelo 1 tuvo como variable explicativa la “Gestión de la Contratación” de la variable dependiente “Políticas y Medidas Anticorrupción”, el coeficiente estimado indica que un incremento de 1% en esta variable, guarda relación con un incremento de 0.43% en la variable de Políticas y Medidas Anticorrupción. La Figura 22 muestra la relación positiva entre estas dos variables.

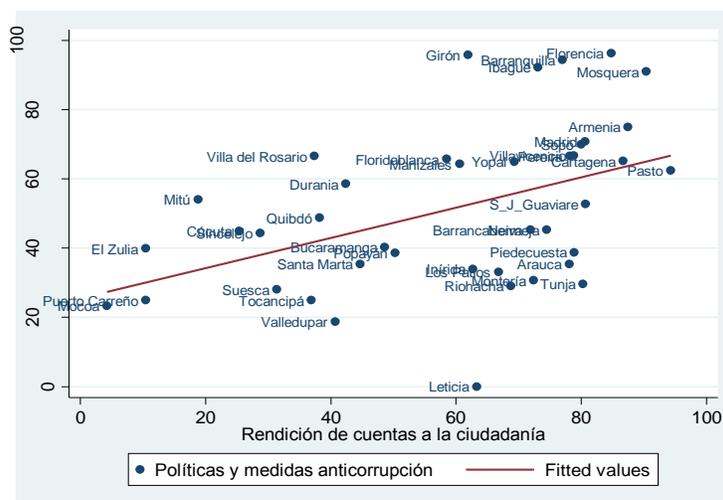
Gráfico 22. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Institucional



Fuente: Elaboración propia 2017, Software Estadístico StataSE

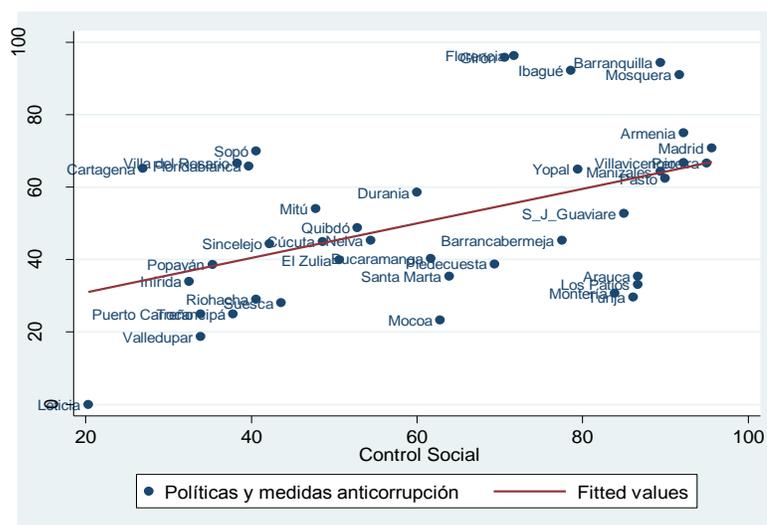
En el modelo 3 se han incluido como variables explicativas las variables (Indicador dentro de la estimación del ITEP) de “Rendición de Cuentas a la Ciudadanía” y la de “Control Social”. La relación positiva que existe entre cada una de estas variables y la variable de “Políticas y Medidas Anticorrupción” se muestra en las gráficas 23 y 24.

Gráfico 23. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Rendición de Cuentas a la Ciudadanía



Fuente: Elaboración propia 2017, Software Estadístico StataSE

Gráfico 24. Políticas y Medidas Anticorrupción vs Control Social



Fuente: Elaboración propia 2017, Software Estadístico StataSE

Los resultados indican que un incremento de 1% en la variable “Rendición de Cuentas a la Ciudadanía” se encuentra relacionado con un incremento de 0.27% en la variable “Políticas y Medidas Anticorrupción”. Mientras que un incremento de 1% en la variable de “Control Social” se encuentra relacionado con un incremento de 0.32% en la variable “Políticas y Medidas Anticorrupción.”

El modelo 4 incluye como variables explicativas el “Control Institucional” y el “Control Social.” Los coeficientes de estas variables resultan similares a los estimados en los modelos anteriores, 0.44 para el Control Institucional (variable que fue incluida en el modelo 2) y 0.38 en la variable de Control Social (variable incluida en el modelo 3). Esto quiere decir que, estas dos variables tienen una relación relevante y positiva a modo exploratorio. Por lo tanto, concluimos que el Control Institucional y el Control Social son mecanismos que seguramente conducen a mejorar la efectividad de las Políticas y Medidas de Anticorrupción.

Por último, el modelo 5 incluye también la variable de “Control Institucional” que resulta con un coeficiente de 0.46, no muy alejado de las estimaciones en los modelos 2 y 4. En este último modelo de regresión se ha incluido la variable “Control Interno de Gestión” y el coeficiente indica que un incremento de 1% en esta variable se encuentra relacionado con un incremento de 0.38% en la variable dependiente. La gráfica 25 muestra la relación positiva entre estas dos variables.

5.6. Análisis Espacial del riesgo de corrupción en las Contralorías, Gobernaciones y Alcaldías vs. Hechos de corrupción en Colombia

En el mapa 1 se puede visualizar los niveles de riesgo de corrupción medidos para las gobernaciones (ITEP), arrojando que el 18% de estas, obtuvo riesgo *muy alto*, evidenciando poca capacidad para hacer visible las políticas públicas, velar por el cumplimiento de normas y estándares en los procesos de gestión y generar acciones de control y sanción mediante procesos internos. Departamentos como Guainía, Vaupés y Chocó presentan el mismo nivel de riesgo (muy alto) tanto para, la Administración Municipal de su ciudad capital, como para el ente de control fiscal departamental. (Ver también Tabla 20, 21 y 22).

No obstante lo anterior, es en La Guajira donde se han evidenciado tres grandes hechos de corrupción relacionados con el abastecimiento de agua (12.102 millones de pesos), infraestructuras educativas (149 mil millones de pesos) y desayunos escolares (500 millones de pesos) (El Espectador, 20 de Octubre de 2016), adicional a casos de fraude electoral en los últimos años (Ávila, 2 de noviembre de 2016)

Seguidamente, diez (10) gobernaciones (31%) alcanzaron riesgo *alto* de corrupción, de estas el 60% se localizan en la región Caribe (San Andrés y Providencia, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Sucre y Cesar) más grave aún esta situación cuando tres de los entes de control fiscal departamental se encuentran en mayor riesgo que la administración misma (Cesar, Magdalena y Sucre) siendo este último departamento en el cual su capital Sincelejo estuvo en las mismas circunstancias, dentro de esta región se destaca el caso de la Refinería de Cartagena (Reficar) cuyo monto estimado de desfalco a la nación es de 26,4 billones de pesos (Semana, 27 de febrero de 2016.)

Por otra parte, el 37,5% de las gobernaciones adquirió un nivel de riesgo *medio* localizándose la gran mayoría sobre la región andina, en cuanto a los entes de control fiscal solo la Contraloría Departamental del Huila presentó un nivel de riesgo menor (**moderado**). Por el contrario, en departamentos como Boyacá, Cundinamarca y Casanare el órgano de control obtuvo niveles de corrupción más altos.

Se destacan ciudades que lograron un índice más bajo (*moderado*) como Mosquera y Pereira, sin embargo en esta última se presentó un caso de corrupción con la empresa de energía Enerpereira, por un monto aproximado de \$ 64.700 millones viéndose afectado el patrimonio público de la ciudad (Gracia, 9 de septiembre de 2015).

Por otra parte en la ciudad de Ibagué, se presentó otro caso de corrupción pero esta vez asociado a eventos deportivos, el monto del desfalco supera los 11 mil millones de pesos y vincula no solo a contratistas y funcionarios públicos, sino también a políticos de la región (Arias, 8 de marzo de 2017).

Tabla 20. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de las Contralorías

<i>Ranking y Sanción de Riesgo</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Categoría</i>	<i>Visibilidad</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Control</i>	<i>ITC</i>	<i>Niveles de Riesgo</i>
2	Meta	1	72,2	72	82,9	75,3	Moderado
7	Valle del Cauca	1	61,3	67,7	65,6	65,2	Medio
15	Santander	1	60,6	58,4	60,8	59,8	Alto
16	Atlántico	1	48,9	59,9	70	59,6	Alto
18	Boyacá	1	42	57,3	76,5	58,5	Alto
23	Bolívar	1	45,6	59,1	49,4	52,1	Alto
1	Huila	2	80,2	68,1	91,5	78,7	Moderado
5	Caldas	2	53,8	74,2	85,8	71,6	Medio
8	Norte de Santander	2	60,3	61,5	73	64,6	Medio
9	Córdoba	2	40,8	70,6	77,7	63,8	Medio
10	Tolima	2	75,5	48,7	68,8	62,8	Medio
11	Risaralda	2	65,3	48,9	76,8	62,2	Medio
6	Cauca	3	81,2	62,1	72,7	71	Medio
13	Quindío	3	46,3	64,7	73,5	61,8	Medio
14	San Andrés,	3	58	59,5	66,5	61,2	Medio
17	Casanare	3	37,7	63,3	73,4	58,6	Alto
25	Cesar	3	41,7	41	48,6	43,5	Muy Alto
26	Sucre	3	15,8	57,4	51,1	43	Muy Alto
27	Magdalena	3	23,3	49,8	49,4	41,8	Muy Alto
3	Guaviare	4	67,2	71,5	77,2	71,9	Medio
12	Nariño	4	52,2	62,7	70,9	62	Medio
19	Caquetá	4	36,5	65,9	68,6	57,9	Alto
21	Putumayo	4	38,5	58,6	62,2	53,6	Alto
22	La Guajira	4	37,3	61,7	54,5	52,2	Alto
24	Arauca	4	49,5	55,3	30,5	46,1	Alto
28	Vichada	4	34,2	42,8	29,4	36,2	Muy Alto
29	Guainía	4	26,9	38,3	26,8	31,4	Muy Alto
30	Chocó	4	23,2	35,6	27,8	29,5	Muy Alto
31	Vaupés	4	10	40,3	31	28,4	Muy Alto
32	Amazonas	4	32,8	21,5	11,7	22	Muy Alto
4	Antioquia	Especial	53,3	70,8	91,1	71,6	Medio
20	Cundinamarca	Especial	53,6	55,3	63,1	57,2	Alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP – Unión Europea UE. 2017.

Tabla 21. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de las Gobernaciones

<i>Ranking y Sanción de Riesgo</i>	<i>Departamento</i>	<i>Categoría</i>	<i>Visibilidad</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Control</i>	<i>Índice TC</i>	<i>Niveles de Riesgo</i>
1	Antioquía	Especial Primer	87,3	77,2	84,5	2,4	Moderado
2	Santander	Segunda	86,3	79,7	78,3	1,2	Moderado
3	Caldas	Primera	73	71,2	84,4	5,7	Moderado
4	Meta	Segunda	78,1	70,4	77,5	4,8	Moderado
5	Valle del Cauca	Primera	78,8	65,7	81,7	4,4	Medio
6	Tolima	Segunda	71,4	65,4	86,4	3,5	Medio
7	Quindío	Tercera	67,7	72	81,3	3,5	Medio
8	Risaralda	Segunda	72,5	62,5	88,9	3,4	Medio
9	Cundinamarca	Especial Primer	75	58,8	86,6	2	Medio
10	Boyacá	Segunda	65,6	67,1	81,8	1,1	Medio
11	Santander de Norte	Segunda	61	71,9	74,9	9,5	Medio
12	Huila	Segunda	83,1	43,4	77,4	5,5	Medio
13	Casanare	Tercera	66,7	56,3	74,6	4,9	Medio
14	Nariño	Cuarta	55,8	71,7	62	4	Medio
15	Córdoba	Segunda	67,9	50	69	1,1	Medio
16	Cauca	Tercera	63,4	54,3	67,1	0,9	Medio
17	Bolívar	Primera	63	46,7	70,2	8,6	Alto
18	Cesar	Tercera	53,9	56,5	63,5	7,8	Alto
19	Atlántico	Primera	70,2	49,5	54,7	7,3	Alto

20	Vichada	Cuarta	41,8	61,8	62,9	6,1	5	Alto
21	Guaviare	Cuarta Tercer	42,2	46,1	78,9	4,8	5	Alto
22	Magdalena	a	46,9	54,8	57,4	3,2	5	Alto
23	Arauca	Cuarta Tercer	58,5	48	48,3	1,2	5	Alto
24	San Andrés	a Tercer	54,8	54,8	39,5	0,2	4	Alto
25	Sucre	a	37,5	46,9	65,5	9,7	4	Alto
26	Amazonas	Cuarta	45,3	48	50,6	8	4	Alto
27	Putumayo	Cuarta	57,3	30,3	44,6	2,7	3	Muy alto
28	La Guajira	Cuarta	69,8	23,1	32	9,8	3	Muy alto
29	Caquetá	Cuarta	44,4	31,4	37,1	7	3	Muy alto
30	Guainía	Cuarta	24	32,6	46,5	4,2	3	Muy alto
31	Vaupés	Cuarta	30	36,2	29,6	2,4	3	Muy alto
32	Chocó	Cuarta	43,4	19,2	34,3	1		Muy alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP – Unión Europea UE. 2017.

