

GAD0056
2017
Ej. 1

1324054

**"EL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO"**

**ENRIQUE ESCOBAR RUIZ
ADALBERTO BERDUGO BERMUDEZ
GREGORIO DOMINGUEZ FONSECA**



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

Barranquilla

2017

TABLA DE CONTENIDO

1. RESUMEN	4
2. INTRODUCCIÓN	
2.1 Planteamiento del Problema	7
2.2 Pregunta de Investigación	15
2.3 Objetivos de la Investigación	15
2.3.1 Objetivo General	15
2.3.2 Objetivos Específicos	15
3. MARCO TEÓRICO	16
3.1 Método	16
3.2 Definición Eficacia y Eficiencia	16
3.2.1. Diferencias entre Eficiencia y Eficacia	17
3.3 Concepto de Control Fiscal	18
3.4 Historia del Control Fiscal	21
3.4.1. Primera Etapa (el Descubrimiento, la Colonia y la República):	21
3.4.2 El Descubrimiento y la Colonia	21
3.4.3 La República.	22

3.5 Contraloría General de la Nación:	29
3.5.1 Funciones de la Contraloría General de la Nación:	29
3.5.2 Nombramiento del Contralor Nacional	31
3.5.3 Calidades Exigidas para Contralor	32
3.6 Contralorías Territoriales	32
3.6.1 Contralores Municipales y Distritales	33
3.6.2 Nombramiento de los Contralores Departamentales Distritales	
Municipales	34
3.7 Contraloría Departamental del Atlántico	36
3.7.1 Creación de la Contraloría General del Departamento del Atlántico	36
3.7.2 Proceso Auditor Contraloría General del Departamento del Atlántico	37
3.7.2.1. Definición de Auditoría Gubernamental	38
3.7.2.2 Modalidades de Auditoría	38
3.7.3 Propósitos de la Auditoria	40
3.7.3.1. Vigilancia y Control Oportunos y efectivos	40
3.7.4 Alcance de la Auditoria	41
3.7.4.1 Resultados Esperados de la Auditoria	41
3.7.5 Informe de Auditorías Presentado por la Contraloría del Atlántico	
de los últimos 5 años	42
4. CONCLUSIÓN	47
5. RECOMENDACIONES	49
6. BIBLIOGRAFÍA	50

EL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO”

1. RESUMEN;

En Colombia se aplica el modelo de control fiscal que definió la Constitución de 1991, en el cual los Departamentos y Municipios disponen de autonomía para la organización y selección de los respectivos contralores, al implementar este modelo se debió establecer una diferente a la escogencia de los contralores ya que estos son elegidos por las asambleas departamentales, y concejos municipales o distritales según el caso, este modelo de elección de los contralores ha generado gran discusión y ha dado lugar a que, se cuestione la eficiencia y eficacia de los entes de control territorial bajo el supuesto que es la forma como se designan limita el ejercicio de control fiscal, ya que se ven sometido al clientelismo político, que afecta notablemente a un buen ejercicio fiscal, con eficiencia, eficacia, es difícil que un contralor que tiene que cumplir con favores políticos que tenga que sancionar fiscalmente a funcionarios que gozan de la protección de esos miembros de las asambleas o consejos a quienes les debe el favor de su elección, más sin embargo encontramos en las estadísticas que en algunos casos muy puntuales se ha mostrado muchos hallazgos de tipo fiscal muy importantes.

Una vez analizada el procedimiento de designación de los contralores territoriales, y las funciones estipuladas por la ley haciendo un estudio comparativo con la guía de auditora de control fiscal para las contralorías territoriales, se pudo determinar que se refleja una eficiencia en el control fiscal, pero que la eficacia se ve obstaculizada debido a que una vez emitidos los fallos con responsabilidad fiscal, se procede a ejercer la jurisdicción coactiva contra los bienes del responsable fiscal, lo cual resulta ineficaz en la mayoría de los casos debido a que no se encuentran bienes de propiedad del sancionado, el control que realizan las contralorías no solo se limita al control fiscal de ejecución de inversión de recursos públicos, siendo que también tiene como función, el control de resultados que permite hacer una medición en los avances de los planes de desarrollo aprobados para la correspondiente entidad, además hace una evolución al control interno de la entidad sujeta de control. Con los resultados de la auditoria pueden encontrarse hallazgos de tipo fiscal, disciplinario, penal y administrativo, y la obligación de este ente de control es dar traslado de estos hallazgos a las entidades de correspondientes.

2. INTRODUCCIÓN:

En Colombia El sector público tiene una importancia fundamental en la estructura del Estado y en la participación de las finanzas Nacionales, razón por la cual su control es de carácter importante. Por otra parte, si se observan las profundas diferencias que se presentan entre el sector público y el sector privado, se evidencia la necesidad de fortalecer control fiscal, teniendo en cuenta que es un elemento fundamental para disminuir la corrupción en la inversión de y ejecución de los recursos del estado.

El control fiscal en Colombia se rige por la Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y por la Constitución de 1991. La denominación de control fiscal define a una función pública que se encarga de vigilar el manejo correcto de los recursos públicos por las entidades y particulares que los administran. Se ejerce en forma posterior y selectiva, además la Constitución de Colombia establece que se debe hacer control de gestión y resultados, de carácter micro y macro a las finanzas y demás recursos públicos.

La Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales son las encargadas de conducir el control fiscal. Las contralorías territoriales pueden ser distritales, municipales y departamentales, más adelante se describe su ámbito de actuación y sus funciones. Según la Constitución Política, la CGR tiene la atribución de dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial (Artículo 268-12 Superior).

Así mismo, todas las contralorías son supervisadas y controladas por la Auditoría General de la República (AGR), sin embargo carecen de un organismo coordinador que facilite su

accionar. Existe un Consejo Nacional de Contralores (CNC) que se ha formado por iniciativa de los mismos contralores, como organización gremial pero sin atribuciones reglamentarias frente al control fiscal.

En el presente trabajo se determina las diferencias entre los dos adjetivos eficiencia y eficacia, como que el primero hace énfasis en los medios para lograr algo, mientras que la segunda, se centra en el logro o alcance final, como también identificar el marco legal que rigió el funcionamiento de este ente de control. Dando como resultado final unas conclusiones y unas recomendaciones que permitirán una mayor, eficacia en el cumplimiento del deber estatal de este órgano de control.

2.1 Planteamiento del Problema:

Muy a pesar que en Colombia se ha implementado una serie reformas legales que con llevan a combatir la corrupción, notamos con mucha preocupación que cada día aumenta la cifra de funcionarios cuestionados por malos manejos de los recursos públicos y que es poca la sanción impuesta, son muy contados casos donde se observa que los culpables devuelvan al estado los recursos producto de esos detrimentos al erario público.

En Colombia el control fiscal está representado por la Contraloría General de la Nación, quien cuenta con una gerencia en cada Departamento. Estas se encargan de auditar la inversión de los dineros provenientes del orden nacional.

