



Análisis de la Eficiencia del Control Fiscal en los Entes Territoriales

Luz Dary Quimbayo Moncaleano¹

Resumen

La descentralización del Estado Colombiano en la Carta Política de 1991 parte de la definición de los entes territoriales y la determinación de las funciones y mecanismos de los organismos de control en los territorios. Con la Ley 42 de 1993, se establece la organización del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales delimitando funcionalmente actividad de control, basándose este en los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales. Este artículo, tiene como objetivo conocer la eficiencia de los entes de control territoriales por medio de una revisión literaria de algunos autores que han realizado estudios al respecto, realizando una discusión de los resultados encontrados y finalmente la construcción de unas consideraciones a manera de conclusión, que permita tener una visión de lo que ha sido la descentralización del control fiscal en Colombia desde la Constitución Política de 1991.

Palabras Claves: Fiscal, entes territoriales, eficiencia, descentralización.

¹ Luz Dary Quimbayo Moncaleano, estudiante de la especialización en Auditoría y Control Fiscal de la Universidad Antonio Nariño, correo personal: luzquimon@hotmail.com



Abstract

The decentralization of the Colombian State in the Political Charter of 1991 starts from the definition of the territorial entities and the determination of the functions and mechanisms of the control organisms in the territories. With Law 42 of 1993, the organization of fiscal control is established in charge of the Comptroller General of the Republic and the territorial comptrollers functionally delimiting control activity, much of this in the principles of efficiency, economy, effectiveness, equity and cost valuation. environmental. This article aims to know the efficiency of the territorial control entities through a literary review of some authors who have carried out studies on the matter, making a discussion of the results found and finally the construction of a consideration as a conclusion, that allows to have a vision of what has been the decentralization of fiscal control in Colombia since the Political Constitution of 1991

Key words: Fiscal, territorial entities, efficiency, decentralization.

Introducción

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho constituido como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, siendo estas de acuerdo al Artículo 286 de la Constitución Política (1991) los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Posteriormente y con el objetivo de establecer los mecanismos, las funciones para la ejecución del control fiscal tanto de la Contraloría General de la República como también de las contralorías territoriales se expide la Ley 42 de 1993 en donde se determina la organización del control fiscal y los organismos que lo ejercen, basándose en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Para efectos de este artículo por medio de una revisión documental, se pretende conocer en términos de eficiencia cuál ha sido el alcance de esta en los entes territoriales, entendiéndose la eficiencia, como la obtención en condiciones de calidad, los bienes y servicios al menor costo y determina también si los costos en los que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y servicios sean los más convenientes para el logro de objetivos y resultados (Cuellar, 2007).

De acuerdo al Artículo 272 de la Constitución política (1991) la vigilancia de la gestión fiscal de los entes territoriales donde haya contralorías corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República, y por medio de este artículo se



determinará cómo ha sido esta autonomía de los entes territoriales, se tiene también que la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, sin embargo, se han politizado algunas de las contralorías territoriales por lo que va en contravía a la debida función del control fiscal y lo determinado tanto en la constitución como el la Ley 42 de 1993. Finalmente, mediante el Acto Legislativo No. 4 de 2019, se reforma el régimen de control fiscal, modificándose los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia, encontrándose su desarrollo normativo en los decretos 403 de 2020 *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”* y 409 de 2020 *“Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales”*, dándose otros pasos importantes en materia de estabilidad y fortalecimiento funcional, acorde con el querer del Constituyente en esta materia.

Si bien se tiene la funcionalidad de las contralorías territoriales, se ha visto un deterioro en su autonomía con respecto a los bajos presupuestos y su dependencia de los recursos de la nación, por lo cual, algunos autores sostienen la necesidad de supresión de estos entes de control territoriales, a pesar que la Auditoría General de la República es la encargada de la certificación de las contralorías territoriales por medio de indicadores de gestión, sin embargo, esto no ha sido suficiente para mejorar en términos de eficiencia, el control fiscal territorial.

1. Identificación del Problema

Debido a las resientes propuestas que sugieren la eliminación de los entes de control territoriales como lo son las contralorías, el problema de esto radica en un retroceso en materia de centralización del Estado con la pérdida de autonomía de los territorios, durante los últimos años se han reducido las condiciones para que las entidades de control territorial tengan autonomía presupuestal y puedan contratar más profesionales para un control fiscal eficiente.

1.1. Formulación del Problema

¿Cómo ha sido la eficiencia del control fiscal en los entes territoriales?

