

EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO (PATRIMONIO PÚBLICO) EN COLOMBIA PARA LOS AÑOS 2012 A 2016.

ALEXANDER ALFONSO AMAYA OVALLE

**Grupo de investigación: Derecho constitucional, Reforma de la
Administración de Justicia y Bloques de Constitución**

INTRODUCCIÓN

La constitución de 1991, establece el control fiscal como una herramienta que se utiliza para vigilar el buen uso de los recursos del estado, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de los fines esenciales del estado, es decir, elemento fundamental para el desarrollo económico, social y político del país, por lo anterior, el objetivo principal de este trabajo es evaluar si las Contralorías están cumpliendo con el deber constitucional de resarcimiento del daño (Patrimonio Público), con eficiencia, eficacia y efectividad a través de los diferentes procesos, procedimiento y controles dispuesto para tal fin.

De igual manera, describir y analizar y precisar la importancia y las características más significativas del control fiscal y su objetivo Constitucional, diagnosticar los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016, cuanto es el monto de los procesos, cuanto se ha recuperado de estos, cuántos de estos procesos se han revocado en lo contencioso administrativo, establecer cuáles son los principales problemas que presentan las contralorías para la recuperación de los recursos público, evaluar el rol y las principales características de la jurisprudencia de las altas cortes que no han permitido el resarcimiento del daño público.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El control fiscal es una función pública que se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y los particulares que manejen recursos públicos, este es realizado por la Contraloría General de la República y las Contraloría Territoriales, aplicando los controles posteriores y selectivos, es decir, le corresponde a las contraloría aplicar los diferentes sistema de control a fin de establecer el correcto manejo de los recursos públicos, y en su defecto establecer la responsabilidad fiscal de los gestores.

En virtud de lo anterior, y al verificar el cumplimiento de las funciones establecida para el resarcimiento del daño patrimonial determinado por las diferentes contralorías, se observa la falta de resultados efectivos en el proceso de jurisdicción coactiva que es el que debe garantizar la reparación de los recursos. De igual manera, se evidencia que no se cuenta con herramientas jurídicas efectivas que permitan la recuperación de los recursos que son objeto de un juicio de responsabilidad fiscal, para sí garantizar la materialización de los fines sociales del Estado.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