Además los Colombianos contamos con contralorías territoriales distribuidas d ela siguiente forma, 32 Contralorías Departamentales 4 Distritales 31 Municipales

A pesar de este esfuerzo hecho por el Gobierno Nacional, vemos como se ha proliferado la corrupción administrativa, lo cual ha dejado una serie de inconformismo y pérdida de credibilidad en las instituciones del estado, que algunos casos quedan en la impunidad, y escuchamos al Contralor General de la lanzando críticas contra las Contralorías Territoriales, tratándolas de inoperantes, mostrando su intención suprimirlas, es por esta razón específica que ha creado la inquietud de realizar un estudio donde se investigara el grado de eficiencia y eficacia de las Contralorías Territoriales, en el cumplimiento de función fiscalizadora de la correcta inversión de los recursos públicos, y de más aspectos que le corresponde auditar.

El Contralor General de la República, Edgardo Maya Villazón, planteó hoy la necesidad de aplicar una serie y definitiva revisión de las funciones de control fiscal en las regiones del país, que permita a la Contraloría General de la República asumir las funciones de las Contralorías Territoriales, contando con la experiencia y conocimiento de quienes hacen parte de sus plantas de personal. “Llegó la hora de hacer esta reforma. Es necesario que las comunidades de departamentos y municipios cuenten con garantías de vigilancia sobre los recursos públicos que les transfiere la Nación, para atender las necesidades más básicas, en materia de salud, educación, vivienda y agua potable.

Según el Contralor Maya Villazón, este viraje serviría para fortalecer el seguimiento técnico a los recursos públicos a cargo de las entidades territoriales.

Además, recalcó, sería una forma de garantizar a las comunidades regionales, mecanismos de vigilancia totalmente ajenos a las vicisitudes políticas y partidistas de las regiones.

(En publicación hecha por el periódico el tiempo el 8 de abril de 2003.)

Esta iniciativa de suprimir las contralorías tiene inicios desde el año 2003. Cuya propuesta presentada por la entonces Auditora General de la República CLARA LOPEZ OBREGON Según la Auditoría General de la República, las contralorías territoriales manejan un presupuesto de 175 mil millones de pesos, vigilan 10.255 entidades (con apropiaciones del orden de los 35 billones de pesos) y tienen 4.472 funcionarios.

La Contraloría General tiene un presupuesto de 156 mil millones de pesos, vigila 506 entidades (unos 68,6 billones de pesos de recursos) y tiene 3.949 funcionarios.

En el año 2000, las contralorías territoriales ya habían sufrido una reestructuración, a través de la Ley 617, que las obligó a un ajuste fiscal. Las contralorías, excepto la General de la República, tuvieron que recortar sus presupuestos en 30,5 por ciento y sus nóminas en un 44 por ciento. Mientras que en el 2000 tenían un presupuesto de 252 mil millones de pesos y 7.947 funcionarios, en el 2002 su presupuesto bajó a 175 mil millones y redujeron el número de funcionarios a 4.471 (3.476 menos). Simultáneamente al ajuste fiscal entró en vigencia un control estricto de estas entidades a través de la Auditoría General de la República, lo que significó, según Clara López Obregón, titular de ese despacho, un mejoramiento sustancial del proceso de auditorías. López explica que el resultado ha sido que con las reducciones de presupuesto y personal se bajó el número de las auditorías practicadas, pero las que se hicieron produjeron mejores resultados en términos de detección de presuntos detrimentos de patrimonio, el número de auditorías bajó de 12.113 en el 2000 a 4.102 en el 2002, Mientras en el 2000 habían detectado presuntos detrimentos por 382 mil millones de pesos, en el 2002 se detectaron detrimentos por 3,7 billones de pesos.

Con argumentos como que necesita ahorrar costos e invertirlos en educación y saneamiento básico, el Gobierno Nacional propone suprimir las 67 contralorías territoriales.

Señala que las contralorías regionales no dan ejemplo en materia de austeridad y de eficacia, que se han convertido en entidades de bolsillo de los politiqueros y que el control fiscal de estas lo puede asumir la Contraloría General de la República sin costos globales adicionales.

De acuerdo con un informe del Ministerio de Hacienda, si los colombianos apoyan la eliminación de estos organismos, el país se ahorrará 174 mil millones de pesos en el 2004.

Sin embargo, el mismo Ministerio de Hacienda aclara que en el primer año se genera un costo por la supresión de las mismas que se calcula en 128 mil millones, razón por la cual el ahorro neto para el 2004 se estima en 48 mil millones.

Si los colombianos apoyan esta pregunta, también deberían votar afirmativamente la 12, que establece que el ahorro generado por la eliminación de las contralorías regionales se destinará a educación y saneamiento básico.

En la actualidad, los contralores departamentales, municipales y distritales son elegidos por las asambleas y los concejos.

Una de las principales dudas de quienes se oponen a la aprobación de esta pregunta tiene que ver con la capacidad de la Contraloría General para hacerse cargo de las funciones de las 67 contralorías territoriales que se suprimirían, incluso defensores como el propio catedrático Fernando Duarte Cepeda se preguntan: Estará la Contraloría General de la República en condiciones de cumplir con la función de los entes que van a ser abolidos? Tendrá el personal suficiente para asumir esas funciones?

El pasado 14 de agosto, el contralor General, Antonio Hernández Gamarra, admitió, en la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara, que la entidad a su cargo no tiene cómo asumir el costo del control fiscal en todo el territorio nacional. Agregó que con los recursos que actualmente cuenta es imposible asumir las funciones de las contralorías que serían suprimidas.

Por eso, añadió Hernández, si los colombianos aprueban esta pregunta, la Contraloría General de la República presentará al Congreso un proyecto de Ley de Transición que le permitiría adaptarse al nuevo esquema.

La Auditora General reconoce que los estimativos muestran que el costo promedio por hora-auditor en el sector privado es el doble y añade que nadie sabe a ciencia cierta cuánto será el ahorro si se suprimen las contralorías territoriales.

Pregunta 9 Aprueba usted el siguiente artículo? El artículo 272 de la Constitución Política quedará así: Artículo 272. El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría. Las contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General

de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

SI NO Los que están a favor Recientemente, el presidente Álvaro Uribe dijo, en una universidad bogotana, que las contralorías departamentales están convertidas en fortines de los políticos y por eso es necesario eliminarlas.

Las contralorías departamentales y municipales han sido unos focos de politiquería. Esas contralorías, salvo honrosas excepciones, no han controlado, simplemente han servido para declarar inocentes a los funcionarios amigos de quien ejerce el control o para declarar culpables a los funcionarios adversos a quienes ejercen el control, agregó el Presidente.

Según Uribe, las contralorías territoriales han sido objeto de repartición burocrática entre los directorios políticos regionales.

El ministro del Interior y Justicia, Fernando Londoño, considera que las contralorías territoriales están dentro de las muchas cosas que sobran en el Estado.

En los debates del proyecto de ley que convoca al Referendo, Londoño insistió en que estas entidades están politizadas, una afirmación que comparten los congresistas uribistas y catedráticos como el abogado Fernando Duarte Cepeda.

Fernando Duarte coincide con el Presidente en que las contralorías se han convertido en fortines de los politiqueros de oficio, para el abogado es fundamental aprobar esta pregunta porque va a acabar con la tradicional corrupción de los politiqueros, que son los que buscan la manera de elegir a quienes el vulgo llama contralores de bolsillo.