Tabla 22. Resultados Categoría Territorial e Índice de Transparencia de los Municipios

<i>Ranking y Sanción de Riesgo</i>	<i>Municipio</i>	<i>Categoría</i>	<i>Visibilidad</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Cont rol</i>	<i>ITC</i>	<i>Niveles de Riesgo</i>
1	Barranquilla	Especial	78,1	79,6	74,3	77,5	Moderado
2	Mosquera	Segunda	74,7	73,6	85,2	77,4	Moderado
3	Pereira	Primera	69,8	75,9	81,8	75,8	Moderado
4	Villavicencio	Primera	74,4	68,8	76,9	72,9	Medio
5	Pasto	Segunda	71,9	64,1	82,9	72,1	Medio
6	Armenia	Primera	72,3	66,2	69,9	69,2	Medio
7	Girón	Primera	61,9	67,7	69,9	66,6	Medio
8	Manizales	Primera	64	62,9	70,9	65,6	Medio
9	San José del Guaviare	Sexta	54,1	68,3	73,2	65,5	Medio
10	Bucaramanga	Especial	69,8	64,1	62,4	65,3	Medio
11	Florencia	Tercera	46,8	72	74,3	65,1	Medio
12	Floridablanca	Primera	66,2	70,4	53,8	64,2	Medio
13	Cartagena	Especial	55	65,1	69,3	63,3	Medio
14	Riohacha	Cuarta	58	65,3	65,2	63,1	Medio
15	Madrid	Tercera	50	61,4	77,7	62,8	Medio
16	Tunja	Segunda	54,3	56,7	78	62,4	Medio
17	Ibagué	Primera	39,6	67,5	77,8	62,2	Medio
18	Montería	Segunda	48,1	66,2	70	61,9	Medio
19	Yopal	Segunda	53	56,5	75,1	61	Medio
20	Neiva	Primera	75,9	50,8	59,1	60,8	Medio
21	Los Patios	Cuarta	65,3	56,4	59,8	60,1	Medio
22	Arauca	Cuarta	53	55,5	72,3	59,8	Alto
23	Barrancabermeja	Primera	39,6	58,5	77,5	58,5	Alto
24	Sopó	Cuarta	47,2	56,6	66,1	56,6	Alto
25	Piedecuesta	Primera	42,4	54,3	68,9	55,1	Alto
26	Tocancipá	Segunda	39,6	59,6	51,5	51,2	Alto
27	Cúcuta	Primera	43,3	49,3	58,9	50,4	Alto

28	Durania	Sexta	45,3	52,8	51,6	50,2	Alto
29	Villa del Rosario	Cuarta	41,1	55,8	51,1	50	Alto
30	Santa Marta	Primera	36	50,8	54,2	47,4	Alto
31	Mocoa	Sexta	40,7	56,6	40,3	47	Alto
32	Valledupar	Primera	36,5	56,7	43,8	46,8	Alto
33	Suesca	Sexta	48,4	45,1	46,3	46,5	Alto
34	Popayán	Segunda	33,8	44,3	58,5	45,4	Alto
35	Puerto Carreño	Sexta	36,1	50,7	43,7	44,2	Muy Alto
36	Quibdó	Sexta	29,3	58	38,8	43,6	Muy Alto
37	Inírida	Sexta	23,4	48,5	54,1	42,6	Muy Alto
38	Mitú	Sexta	29,5	50,1	45,1	42,4	Muy Alto
39	Sincelejo	Tercera	54,2	23,1	48,5	40	Muy Alto
40	El Zulia	Cuarta	44,1	48,6	24,1	39,9	Muy Alto
41	Leticia	Sexta	32,8	35,9	44,3	37,5	Muy Alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP – Unión Europea UE. 2017.

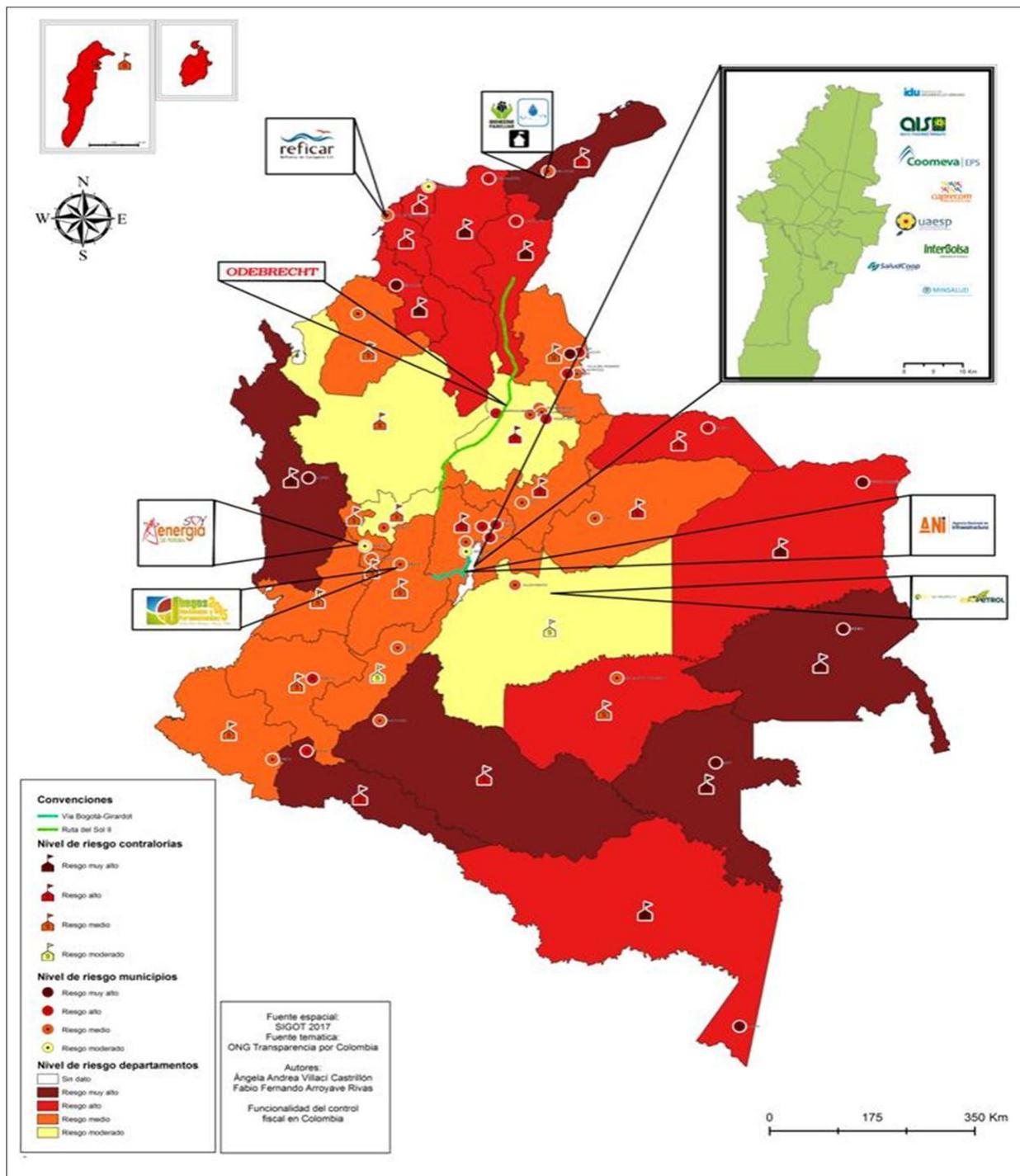


Figura 4. Mapa riesgo de corrupción en Colombia Gobernaciones, Contralorías Departamentales y Alcaldías 2013-2014 Vs Hechos de corrupción con mayor relevancia mediática.

Por último, solo el 12,5% de las gobernaciones alcanzó un riesgo *moderado* siendo este el más bajo encontrado en esta evaluación, los departamentos ubicados en este nivel son Meta, Caldas, Antioquía y Santander, en contraste con los organismos de control solo la contraloría del Meta pudo mantener ese nivel, tanto en Antioquia, Caldas y Santander las contralorías manifestaron riesgo *medio* a *alto*. Aun cuando el departamento del Meta muestra bajos índices de corrupción departamental, en este departamento se presentó un evento relacionado con sobrecostos en la planta de Bioenergy, filial de Ecopetrol, representando pérdidas por más US 4.000 millones y retrasos en la entrega de la obra (Semana, 27 de febrero de 2016.).

Es de resaltar a nivel municipal que los “Santanderes” agrupan un total de 9 alcaldías ubicándose todos por encima de riesgo medio a muy alto, cerca de las capitales Bucaramanga y Cúcuta, se localizan otras municipalidades asociadas al riesgo de corrupción (tal como sucede en Bogotá), con el establecimiento de una especie de clúster, es decir, una relación de “vecindad patológica” en relación a la corrupción.

La ciudad de Bogotá, no fue tomada en cuenta para estimar el riesgo de corrupción durante esta medición, sin embargo y tal como se menciona al principio del documento dada su centralidad concentra gran parte de la institucionalidad del Estado que tiene impacto en todo el país, aumentando así la probabilidad de hallar casos de corrupción dadas las malas prácticas, es así como, en la capital se logran ubicar un total de 10 casos destacados de corrupción, tales como Agro Ingreso Seguro -AIS-, que tuvo hallazgos por un monto estimado de 12.700 millones de pesos, afectando a pequeños productores y beneficiando a grandes poseedores de tierras.

La vía Bogotá - Girardot, es otro caso de desviación de dineros públicos, la suma asciende a 170.800 millones de pesos, afectando directamente a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y generando caos en este importante eje vial del país. En la ciudad, la

recolección de basuras trajo consigo un detrimento para los habitantes de \$348.000 millones, generando sobre costos vía tarifa por prestación del servicio (El Espectador, 16 Nov. 2016). El caso más sonado de corrupción tuvo incidencia en la empresa de desarrollo urbano IDU y la alcaldía de Bogotá, en donde la apropiación de recursos públicos por parte del “carrusel de la contratación” acarrió no solo retrasos en la entrega de la troncal del Sistema de Transporte Masivo –Transmilenio- de la calle 26, sino también un detrimento patrimonial de \$175.000 millones. (El Espectador, 16 Nov. 2016).

El sector salud es seguramente el más afectado por este fenómeno, pues los casos de corrupción que vinculan entidades como Coomeva, Caprecom, Saludcoop, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, entre otros, el monto de dinero estimado en pérdidas para el Estado supera los 3´5 billones de pesos, conllevando un detrimento en la prestación del servicio (El Espectador, 20 de septiembre de 2013).