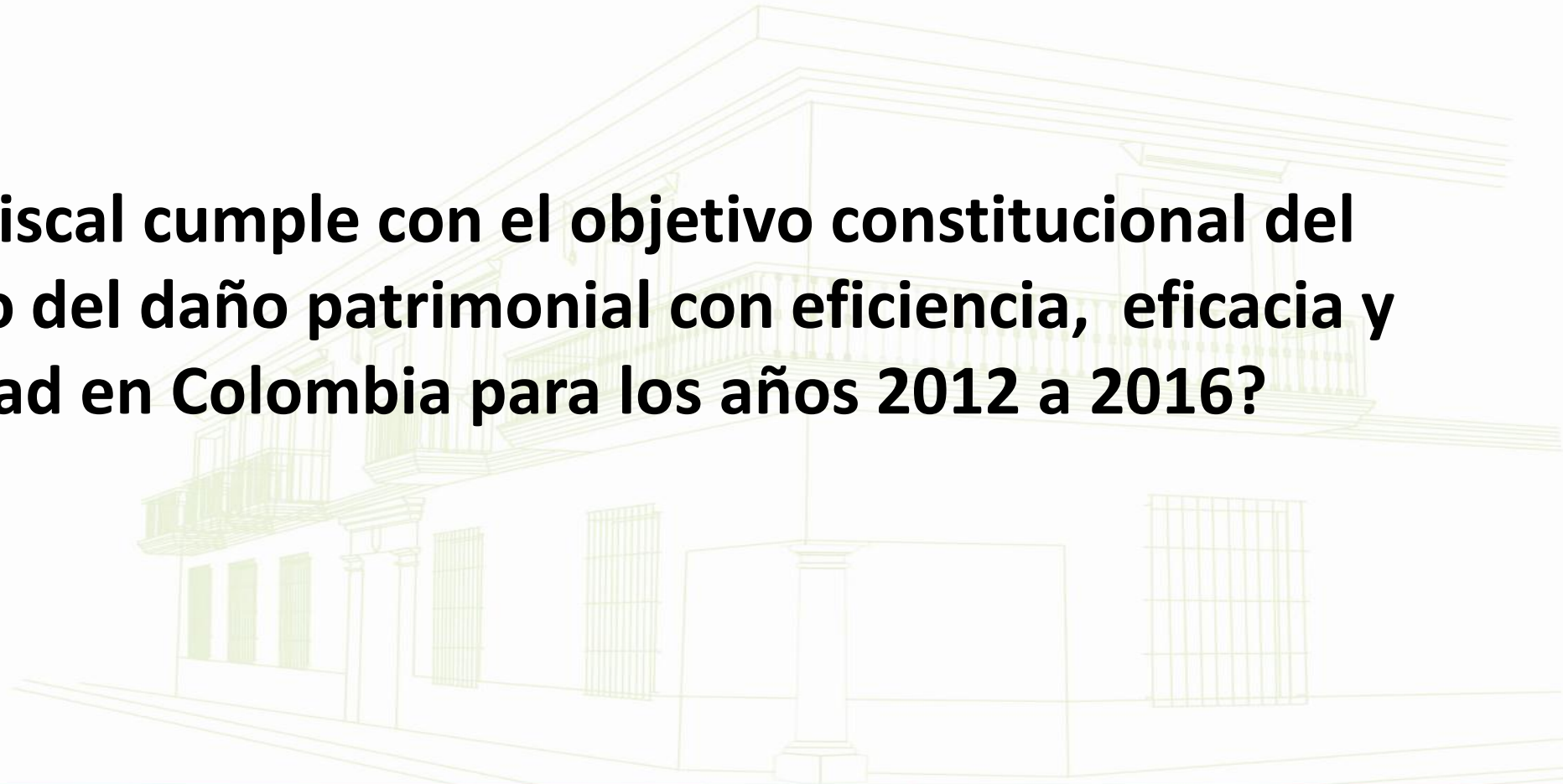
A manera de ejemplo, a continuación el caso de Distrito Bogotá D.C, (Contraloría, 2015) se auditaron los sectores de salud, educación, infraestructura vial, movilidad, vivienda, servicios públicos, seguridad, entre otros, que generaron los siguientes procesos:

Sector	Cantidad Procesos	Monto por procesos (en pesos)
Movilidad	72	290,845,276,143
Hábitat y Ambiente	56	56,326,990,652
Educación	103	41,660,289,862
Gobierno	49	128,439,418,609
Salud	49	20,687,819,964
Servicios Públicos	46	234,677,381,844
Hacienda	32	19,019,496,215
Integración Social	34	13,765,624,791
Desarrollo Económico	47	47,663,769,909
Control Social	97	10,590,541,983
Reacción Inmediata	6	273,280,841,020
TOTAL	591	\$1,136,957,450,994

Para recuperar estos recursos, la contraloría a emitido medidas cautelares de embargos contra el alcalde y otros funcionarios, en las cuentas de ahorro, de los bienes inmuebles no se pudieron establecer medidas cautelares por encontrarse protegidos con la figura de patrimonio de familia, es decir, la contraloría de Bogotá D.C, no va poder recuperar estos recursos a través de la jurisdicción coactiva, máxime cuando. (semana.com, 2017) El defensor del Distrito establece “Esa multa de los procesos de responsabilidad fiscal es ridícula porque alcalde nunca va a poder pagar eso”.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN:

¿El control fiscal cumple con el objetivo constitucional del resarcimiento del daño patrimonial con eficiencia, eficacia y efectividad en Colombia para los años 2012 a 2016?



JUSTIFICACIÓN

En Colombia el sistema de control fiscal muestra resultados negativos, principalmente en los instrumentos de recuperación de los recursos públicos como lo **son procesos de responsabilidad fiscal, a través de la jurisdicción coactiva**. La medición de los resultados de las Contralorías, y específicamente para el tema bajo estudio, lo que se ha evidenciado a nivel estadístico y teórico es que **carece de herramientas jurídicas al momento de resarcir el daño del patrimonio público**, lo anterior, **porque llega en forma de control fiscal posterior y selectivo** en desarrollo de las actividades misionales de control fiscal micro (auditorías), macro (estudios macroeconómicos) y participación ciudadana en el control fiscal.