La senadora uribista Claudia Blum dice que es necesario eliminar las contralorías territoriales para que no existan entidades repetidas haciendo lo mismo.

Blum afirma que 23 capitales de departamento tienen, cada una, tres entidades de control: La contraloría municipal, la departamental y la General, que trabajan cada una por su lado. Agrega que en todas las demás capitales hay dos contralorías: la departamental y la nacional.

Con el Referendo, en cada departamento la función de vigilancia será ejercida por un solo organismo de la Contraloría General, con el apoyo de universidades, fundaciones y otros entes de la sociedad. Así existirá ahorro de recursos, mayor productividad y un mejor control, dice.

El senador liberal uribista Andrés González afirma que los departamentos y municipios ahorrarán importantes recursos para destinarlos a las necesidades sociales de los colombianos. Con la reforma se busca erradicar los vicios de algunas entidades del Estado, como son la corrupción, la ineficacia y la politiquería.

Los que están en contra El representante liberal a la Cámara Ovidio Claros, ex contralor de Bogotá, asegura que no va haber ningún ahorro, porque de todas maneras el control fiscal deberá contratarse con entes privados y se va a gastar la misma o más plata.

Lo mismo cree su colega Germán Navas Talero, representante independiente, quien asegura, además, que el control privado es mucho más caro.

Ricardo Mosquera, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, y ex rector de ese centro educativo, señala: Quién ha dicho que lo privado sí es transparente? No hay garantía de que entregándoselas a unos entes privados se resuelva el problema de la corrupción. La opción de suprimirlas no es viable.

El académico-al igual que todos los que se oponen a la pregunta- cree que el Gobierno busca centralizar y privatizar el control fiscal y que la indemnización de los funcionarios retirados escomerá los ahorros.

No estoy de acuerdo porque eso implica robustecer más el centralismo, dice el representante liberal antioqueño Carlos Arturo Piedrahita, y asegura que la solución no es eliminarlas, sino cerrarle el paso a cualquier manejo clientelista de estas entidades, modificando, por ejemplo, el sistema de elección de los contralores territoriales.

Si es verdad que ha habido problemas en algunas de las departamentales y municipales por la politización -dice Mosquera-, el remedio no es eliminarlas sino eliminar la politización y el clientelismo, para lo cual tendrían que buscar mecanismos más idóneos para elegir a los contralores regionales .

El senador Jorge Enrique Robledo, del Moir, se declara absolutamente en contra de que reduzcan cualquier control fiscal. Si habiendo controles como hoy roban lo que roban, que tal que si no hubiese.

Agrega que quien lea con atención la pregunta verá que tampoco es cierto que vaya haber ahorro del gasto, porque le trasladan a la Contraloría General las funciones de las territoriales. Uno debe suponer que si les trasladan el control, les tienen que trasladar el gasto.

Robledo añade que el otro veneno del asunto es que centralizan en Bogotá el control fiscal y dotan al Contralor General de un poder descomunal que no es democrático. Sobre la posibilidad de que se subcontrate el control con la empresa privada o con ONG, afirma que es una privatización a las escondidas. Privatizar el control fiscal es una monstruosidad. Es un acto de fanatismo neoliberal.

El ex senador Juan Manuel Ospina, del Voto Dig-NO, dice que este es uno de los casos planteados por el Referendo en los que el remedio resulta peor que la enfermedad.

Es cierto que ha habido una politización de muchas de estas contralorías territoriales, pero la solución no es la que plantean. Se está alegando una economía en el papel que no se va a dar. No va haber ahorro alguno, asegura Ospina.

2.2 Pregunta investigación

“Que tan eficiente y eficaz es el control fiscal ejercido por la Contraloría General del Departamento del Atlántico en el cumplimiento de su objetivo estatal?”

2.3 Objetivos de la Investigación

2.3.1 Objetivo General:

- Determinar el grado eficiencia y eficacia en la labor misional desarrollada por la Contraloría General del Departamento del Atlántico.
- Analizar si las normas que determinan el nombramiento de contralores territoriales y el funcionamiento de estas entidades son convenientes para combatir la corrupción administrativa.

2.3.2. Objetivos Específicos:

Analizar si la Contraloría General del Departamento del Atlántico, llevan a cabo la aplicación del Control Fiscal a sus entidades sujetos de control, aplicando los mecanismos de control y términos señalados en los procedimientos estipulados para tal fin.

3 MARCO TEÓRICO:

En la conducción de este trabajo se considera relevante tener algunos conceptos que ayuden a preparar la propuesta de cambios necesarios en la gestión del control fiscal territorial Colombiano. Los problemas críticos identificados en este documento sugieren que los problemas fundamentales giran alrededor de problemas de gobernabilidad, de la apropiada macro estructura organizacional y de los elementos que inhiben o facilitan el cambio hacia un nivel más avanzado en el control de recursos del Estado

3.1 Método:

Para este trabajo de investigación se estudiara la historia y evolución del control fiscal, los logros alcanzados, las normas que se han expedido, la forma que se eligen los contralores, las funciones que les corresponde desarrollar, se tomara como tiempo de estudio los últimos cinco (5) años, en el que se tomara como referente la Contraloría General del Departamento del Atlántico, para este estudio se utilizaran los informes de gestión y de auditorías, presentados por la contraloría general del Departamento del Atlántico.

,3.2 Definición: Eficacia y la Eficiencia

La eficacia y la eficiencia, son dos términos de uso común, sin embargo, aunque al decir estas dos palabras los sonidos son similares y ambas empiezan con la letra “e”; la verdad es que estos dos términos tienen significados diferentes. La eficiencia, se refiere a hacer de las cosas bien, es obtener el mejor o máximo rendimiento utilizando un mínimo de recurso.

La eficacia, por otra parte, es hacer las cosas de la manera correcta y de esta manera alcanzar el resultado deseado.

La eficiencia, se centra en el proceso que se sigue para lograr algo, tomando en cuenta los “medios”; mientras que la eficacia se centra en el logro o alcance final, es decir en los “fines”.

En el caso de la eficacia, se cree en el logro de los objetivos finales, por el cual, se tienen en cuenta todas las variables que puedan cambiar en el futuro. Por otra parte, en la eficiencia se piensa cómo puede ser el futuro dependiendo de la adición o eliminación de ciertos recursos.

Quien es eficiente procura evitar cometer errores, mientras alguien eficaz trata siempre de alcanzar el éxito, sin enfocarse en los posibles fracasos.

Se ha llegado a la conclusión de que para ser una compañía exitosa, es necesario que haya un equilibrio entre la eficacia y la eficiencia: porque ser eficiente, pero no cumplir con los requisitos de la parte interesada es algo inútil y con la eficacia por si sola se puede alcanzar el éxito pero ¿a qué precio?

3.2.1 Diferencias Claves entre Eficacia y Eficiencia.

1°. La eficiencia se centra en los medios, mientras que la eficacia se enfoca en los fines.

2°. Eficiencia es hacer las cosas bien, pero la eficacia es hacer las cosas correctas.

3°. La eficacia visualiza las cosas a largo plazo, mientras que la eficiencia se limita a la situación actual.

El término de “control” de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, equivale a comprobación, inspección, fiscalización, que tienen ver, a su vez, con la

verificación de hechos, con el examen o reconocimiento cuidadoso de fenómenos o cosas y con la crítica que se hace de las acciones u obras de otros. Por consiguiente, la función pública de control fiscal, atribuida a las contralorías y cuyo ejercicio se encuentra regido por procedimientos, sistemas y principios propios, de naturaleza reglada, tiene por objeto vigilar en forma posterior y selectiva, si las diversas operaciones, transacciones y actuaciones jurídicas, financieras, materiales y de otra índole, que constituyen el control fiscal de la administración nacional, departamental, distrital y municipal y de los particulares que manejan fondos o bienes del Estado, se cumplieron, fundadas en la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. en procura de la protección del patrimonio del Estado.

3.3 Concepto de Control Fiscal

En la constitución de 1991 artículo 267 quedó establecido que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

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

La vigilancia de la gestión fiscal del estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

La Ley 42 de 1993 constituye la ley reglamentaria del art 267 de la Constitución de 1991 y define como sistemas de control fiscal: el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación de control interno, además de los que adopte la contraloría general. (Artículo 9°. Ley 42 de 1993)

Con base en la definición de control fiscal ya presentada, Hernán Alonso Mazo menciona como principios rectores del control fiscal los siguientes:

1- El Control Fiscal se ejerce en forma “posterior y selectiva”, de esta forma la constitución elimina el ejercicio de un control previo y perceptivo; y define que la contraloría no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización. Mazo Giraldo, Hernán Alonso. Apuntes Para Una Teoría del Control Fiscal en Colombia, distingue además el control interno intrínseco a la organización y el control externo efectuado por la contraloría. La selectividad se implementa y es definida por la ley 42 de 1993 como la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo.

2-El control fiscal consiste en la “vigilancia de la gestión fiscal del estado”. La corte constitucional define la gestión fiscal como la administración de los bienes o fondos públicos, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

Entonces, la vigilancia de la gestión fiscal implica establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el contador

general, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y finalmente los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen en un periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración. La vigilancia de la gestión fiscal incluye los controles financiero, de gestión y de resultados definidos en la ley 42 de 1993.

3-El control fiscal se fundamenta en la eficiencia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales. Eficiencia: Consiste en lograr la mejor asignación de los recursos para maximizar los resultados de la administración. Economía: Consiste en obtener los bienes y servicios a menor costo sin variar la calidad. Equidad: Se deben identificar los receptores de la actividad económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. Valoración de los Costos Ambientales: Se trata de cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. Marco Conceptual de la Contraloría General de la República En Colombia el ejercicio del control fiscal está designado a la contraloría que es un órgano independiente de las tres ramas del poder público. Artículos 117, 119, 267 y 272 de la Constitución Nacional. De acuerdo con Hernán Alonso Mazo, la corte constitucional manifestó su aprobación al hecho de otorgarle independencia y autonomía a la contraloría, destacó la eliminación del control previo ya que ocasionaba fenómenos de coadministración y valoró la evaluación de resultados y de los objetivos de la gestión pública. En la constitución de 1991 se define la contraloría como una institución de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal. Esta otorga mayor importancia a la contraloría; como organismo que evalúa que los recursos públicos no se desvíen y que cumplan con los

criterios de economía, eficacia, eficiencia y equidad. De acuerdo con Mazo Giraldo, el carácter técnico de la contraloría implica una verdadera independencia y autonomía de lo que se deriva:

4- La intervención que hacen los cuerpos colegiados en la postulación y elección de contralores no los convierte en sus superiores jerárquicos.

5- La competencia normativa de los contralores no debe ser interferida ni por el legislativo, ni por los cuerpos colegiados, ni por los entes sujetos al control fiscal.

6- Deben contar con recursos propios.

7- La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el consejo de estado, de terna enviada por la corte suprema de justicia.

3.4 Historia del Control Fiscal

3.4.1. Primera Etapa (el Descubrimiento, la Colonia y la República):

3.4.2 El Descubrimiento y la Colonia. Con respecto al inicio del control fiscal en Colombia no existe un acuerdo total, el control fiscal ha estado presente desde el descubrimiento y la conquista. Aunque el control que se realizaba era sobre el manejo de los bienes de la corona y no sobre bienes del Estado, cuando se produce el descubrimiento se implanta en América un sistema de vigilancia, equivalente al existente en España, sobre los bienes de la corona.

El control fiscal se originó desde el descubrimiento ya que en el segundo viaje de Cristóbal Colón venia un funcionario de los Reyes Católicos llamado “Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla” con la misión de controlar ingresos y egresos de la

expedición”. Más adelante, en 1511, se organiza el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo. Que tenía entre sus funciones vigilar a los altos funcionarios de la corona y ordenaba la rendición de cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de estos. En 1604 se crearon los Tribunales de Cuentas, especialmente para las regiones donde se explotaban metales y piedras preciosas. Estos tribunales tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que tuvieran bajo su responsabilidad manejo de fondos, bienes y servicios del Estado Español dentro de la respectiva jurisdicción colonial a su cargo. Durante el siglo XVII y gran parte del Siglo XVIII los Tribunales de Cuentas realizaron el papel de Contralorías regionales en los territorios Americanos pertenecientes a España. A finales del siglo XVIII se crean las Oficinas de Contabilidad, debido a la influencia de la Revolución Francesa. Se observa entonces como “las Reales Audiencias, los Concejos de Indias, los Tribunales de Cuentas, las oficinas de contabilidad, precedidas por el lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla, realizaron la función fiscalizadora a favor de la Corona, durante esta época

3.4.3 La República. En la época de la independencia se desató una crisis que generó un replanteamiento del sistema fiscal. La República empezó a dictar normas fiscales. Es en esta época donde se inicia en forma regular el Control Fiscal sobre los bienes de la Hacienda Pública. Más adelante con la Constitución de Antioquia de 1812, se le atribuye a la Cámara de Representantes la función fiscalizadora en forma privativa así: “Acusar y perseguir delante del Senado a todos los individuos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, a sus Secretarios cuando hayan delinquido por violación de la Constitución, mala conducta, soborno u otros crímenes semejantes”.

En 1819 El General Francisco de Paula Santander dictó un decreto en el que se disminuían los sueldos y honorarios de los empleados públicos a la mitad para financiar, principalmente, las campañas libertadoras.

Le siguió la ley principal contra los empleados de Hacienda del 23 de Octubre de 1819 en la cual se condenaban los funcionarios a muerte por mal uso de los fondos o a la cárcel por negligencia en el desempeño de su cargo. En este mismo año se crearon el Tribunal Superior de Cuentas y la Dirección de Hacienda encargadas del control y manejo del presupuesto.

En 1821 se crea la Contaduría General de Hacienda, con fines de fiscalización, esto debido a la ruina en que se hallaba el tesoro público; principalmente por el financiamiento de las campañas libertadoras. En esta entidad se centralizaron las funciones para efectuar el examen y fenecimiento de las cuentas de los diferentes ramos que conforman las Rentas Públicas.

En 1824 Simón Bolívar promulgó un decreto en el que se condenaba a muerte a los funcionarios malversadores de fondos públicos. En este mismo año la Contaduría General de Hacienda, se reemplazó por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales.

En 1832, se restableció la Contaduría General de Hacienda y se le encomendó el examen y fenecimiento de las cuentas anuales que debían rendir los funcionarios de manejo.

Para 1840 con la ley 20 del 18 de Julio se restableció la Contraloría General de Hacienda. Pasando en 1847 a llamarse Corte de Cuentas con funciones principalmente fiscales. Esta norma seguía muy de cerca los principios de la organización financiera y fiscal Francesa de la época.

En 1873 se expide el primer Código Fiscal con la ley 106. Luego en 1898 se restablece la Corte de Cuentas con la ley 36; esta existió prácticamente hasta 1923 con algunas variaciones de nombre. Su deber consistía en examinar las cuentas de todos los empleados que recaudaban o invertían fondos públicos.

Primera visita de la Misión Kemmerer. La segunda etapa del desarrollo histórico del Control Fiscal se inicia cuando el presidente Pedro Nel Ospina contrata, en 1922, una misión extranjera dirigida por Walter E. Kemmerer con el fin de organizar la Hacienda Pública y el sector financiero estableciendo también organismos de supervigilancia. La misión encontró en su estudio aspectos con fallas importantes como la demora de la Corte en revisar las cuentas; el recaudo de cuentas del Ministerio de Hacienda y el desembolso del Ministerio del Tesoro presentaban grandes diferencias; la falta de descentralización en la autoridad destruía la responsabilidad. Esta situación llevo a que la comisión recomendara que todas las operaciones fiscales se centralizaran en el Ministerio de Hacienda. Estas recomendaciones se plasmaron finalmente, en la ley 42 de 1923 con la que se cambió totalmente la estructura y organización del sistema de control fiscal que existía.

Esta misma ley establecía que el nombramiento del Contralor General de la República se asigna al Poder Ejecutivo por la Aprobación de la Cámara de Representantes, elección que más tarde fue asignada a la Cámara de Representantes y por un periodo de cuatro años. A pesar de que se amplió la cobertura del control, este seguía sujeto a las disposiciones en el manejo de la riqueza pública; lo que importaba era controlar los recursos presupuestales por empréstitos e indemnizaciones y garantizar un orden fiscal. Además que al estar sujeto a la visión legalista no se le permite ir más allá de los recursos financieros vía presupuesto,

dejando de lado el control de los recursos no financieros; los cuales fueron manejados de acuerdo a intereses políticos para favorecer intereses privados o extranjeros.

Durante el período 1880-1923 contablemente no se llevaba ningún control por parte de los organismos de fiscalización, sólo existía un proceso de registro de ingresos y gastos llevado por el Ministerio del Tesoro, entre otras funciones.

Finalmente se plantea que el modelo Kemmeriano que se impuso con estas reformas proponía unas funciones en donde bastaba que la Contraloría informara a los ciudadanos acerca de la situación financiera del Estado, ocultando los conflictos sociales que se agitan en torno al destino de los recursos.

Segunda visita de la Misión Kemmerer. Varios años después, durante el mandato de Enrique Olaya Herrera se contrató nuevamente la Misión Kemmerer. En este estudio la Misión encontró que el Contralor además de tener un periodo muy corto, lo cual no permitía establecer una línea de conducta y dirección del Departamento de Contraloría, era un cargo con mucha inestabilidad, problema que se presentaba también con sus subalternos. En esta oportunidad la misión propuso reforma para la ley 42 de 1923, la cual no se aceptó totalmente, algunas de las recomendaciones de la misión se plasmaron en el decreto legislativo 911 de 1932, se generó entonces una reforma a nivel interno en la Contraloría, entre los puntos más importantes estaba el considerar a la Contraloría como un órgano de contabilidad y control sin funciones administrativas.

Reformas del 45 al 75. Con la reforma de 1945 la Contraloría fue elevada a rango constitucional, con los artículos 93 y 94 del acto legislativo No. 1 de este año, asumiendo la función fiscalizadora del manejo del tesoro público. Luego en 1946 se promulgó la Ley 58

con la que se reglamentó algunos aspectos relacionados con el Control Fiscal, principalmente las funciones del Contralor General.

Con la ley 151 de 1959 se estableció que la gestión fiscal de las Empresas y Establecimientos Públicos Descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasa, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creados por la Ley, corresponde a la Contraloría General de la República.

En la reforma constitucional de 1968, se introdujeron algunas modificaciones entre las que se destaca el aumento del período del contralor a cuatro años. Etapa (Ley 20 de 1975 hasta reforma constitucional de 1991)

Reforma de 1975. En 1975 se expidió la Ley 20 con el fin de moralizar la Administración Pública, en la exposición de motivos de dicha ley se plantea: “Dentro del proceso de moralización de la administración pública es asunto prioritario reorganizar la Contraloría General de la República. Ello, además, permitirá una estructura más racional de las entidades del Estado y mayor eficiencia en el desarrollo de sus funciones”. Frente a la excepción del control previo para las empresas industriales y comerciales del estado se planteó “se elimina el control previo de las empresas industriales y comerciales del Estado inicialmente, sin embargo si se encuentra resultados satisfactorios se ira eliminando gradualmente”. También planteó en la exposición de motivos: a) La necesidad de extender la responsabilidad de manejo de los organismos estatales a los ordenadores, buscando que los controles perceptivo y posterior del gasto sean más efectivos y compensen la supresión del previo. b) Revive la facultad del contralor para amonestar a los funcionarios cuando destina los fondos en forma excesiva o superflua

Por primera vez se utilizó el control fiscal posterior, aplicado a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Posteriormente con el decreto 925 de 1976 se definen los controles previo, perceptivo y posterior de la siguiente manera:

Artículo 2: El Control Previo que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones y operaciones, los actos o documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos, Esto persigue evitar que la administración efectúe transacciones u operaciones ilegales y por eso persigue comprobar que las operaciones que se van a realizar cumplan con todas las exigencias legales para el caso” . Algunas ventajas de este son: a) Garantiza la correcta ejecución del Presupuesto controlando las partes autorizadas b) Evita que se cometan errores numérico-legales c) Impide los sobregiros d) Evita que a los fondos o bienes se les dé un uso diferente a aquel para el cual fueron destinados. e) Garantiza precios justos en la adquisición de bienes y en la celebración de contratos

Artículo 3: El Control Perceptivo consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros el control perceptivo es un complemento indispensable a toda buena fiscalización. La importancia de este control está en función del objeto que se pretende controlar. Ese objeto gira en torno a bienes y elementos que se custodian. Este control se vale de la percepción sensorial de los elementos observados, la cual se confronta con los documentos respectivos

Artículo 4: El Control Posterior consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

A pesar de las buenas intenciones de la ley 20 de 1975 el sistema de control que propuso demostró su total incapacidad para preservar el patrimonio público, convirtiéndose en una engorrosa gestión de coadministración, llegando incluso a comprometer a los mismos funcionarios de la Contraloría General de la República con las defraudaciones”. Con esta reforma que aunque se buscaba evitar la corrupción y garantizar un uso adecuado de los recursos públicos, la labor del control fiscal sigue estando limitada al aspecto financiero únicamente. Aunque en ésta se menciona una evaluación diferente a la presupuestal, se sigue dejando de lado aspectos como la correcta administración evaluada desde la óptica de la consecución de los objetivos y el logro de un bienestar general para la comunidad, es decir que los principios que se mencionaban en esta ley no se llevaron a la práctica. Luego, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la situación de corrupción dio pie para que se pensara en una reforma a los controles existentes hasta el momento, es así como llegamos a la reforma de 1991.

Constitución de 1991. La Constitución del 91 determinó algunos elementos característicos a la vigilancia de la gestión fiscal: el control financiero, de gestión, y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, y la valoración de los costos ambientales. Con esta reforma se buscaba reemplazar la aplicación del control fiscal como una inspección numérico-legal únicamente, por una visión más abierta que contemplara la evaluación de la gestión, dándole mayor importancia al análisis de resultados, el cumplimiento de los

objetivos y la evaluación de la eficiencia, efectividad y economía de las acciones realizadas. Durante la reforma del 91 se encontró que los procedimientos numérico-legales aplicados producían una información muy limitada en el contexto de las entidades estatales convirtiendo a las Contralorías en simples entes de revisión técnica y en coadministradores de la gestión fiscal, lo cual implicaba que dichos órganos no solo efectuaban la vigilancia de los gastos, sino que de alguna manera tenían poderes como ordenadores del gasto. Además el control previo no logró remediar los extremos intolerables de corrupción; este se convirtió en otra causa de ineficacia e ineficiencia de la gestión pública, ya que daba la posibilidad de que la Contraloría ejerciera funciones de coadministración mientras cumplía con su labor de control. Con respecto a este control se encontró además que las auditorías en muchas ocasiones eran entorpecedoras de los actos administrativos y de sus gestiones operativas. Es entonces cuando en la nueva Constitución se le da al control fiscal el doble carácter de posterior y selectivo. Con esto se puede observar que el Control Fiscal se está transformando tratando de alcanzar los aspectos sustantivos de la organización, para proporcionar a la administración evaluaciones mucho más relevantes, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos institucionales de la gestión gubernamental, y con la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

3.5 Contraloría General de la Nación:

3.5.1 Funciones de la Contraloría General de la Nación:

Artículo 268 de la constitución nacional; El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios

mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
13. Las demás que señale la ley.

3.5.2 Nombramiento del Contralor Nacional

Elector: Congreso de la República, previo estudio de los candidatos de la terna que envíen el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema, cada uno con un candidato. Para tal fin, podrá celebrar audiencias donde se escucharán los planteamientos

programáticos de los integrantes de la misma. Para esta función constitucional de elección el Congreso elegirá en pleno de la terna enviada en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República.

Nominador: Terna conformada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado

3.5.3 Calidades Exigidas para Contralor

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- Tener más de 35 años
- Tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menos de 35 años
- No haber sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección.
- No haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes
- Acreditar las calidades adicionales que exija la ley

3.6 Contralorías Territoriales:

Tememos las contralorías Departamentales Distritales y Municipales.

En 1996, mediante Ley 330, se establece la ley para el funcionamiento a detalle de las Contralorías Departamentales, con el fin de que ejerzan la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

Las Contralorías Departamentales se crean como organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual. En ningún caso pueden ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes.

Las Asambleas Departamentales, en relación con las Contralorías, determinan la estructura, planta de personal, funciones por dependencias y escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, a iniciativa de los contralores. Asimismo por medio de estas se elige a los Contralores Departamentales siendo su período de gobierno similar al de un gobernador sin posibilidad de reelección.

Salarios: El salario asignado a los contralores de los Departamentos es el ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por la asamblea al respectivo gobernador

3.6.1 Contralores Municipales y Distritales

En 1994 mediante Ley 136 se establece las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios donde se toma en consideración el tema de las contralorías territoriales: municipales y distritales. Para ello, se toma en cuenta la Ley 42 de 1993 respecto al control fiscal de la Constitución de 1991.

Las Contralorías son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal que en ningún caso podrían realizar otras funciones administrativas.

En esta Ley, se consideran los lineamientos para la creación de Contralorías, más tarde estos considerandos fueron modificados por el artículo 21 de la Ley 617 del año 2000. Los municipios se clasifican según categorías, que crean y organizan sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley.

Las contralorías Distritales y Municipales sólo podrían suprimirse, cuando desaparezcan los requisitos para su creación, demostrando su incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal según el caso. En los municipios en los cuales no hubiese contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal correspondería a la respectiva contraloría departamental.

Por otro lado, respecto a la organización de las contralorías municipales y distritales la determinación del personal, correspondería a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores

3.6.2 Nombramiento de los Contralores Departamentales Distritales Municipales

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley.

El Consejo de Estado conceptuó que el proceso de convocatoria pública que se exige como paso previo a la elección de contralores territoriales, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales pueden aplicar por analogía lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, para el concurso de personeros, cumpliendo con el Decreto 1083 de 2015, precisando que por tratarse de una convocatoria pública no aplica un orden específico de elegibilidad entre los seleccionados para la escogencia final del contralor, es decir, no se configurará una lista de elegibles

Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 2015. El Ministerio del Interior, Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, Esap, expidieron la Circular Conjunta 100-

005- 2015 en la que se imparten directrices sobre la elección de contralores municipales, distritales y departamentales.

La Circular se expide teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 272 de la Constitución Política en el sentido de eliminar la participación de los tribunales en la elección de los contralores territoriales, que es reemplazada por un procedimiento previo de convocatoria pública, en los siguientes términos:

Artículo 23, modifíquese los incisos cuarto y octavo del artículo 272 de la Constitución Política:

Inciso cuarto: "Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género para periodo igual de Gobernador o Alcalde, según el caso".

Inciso octavo: "No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal".

De tal manera, la Constitución Nacional mantiene las competencias de las Asambleas y Concejos para la elección de los contralores territoriales, señalando que deben adelantarse mediante una convocatoria pública conforme a la ley y con base en los principios de transparencia, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.

Así mismo, dado que no se ha expedido la Ley que regula la convocatoria pública que hace referencia al artículo 272 de la Constitución Política, se consultó a la Sala de Consulta y

Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre el procedimiento a seguir para la provisión de estos empleos.

El Consejo de Estado conceptuó que "el proceso de convocatoria pública que se exige como paso previo a la elección de contralores territoriales, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales pueden aplicar por analogía lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, compilado en el Título 27 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, para el concurso de personeros; cumpliendo con el Decreto 1083 de 2015, precisando que, por tratarse de una convocatoria pública, no aplica un orden específico de elegibilidad entre los seleccionados para la escogencia final del contralor, es decir, no se configurará una lista de elegibles".

Salarios: De otra parte, el salario asignado a los contralores de los municipios y distritos es el ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por el Concejo Municipal para el respectivo alcalde

3.7 Contraloría Departamental del Atlántico

3.7.1 Creación de la Contraloría General del Departamento del Atlántico

A partir del año de 1.912, la Asamblea Departamental del Atlántico, a través de la Ordenanza N°: 5 de Marzo 23, fue constituida LA OFICINA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, compuesta por un Magistrado elegido anualmente por la Asamblea Departamental respectiva, según lo contemplado en los artículos 102, 103, 104, 105 y siguientes.

La Asamblea Departamental a través de la Ordenanza N°: 90 de Agosto 8 de 1.935, Reorganizó el Departamento de Contraloría del Atlántico, donde se establece sobre las

funciones y la organización de dicha entidad, así mismo determina la elección del Contralor Departamental para un periodo de 2 años.

Este ente de control adopto como procedimiento para desarrollar el control fiscal, la Guía de Auditorias Para entidades Territoriales, expedida por la Contraloría General de la Nación. En la actualidad la contraloría departamental la atlántica cuenta con un presupuesto de SEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CATORCE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS, \$ 6.344.814.944, en la actualidad cuenta con 85 funcionarios, los cuales 44 que pertenecen al área misional son los encargados de hacer control fiscal a 198 entidades del Departamento, corresponde auditar.

3.7.2 Proceso Auditor Contraloría General del Departamento del Atlántico.

El proceso auditor inicia con la implementación del plan de auditoria para el año correspondiente en el cual intervienen los funcionarios directivos del este ente de control el cual está integrado por el Contralor, el Subcontralor, el Secretario Jurídico, Contralor Auxiliar de Entidades de Administración Centrales y Descentralizadas, Contralor Auxiliar de Salud, Contralor Auxiliar de Infraestructura, Contralor Auxiliar para la Gestión Publica Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal, Jefe de Oficina de Control Interno, hay se especifican las entidades de control que serán auditadas en la correspondiente vigencia fiscal, y se determinara que tipo de auditoria de va a realizar, la escogencia de esta entidades a auditar se hacer con forme una estadística que arroja el resultado de las evaluaciones de los informes que rinde cada entidad a este ente de control.

Una vez elaborado el plan de auditoria que contiene la planeación de las auditorias que se realizaran en la vigencia se continua el segundo paso la ejecución de las auditorias en los términos estipulados en el plan general de auditorías.

La auditoría inicia con un memorando de asignación en el que se determina que funcionarios le corresponde efectuar la auditoria ya gubernamental ya sea regular, especial, o exprés, a determinado ente sujeto de control.

Los términos de ejecución de auditorías son los siguientes.

- Fecha de inicio:
- Fecha de validación del memorando:
- Fecha de terminación de la fase de ejecución:
- Fecha entrega informe preliminar para validación:
- Comunicación de informe preliminar al ente auditado:
- Recepción de respuestas a las observaciones:
- Fecha entrega informe definitivo para validación:
- Comunicación al ente de informe definitivo:

3.7.2.1. Definición de Auditoría Gubernamental

Es un proceso sistemático que, evalúa la gestión y los resultados fiscales mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios fiscales en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en desarrollo de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a la contraloría territorial fundamentar sus pronunciamientos, opiniones y/o conceptos.

3.7.2.2 Modalidades de Auditoría

Con el propósito de asegurar los niveles de eficiencia en la planeación del proceso auditor, se podrán aplicar, entre otras, las siguientes modalidades de auditoría:

Auditoría Regular: permite proferir un dictamen integral conformado por la opinión de los estados contables y el concepto sobre la gestión y los resultados, para emitir el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta.

Auditoría Especial: evalúa políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico

Auditoría Exprés: se desarrolla mediante un procedimiento abreviado en las fases del proceso auditor y permite atender situaciones coyunturales que por su importancia o impacto requieren de evaluación inmediata y celeridad para entregar resultados oportunos traducidos en conceptos.

Sistemas de Control En el ejercicio de 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, así:

Control Financiero: el control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría, 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 elaboración 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 Contador General.

Control de Legalidad: es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

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 desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad

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 período determinado.

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 período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

Evaluación de Control Interno: es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

3.7.3 Propósitos de la Auditoria

3.7.3.1. Vigilancia y Control Oportunos y efectivos

Vigilar y controlar, oportuna y efectivamente, los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Generación de confianza, promoción de la participación ciudadana y de la transparencia en el manejo de los recursos públicos

Adelantar un control y vigilancia, generadores de confianza, abiertos a la participación ciudadana y promotores de la transparencia y de las mejores prácticas de desempeño en la gestión fiscal.

Fortalecimiento del apoyo técnico a las corporaciones de elección popular

3.7.4 Alcance de la Auditoria

Toda auditoria debe definir con claridad y precisión los límites y la profundidad de los procedimientos de control a aplicar a las entidades, asuntos, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, áreas o temas de interés a auditar, de conformidad con los objetivos de la asignación de auditoría.

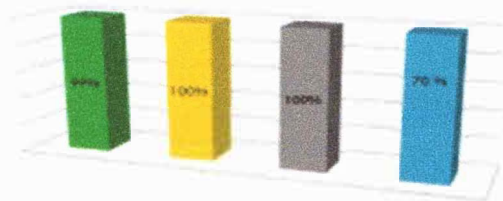
3.7.4.1 Resultados Esperados de la Auditoria

El ejercicio del control fiscal practicado por la contraloría territorial, mediante la aplicación de la Guía de Auditoría, se orienta a la consecución de resultados que permitan establecer si los recursos humanos, físicos, financieros, así como las tecnologías de información y comunicación puestos a disposición de un gestor fiscal, se manejaron de forma eficiente, eficaz, económica, con equidad y de manera transparente en el cumplimiento de los propósitos, planes y programas del auditado en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

3.7.5 Informe de Auditorías Presentado por la Contraloría del Atlántico de los últimos 5 años

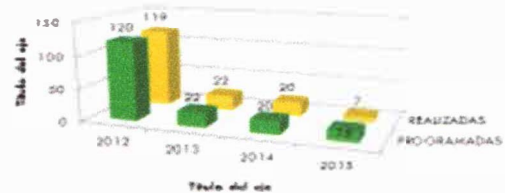
1.GESTIÓN FISCAL.

1.1.1. Cumplimiento PGA.



Cabe resaltar que para la vigencia 2013 se modificó la forma de cuantificar las auditorías realizadas dentro del PGA, agrupando las especiales en una sola. Es por esto que en la gráfica se muestra una disminución en la programación y cumplimiento de las auditorías.

- 1
- 2
- 3
- 4



Este gráfico corresponde a la vigencia 2015 con corte a 30 de Junio



1.GESTIÓN FISCAL.

1.1.2. Resultado del Proceso Auditor.

HALLAZGOS					
Vigencia	Fiscales	Penales	Disciplinarios	Administrativos	Total Hallazgos
2012	63	89	336	614	1092
2013	18	23	80	358	479
2014	19	1	37	255	312
2015	36	6	65	144	251
2016	77	6	180	417	680

Cuántia de Hallazgos Fiscales

VIGENCIA	CUANTIA
2012	\$ 37.008.082.050
2013	\$ 4.506.598.814
2014	\$ 1.772.263.505
2015	\$ 2.041.002.814
2016	\$ 18.650.869.791
TOTAL	\$ 63.977.826.974



1.GESTIÓN FISCAL.