En 2012, el caso Interbolsa salió a la vista dada la intervención del Gobierno Nacional al encontrar un desvío de dineros cercano a \$ 340.000 millones, razón por la cual la firma comisionista se fue a la quiebra sacudiendo el mercado bursátil en la región (Pulido, s.f.).

Por último, y estando aun en la recordación reciente de la opinión pública del país el caso Odebrecht, un conglomerado de casos de corrupción que va desde la adjudicación de un tramo de la Ruta del Sol II y sobre costos para la terminación de los proyectos viales, el monto aproximado es alrededor de US \$ 11 millones faltando por esclarecer la financiación de campañas electorales (Chagüendo, 2017).

La corrupción en Colombia no distingue fronteras, regiones, culturas, ni dialectos, sin embargo, es claro que la zona sur-oriental del país es la más afectada por las malas prácticas administrativas y de control, debido posiblemente al conflicto interno y al prolongado abandono

estatal, aunado a la falta de empoderamiento de la ciudadanía, en contraste es la zona donde menos casos de corrupción se han presentado, en ese sentido la zona centro y norte del país concentra mayoritariamente eventos con especial atención en departamentos como La Guajira, Chocó y Bogotá, haciéndose necesario mayor control en estos departamentos y la creación de una política anticorrupción eficiente, que le dé al Estado, pero sobre todo al ciudadano común, herramientas para vigilar y hacer control social con responsabilidad y con tendencias a la efectividad.

5.7 Estimación de Indicadores del Control Fiscal Territorial: funcionalidad y desempeño de la gestión

5.7.1 Indicadores de Ejecución Presupuestal del Control Fiscal Territorial

La evaluación de la funcionalidad del control fiscal en términos del presupuesto ejecutado por los entes de control territoriales, se va a realizar a partir de la estimación de la participación del presupuesto que se ejecuta en razón al número de auditorías realizadas, al número de entes auditados y al número de funcionarios: esto con el objeto de establecer un referente numérico porcentual de las actividades misionales de esta función pública a nivel territorial.

Es decir, primero se calcula la razón de las auditorías realizadas, número de entes auditados y número de funcionarios, entre, el presupuesto ejecutado, esto con el objeto de calcular por cada peso ejecutado del presupuesto cuantas auditorías se ejecutan, cuantos funcionarios hay y cuantas entidades se auditan; una vez obtenido estas razones numéricas se

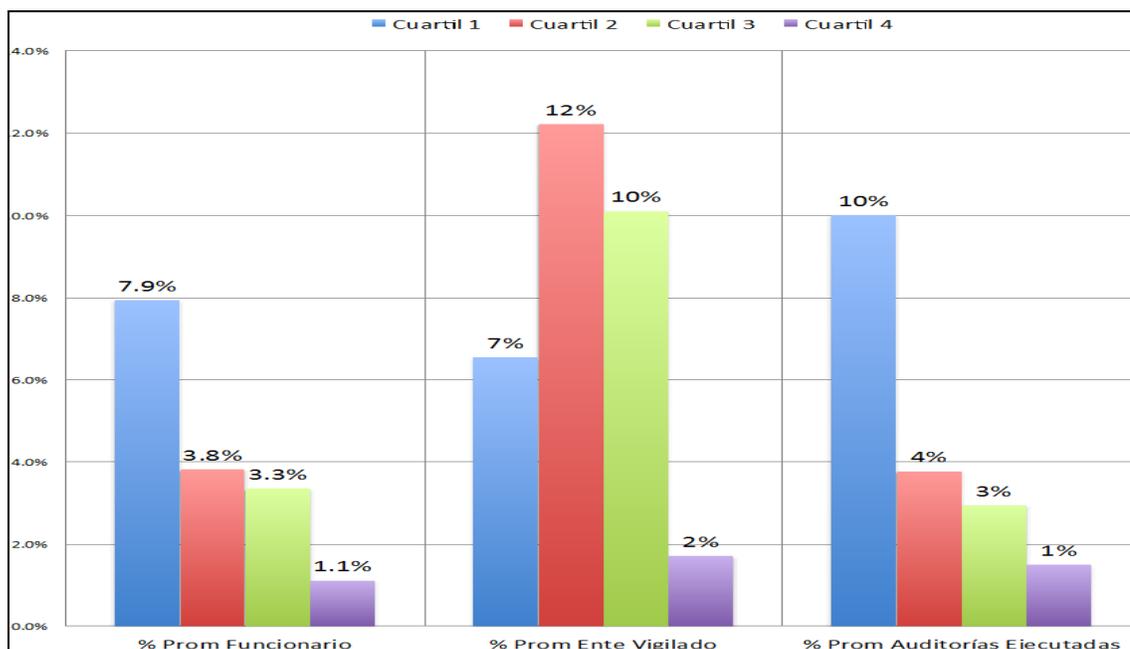
dispone a calcular el porcentaje de participación de cada una de estas con respecto al total del presupuesto ejecutado.

En dicho sentido, se tiene que en la vigencia 2012, las auditorías ejecutadas por las contralorías territoriales categorizadas en el cuartil 1, representan un 9% del total de la ejecución presupuestal, es decir, mientras que para las contralorías del cuartil 2, es orden del 3%, así mismo; los entes de control ubicados en el cuartil 3, en promedio representan el 4% del presupuesto ejecutado, las contralorías que manejan los presupuestos más elevados ubicadas en el cuartil 4, tienen una representación del 1% del presupuesto ejecutado, estas representaciones son por cada auditoría realizada. (Ver Figura 28)

Seguidamente, la participación presupuestal promedio de funcionarios tienen mayor representatividad en las contralorías clasificadas en el cuartil 1 con el 7% del total del presupuesto ejecutado, por su parte, tanto para los entes de control del cuartil 2 y 3 representa el 4% del presupuesto, y para el cuartil 4, tiene una participación porcentual del 1% sobre el total ejecutado en el año 2012.

La participación presupuestal promedio por ente vigilado, para la vigencia 2012, presenta una gran variación entre cuartiles para los entes de control, esto debido a que es mayor para las contralorías del cuartil 2 en un orden del 11% del presupuesto ejecutado, seguidamente el cuartil 3 tiene una participación del 9%, el cuartil 1 con el 7% y finalmente, el cuartil 4 representa el 2%. En general, la participación presupuestal promedio de los entes vigilados es el que tiene mayor representación porcentual con relación al presupuesto ejecutado.

Gráfico 26. Participación porcentual a nivel Territorial por Funcionario, Ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2012.



Fuente: Elaboración propia, 2017

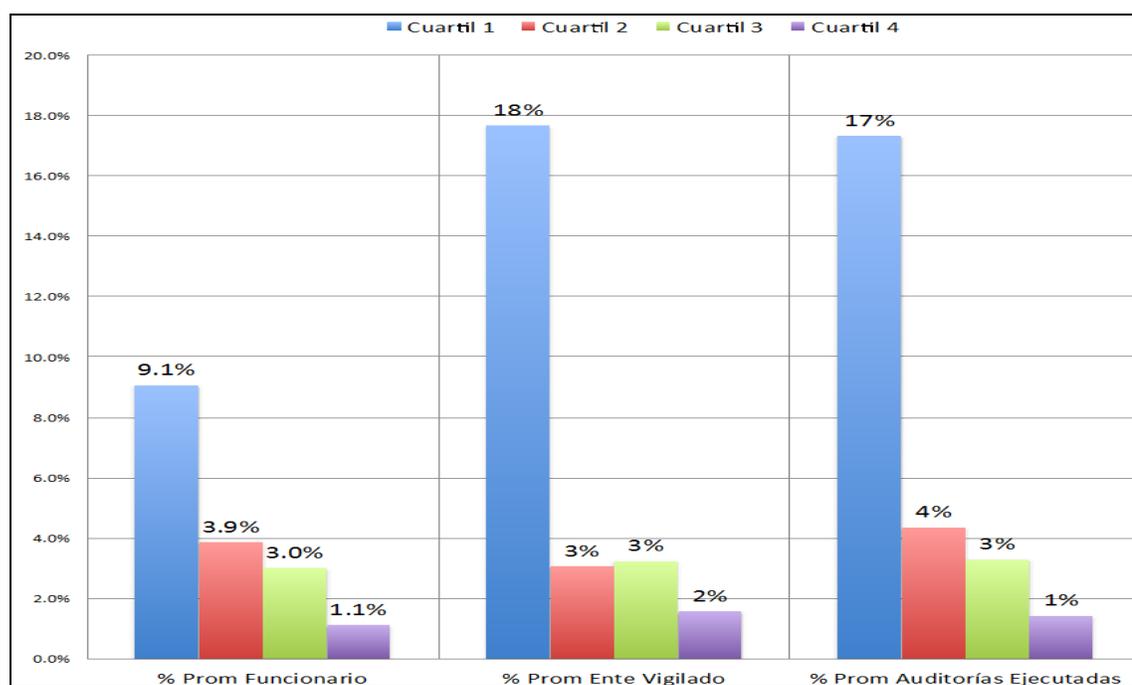
Para el año 2013, la participación presupuestal de las auditorías realizadas en el total del presupuesto ejecutado por los entes de control categorizados en el cuartil 1, tienen una representación significativa, pues por cada auditoría realizada se ejecuta el 17% del presupuesto, para las contralorías categorizadas en el cuartil 2 representan un 4% y para el cuartil 3 y 4, un 3% y 1%, respectivamente.

Lo anterior, establece que para las contralorías con más alto presupuesto, las auditorías realizadas representan una pequeña porción del presupuesto ejecutado, en caso contrario las contralorías más pequeñas o de menor presupuesto, pues según los cálculos, se puede evidenciar que para este tipo de contralorías (cuartil 1), implica un mayor esfuerzo financiero realizar un ejercicio auditor.

Al analizar la participación del presupuesto en virtud de los entes vigilados o auditados, se obtiene que para las contralorías categorizadas en el cuartil 1, obtienen una participación del 18% del total del presupuesto ejecutado, y 3%,3% y 1%, para las del cuartil 2, 3 y 4, respectivamente, es decir, estas son las proporciones del presupuesto total ejecutado por cada ente vigilado.

Para estas proporciones, también se puede inferir que para las contralorías más pequeñas o de menor presupuesto, implica un esfuerzo financiero mayor tener un ente objeto de control fiscal.

Gráfico 27. Participación porcentual a nivel territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2013



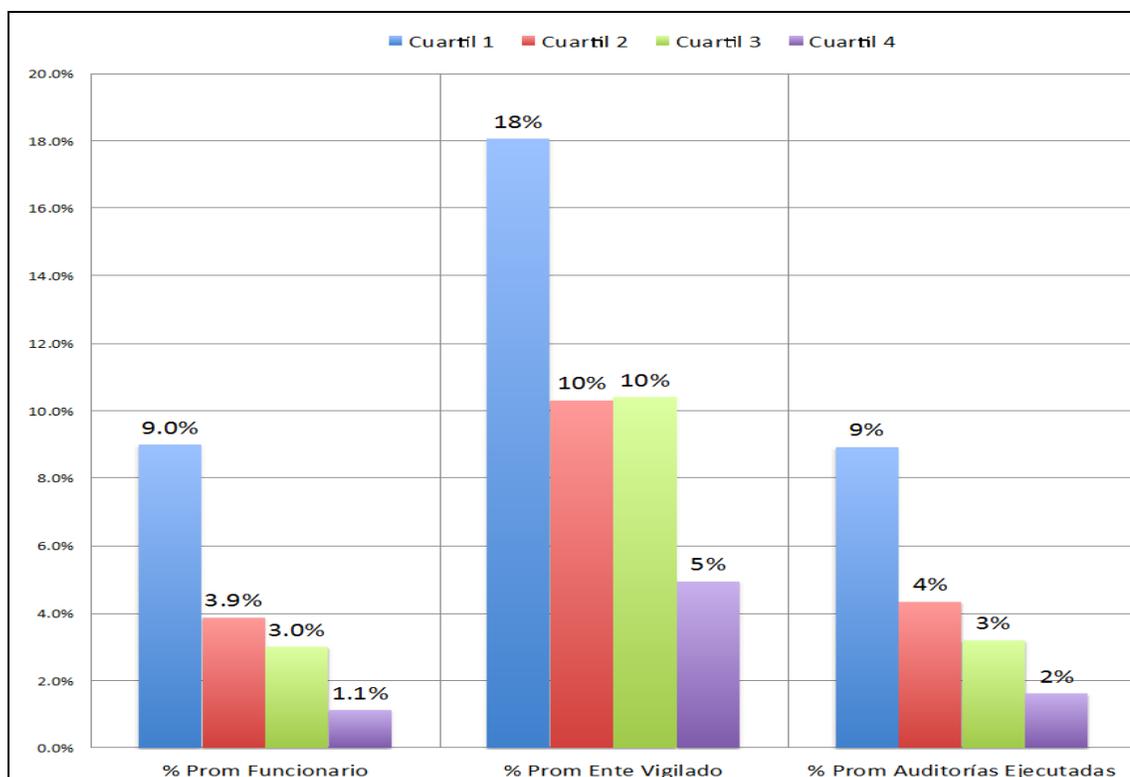
Fuente: Elaboración propia, 2014

Para el año 2014, la participación presupuestal de las auditorías realizadas en el total del presupuesto ejecutado por los entes de control, presentó el siguiente comportamiento: las contralorías categorizadas en el cuartil 1 por cada auditoría realizada se ejecuta el 9% del presupuesto, para las contralorías categorizadas en el cuartil 2 representan un 4% y para el cuartil 3 y 4, un 3% y 2%, respectivamente.

Así mismo, la participación por ente auditado o vigilado, es el que posee mayor representación en cuanto al presupuesto ejecutado para todos los cuartiles, muestra de ello es que para el cuartil 1 representó el 18% , para el cuartil 2 y 3 el 10% y para el cuartil 4 el 5%. Claramente se puede notar un crecimiento significativo en las contralorías ubicadas en los cuartiles 2, 3 y 4.

Paralelamente, se puede establecer que la representación porcentual de la planta de funcionarios permanece constante para cada una de las contralorías, en las del cuartil 1 representan el 9%, en el cuartil 2 el 3.9%, en el cuartil 3 el 3% y en el cuartil 4 el 1.1% del total del presupuesto ejecutado. (Ver Figura 30).

Gráfico 28. Participación porcentual a Nivel Territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2014



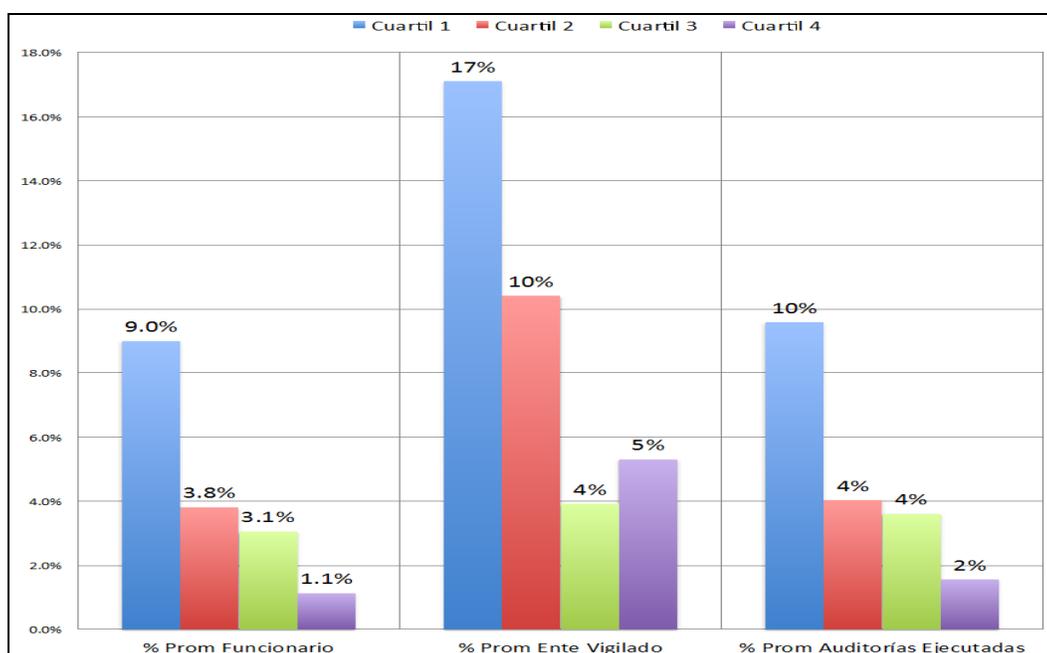
Fuente: Elaboración propia, 2017

Finalmente, para el año 2015 al igual que en el 2014, se presenta una tendencia clara del presupuesto en estos niveles en cuanto su representación porcentual sobre el presupuesto ejecutado, en este caso el promedio por ente vigilado para el cuartil 1 representó el 17%, en el cuartil 2 fue del 10%, en el cuartil 3 se presentó una disminución del 6% quedando en el 4% y en el cuartil 4 del 5%.

Así mismo, se presenta el presupuesto ejecutado con relación a las auditorías realizadas, su variación de un año a otro es mínima, ya que estuvo por el orden del 10% para el cuartil 1, del 4% para el cuartil 2 y 3, y del 2% para el cuartil 4. (Ver Figura 31).

La participación del presupuesto ejecutado en relación a los funcionarios, también presentaron un comportamiento semejante al año inmediatamente anterior, su variación fue mínima, ya que en el cuartil 1 representó el 9%, en el cuartil 2 el 3.8%, en el cuartil 3 el 3.1% y en el cuartil 4 el 1.1%.

Gráfico 29. Participación Porcentual a Nivel Territorial por funcionario, ente vigilado y auditorías ejecutadas del presupuesto ejecutado en el año 2015



Fuente: Elaboración propia, 2017

Así pues, se tiene que la participación presupuestal que tiene cada uno de estos indicadores frente al total ejecutado para cada una de las contralorías tomando como base su clasificación por cuartiles, denota que en todas las contralorías del cuartil 1 y 2, la participación porcentual de cada uno es mayor, es decir; tiene mayor representatividad la relación presupuestal de funcionarios y presupuesto por ente vigilado frente al total del presupuesto ejecutado.

5.7.2 Indicadores de Procesos Fiscales, auditorías ejecutadas, Entidades sujetas de vigilancia por funcionario y número de Procesos de Responsabilidad Fiscal por funcionario.

A continuación se presenta la proporción existente entre el número de procesos de responsabilidad fiscal por auditoría ejecutada, número de auditorías ejecutadas por funcionario misional del proceso auditor, número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional y número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario del proceso de responsabilidad fiscal. Dicho análisis se hace a partir de la clasificación por cuartiles de las contralorías territoriales a nivel nacional, de la vigencia 2012 - 2015.

Así pues, para el año 2012 se presentó que el número de auditorías ejecutadas por funcionario del proceso auditor es mayor en el cuartil 3 con una proporción de 4.7 auditorías ejecutadas por funcionario, seguidamente se ubica el cuartil 1 con 3.8 y el cuartil 2 con 3.7, por su parte las auditorías por funcionario es del orden de 2.3 para los entes de control ubicados en el cuartil 4, este último cuartil donde las contralorías territoriales tienen un mayor presupuesto y por ende un número mayor de funcionarios, es decir, que para este indicador la relación entre número de funcionarios y la relación de auditorías ejecutadas por funcionarios es inversa, ya que la relación de auditorías realizadas por funcionario se incrementa cuando hay menor cantidad de funcionarios y viceversa. (Ver

Tabla 23. Resultados auditorías promedio ejecutadas por funcionario)

Para la vigencia 2013, el número de auditorías ejecutadas por funcionario, se tiene que los entes de control clasificados en el cuartil 3 poseen el mayor número con 3.8, seguidamente se encuentra el cuartil 2 con una relación de 3, mientras que los cuartiles 1 y 4 son del orden de 2.7 por funcionario.

Para la vigencia 2.014, el número de auditorías ejecutadas por funcionarios fue bastante homogéneo, ya que para el cuartil 1 fue de 3.4, para el cuartil 2 de 2.8, para el cuartil 3 de 3 y para el cuartil 4 de 2.5. Para la vigencia 2015, el número de auditorías ejecutadas por funcionario presentó un comportamiento semejante para todas las contralorías, en proporción se ejecutaron 2.9 para los del cuartil 1, 3.5 para los del cuartil 2 y 4 y 3.4 para los del cuartil 3.

Tabla 23. Resultados auditorías promedio ejecutadas por funcionario

Cuartiles	Valores Promedio (Auditorías realizadas por funcionario del Proceso Auditor)				
	2012	2013	2014	2015	
Cuartil 1	3.8	2.7	3.4	2.9	
Cuartil 2	3.7	3.0	2.8	3.5	
Cuartil 3	4.7	3.8	3.0	3.4	
Cuartil 4	2.3	2.7	2.5	3.5	
Total General	Promedio	3.5	3.0	2.9	3.3

Fuente: Elaboración propia, 2017

Al realizar el análisis de la proporción existente entre el número de entes auditados y los funcionarios del proceso auditor, para la vigencia 2012, se puede establecer que el número de puntos de control auditados por número de funcionarios misionales, en el cuartil 1 es el doble de la relación de los otros tres cuartiles, es decir, mientras en el cuartil 1 se obtiene que por cada 4.4 puntos de control hay 1 funcionario en el proceso misional, para los cuartiles 2,3 y 4 se obtienen relaciones de 1.9, 2.3 y 1.8 respectivamente.

Es decir, que las contralorías categorizadas en el cuartil 1, las que cuentan con menor presupuesto, tienen un número mayor de entidades objeto de control por cada funcionario del proceso misional, lo que quiere decir que estas contralorías pequeñas deben redoblar esfuerzos

por funcionario para lograr una cobertura total de las entidades que deben vigilar, una relación poco productiva si se tiene en cuenta que cada ejercicio de auditoría requiere de gran profundidad de análisis, dicho de otra forma, hay más entidades para auditar que funcionarios disponibles para ejercer la función pública del control fiscal.

Para el año 2013 se tiene que el número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional es mucho mayor en el cuartil 1 que para los demás, ya que es igual a 5.1, es decir, que existe una relación de 5.1 entidades sujetas de control fiscal por cada funcionario del proceso misional, el cuartil 2 y 3 tienen un comportamiento semejante entre sí, ya que están por el orden de 3 y 2.8 por funcionario, para el caso del cuartil 4, este indicador tiene una proporción de 1.5 entidades sujetas a control por cada funcionario del proceso misional, esto es concordante con lo expuesto anteriormente, pues las contralorías territoriales categorizadas en el cuartil 4 son las que más presupuesto tienen asignado y por ende tienen un mayor número de funcionarios, es decir, que para las contralorías territoriales de esta naturaleza, se cuenta con mayor proporción de número de funcionarios disponibles para realizar auditorías, que sujetos de control que se deben auditar, lo que puede inferir que la calidad de los resultados puede incrementarse, al disminuir la carga por funcionario se pueden profundizar mucho más en los ejercicios auditores que se realizan.

El año 2014, presenta que el número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional es mayor en el cuartil 1 con 5.2 por funcionario, le sigue los funcionarios del cuartil 2 con 3.2, los del cuartil 3 con 2.8 y finalmente el cuartil 4 con 2.4, ese comportamiento decreciente entre cuartiles denota que a mayor presupuesto menor es el número de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional, denotando que existe mayor dedicación por funcionario y ente vigilado. (Ver Figura 33).

Finalmente, el año 2015 presenta la misma tendencia del cuartil 1 con relación al número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional estimándose en 5.2 por funcionario misional, le sigue el cuartil 3 con 3.1, el cuartil 2 con 2.7 y el cuartil 4 con 2.4.

Con lo anterior se puede establecer que la relación entre el presupuesto asignado a cada contraloría territorial y el número de entidades sujetas a control fiscal, es inversa, pues a mayor presupuesto, mayor disponibilidad de funcionarios para practicar auditorías, y menor es la relación de entidades que deben ser auditadas por cada funcionario.

Tabla 24. Resultados promedio Entidades sujetas a vigilancia por funcionario misional

Cuartiles	Valores Promedio			
	012	013	014	015
Cuartil 1	.4	.1	.2	.2
Cuartil 2	.9	.0	.2	.7
Cuartil 3	.3	.8	.8	.1
Cuartil 4	.8	.5	.4	.4
Total Promedio General	.5	.0	.3	.3

Fuente: Elaboración propia, 2017

Siguiendo con el análisis, en cuanto a procesos de responsabilidad fiscal por funcionario del proceso de responsabilidad, para el año 2012 en las contralorías categorizadas en el cuartil 1, se tiene una relación de 31.6 procesos de responsabilidad fiscal por funcionario, es decir, que cada funcionario que se encuentre en el proceso de responsabilidad debe adelantar 36.1 procesos, para el cuartil 2 se obtiene una proporción de 15.2, para el cuartil 3 de 22.6 y para el cuartil 4 de 22.4 procesos por funcionario. (VerTabla 26.Resultados *Procesos promedio de Responsabilidad Fiscal por auditoria ejecutada*).

Por su parte, para el año 2013 con relación al número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario, el cuartil 1 y 3 presentan un total de 29.3 y 29.7, mientras que en el cuartil 4 es de 23.8 y en el cuartil 2 de 17.4, dichas cifras presentan un alto número por funcionario, evidenciando la falta de efectividad en cuanto a fallos de responsabilidad fiscal presentados a nivel nacional.

En la vigencia 2014, el número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presentó una tendencia creciente, los funcionarios del cuartil 3 tuvieron a cargo un total de 41.9 procesos, seguidamente se ubicaron los del cuartil 1 con 32.6, los del cuartil 4 con 22.6 y los del cuartil 2 con 21.9, cifras igualmente altas.

Finalmente para la vigencia 2015, el número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presenta la misma tendencia que los años anteriores, en este caso el cuartil 1 tiene la mayor cantidad con 46, le sigue el cuartil 3 con 32.5, el cuartil 2 con 23.8 y el cuartil 4 con 18.1, esto denota de la falta de capital humano para llevar a cabo dichos procesos, los cuales en términos de eficiencia se ven rezagados por el gran número de procesos por funcionario y reflejado en los resultados de los fallos generados de orden fiscal.

En este indicador se observa un comportamiento muy similar al anteriormente analizado, puesto que para las contralorías con menor presupuesto, en donde existen menor número de funcionarios disponibles, cada funcionario debe asumir y adelantar mayor cantidad de procesos de responsabilidad fiscal. Si se tiene en cuenta la rigurosidad, las fases y el nivel de análisis que debe tener un proceso de este tipo, se puede inferir que la calidad de los resultados se disminuye al incrementarse el número de procesos asignados a cada funcionario, esto es, que se puede sacrificar la efectividad del resarcimiento sobre el erario público cuando haya un eventual daño al patrimonio del Estado. (Ver Figura 35).

Tabla 25. Resultados promedio procesos de Responsabilidad Fiscal por funcionario

Cuartiles	Valores			
	2012	2013	2014	2015
Cuartil 1	31.6	29.3	32.6	46.0
Cuartil 2	15.2	17.4	21.9	23.8
Cuartil 3	22.6	29.7	41.9	32.5
Cuartil 4	23.4	23.8	22.6	18.1
Total Promedio General	22.9	24.5	28.5	28.9

Fuente: Elaboración propia, 2017

Paralelamente, se estima que el número de procesos fiscales por auditoría realizada en el año 2012 es de 6.1 para el cuartil 1, de 1.7 para el cuartil 2, de 2.7 para el cuartil 3 y de 3.5 para el cuartil 4, en este caso resulta con mayor impacto las auditorías ejecutadas por las contralorías que hacen parte del cuartil 1 (Ver tabla 26), ya que con menor presupuesto y con el número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional más alto que las demás, obtienen mayores procesos fiscales dentro de su objeto misional. No obstante, las contralorías del cuartil 3 presenta el número mayor de auditorías ejecutadas por funcionario misional del proceso auditor.

Por su parte para la vigencia 2013, con relación al número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario, el cuartil 1 y 3 presentan un total de 29.3 y 29.7 procesos, respectivamente, mientras que en el cuartil 4 es de 23.8 y en el cuartil 2 de 17.4; dichas cifras presentan un alto número de procesos de responsabilidad fiscal asignados por funcionario, lo cual puede afectar la falta de efectividad en cuanto a fallos de responsabilidad fiscal y resarcimiento del daño al patrimonio, cuando haya lugar a ello, en los hechos presentados a nivel nacional.

En la vigencia 2014, el número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presentó una tendencia creciente, los funcionarios del cuartil 3 tuvieron a cargo un total de 41.9 procesos, seguidamente se ubicaron los del cuartil 1 con 32.6, los del cuartil 4 con 22.6 y los del cuartil 2 con 21.9, cifras igualmente altas.

Finalmente para la vigencia 2015, el número de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presenta la misma tendencia que los años anteriores, en este caso el cuartil 1 tiene la mayor cantidad con 46, le sigue el cuartil 3 con 32.5, el cuartil 2 con 23.8 y el cuartil 4 con 18.1, esto denota de la falta de capital humano para llevar a cabo dichos procesos, los cuales en términos de eficiencia se ven rezagados por el gran número de procesos por funcionario y reflejado en los resultados de los fallos generados de orden fiscal.

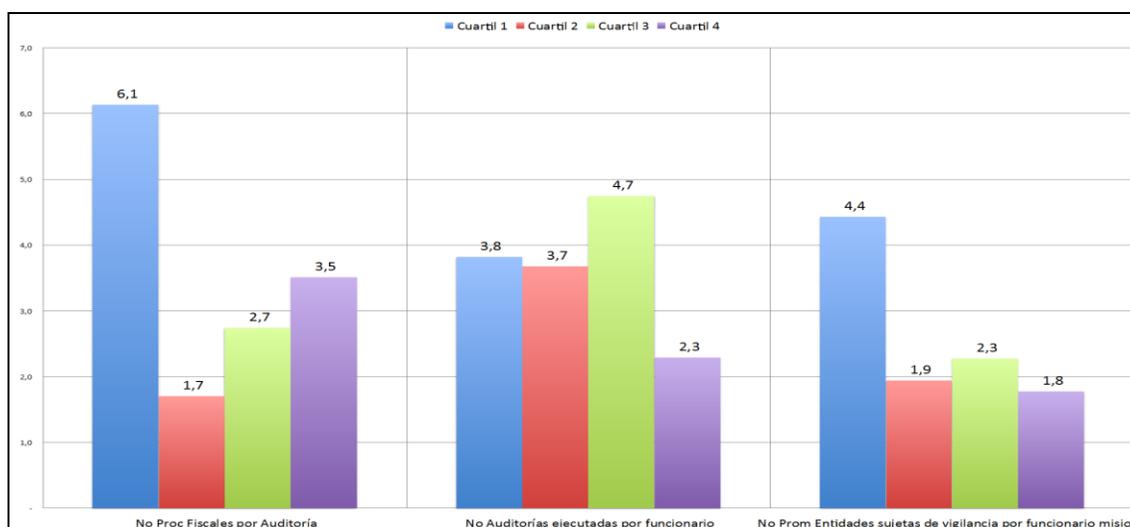
Tabla 26. *Resultados Procesos promedio de Responsabilidad Fiscal por auditoria ejecutada*

Cuartiles	Valores Promedio			
	2012	2013	2014	2015
Cuartil 1	6.1	6.4	5.3	5.9
Cuartil 2	1.7	2.2	2.1	1.8
Cuartil 3	2.7	2.6	3.8	6.1
Cuartil 4	3.5	3.2	3.3	2.7
Total Promedio				
General	3.7	3.7	3.7	4.2

Fuente: Elaboración propia, 2017

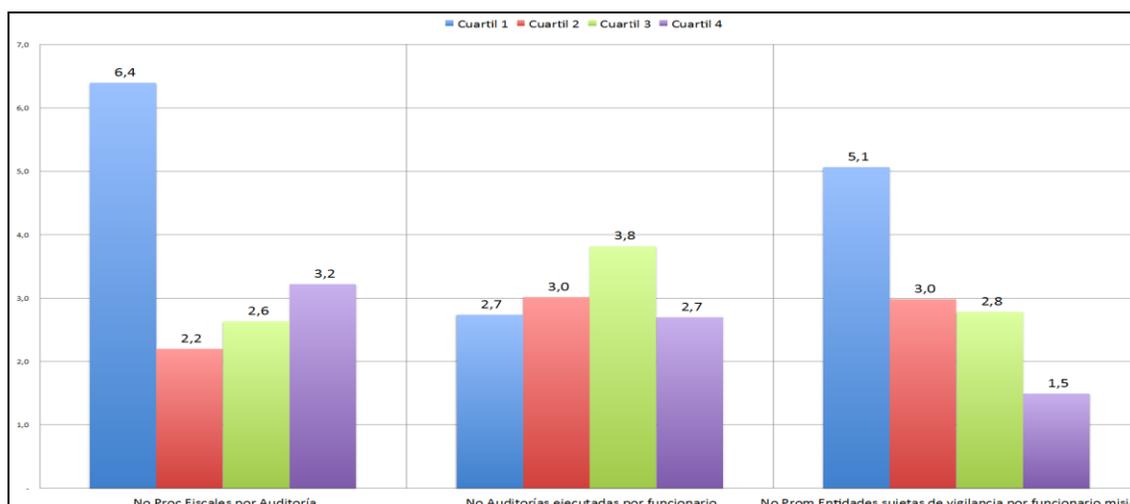
Los resultados de las mediciones de los indicadores anteriormente analizados pueden observarse como sigue a continuación:

Gráfico 30. Relación de Procesos Fiscales, auditorías y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2012



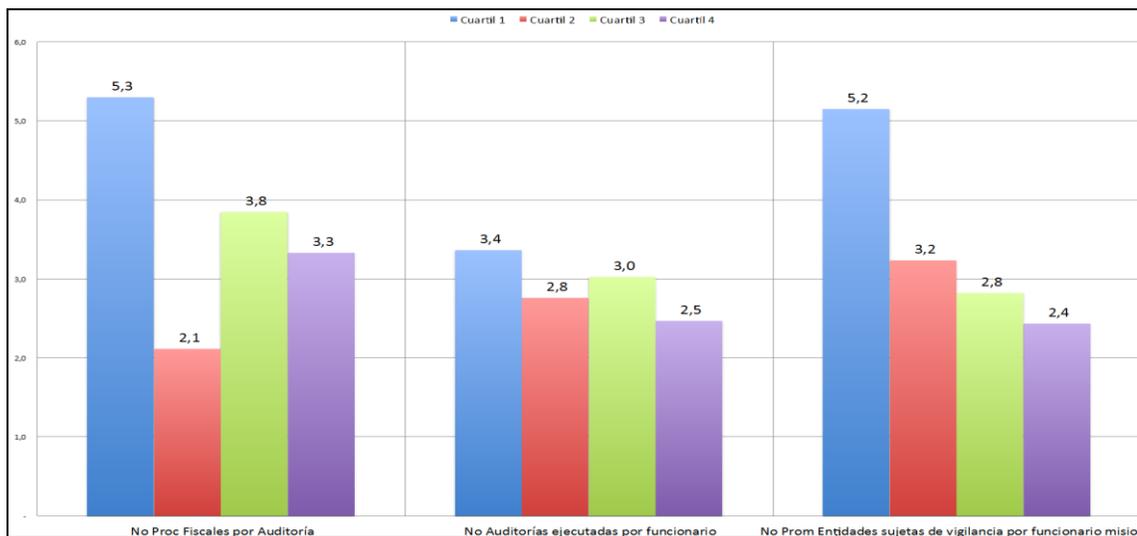
Fuente: Elaboración propia, 2017

Gráfico 31. Relación de Procesos Fiscales, auditorías y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2013



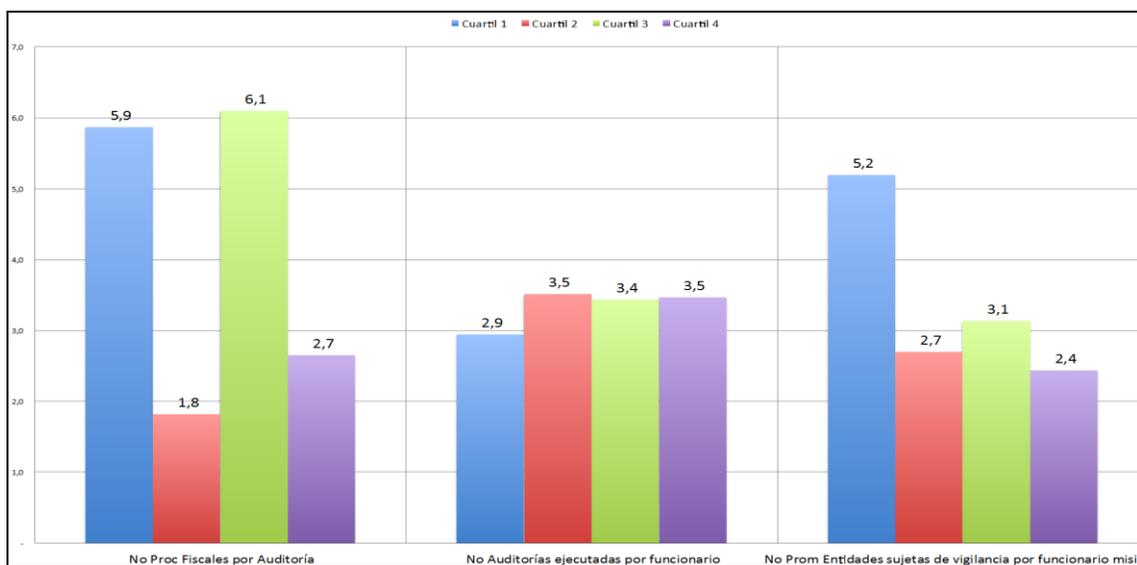
Fuente: Elaboración propia, 2017

Gráfico 32. Relación de Procesos Fiscales, auditorías y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2014



Fuente: Elaboración propia, 2017

Gráfico 33. Relación de Procesos Fiscales, auditorías y Entidades sujetas de vigilancia con relación a los funcionarios del Proceso Auditor. Vigencia 2015



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Al analizar el porcentaje de funcionarios que hacen parte del proceso auditor de las contralorías, se tiene que, en promedio, estos no superan el 50% del total de la planta de personal de todas las contralorías del país (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), lo cual hace que el objetivo funcional se vea afectado y termina cargándose gran cantidad de procesos y auditorías a la mitad del total de la planta personal.

Tabla 27. Resultados porcentaje de funcionarios que hacen parte del Proceso Auditor

Cuartiles	Promedio de 2012	Promedio de 2013	Promedio de 2014	Promedio de 2015
Cuartil 1	39%	38%	38%	42%
Cuartil 2	47%	47%	47%	48%
Cuartil 3	46%	49%	47%	47%
Cuartil 4	49%	50%	49%	46%
Total Promedio	45%	46%	45%	46%

Fuente: Elaboración propia, 2017

Bajo esta misma línea se tiene que el porcentaje de profesionalización de la planta de personal es similar al de funcionarios que hacen parte del proceso auditor, es decir, en promedio las contralorías territoriales del país cuentan con un 45.5% de profesionalización en su personal del promedio global, en consecuencia se puede inferir que existe una relación directa entre el porcentaje del capital humano profesional de las contralorías y el porcentaje de funcionarios que hacen parte del proceso auditor. (Ver

Tabla 28).

Tabla 28. Resultados porcentaje profesionalización Planta de Personal

Cuartiles	2012	2013	2014	2015
Cuartil 1	41%	44%	45%	44%
Cuartil 2	45%	45%	46%	46%
Cuartil 3	48%	49%	49%	50%
Cuartil 4	41%	45%	45%	44%
Total	44%	46%	46%	46%

5.7.3 Beneficios del Control Fiscal.

Según la Auditoría General de la República (2014), “los beneficios del control fiscal están relacionados con el impacto positivo en el sujeto de control y/o en determinado sector de la comunidad, generado por una actuación evidenciada y comprobable de la Contraloría, que puede derivarse del seguimiento a las acciones comprometidas en los planes de mejoramiento; de las observaciones, hallazgos y pronunciamientos; de las advertencias o acciones del control fiscal participativo y de los estudios macroeconómicos comunicados, en todo caso, debe demostrarse claramente la relación de causalidad entre la acción de mejoramiento y el beneficio”.

Así mismo, no se considera como beneficio del control fiscal los impactos generados por los procesos de responsabilidad fiscal y/o la aplicación de algún régimen sancionatorio, por su parte; se consideran beneficios del control fiscal los derivados de la jurisdicción coactiva solo si éstos son la consecuencia de una actuación de la contraloría.

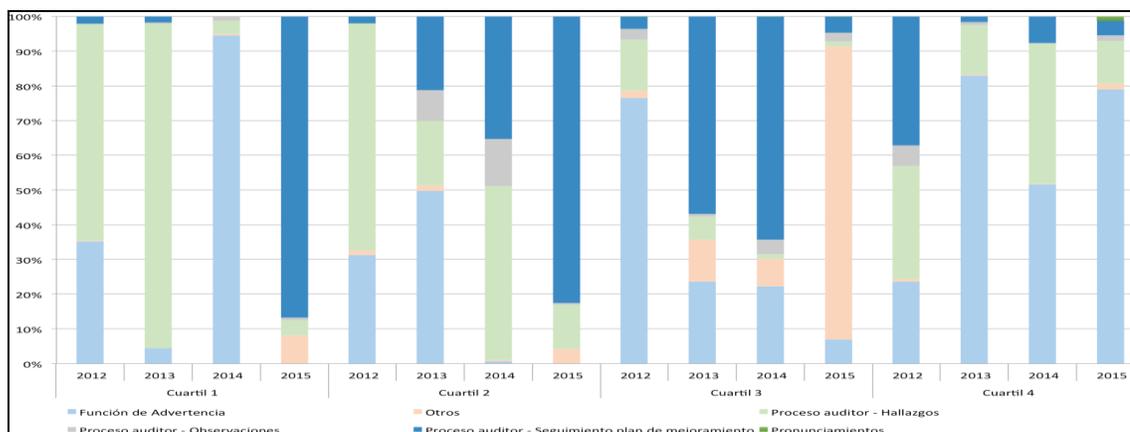
La Auditoría General de la República (2014), clasifica los beneficios de control fiscal como cuantificables y cualificables, los primeros están relacionados con recuperaciones y ahorro de recursos medibles y plenamente soportados, son cuantificables sólo aquellos que tienen impacto económico demostrable y medible, los segundos, tienen relación con las acciones que no generan ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos, pero que contribuyen a mejorar la gestión pública, deben describirse y demostrarse plenamente con los soportes correspondientes el beneficio social, mejoramiento o impacto obtenido, indicando la forma en que efectivamente se produjeron y resultaron reales.

Bajo esta premisa, los datos obtenidos de la AGR permitieron establecer los beneficios del control fiscal por origen, los cuales pueden darse en los procesos de función de advertencia, proceso auditor -hallazgos, proceso auditor -observaciones, proceso auditor- seguimiento plan de mejoramiento, pronunciamientos y otros.

Los beneficios del control fiscal resultado de esta investigación son del orden cuantitativo, así pues, se estima que las contralorías que integran el cuartil 1, para el año 2012 con el 62% y 2013 con el 93.4% de los beneficios del control fiscal, se dieron por medio del proceso auditor -hallazgos, en el año 2014 dichos beneficios se dieron por medio de las funciones de advertencia, ya que representaron el 95.6% del total, ya en el año 2015, tiene mayor representación el proceso auditor- seguimiento plan de mejoramiento con el 86.8% (Ver Figura 36).

Los organismos de control clasificados en el cuartil 2 tienen un comportamiento variable en cuanto al origen de los beneficios del control fiscal, ya que para el año 2012 estos tuvieron mayor representatividad por medio del proceso auditor -hallazgos con el 65.4%, en más baja proporción se ubicó la función de advertencia con el 31.3%. No obstante, en el año 2013 se presenta que por medio de la función de advertencia los beneficios del control fiscal representaron el 49.8%, cifra representativa.

Sin embargo, para la vigencia 2014 la función de advertencia en cuanto a porcentaje de participación en los beneficios del control fiscal fue 0.7%, teniendo mayor representatividad el proceso auditor – hallazgos con el 50%.

Gráfico 34. Beneficios del Control Fiscal Territorial por origen

Fuente: Elaboración propia 2017

Finalmente, en el año 2015 ocurre que por el proceso auditor -seguimiento plan de mejoramiento, los beneficios del control fiscal fueron del 82.5%, seguidos por el proceso auditor- hallazgos con el 12.7%.

Con relación a las contralorías del cuartil 3, se tiene que para el año 2012 tuvo mayor participación porcentual la función de advertencia con el 76.6% con relación al total de los beneficios del control fiscal, en el año 2013 dicho disminuye al 23.6%, siendo mayor los beneficios por vía del proceso auditor – seguimiento plan de mejoramiento, esto se mantiene para el año 2014, ya que por esta misma vía se estima el 64.3% del total de los beneficios del control fiscal, el año 2015 presenta un comportamiento atípico, ya que por medio de “otros” procesos se obtiene el 84.4% del total.

Por último, se puede observar que las contralorías que hacen parte del cuartil 4, las que tienen mayor ejecución presupuestal a nivel nacional, es representativo los beneficios del control fiscal por la vía de la función de advertencia, en el año 2012 representó el 23.7%, siendo

mayores los beneficios obtenidos por vía del proceso auditor – hallazgos y seguimiento plan de mejoramiento, para el año 2013 se inicia con una tendencia creciente, ya que representaron el 82.9% del total de beneficios del control fiscal, en el año 2014 se ubicaron en el 51.6% seguidos del proceso auditor con el 40.5%, finalmente en el año 2015 se obtiene una representación sobre el total del 79%.

Lo anterior permite establecer que la posibilidad que tenían las contralorías territoriales de emitir funciones de advertencia, al menos para los entes de control clasificados en el cuartil 4, son representativos en cuanto a los beneficios del control fiscal, por lo cual; dado el fallo del 11 de marzo de 2015 emitido por la Corte Constitucional en el que se declaró inconstitucional el numeral 7, del artículo 5, del decreto 267 del año 2000 que facultaba a la Contraloría para que advirtiera “sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados”, supone un vacío frente a los resultados que se venían presentando en las contralorías con mayor presupuesto a nivel nacional.

6. Conclusiones

El comparativo internacional permitió establecer que de un total de 256 países que conforman la INTOSAI, el grado académico con mayor representatividad de los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el de Maestría, seguido del contador público certificado y de Ph.D, a diferencia del grado académico del Contralor de la República de Colombia cuyo grado académico profesional es de abogado con post grado en derecho laboral y seguridad social. Así mismo, en el 96% de las naciones que integran la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, se permite la reelección del titular de la EFS, situación contraria al caso nacional ya que no está permitida.

El modelo institucional de fiscalización predominante a nivel internacional es el modelo Westminster o de Contraloría y Auditoría General, existe en países como Estados Unidos y Canadá, mientras que en países Europeos como Alemania, España e Italia, predomina el modelo de fiscalización basado en Corte de Cuentas, su relación radica en que además de poseer modelos de fiscalización distintos, convergen en indicadores de bienestar social alto e indicadores de transparencia con buenos resultados. Por lo que per sé lo que es determinante no es el modelo de fiscalización, sino la estructura funcional y constitucional de los mismos que hacen que puedan cumplirse los objetivos del control fiscal.