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Conocer la eficiencia del control fiscal en los entes territoriales

2.2 Objetivos Específicos

- Analizar los diferentes aportes de los autores que exponen el desempeño de los entes de control territorial
- Efectuar algunas conclusiones
- Construir recomendaciones

3. Justificación

Esta investigación se realiza con el fin de resaltar la importancia de los entes de control territoriales y describir cómo ha sido su desempeño en término de eficiencia, los resultados de este artículo permiten dar argumentos base para la no centralización del control fiscal y algunas recomendaciones para mejorar este desempeño y fortalecer sus funciones en el territorio.

4. Para la elaboración del artículo de investigación y con el objetivo de conocer en términos de eficiencia cómo ha sido el control fiscal en los entes territoriales se efectuó una búsqueda de literatura acudiendo a las fuentes de información de *Google académico*, *Semantic Scholar*, *Academic Microsoft*, constitucionales y legales, entre otras. Esta revisión de literatura, tal como afirma Baptista (2014), implica detectar, consultar y obtener la bibliografía (referencias) y otros materiales que sean idóneos para los propósitos del estudio, de donde se tiene que extraer y recopilar la información relevante y necesaria para dar cumplimiento al fin del artículo de investigación.

Los criterios de inclusión para la realización de este artículo fueron los que se mencionan a continuación:

- Repositorio de tesis de pregrado, maestría y doctorado.
- Artículos de revisión documental.
- Artículos que contengan temas de descentralización y eficiencia del control fiscal en los territorios.

- Constitución Política de Colombia
- Decretos 403 de 2020 “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*” y 409 de 2020 “*Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales*”,

5. Resultados

En la revisión de literatura, se encontraron diferentes autores que desarrollaron estudios acerca de la eficiencia y alcance del control fiscal en los territorios; se presentan entonces a continuación los resultados y la respectiva discusión de estos.

Sánchez, *et al.*, (2006) realiza una investigación titulada *Control fiscal territorial. Diagnóstico y Perspectivas*, abordando la hipótesis del mejoramiento y la optimización de la eficiencia y eficacia del control fiscal territorial como componente clave para recuperar y fortalecer la confianza ciudadana respecto a la rendición de cuentas de las autoridades locales, la transparencia de la gestión de los recursos públicos, para que el destino de estos sea eficaz en el cubrimiento de las necesidades sociales a cargo del Estado, resaltándolos como requisitos para el fortalecimiento de la democracia local y un mejor desarrollo de la descentralización territorial; además proponen que, la despolitización en la elección de los funcionarios encargados de realizar el control fiscal a nivel territorial, que la financiación sea con recursos propios de los entes territoriales, como también, el mejoramiento a los sistemas de información, indicadores y evaluación, que son aplicados por las contralorías territoriales.

Los autores afirman además que existe una recentralización del control fiscal que va en vía contraria a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 43 de 1993, el estudio determina que de acuerdo al Acto Legislativo No. 1 de 2001 hay una propensión hacia la recentralización del gasto público. De acuerdo a esto, se establece que presentan un estudio detallado de lo que ha sido el control fiscal en los entes territoriales, resaltando que las fallas no permiten cumplir con el principio de eficiencia lo que es verídico, debido a que se encuentran politizadas algunas de estas entidades no permitiendo su transparencia, con lo cual se perpetúan los problemas de corrupción, además que se demuestra un bajo presupuesto para estas y son cada vez más dependientes de la Contraloría General de la República, reduciéndose su independencia.

En cuanto al presupuesto y la baja autonomía que están presentando los entes territoriales de control, se presenta en la **tabla 1** efectuada por Sánchez, *et al.*, (2006) en donde se muestra que entre los años 2001 y 2003 las transferencias de recursos de la nación a los departamentos pasó de

representar el 55% de los ingresos totales a el 65%, es decir que las contralorías territoriales tenían exclusivamente solo competencia sobre el 35% de los recursos, siendo entonces el resto, vigilados por la Contraloría General de la República.

Tabla 1. Recursos exógenos como porcentaje del total de ingresos de los municipios.