Adicionalmente, el Auditor General de la república (Muñoz, 2017) "...las contralorías recuperan sólo \$1.500 millones de \$250.000 millones de los recursos públicos "embolatados". Por eso cree que debe cambiarse el modelo, para lo que se requiere una reforma constitucional..." de igual manera estableció que muchas contralorías no tienen los recursos físicos, humanos y tecnológicos, es decir la capacidad instalada para dar respuesta a la problemática de la recuperación de los recursos públicos.

Objetivo general:

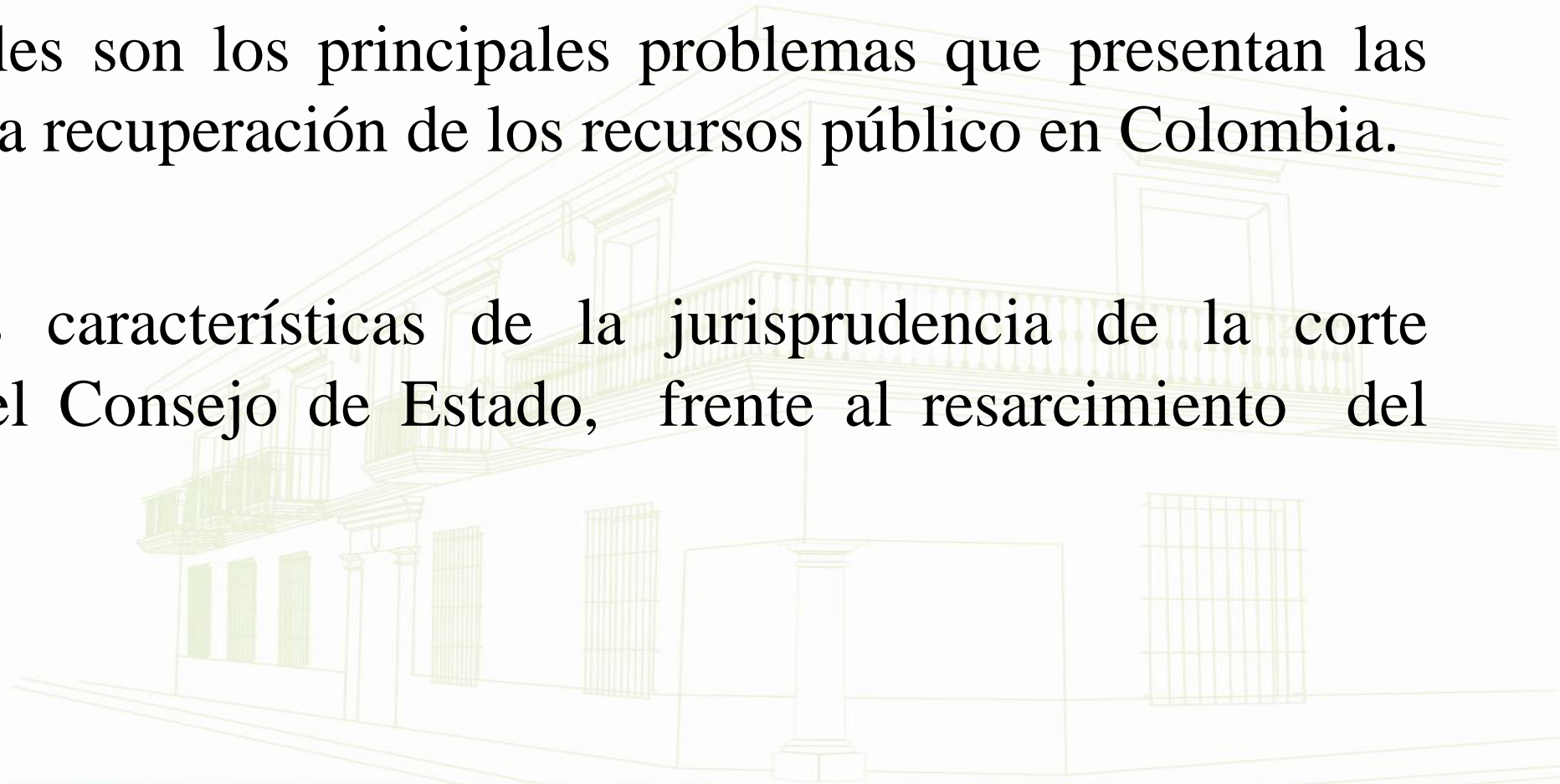
Analizar si el control fiscal cumple con eficiencia, eficacia y efectividad en el resarcimiento patrimonial del patrimonio público en Colombia para los años 2012 a 2016.

Objetivos Específicos:

1. Caracterizar el control fiscal y su objetivo constitucional de resarcimiento del daño fiscal.
1. Diagnosticar los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016.

Objetivos Específicos:

3. Establecer cuáles son los principales problemas que presentan las contralorías para la recuperación de los recursos público en Colombia.
4. Identificar las características de la jurisprudencia de la corte constitucional y el Consejo de Estado, frente al resarcimiento del daño.



MARCO DE REFERENCIA

Marco Teórico

En Colombia dentro de los precedentes del control fiscal contemporáneo encontramos que se institucionaliza la Oficina General de Cuentas en el año 1850, cuya función principal fue crear Código Fiscal donde su objetivo era la rendición de cuentas de forma obligatoria, por parte de los funcionarios y particulares manejan el erario. Con la Misión Kemmerer se creó la Contraloría General de la República en el año 1923, como órgano de control fiscal previo. En 1929, bajo el mismo modelo, se crea la Contraloría de Bogotá. A estos dos órganos de control fiscal se les concede rango constitucional en 1945.

En la nueva Carta política se confirma el carácter constitucional y la autonomía de las Contralorías, con un carácter técnico, que requiere que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se incluya en el ejercicio un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial

(LEE, 2006), En primer lugar, desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. En segundo lugar, el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido. Creemos que esta disposición es sana puesto que la certeza en el daño futuro es una certeza relativa.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Conceptual

Control fiscal: (C-374 DE 1995, 1995) “El control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que aseguren los fines esenciales del estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del estado como son las contralorías.

El proceso de responsabilidad fiscal: (LEY 610, 2000) Es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Gestión fiscal: (LEY 610, 2000) Se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Conceptual

Elementos de la responsabilidad fiscal: (LEY 610, 2000) La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Daño patrimonial al Estado: (LEY 610, 2000) Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías

Elementos de la responsabilidad fiscal: (LEY 610, 2000) La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Conceptual

Daño patrimonial al Estado: (LEY 610, 2000) Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Eficiencia: (Guerra., 2014) Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados, También tiene que ver con el grado o cantidad en que se utilizan los recursos de la organización para realizar un trabajo u obtener un producto.

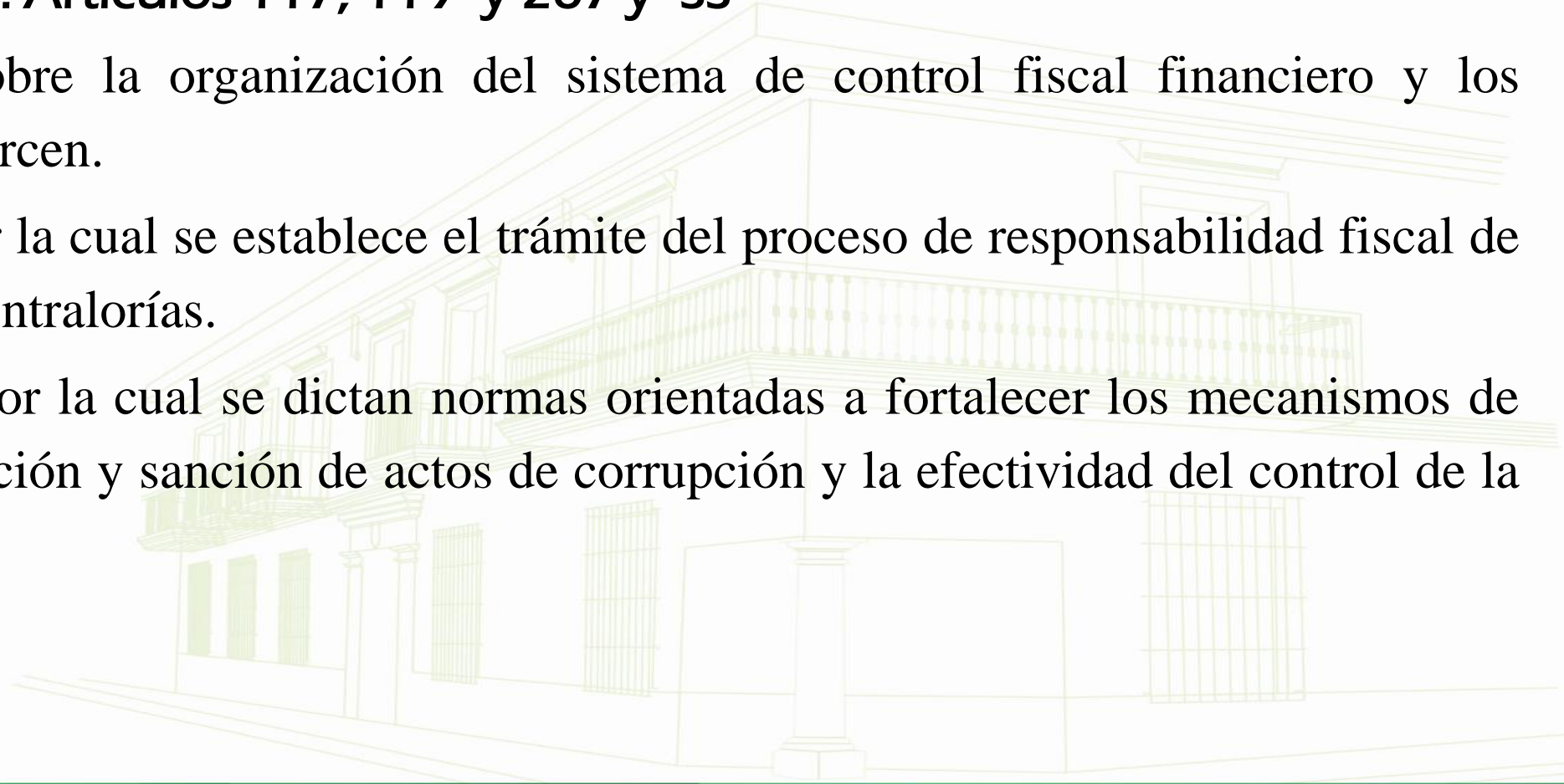
Eficacia: (Guerra., 2014) Grado en el que se realizan las actividades planeadas y se logran los resultados planeados y mide el grado de cumplimiento de los objetivos o metas propuestos por la organización; esto es, mide la capacidad de obtener o lograr resultados. La eficacia se centra en los fine.

Efectividad (Guerra., 2014): Medida en que la gestión permite el logro de los resultados planeados con un manejo óptimo de los recursos y la idoneidad de las metas organizaciones y de qué tan bien se están cumpliendo dichas metas.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Jurídico

- **Constitución Política: Artículos 117, 119 y 267 y SS**
- **Ley 42 de 1993**, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- **Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite del proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- **Ley 1474 de 2011**, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- **Jurisprudencias**



Metodología:

La metodología utilizada es el diseño no experimental o ex post-facto. Se desarrolla sin trabajar, manipular, direccionar o intervenir con las variables independientes por parte del investigador de hechos o fenómenos que ya ocurrieron, otro nombre con que se conoce es investigación ex post facto (los hechos ya ocurrieron), las variables se relacionan de forma natural entre ellas y se analiza la forma en que se presentaron los hechos. En el diseño experimental el investigador establece una situación objeto de estudio sin intervenir las variables que se presenten, o estímulos relacionados.

En virtud de lo anterior, se realizarán las siguientes etapas en la presente investigación:

Investigación previa: la etapa de investigación previa permite determinar el estado actual del problema de investigación y profundizar en el diagnóstico y la sistematización del diseño institucional y funcional del control fiscal territorial; su impacto sobre la cobertura, transparencia, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su misión constitucional y legal.

Sistematización: en esta etapa se realiza el análisis crítico de la estructura orgánica y de la distribución de competencias entre los órganos de distintos niveles de gobierno para concluir con un análisis de la distancia que se percibe entre la teoría implícita en la normatividad y su aplicación en la práctica.

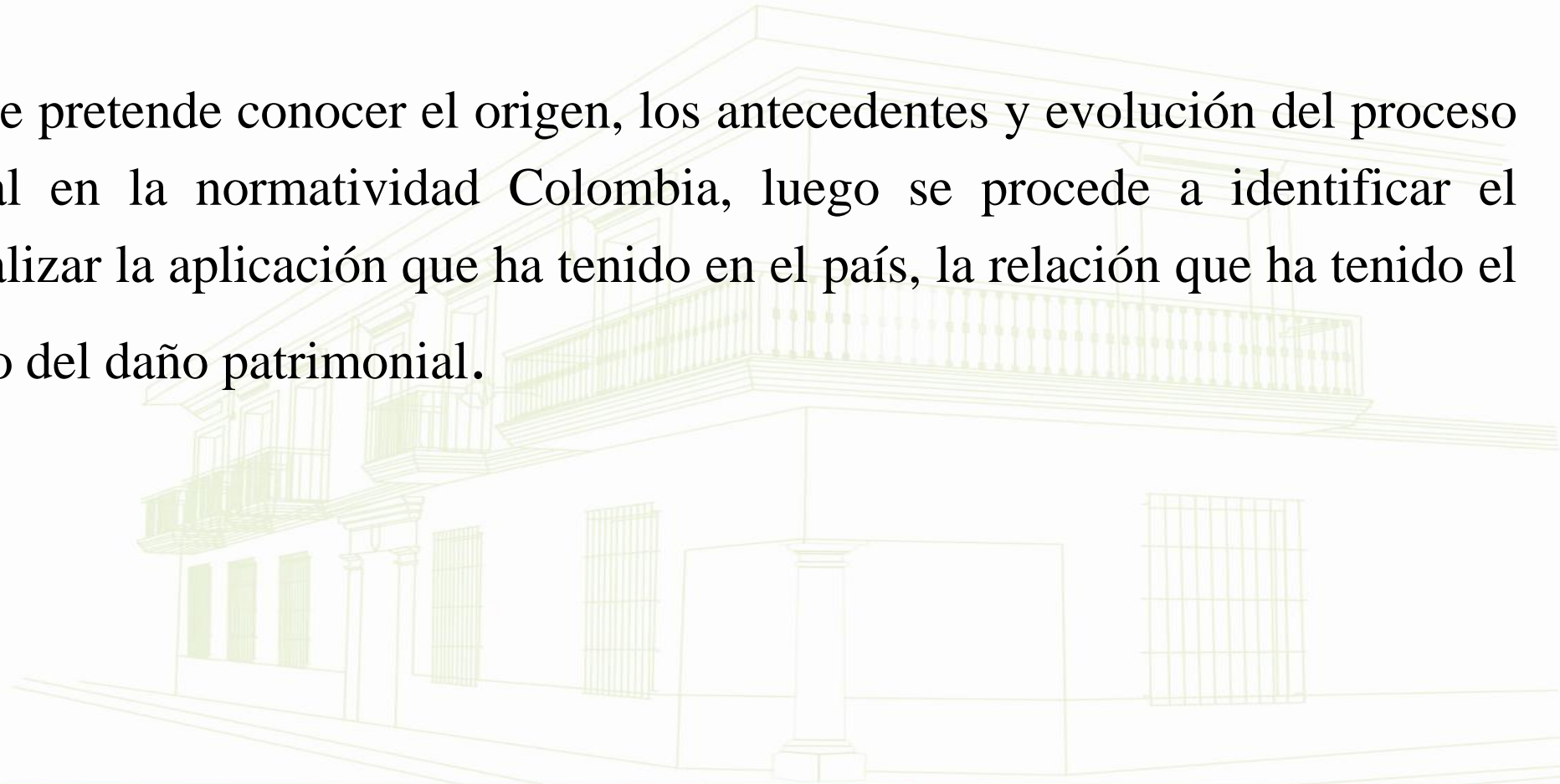
Resultados: a través del análisis y la descripción de los datos se obtuvieron los resultados que permiten mostrar, de manera global, cómo se encuentra la calidad del control fiscal en Colombia.