1.2 Responsabilidad Fiscal.

Procesos Responsabilidad Fiscal

VIGENCIA	CUANTIA FALLOS	PROCESOS APERTURADOS	CUANTIA
2012	\$ 1.430.077.846	28	\$ 15.897.807.421
2013	\$ 9.911.966	68	\$ 55.796.148.920
2014	\$ 118.328.119	36	\$ 5.011.458.457
2015	En Instrucción	18	\$ 2.041.002.814
2016	En Instrucción	108	\$ 18.650.869.791

Los datos correspondiente a la vigencia 2015
son con corte a 30 de Junio

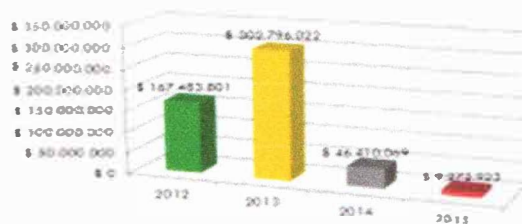


1.GESTIÓN FISCAL.

1.3 Jurisdicción Coactiva.

VIGENCIA	SUMA RECUPERADAS
2012	\$ 167.483.801
2013	\$ 302.796.022
2014	\$ 46.410.069
2015	\$ 9.272.923
TOTAL	\$ 525.962.815

SUMA RECUPERADAS



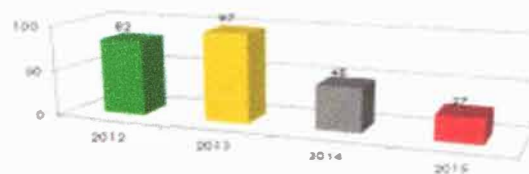
Los datos correspondiente a la vigencia 2015 son con corte a 30 de Junio



4. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

VIGENCIA	Nº DE SANCIONATORIOS
2012	82
2013	97
2014	48
2015	27
TOTAL	254

Nº DE SANCIONATORIOS



Los datos correspondiente a la vigencia 2015 son con corte a 30 de Junio.



4. CONCLUSIÓN:

Es muy notable que las Contralorías Territoriales desempeñan un papel muy importante en la lucha contra la corrupción administrativa, teniendo en cuenta que su función no únicamente hacer juicios de responsabilidad fiscal sino que está esta revestida de facultad para emitir conceptos de carácter general que permiten evaluar los resultados de las entidades sujetas de control, y medir su grado de eficiencia y eficacia en el cumplimiento del objetivo estatal.

El Control Fiscal ha estado presente desde el descubrimiento y la conquista. Aunque el control que se realizaba era sobre el manejo de los bienes de la corona y no sobre bienes del Estado, con el pasar del tiempo fue evolucionado creando una serie de normas que han permitido el ejercicio del control fiscal, que ha sido de mucha controversia por la forma como son elegidos los contralores, no solo a nivel territorial sino a nivel nacional quienes deben favores políticos por su designación, ese motivo ha traído mucho inconformismo ya que hay muchos que manifiestan que se rompe el principio de imparcialidad debido a que puede existir presión de los políticos para que no se ejerza un adecuado control fiscal a sus funcionarios amigos.

Hay quienes manifiestan que las contralorías son un fortín político lleno de burocracia para los políticos que eligen a los contralores y proponen su desaparición (Edgardo maya Villazon contralor general de la nación Álvaro Uribe Vélez, Claudia Blum que con la excusa de invertir esos que gasta el estado en el funcionamiento de las contralorías territoriales sea invertido en educación salud.

Hay quienes la defienden como el senador Jorge Robledo, el representante liberal Antioqueño Carlos Arturo Piedrahita, el profesor de la facultada de ciencias económica de

la Universidad Nacional Ricardo Mosquera) que manifiestan que la contraloría general no tiene capacidad para ejercer la totalidad del control fiscal, que el despido de funcionario causaría más erogaciones al estado que el funcionamiento de las mismas, que además se tendría que contratar a un operador que se encargue de ejercer el control fiscal y esto de igual manera aumentaría los costos de funcionamiento.

Esta investigación refleja una cierta realidad de la eficiencia y la eficacia de los entes de control en el caso particular de la contraloría General del Atlántico, quien vemos que con poco personal en su nómina, hace control fiscal a 189 entes sujetos de control, lo que ha arrojado resultados muy significativos lo que demuestra que no es inoperante como lo manifestó el Contralor Nacional de turno, que es eficiente y que su eficacia se ve frustrada en resultado final, que es tardía porque una vez terminado el proceso auditor, continua una segunda fase que es el proceso de Responsabilidad Fiscal, dicha actuación como todo proceso tiene unas etapas que por mandato de constitucional tienes que someterse a un debido proceso dándole oportunidad a los procesados a ejercer su defensa, muy a pesar de haber proferidos varias fallo condenatorios, es difícil la recuperación de los recursos teniendo en cuenta que con el fallo de responsabilidad fiscal se adelanta un proceso final que es Jurisdicción Coactiva el que consiste en el embargo de los bienes del sancionado, que muchas veces no poseen bienes a registrados a su nombre. Por tal razón se determina su ineficacia pero esta son circunstancias ajenas al cumplimiento del deber estatal que tiene este ente de control.

No solo son hallazgos de tipo fiscal los que emite las contralorías, también se conceptúa sobre hallazgos de tipo disciplinario y penal, los cuales son remitidos a las entidades competentes, para su investigación.

5. RECOMENDACIONES

Es recomendable que se implemente una serie de normas que permita una severidad en las sanciones impuestas por la contraloría la cual se ve frustrada cuando el sancionado no cuenta con bienes que se puedan embargar, para ello debería implementar como una conducta punible a quien evada el cumplimiento de un fallo de responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta que la sanción existente de mantener en el boletín de responsable fiscal no crea coercitividad para el cumplimiento ya que paga son los que tiene necesidad de ocupar cargos o suscribir contratos.

6. BIBLIOGRAFÍA:

Carreño R. Ariel (2007). Control Fiscal Participativo, p. 11. (1ra Ed.). Bucaramanga, SIC Editorial Ltda.

Galves, R. (2007). La Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Universidad del Rosario. (2), 76-87

Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los Organismos que lo ejercen

Moreno, Y. Diego (). Derecho del Control Fiscal: Vigilancia para una gestión Transparente de lo público. (5a Ed.). Bogotá, ed. Ibáñez

Amaya, O., Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2002.

Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales Auditoría General de la Republica.

Mazo Giraldo, Hernán Alonso. Apuntes Para Una Teoría del Control Fiscal en Colombia

Marlene García Moscoso. Clara Eugenia Llanos Vargas. El Control Fiscal en la nueva constitución y el proceso de modernización estatal: responsabilidad y compromiso mutuo. U. Nacional 1993

Omar Díaz Bautista. El control fiscal en el proceso de formación del estado Moderno Colombiano 1880.

Yesid Lozano-Mario Iguaran, Responsabilidad Fiscal en Colombia; Edit- Ibáñez, 2016).

Ley 330 de 1996.

Ley 617 del año 2000

Ley 1551 de 2012

En 1994 mediante Ley 136

Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014,

Decreto 1083 de 2015.

Acto Legislativo 02 de 2015