Departamentos	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)
Amazonas	68	53	70
Antioquia	35	37	47
Arauca	80	69	83
Atlántico	57	58	65
Bolívar	66	69	73
Boyacá	70	68	74
Caldas	54	52	63
Caquetá	67	68	81
Casanare	70	67	61
Cauca	68	68	79
Cesar	75	69	81
Chocó	83	78	89
Córdoba	71	68	87
Cundinamarca	54	53	57
Guainía	52	50	86
La Guajira	77	74	67
Guaviare	75	74	76
Huila	65	66	78
Magdalena	84	80	86
Meta	63	65	75
N. de Santander	66	69	80
Nariño	66	71	77
Putumayo	81	77	87
Quindío	57	64	70
Risaralda	33	44	60
San Andrés	27	43	32
Santander	51	55	66
Sucre	76	74	87
Tolima	65	61	71
Valle	34	39	48
Vaupés	58	79	88
Vichada	91	78	87
Total General	55	56	65



Nota. Elaboración de la autora en base a Sánchez, *et al.*, (2006)

De acuerdo a esto, Vargas (2012) realiza un estudio titulado *Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente – CGR 1990-2010*, en el cual realiza una aproximación histórica del control fiscal de la Contraloría General de la República y las entes de control territoriales, determinando también, que existen limitaciones presupuestales para estos últimos, y que con respecto a la Ley 617 de 2000 se esperaba un orden a las finanzas territoriales, racionalización y optimización del gasto, sin embargo, se adoptaron una serie de medidas de recorte de presupuestos lo que impide que los entes de control territoriales tengan independencia. Afirma además que, se aumentaron las responsabilidades y la lucha contra la corrupción. Es entonces, que los bajos presupuestos para la contratación de personal e implementación de medidas anticorrupción es cada vez más complejo para los entes territoriales con bajos recursos. La autora presenta como propuesta la supresión de las contralorías territoriales debido a que son ineficientes, lo cual no es viable debido a que se iría en contravía a lo determinado en la Constitución Política (1991) en donde se determina que Colombia es una República Unitaria y Descentralizada, disminuyéndose el fortalecimiento de las democracias locales.

En cuanto a la supresión de las contralorías territoriales, López (2006) presenta soluciones para evitarlo, resaltando el papel que podrían jugar la Contraloría y la Auditoría General de la República en el mejoramiento del control fiscal territorial, por medio de acciones de capacitación, asistencia técnica y un riguroso mecanismo de certificación de las contralorías enfocado a promover la calidad del control fiscal.

En lo que refiere al número de funcionarios en los entes de control territoriales de acuerdo al presupuesto, Villacín y Arroyave (2017) realizan un estudio titulado *Funcionalidad del control fiscal en Colombia*, en donde definen en términos de eficiencia, cómo ha sido el control fiscal en los entes territoriales, en donde indica que las contralorías territoriales con menor presupuesto son las que cuentan con funcionarios menos calificados y con mayor carga de trabajo, en comparación con las contralorías donde manejan mayores presupuestos y por ende con mayor capacidad de efectuar un control fiscal eficiente. Debido a que el ejercicio fiscalizador puede ser más detallado al disminuirse la carga de trabajo por funcionario, Sánchez (2006) también señala que un exceso de carga laboral justifica el mal funcionamiento de algunas de esas contralorías con bajo presupuesto, para las que propone una reubicación con el propósito de fortalecerlas y hacerlas más eficaces. De acuerdo a esto, se propone una reorganización de los entes territoriales para cumplir de forma



eficiente el control fiscal, con medidas que restablezcan la autonomía en el presupuesto para la contratación de personal cualificado o la capacitación del existente y medidas o políticas anticorrupción.

Con respecto a la gestión de talento humano y funcionarios capacitados para el control fiscal, Villacín y Arroyave (2017) de acuerdo a los resultados de una regresión lineal efectuado por estos (estudio cuantitativo), concluyen que, la eficiencia en las políticas y medidas anticorrupción dependen de variables como la gestión del talento humano, de modo que con funcionarios capacitados y con menor carga se tienen mayores resultados en términos de eficiencia para cumplir con el objetivo misional del control fiscal.

Las perspectivas del control fiscal territorial, Delgado (2015) afirma que, están encaminadas a una mayor autonomía, cualificación del personal y un control orientado a resultados por medio de la herramienta del control en tiempo real y que estaría lejos del hoy inconstitucional control previo, corrigiendo así la visión extrema que permite la competencia del control posterior sólo para los actos consumados. De acuerdo a esto, el autor también llega a la conclusión de mayor autonomía en términos presupuestales y una cualificación del personal para efectuar un control fiscal eficiente; sin embargo, la propuesta del control en tiempo real sería estudiar y determinar su funcionalidad para conocer si esta es una medida pertinente a fin de mejorar el control fiscal en los entes territoriales.