Propuesta de reforma: presentación de la propuesta de reforma del diseño institucional y de competencias del control fiscal actual.

Resultados Preliminares

1. CAPITULO I – Caracterización de control fiscal.

En este primer capítulo se pretende conocer el origen, los antecedentes y evolución del proceso de responsabilidad fiscal en la normatividad Colombia, luego se procede a identificar el mencionado proceso, analizar la aplicación que ha tenido en el país, la relación que ha tenido el proceso del resarcimiento del daño patrimonial.



Resultados Preliminares

2. CAPITULO II – Diagnostico de los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016.

En este segundo capítulo se conocerá las estadísticas de los procesos con presuntos responsables fiscales, la recuperación de recursos por estos procesos, numero procesos de cobro coactivo , sanciones y multas, el recaudo por cobro coactivo, sanciones y multa, el presupuesto de cada contraloría, el costo del gastos de funcionamientos, se realizaran guarismos para realizar un diagnostico de estas entidades, a manera de ejemplo:

Consolidado Territorial Anual

Presupuesto total destinado al control fiscal: **\$250.000 millones**
Promedio por Contraloría: **\$3.807 millones**

CONTRALORÍA	Promedio de los presupuestos	Promedio recuperado	%
GRANDE	\$11.863	\$384	3,2%
MEDIANA	\$2.685	\$161	6,0%
PEQUEÑA	\$1.378	\$52	3,8%

Mín:
\$0
Máx:
\$6.749 M

PRESUPUESTO CONTRALORÍAS VS RECUPERACIÓN FISCAL



Resultados Preliminares

3. CAPITULO III – Principales problemas que tienen las contralorías para resarcir el daño.

En el tercer capítulo se presentan brevemente la identificación de los principales problemas del sistema de control fiscal en el primer nivel (Contraloría General de la República, contralorías departamentales, distritales y municipales), en el resarcimiento del daño patrimonial, a través de los procesos y procedimientos establecidos para tal fin, ofreciendo un panorama general de dicha problemática sobretodo en el proceso cobro coactivo su funcionamiento y la recuperación de los recursos por este medio.

4. CAPITULO IV – Análisis de jurisprudencia.

En este cuarto capítulo se analiza diferentes sentencias donde las altas cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado) han emitidos fallos que dejan sin efectos las resoluciones de responsabilidad fiscal, a manera de ejemplo:

(SENTENCIA SU-620/96, 1996) Los actores piden que se les ampare el derecho fundamental al debido proceso, ordenando a la Contraloría General de la República -Unidad de Investigaciones- que de manera inmediata retrotraiga la actuación surtida dentro del aludido proceso de responsabilidad fiscal, y se practiquen nuevamente las pruebas allegadas al informativo, dándoles la oportunidad de controvertirlas en la etapa de investigación. Actuación Procesal.

Resultados Preliminares

5. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión se consideraría sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de las Contralorías para la reparación del daño del patrimonio y determinar si en algunas contralorías se observa la falta de resultados efectivos en el proceso de jurisdicción coactiva y multas, incumplimiento de obligaciones legales, falta de actuación en los procesos fiscales y a través de los fallos de las altas cortes (Constitucional y el Consejo de Estado) que dejan sin efectos los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las diferentes contralorías.

Determinar si algunas contralorías no actúan oportuna y diligentemente ante los hallazgos detectados en el proceso auditor para que se puedan tomar a tiempo medidas correctivas y preventivas, y no se caigan en segunda instancia del control fiscal por los malos procedimientos.

GRACIAS!