El análisis exploratorio de datos entre variables explicativas de las *políticas y medidas anticorrupción* de las contralorías, arrojó que existe una relación positiva entre dicha variable y el *control social* y la *gestión de talento humano*, lo cual permite efectuar un acercamiento en el cual se deben reforzar las estrategias de formación para distintos grupos de liderazgo o veedores

sociales, lo cual permitiría generar mejores resultados en términos de control fiscal y en gestión de la política pública por disminución en los casos de corrupción en el país, además; el tema de las capacidades y méritos dentro de la gestión del talento humano tiene impactos positivos sobre la efectividad de las políticas y medidas anticorrupción de la Nación, explicado como que el 54% de la variabilidad de las políticas y medidas anticorrupción está explicada por las variables de talento humano y control social.

Bajo esta misma línea, la modelación de la gestión del control fiscal como variable dependiente frente a las variables de control social y control interno y de gestión, arrojó como conclusión que cuando se incrementa la variable de control social en un 1%, se presenta un efecto positivo sobre la variable de gestión fiscal incrementándose en un 0.4%. Por su parte, la correlación entre la gestión fiscal y variable de control interno no fue significativa. La inclusión de las variables de categoría en las Contralorías departamentales, arrojó que la gestión del control fiscal es explicada por la gestión del talento humano en un 38% de las instituciones de fiscalización.

Por su parte, el modelo de regresión lineal permite concluir que la eficiencia en las políticas y medidas anticorrupción (variable dependiente) de las gobernaciones están supeditadas a variables como gestión de talento humano, sistema PQRS y control interno de gestión, esto radica en que su modelación para definir si existían relaciones directas con la variable dependiente arrojó una correlación positiva, sustentando que el 71% de la variabilidad de la variable dependiente, es explicada por estas variables. En dicho sentido, los administradores de política pública en este campo del gobierno, deben ajustar su función a mejorar la gestión del talento humano, del sistema de PQRS y del control interno de gestión, complementados con la

rendición de cuentas a la ciudadanía, si quieren logran mejores resultados en cuanto a las políticas y medidas anticorrupción establecidas desde el gobierno nacional.

Las alcaldías por su parte, también contaron con una estimación econométrica para la estimación de relaciones entre indicadores institucionales y las políticas y medidas anticorrupción, dicha modelación tuvo como resultado que la variable gestión de la contratación tiene una estrecha relación con los indicadores de las políticas y medidas anticorrupción desde la administración municipal, siendo clave la generación de estrategias que permitan lograr mayor transparencia en los procesos de contratación, lo cual permitiría mejorar los indicadores de corrupción en las alcaldías. También se destaca el control institucional y la gestión del talento humano como variables explicativas de las políticas y medidas anticorrupción, demostrando que mejores controles desde y hacia dichas instituciones además del mejoramiento del capital humano, tiene sin lugar a dudas, impactos positivos sobre la efectividad en cuanto a las políticas y medidas anticorrupción que se implementen.

El análisis espacial del riesgo de corrupción en el país sustentó que la zona sur-oriental del país es la más afectada por las malas prácticas administrativas y de control, contrastándose la existencia de pocos casos de corrupción en el país, los cuales para la zona centro y norte del país concentran la mayoría de eventos destacándose los departamentos como La Guajira, Chocó y la capital Bogotá. No obstante, se logró determinar que el 49% de las gobernaciones del país tienen un riesgo de corrupción entre muy alto y alto, sobre los cuales, los departamentos de Guainía, Vaupés y Chocó presentan el riesgo muy alto tanto a nivel departamental como de sus ciudades capitales.

Al contrastar dicha información con los hechos de corrupción más relevantes a nivel nacional, se encontró que la gobernación de la Guajira presenta un riesgo muy alto de

corrupción, cifra evidenciada con tres grandes hechos de corrupción que suman alrededor de 161.602 millones de pesos, lugar en el que el ente de control fiscal cuenta con riesgo alto de corrupción.

La relación de costos medida a través de los indicadores de desempeño, permite concluir que en términos porcentuales sobre el presupuesto ejecutado de las contralorías territoriales, el presupuesto por ente vigilado es mayor en los entes de control ubicados en el cuartil 1 con el 17%, mientras que en las contralorías con más alto presupuesto, dicho presupuesto representa el 5% del total ejecutado, igualmente ocurre con de las auditorías ejecutadas y los promedios de funcionarios, en los primeros la relación presupuestal es del orden del 10% del total ejecutado para el cuartil 1, mientras que para el cuartil 4 es del 2%, en los segundos se tiene que para el cuartil 1 representan el 9% del total ejecutado, mientras que para el cuartil 4 el 1.1.%, esto hace entrever la existencia de economías a escala en cuanto los órganos de control, ya que se debe destinar mayores presupuestos en la gestión de contralorías con más bajo presupuesto.

Con relación a la carga laboral vista desde el número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional, se tiene que en las contralorías que hacen parte del cuartil 1, se estima por el orden de 5.2 puntos de control por funcionario, mientras que en los órganos de control del cuartil 4 dicha cifra se ubica en 2.4 por funcionario, mientras que los cuartiles 2 y 3 permanecen relativamente bajos para el año 2015 entre 1.8 y 2.7, no obstante, el número de auditorías promedio ejecutadas por cada funcionario de las contralorías territoriales se ubica entre 2.9 y 4 para todos los cuartiles.

El número promedio de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presentó cifras muy altas, ya que en las contralorías territoriales del cuartil están por el orden de 46 por

funcionario para el año 2015, de 32.5 para el cuartil 3, de 23.8 para el cuartil 2 y de 18.1 para el cuartil 1, denotando la poca capacidad con relación a capital humano para llevar a cabo dichos procesos, lo cual se evidencia en los altos niveles de corrupción que sufre el país.

Finalmente, las distintas fases de análisis presentadas según las distintas fuentes bibliográficas consultadas, no se habían realizado para Colombia, ya que los datos del INTOSAI, ITEP y los suministrados por la AGR no están inmersos en alguna otra investigación, la cual tiene un gran soporte estadístico que se puede denotar en las regresiones efectuadas para la estimación de las variables que más influyen sobre las políticas y medidas anticorrupción y la gestión del control fiscal. No cabe dudas que un análisis más profundo de futuras investigaciones en cuanto a desempeño y modelaciones estadísticas y econométricas que puedan incluir más variables, podrán representar una importante herramienta para establecer la efectividad del control fiscal y la forma en que dichas instituciones se deben fortalecer para lograr un mejoramiento en los diferentes indicadores que miden la corrupción en la Nación.

Referencias

Ackerman, J. (2006). Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, (9).

Arias, M. E. (8 de marzo de 2017). *Desfalco en Juegos Nacionales de Ibagué: otro caso de corrupción que empieza a destaparse*. Recuperado de: <https://www.publimetro.co/co/colombia/2017/03/07/corrupcion-xx-juegos-nacionales.html>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional N°116 del 20 de julio de 1991

Auditoría General de la República. (s.f.). *Auditoría*. Recuperado de: <http://www.auditoria.gov.co/>

_____. (2014). *Metodología para la identificación, evaluación, cuantificación y certificación de los beneficios del control fiscal*. Bogotá: AGR

_____. (2017). *SIA Misional AGR*. Recuperado de: <http://misional.auditoria.gov.co/>

Ávila, A. F. (2 de noviembre de 2016). *El fraude electoral de “Kaloy” y González en La Guajira*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-y-carlos-montoya-el-fraude-electoral-de-kaloy-y-gonzalez-en-la-guajira/504055>

Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL

Brewer, A. (1990). Reflexiones sobre la constitución económica. *Revista de Derecho Público*, N°43, *Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre*, pp. 5-16.

Bundesrechnungshof. (s.f.). *Good practice guides developed by the external audit function*.

Recuperado de: https://www.bundesrechnungshof.de/en/home?set_language=en

Chagüendo, F. E. (22 de enero de 2017). *Cada año, la corrupción les roba \$50 billones a los colombianos*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/colombia/cada-ano-la-corrupcion-les-roba-50-billones-a-los-nos.html>

Concejo de Santiago de Cali. (4 de diciembre de 2015). *Resolución No. 21.2.22-0564*.

Recuperado de: <http://www.concejodecali.gov.co/>

Congreso de la República. (1993). *Ley 42 de enero 26 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá: Diario Oficial 40732 del 27 de enero de 1993

_____. (2000). *Ley 610 de agosto 15 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá: Diario Oficial 44133 del 18 de agosto de 2000

Constitución de Antioquia. (1812). Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/191/13/constitucion_del_estado_de_antioquia.pdf

Contraloría General de la República (s.f.). *Categorización presupuestal de los Departamentos*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gov.co/>

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. (s.f.). *La Institución*. Recuperado de: http://www.cgr.gob.ve/site_content.php?Cod=01

Contraloría General del Estado. (s.f.). *Historia*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gob.bo/portal/Institucional/Historia.aspx>

Contraloría General de la República de Chile. (s.f.). *La Contraloría*. Recuperado de:
<https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/que-hacemos>

Cifuentes Martínez, W. E. ¿Cuál es la manera como se realiza la rendición de cuentas en el sector público? Un estudio realizado al modelo utilizado por la Contaduría General de la Nación.

DANE. (s.f.). *Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-*. Recuperado de:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Montesquieu. (2016). *El espíritu de las leyes*. Create Space Independent Publishing Platform

Díaz, Y. P. (2014). *Análisis de los fallos con responsabilidad fiscal para la contraloría municipal de Armenia entre los años 2001 al 2011 (Bachelor's thesis)*, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

El Tiempo (21 de noviembre 2016). *Ningún país serio tiene 63 contralorías haciendo lo que quieren*. Bogotá.

Engels, D. (2002). *El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones*. Recuperado de: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1069379.pdf

El Espectador. (20 de septiembre de 2013). El Top 10 de los casos de corrupción 'ad portas' de fallo. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-top-10-de-los-casos-de-corrupcion-ad-portas-de-fallo-articulo-447582>

_____. (20 de octubre de 2016). *Los graves casos de corrupción en La Guajira*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-graves-casos-de-corrupcion-guajira-articulo-661327>

_____. (16 de noviembre de 2016). *Protagonistas del carrusel de la contratación en Bogotá, a pagar \$175.000 millones*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/protagonistas-del-carrusel-de-contratacion-bogota-pagar-articulo-665875>

Espinosa, A. M. (septiembre de 1996). *El Modelo Cibernético. Alternativa de Diseño de un Sistema de Control de Gestión en un Contexto de Descentralización Administrativa*. Documento de análisis en el Seminario de control de gestión y su aplicación en el ámbito del Distrito Capital, Contralorías de Bogotá, INCOLDA

Espinosa, C. I., & Mendieta, M. V. (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Fundación ¿Hay derecho? (2016). *Análisis del funcionamiento del tribunal de cuentas*. Recuperado de: www.fundacionhayderecho.com

Government Accountability Office. (s.f.). *About GAO*. Recuperado de: <http://www.gao.gov/about/index.html>

Gracia, M. C. (9 de septiembre de 2015). *Es mejor negocio la política que el narcotráfico*. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/es-mejor-negocio-la-politica-el-narcotrafico/>

Groisman, E. y Lerner, E. (2000). Responsabilización por los Controles Clásicos. En: *CLAD (Comp.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

Hayashi, F. (2000). *Econometrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press

La Contraloría General de la República. (s.f.). *La Contraloría*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/inicio/>

- Lafaurie, J. F. (2000). *Una contraloría con opinión: 1998-2000*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- López, C. (2005). *Control fiscal territorial: fundamentos de reforma*. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario
- López, C. (2006). *Control Fiscal Territorial. Realidad y Propuesta de Mejoramiento*. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.
- Madrid, A.G. y Ortiz, L. M. (2005). *Análisis y síntesis en cartografía: algunos procedimientos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Naranjo-Gálves, R. (2007). *Eficacia del Control Fiscal en Colombia: Derecho Comparado, Historia, Macro-organizaciones e Instituciones*. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario
- Novales, A. (2010). *Análisis de Regresión*. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-13-Analisis%20de%20Regresion.pdf>
- Office of the Auditor General of Canada. (s.f.). *About the OAG*. Recuperado de: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/admin_e_41.html
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (s.f.). *La OLACEFS*. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/>
- Peláez, J. C. y Tuta, G. (2013). *La impostergable reingeniería al Control Fiscal Territorial*. Bogotá, D.C.: Auditoría General de la República.
- Pérez Escobar, J. (1974) *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Temis
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de

Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación.
Recuperado el, 23.

Pulido, C. (s.f.). *Top 5. Los casos de corrupción más sonados en Colombia*. Recuperado de:
<http://entrelneas.co/articulos/top-5-los-casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia/>

Rojas, B., y Gordillo, D. (2012). *Introducción a la modelación de Base de Datos con Stata*.
Santiago de Chile: Software Shop

Royo, L. M. (10 de febrero de 2014). *Introducción al análisis espacial*. Recuperado de:
<http://inisig.com/introduccion-al-analisis-espacial-i/>

Sáchica, L. C. (1976). *Exposición y glosa del Constitucionalismo Moderno*. Bogotá: Temis

Sánchez, C. A., Naranjo-Gálvez, R. y Rincón, E. (2005). *Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998-2004*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké

Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina. (s.f.). *SPTCRA*.
Recuperado de:

http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=54

Semana.com. (27 de febrero de 2016). *Bioenergy, el Reficar de los Llanos*. Recuperado de:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/bioenergy-otro-reficar-para-ecopetrol/463033>

Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial. (s.f.).
Información General. Recuperado de:
http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/frames_pagina.aspx

Transparencia por Colombia. (s.f.) 2016. *Informe Anual*. Recuperado de:
<https://drive.google.com/file/d/0B1tDbBV1xI2XZkcwTy1LX20tdmM/view>

- Transparency International. (2017). *Índice de Percepción de la Corrupción 2016*. Recuperado de: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf
- Tribunal de Cuentas. (2017). *La Institución*. Recuperado de: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/>
- Unión Europea. (2017). *Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)*. Recuperado de: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_es
- Vallejo, C. (1994). *Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución*. Bogotá: DNP
- Vásquez, W. (2000). *Control Fiscal y Auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Vidal Perdomo, J. (1980). *El control político en Colombia*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.
- Younes, D. (2000). *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*. Bogotá: Legis
- _____. (2015). *Derecho del Control Fiscal y del control Interno*. Bogotá: Ibáñez

Anexos

Anexo 1. Regresión lineal

El modelo de regresión lineal puede representarse como sigue:

$$Y_i = \alpha_1 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i$$

Donde Y_i es la variable cuyo comportamiento queremos explicar, mientras que las variables X son k variables que potencialmente explican el comportamiento de Y_i . En este caso el subíndice i representa a cada observación, ya sea Contraloría, Gobernación o Alcaldía Municipal, dependiendo de la base de datos que nos ocupe.

Los coeficientes $\alpha_1, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ se interpretan como el cambio en la variable Y cuando una variable X cambia en una unidad. Por último, el término u_i representa los factores no observados o que no están incluidos en el conjunto de variables X , y lo llamamos término de error o residuales del modelo.

Es decir, los coeficientes miden el grado de la relación existente entre las variables dependientes e independientes, entre su valor más cercano a 1, quiere decir que la variable dependiente se ve impactada altamente de manera inversa o directa al afectar la variable independiente.

Para encontrar los valores de los coeficientes se utiliza el método de Mínimos Cuadrados. Entonces, los coeficientes serán aquellos que minimicen la Suma de los Cuadrados de los Residuales (SCR). En términos formales tenemos que:

$$\min_{\alpha_1, \beta_k} SCR = \sum_{i=1}^n \hat{u}_i^2$$

$$\min_{\tilde{\alpha}_1, \tilde{\beta}_k} SCR = \sum_{i=1}^n (Y_i - \alpha_1 - \beta_1 X_{1i} - \beta_2 X_{2i} - \dots - \beta_k X_{ki})^2$$

Supongamos que sólo tenemos una variable explicativa, por lo tanto sólo estimaremos un coeficiente, es decir, la relación que tienen las variables explicativas con la variable dependiente.

La Figura 1, presenta en el eje vertical la Suma de los Cuadrados de los Residuales (SCR), mientras que el eje horizontal ordena diferentes valores del coeficiente. Lo que nos dice la Figura es que existe un valor b que hace que la función SCR sea mínima, es decir, la relación de las variables dependientes con la variable explicativa, esto por medio de varias regresiones que permitirán establecer las relaciones predominantes en cuanto a control fiscal y corrupción en Colombia.

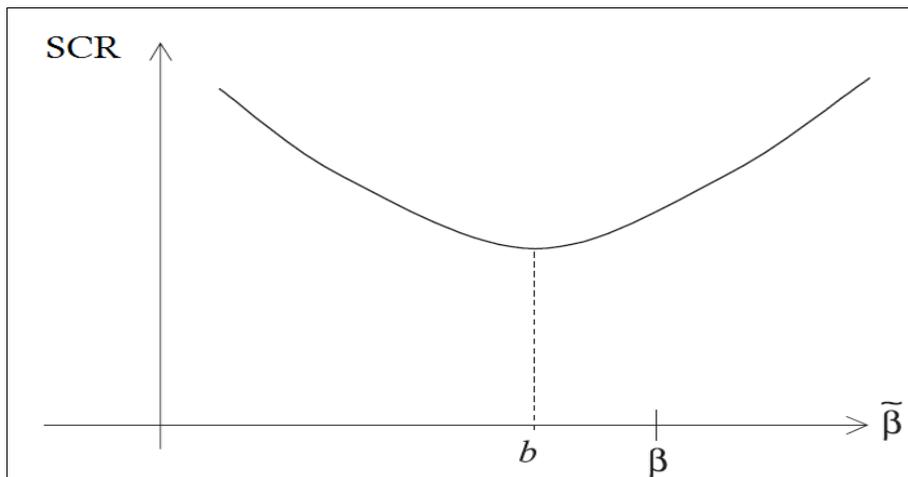


Figura. 1. Suma de los Cuadrados de los residuales (SCR) y coeficiente a estimar.

Fuente: Hayashi, 2000

Los errores estándar determinan qué tan precisa es la estimación. Por lo tanto, afectan los test de hipótesis. Es por ello que los errores estándar son tan importantes: ellos determinan qué tan significativa es la estimación del coeficiente. La determinación de que un coeficiente sea diferente de cero se hace con respecto a una prueba de hipótesis donde:

Hipótesis nula: $\beta_i = 0$

Hipótesis alternativa: $\beta_i \neq 0$

Si el error estándar es muy grande, es mucho más probable que el estimador tome el valor de cero. Mientras que si el error estándar es más pequeño, la estimación es más precisa. Es decir, al efectuar la modelación existe la posibilidad que algunos indicadores tengan una alta correlación con la variable dependiente, esto si el error estándar es más pequeño.

El hecho de que el coeficiente estimado sea diferente de cero lo vamos a determinar en diferentes niveles de significancia (α va a ser igual a 10%, 5% y 1%), es decir, que es el error que se comete cuando el investigador no acepta la Hipótesis Nula siendo ésta verdadera. En términos formales tenemos que:

$$Probabilidad(Escoger H_A | H_N \text{ es cierta}) = \alpha$$

Se interpreta como la probabilidad de Escoger la Hipótesis Alternativa dado que la Hipótesis Nula es cierta. En términos prácticos, lo que necesitamos es que ese nivel de significancia sea menor al 10%.

Anexo 2. Datos espaciales

La información requerida para el diseño de la cartografía consiste en datos tipo vector, es decir; de ubicaciones espaciales de los 33 departamentos y 1.128 municipios de Colombia, siendo adquirida mediante el Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial SIGOT, constituido por una

Organización de entidades, acuerdos y recursos tecnológicos que facilita el acceso y uso de información georreferenciada, con el propósito de contribuir a una eficiente y oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades e instancias en el sistema de planeación, a nivel nacional, regional y local, en apoyo de una mejor gestión del desarrollo territorial (Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial, s.f.)

La información que proporciona dicho portal, será proyectada mediante los siguientes atributos espaciales permitiendo el moldeamiento cartográfico de Colombia, teniendo en cuenta los diferentes índices de riesgo de corrupción estimados para el año 2013.

Tabla 1. *Parámetros de Referencia Espacial*

System:	Projected Coordinate	GAUSS_BTA_
		MAGNA
		Transverse_Me
Projection:		rcator
False_Easting:		1000000
False_Northing:		1000000
Central_Meridian:		-74,07750792

Scale_Factor:	1
Latitude_Of_Origin:	4,59620042
Linear Unit:	Meter
Geographic	
Coordinate System:	CGS_SIRGAS
Datum:	CGS_SIRGAS
Prime Meridian:	Greenwich
Angular Unit:	Degree
<hr/>	
Fuente: Metadatos Capas Vectoriales – SIGOT	

La anterior tabla representa los datos que utiliza la información cartográfica, es el sistema de coordenadas, escalas y sistemas que representan la cartografía que por lo general es la que utiliza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el SIGOT.

De las 33 unidades administrativas departamentales (contando Bogotá), del SIGOT se extrajo la información para representar los organismos de control (32) mediante la transformación de su dimensión espacial pasando de áreas a puntos (*Feature To Point*), esto permite exponer en el mapa tanto la información de las gobernaciones (polígonos o áreas) como la de las contralorías (puntos), permitiendo un primer nivel de análisis comparativo de los riesgos de corrupción en el país.

Del mismo modo se realizó la transformación para las alcaldías en las que se midió el Índice de Transparencia Municipal, utilizando la misma metodología de transformación de su dimensión espacial para ser representados por medio de puntos diferenciados por convenciones, muestra la forma que en cada unidad territorial está representada en el mapa, también se especifica la cantidad de elementos de cada uno, lo cual coadyuvara a efectuar el análisis comparativo en cuanto a riesgos de corrupción de las alcaldías, gobernaciones, y contralorías departamentales frente a los diferentes hechos de corrupción ocurridos a nivel nacional,

contrastados finalmente, con los indicadores de desempeño del control fiscal en Colombia para identificar diferentes debilidades en cuanto al funcionamiento de los órganos de fiscalización territorial.

Tabla 2. Datos vectoriales representados en el mapa

UNIDAD TERRITORIAL	DIMENSIÓN ESPACIAL	CANTIDAD DE ELEMENTOS	REPRESENTACIÓN EN EL MAPA
Municipios	Punto	41	
Departamentos	Polígono	33	
Contralorías	Punto	32	

Fuente: Creación propia, 2017

Estos datos sirven para ubicar cada ente territorial en el mapa, es decir, es la manera de identificar cuáles son Municipios, Departamentos y Contralorías, a estos mismos se les asigna un color dependiendo del índice de riesgo de corrupción estimado por el ITEP.

Posteriormente, se realiza el análisis de la base datos obtenida por el ITEP, en la cual se puede obtener el Índice de Transparencia Departamental y el Índice de Transparencia Municipal, los cuales se organizan por medio de capas vectoriales correspondientes al nivel de riesgo para su posterior representación cartográfica.

La construcción del mapa presentado en el documento requiere procesamientos, ediciones y transformaciones de datos para lo cual es preciso utilizar un Sistema de Información Geográfica, que permita ejecutar y manipular dichas operaciones, el software utilizado en este caso es ArcGIS 10.2, así mismo se utilizó Excel 2013 para analizar y ordenar la información de los tres (3) Índices de Transparencia medidos, y con esto posteriormente, ser introducidos en la

tabla de atributos de cada capa vectorial a representar por medio del Sistema de Información Geográfico (SIG).