El Acto Legislativo 04 de 2019 entre otros, modifica el artículo 267 de la Constitución Política (1991), que en lo que refiere a las contralorías territoriales, estas podrán ser intervenidas con el objetivo de ejercer control desde la Contraloría General de la República sobre la gestión de cualquier entidad territorial, si bien ya se realiza un control y la respectiva certificación a las contralorías territoriales por medio de la Auditoría General de la Nación, esta modificación al artículo antes citado incrementa la centralización y disminuye la autonomía de las entidades territoriales de control. La Contraloría General de la República podría intervenir a una contraloría territorial si existe una insuficiencia de capacidad operativa o de capacidad instalada para cumplir sus funciones eficientemente (Art. 34, Acto Legislativo 04 de 2019), es decir, como se ha mencionado ya, con presupuesto insuficiente. Los municipios con menores recursos propios para la contratación de profesionales idóneos para el ejercicio del control fiscal en sus territorios, pueden llegar a perder su autonomía administrativa.

En la actualidad se tiene que, de acuerdo al Decreto Ley 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal; con fundamento en los reformados artículos 267, 268, 271, 272 Y 274 de la Constitución



Política, se desarrollan las siguientes materias: “i) principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo, ii) el control concomitante y preventivo, iii) el seguimiento permanente al recurso público, iv) la aplicación del control de resultados, el control de gestión y el control financiero, v) el acceso a la información, vi) las facultades sancionatorias y de policía judicial, vii) las competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, viii) la función de certificación de la Auditoría General de la República, ix) la intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales, x) la prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y xi) el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal”². Indicando que “las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Política, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otros órganos de control fiscal.”³

Complementado la anterior norma, el Decreto Ley 409 de 2020 “*Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales*”, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que en uso de las facultades extraordinarias conferidas el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 04 de 2019, se da otro paso importante en materia de estabilidad y fortalecimiento funcional, acorde con el querer del Constituyente Primario cuando plasmó en la Carta Política que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”⁴

6. Conclusiones

Con la revisión de literatura se concluye que, no se ha cumplido a cabalidad con el principio de eficiencia, debido a la forma de elección de los miembros de las contralorías territoriales, se induce a la politización de sus actuaciones, y por ello no se puede realizar esta función de control fiscal con eficacia, permitiendo así, que se perpetúe la corrupción y no se cumpla con el objetivo misional. También se tiene que, un menor presupuesto y una dependencia cada vez mayor a los recursos de la nación, no permite que las contralorías territoriales tengan la autonomía en la

² Decreto 403 de 2020, art.1 Objeto.

³ Párrafo del art. 1 del Decreto 403 de 2020.

⁴ Constitución Política de Colombia, Art. 1.



vigilancia de recursos y por ende la eficiencia que demandan los principios de la función administrativa.

En cuanto a los funcionarios, se verifica que en algunas contralorías con menores recursos, se cuenta con menor número de funcionarios respecto a otros entes territoriales con mayor presupuesto, lo cual afecta el eficiente ejercicio del control fiscal, existiendo una mayor carga para estos, lo cual los hace más ineficientes, además que presentan menores índices en gestión de talento humano, lo que conlleva a que para mejorar este aspecto, debe existir una capacitación y acompañamiento permanente por parte de la Contraloría General de la República además de incrementar el provisionamiento de mayores recursos.

La supresión de las contralorías territoriales no es una solución viable, debido a que sería un retroceso en términos de descentralización y no habría un fortalecimiento de las democracias locales, lo que afectaría a los territorios en cuanto a autonomía y ejercicio del control fiscal sobre los recursos públicos de estos.

7. Recomendaciones

Se recomienda ejercer control social sobre una posible supresión de los entes de control territoriales a fin de no retroceder en términos de descentralización.

Para comprender mejor los avances de los entes de control territorial se recomienda revisar los informes que realiza la Auditoría General de la República a fin de determinar las causas del funcionamiento ineficiente de algunas contralorías y fortalecerlas.

Referencias

Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. 18 de septiembre de 2019. D.O. No. 51080.

Baptista, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGRAW - Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional 114.

Decreto Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. 16 de marzo de 2020. D.O. No. 51258.



Decreto Ley 409 de 2020 “*Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales*”,

Delgado, W. (2015). *¿Hacia una recentralización en Colombia?: Una mirada desde el control fiscal excepcional*. [Trabajo de grado para la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario].

López, C. (2006). *Control Fiscal territorial: fundamento de reforma*. Universidad del Rosario.

Sánchez, C., López, C., Peña, E., y Aldana, D. (2006). Control fiscal territorial. Diagnóstico y perspectivas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 8(2),44-84. ISSN: 0124-0579.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73380204>

Vargas, A. (2012). *Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente – CGR 1990-2010*. [Trabajo de grado para la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia].

Villacín, A., y Arroyave, F. (2017). *Funcionalidad del control fiscal en Colombia*. [Trabajo de grado para la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia].