

**PROPUESTA DE**  
**REFORMA AL CONTROL FISCAL**  
**PARA UNA PAZ DURADERA Y ESTABLE**



**BLANCA RAMIREZ**  
**Presidenta Nacional**  
**ASDECCOL**



**Asdeccol**, como organización de los trabajadores del control fiscal no ha reducido su labor a la lucha por las reivindicaciones de sus afiliados, simultáneamente, ha venido realizando un seguimiento a la situación de los mecanismos de control y construimos propuestas en la vía de fortalecer la capacidad de los organismos de control para prevenir la corrupción y lograr que los recursos públicos efectivamente lleguen a satisfacer su objetivo social.



La cuestión es que cada que los corruptos insertados en el Estado: el Parlamento, la Rama Judicial, la Fuerza Pública, el poder central o el sector privado se roban los dineros del erario publico, -que es el dinero de los contribuyentes-; los directos afectados son los sectores más vulnerables de la sociedad; se les precariza la atención en salud; los programas de educación se hacen insuficientes y paupérrimos, se recortan las raciones alimenticias para los niños, los subsidios para el agro desaparecen y los servicios públicos se hacen deficientes, con lo cual se estimula la violencia y nos alejamos de un país justo y en paz.



# LA CORRUPCIÓN HAY QUE COMBATIRLA COMO UN DELITO DE LESA HUMANIDAD

“...La corrupción se denuncia en todo el país y genera profunda desconfianza ciudadana en sus instituciones. Los distintos niveles se acusan mutuamente de lo que coloquialmente se denomina ‘democratización de la corrupción’. No hay evidencias contundentes en ningún sentido. Incluso podría pensarse que la corrupción se reproduce en todos los niveles y que las medidas tomadas no han sido suficientes. Es claro que se necesitan mayores controles allí donde se manejan recursos. La descentralización hace visibles los hechos, pero ante verdaderas ‘mafias’ parece incapaz de contener el fenómeno. A la corrupción hay que combatirla como un delito de lesa humanidad, pero sin estigmatizar la gestión, porque con eso lo que realmente se afecta son la institucionalidad y los valores democráticos...”.

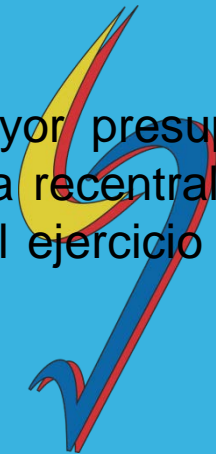
*Viviana Barberena Nisinblat, abogada del Externado de Colombia, filósofa de la Universidad del Rosario, magíster en Administración Pública de Hochschule Für Werwalfungwissenschaften-Speye, profesora universitaria, experta en descentralización, gestión pública y modernización del Estado, en su escrito “Descentralización en Colombia 25 años preparando el territorio para la paz”*



# PREMISAS:

1. La importancia del control fiscal a los recursos que pertenecen a todos los colombianos y la defensa de la propiedad social.
2. Las Contralorías son Escuelas Alternativas de fortalecimiento de la gestión pública territorial frente a la política neoliberal de “Más Mercado y menos Estado”.
3. Sofisticación de la corrupción desde las políticas públicas y el deliberado debilitamiento del control en el Estado el cual ha quedado rezagado desde el punto de vista jurídico, técnico y presupuestal y hacia el mercado.
4. Ataque a la Corrupción y su correlación con la generación de pobreza y violencia.
5. Momento histórico post acuerdos de La Habana.

Ley 617 de 2000 dejó a las contralorías como una rama seca sin mayor presupuesto, expuestas a su paulatino e inevitable marchitamiento. Y hoy se propone la recentralización del control fiscal desde el Contralor General de la Republica, separando el ejercicio auditor del proceso de responsabilidad fiscal.



# Consideraciones:

- En Colombia, podría pensarse que existen formalmente políticas públicas para la lucha contra la corrupción y que los organismos de control fiscal del país tienen un mandato que deben cumplir a partir de la determinación y promulgación de tales políticas.
- El modelo vigente (posterior y selectivo, eminentemente resarcitorio) ha devenido en un sistema perverso que no privilegia la prevención ante el hecho indiscutible que en Colombia el daño al patrimonio público ha sido irreparable. Se requiere, entonces un nuevo *enfoque integral* que a partir de la prevención y del control social con un nuevo “encuadre” del sistema vigente, coloque al control fiscal dentro de lo que exige el país en los post acuerdos.



De aquí la importancia de la acción integral del Estado -en estas materias- en momentos en que se están aprobando reformas institucionales de fondo, que no pueden dejar por fuera de intervención a los organismos de control fiscal.

La recentralización del control fiscal en la CGR no parece la mejor medida para lograr la eficiencia y efectividad del control fiscal y para la lucha contra la corrupción, porque no ofrece ningún valor agregado el hecho de centralizar el control.

5. Ahora bien, respecto del control fiscal, se imponen como prioritarias, aquellas medidas que apunten a identificar las soluciones y a definir políticas para superar las problemáticas suficientemente diagnosticadas en materia de fractura de controles internos y externos, dispersión, falta de efectividad, oportunidad, calidad, cobertura, y otras disfunciones, a saber:



- 5.1 Los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados. Ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados.
- 5.2 Existe un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial, con 63 contralorías. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema, nacional y territorial, generando malversación de recursos públicos y otras ineficiencias.
- 5.3 El control fiscal posterior y selectivo -tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio colectivo. La prevención debe ser parte del enfoque.
- 5.4 Ausencia de autonomía y escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano; falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías.
- 5.5 Las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público no se favorecen con la actual estructura y medios de las contralorías.





Las medidas que han de adoptarse en cada caso, son de orden constitucional, legal y reglamentario.

La intervención en el tema de la Estructura Institucional del control fiscal en Colombia, es materia de una reforma Constitucional y legal. Los agentes con poder de decisión en este aspecto son el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Por otra parte, las medidas que han de adoptarse en cuanto a operar como sistema y la definición de la periodicidad, formas y contenidos de la cuenta de la gestión fiscal, son de carácter reglamentario, por parte de las mismas autoridades de control fiscal.

La reforma a las leyes 87 de 1993 y 617 de 2000, entre otras, son de orden legal.

La labor de reforma debe abordarse desde la creación de iniciativas de ajustes constitucionales, legales y reglamentarios, en las que participen los agentes involucrados, a saber: contralores, servidores públicos de las contralorías y de control interno, el ejecutivo y el poder legislativo, así como la sociedad organizada y la academia.



## I. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

- 1.1 Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional de control fiscal en Colombia. Creación Constitucional de un Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal SNTCF. (Compuesto por todas las instituciones de control fiscal de primer y segundo nivel y por las instituciones representativas del control interno).
- 1.2 Elevar a rango constitucional el control fiscal preventivo establecido en el Estatuto Anticorrupción. Volver a la función de advertencia como producto del control fiscal posterior inmediato, frente a riesgo de pérdida de patrimonio público, sin considerar el efecto meramente psicológico que pueda producir la figura en el gestor fiscal.



- 1.3 Revisar la caducidad y prescripción de los hallazgos fiscales, entendiendo que por tratarse de recursos públicos que se buscan recuperar, en estos procesos no deben operar ni la una ni la otra, tal como ocurre con su inembargabilidad y su imprescriptibilidad.
- 1.4 Independencia y autonomía de los organismos de control fiscal territorial. La meritocracia como requisito único para la selección de los contralores territoriales y sus equipos directivos.



1.5 Independencia y autonomía de la Contraloría General de la República. La meritocracia como requisito único para la selección del Contralor General de la República, sin injerencia del Congreso de la República en la decisión, igualmente calidades técnicas y de idoneidad respecto de sus equipos directivos, personal con conocimientos acreditados en auditoría y control fiscal.

1.6 Fortalecimiento de las 32 contralorías departamentales y las municipales existentes para que ejerzan el control fiscal territorial en los departamentos y municipios de su jurisdicción, dotándolas de los recursos técnicos, tecnológicos, presupuestales y de talento humano, de manera que dispongan de la suficiente capacidad normativa, operativa y de resultados.



Deberá darse tratamiento especializado a aquellas contralorías que, por razones geográficas, de orden público y otros factores, presenten dificultades para el ejercicio de la función pública. Así mismo, las contralorías que por la naturaleza de los recursos públicos que se encuentran en los departamentos y municipios de su ubicación político-geográfica, como los recursos ambientales de la Amazonía, la Orinoquía, los mares y otros recursos de importancia estratégica, definirán su estructura interna de acuerdo con las características propias y colaborarán con la Contraloría General de la República en los planes de control de tales recursos, para lo cual la Ley les garantizará el apoyo presupuestal, tecnológico y logístico necesario para adelantar sus labores.



## II. PROPUESTAS DE REFORMA LEGAL

Modificación de los artículos 9° y 10 de la Ley 617 de 2000 respecto de la limitación de los presupuestos para las contralorías así como los artículos 1 y 2 de la Ley 1416 de 2010 de fortalecimiento del Control Fiscal, que limitan y estancan el presupuesto de las entidades, impidiéndoles crecer de acuerdo con los montos que deben auditar.

En lo que respecta a la Ley 1416 de 2010 que estandarizó los porcentajes establecidos por la Ley 617, siendo que su fin primordial era el fortalecimiento del Control Fiscal, teniendo en cuenta que su objetivo no se cumple, expedir una nueva Ley que realmente fortalezca al Control Fiscal desde el punto de vista presupuestal, así como en cuanto a la cuota de auditaje y el porcentaje determinado para capacitación.

El presupuesto debe establecerse de acuerdo con las necesidades de la Contraloría Territorial, a partir de un estudio técnico donde se incluya capacitación, tecnología, puntos de control y funcionamiento.



2.2 Carrera administrativa del control fiscal. Una disposición constitucional aún sin resolver por el Congreso; situación que puede ser resuelta dando facultades extraordinarias al Presidente o a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

2.3 Reglamentar desde la Comisión Nacional del Servicio Civil, la administración de los procesos de selección de los contralores, equipo directivo y responsables del control interno en las entidades públicas con base en el mérito, eliminando la dependencia de estos últimos de los contralores y directores de las entidades públicas.



Entidades eminentemente técnicas que se encuentren por fuera de decisiones políticas, al estilo de la Contaduría y el Ministerio de Hacienda.

2.4 Mejorar los concursos realizados con los demás servidores públicos de las contralorías territoriales. Creación de posgrados o programas académicos de Control Fiscal público.

2.5 Creación del Código Único Fiscal.





2.6 Reglamentar sanciones a gestores de recursos públicos por el no fenecimiento de cuentas y por conceptos desfavorables sobre la calidad y eficiencia de control fiscal interno. (Suspensión o inhabilidad para ejercer cargos públicos mientras se resuelve situación de fenecimiento).

2.7 Articular el control fiscal interno y el control fiscal externo, posterior pero inmediato. Establecer nuevas atribuciones a oficinas evaluadoras de control interno: Los jefes de las oficinas de control interno tendrán, además de las consagradas en la Ley 87 de 1993 y demás disposiciones, las siguientes atribuciones:



- a) Realizar el control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos.
- b) Comunicar advertencias, cuando exista riesgo de menoscabo del patrimonio público en la entidad de su competencia, como producto del control preventivo.
- c) Promulgar sanciones, en los mismos términos que los contralores territoriales en el ente controlado respectivo.
- d) Suspender procesos contractuales en la entidad auditada.
- e) Informar trimestralmente al nominador, al contralor territorial respectivo o al Contralor General, y al Auditor General en el caso de las contralorías, los resultados de sus evaluaciones de control preventivo.



### III. OTRAS ACCIONES PARA LA EFICACIA DEL CONTROL FISCAL QUE NO REQUIEREN REFORMA JURÍDICA

- 3.1 Implementación del control posterior pero inmediato a todos los gestores de recursos públicos.
- 3.2 Implementación de la evaluación de gestión y resultados a través del control al Plan de Desarrollo, políticas, programas y proyectos.
- 3.3 Las nuevas tecnologías y el papel del e-control o control fiscal en línea para el control inmediato y preventivo.
- 3.4 Programa nacional de capacitación de control social y fiscal. La prevención en la lucha contra la corrupción y por el buen manejo de los recursos públicos. La veeduría de los trabajadores frente al manejo de los recursos públicos.



## IV. CONSIDERACIONES PUNTUALES:

- 4.1 La centralización del control fiscal puede ser considerada como un primer gran paso hacia la privatización del control fiscal.
- 4.2 El índice de corrupción presentado en el país es muy alto y no se concentra, por el contrario se origina en el sector privado.
- 4.3 Los trabajadores de las Contralorías Territoriales y Municipales han adquirido conocimientos técnicos, se encuentran altamente calificados y conocen sus regiones desde el punto de vista geográfico, sociológico y jurídico.



4.4 Concentrar el Control Fiscal en una sola entidad no garantiza mayor efectividad en el ataque a la corrupción, ni menor riesgo de injerencia de los partidos políticos.

4.5 Retirarle a las Contralorías la potestad de adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, equiparando este último con la justicia, o sustentado en el hecho de que no se puede investigar y juzgar, es decir ser juez y parte, es no entender que el control fiscal es específico y una labor eminentemente técnica, por ello no pertenece a ninguna de las ramas del poder dentro del organigrama del Estado y es quitarle independencia y autonomía.



4.6 Se requiere dotar de mayor fuerza las decisiones adoptadas en Juicios Fiscales o que se le reconozca su naturaleza diferente; por ejemplo como opera con las superintendencias que tienen función jurisdiccional (inc. 116 Constitución Política), y sus decisiones tienen efectos de cosa juzgada. Lo anterior porque el hecho de que las decisiones adoptadas por la Contraloría se sometan al control del juez de lo contencioso administrativo, le resta efectividad al ejercicio del control fiscal y a la recuperación oportuna de los recursos. Lo CONTRARIO evita que se desestimen los efectos de un fallo de responsabilidad fiscal, favorece el principio de seguridad jurídica y evita que las situaciones que afectan al erario público se resuelvan al cabo de diez o más años.

4.7 Desarrollar la Indagación Preliminar Fiscal de que trata la Ley 610 de 2000, establecer términos perentorios, de inicio y de decisión, ya que su desarrollo normativo es muy restringido.



4.8 Desarrollar normativamente el ejercicio de las funciones de policía judicial de manera clara para los Organismos de Control Fiscal.

4.9 El total de trabajadores del control fiscal en el país, de acuerdo con datos de la AGR, es de 7.806, de los cuales 4.485 pertenecen a la CGR y 3.311 a las contralorías territoriales, por lo que con el actual número no pueden esperarse resultados en cobertura y efectividad en el resarcimiento del daño patrimonial a estas últimas entidades con todas las falencias enumeradas anteriormente, lo cual se remediaría con voluntad política para su fortalecimiento.



4.10 No se ha considerado por los críticos del Control Fiscal Territorial el intangible de lo que se ha evitado en términos de detrimento patrimonial gracias a las acciones de la Función de Advertencia que hoy no existe y a los Planes de Mejoramiento que se les exigen a los sujetos de control, así como los beneficios del Control Fiscal.

4.11 Con todas las falencias que puedan enumerarse, las Contralorías Territoriales se encuentran certificadas y cuentan con sistemas de gestión de calidad que hacen más confiables sus resultados. Pero se requiere que éstos no se conviertan en un adorno, sino que realmente se implementen.





GRACIAS  
POR SU ATENCIÓN

