

EFICACIA DE LAS ACCIONES DE LA CONTRALORÍA DEL META EN LA LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN PERIODO 2016 A 2019 Y EL IMPACTO DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2019
EN EL CONTROL FISCAL



YAINI VALENTINA DUARTE BENAVIDES



UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2020

EFICACIA DE LAS ACCIONES DE LA CONTRALORÍA DEL META EN LA LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN PERIODO 2016 A 2019 Y EL IMPACTO DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2019
EN EL CONTROL FISCAL

YAINI VALENTINA DUARTE BENAVIDES

Trabajo de grado presentado como requisito para obtener el título de Abogada

Director:
Mg. JULIÁN LEONARDO RIVEROS CRUZ
Magister en Justicia Criminal

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2020

Autoridades Académicas

P. José Gabriel MESA ANGULO, O. P.

Rector General

P. Eduardo GONZÁLEZ GIL, O. P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA O.P.

Rector Sede Villavicencio

P. Rodrigo GARCÍA JARA, O.P.

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

Adm. JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

PhD. SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana Facultad de Derecho

Dedicatoria

**A la memoria de mi madre
(1957 – 2010)**

Agradecimientos

En primer lugar y por encima de todo le doy gracias a Dios por permitir expresarles no solamente mi alivio sino además mi inmensa gratitud por su cálido respaldo en la ejecución de este proyecto. También quiero dar las gracias a mi hermano por aliviar mis neurosis y potenciar al máximo mi tiempo y mis esfuerzos.

En segundo lugar, agradezco, a mi querido mentor el Doctor Julián Leonardo Riveros Cruz, director de la tesis; por incitarme a la construcción del pensamiento jurídico y ser participe en este proyecto, que evidentemente también es suyo y sin su acompañamiento y respaldo aún quedarían meses enteros para terminarlo. Asimismo, agradezco a la Doctora Sonia Patricia Cortes, Decana de la facultad, por avalar el aporte investigativo que puede llegar a ser la elaboración de este trabajo de grado.

No puedo dejar de mencionar al Doctor Fredy Céspedes Villa, extraordinario docente de la cátedra de control fiscal de reconocidas universidades en Colombia y ex director de investigaciones fiscales en la contraloría general, quien me ofreció su apoyo durante la investigación, leyó varias versiones de este proyecto y sus contribuciones, muchas de ellas considerables, siempre fueron aportadas en el momento y el modo oportunos.

A quienes haya podido pasar por alto, mis más sinceras disculpas, a todos y todas, muchas gracias por su apoyo y fortaleza para alcanzar esta meta.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	9
Abstract	10
Introducción	11
Primera Parte. El Rol Del Control Fiscal En La Lucha Contra La Corrupción	14
El Concepto De Corrupción	14
Percepción de Corrupción en Colombia.....	15
Percepción de Corrupción en el Departamento del Meta.....	18
Noticias generadas por el periodismo investigativo del Meta.....	20
El Rol Del Control Fiscal En La Lucha Contra La Corrupción	22
Segunda Parte. Fundamento Constitucional Y Legal Del Control Fiscal.....	24
Instrumentos Constitucionales Y Legales Para El Ejercicio De La Vigilancia Y El Control Fiscal	24
Funciones Misionales De Las Contralorías.....	25
El Proceso Auditor.....	25
Características Del Proceso Auditor.....	25
Auditoría de desempeño.....	26
Auditoría financiera y de gestión.....	26
Auditoría de cumplimiento.....	26
Informes De Auditoría A La Luz De Las Guías Y Directrices Vigentes.....	26
Naturaleza Jurídica Del Proceso Auditor.....	27
Hallazgos.....	27
Indagación Preliminar Y Proceso De Responsabilidad Fiscal.....	28
Impacto De La Reforma Constitucional Al Control Fiscal En El Año 2019	28

Tercera Parte. Organización Y Funcionamiento De La Contraloría General Del Meta30

 Impacto de la reforma constitucional del año 2019 en el fortalecimiento presupuestal y en el cumplimiento de las funciones de la Contraloría del Meta 31

 Cuarta Parte. Acciones De Vigilancia Y Control Fiscal Adelantadas Durante Los Últimos Cuatro (4) Años.....34

 Resultado de los procesos auditores y de los procesos de responsabilidad fiscal durante los años 2016 a 2019 35

 Hallazgos fiscales configurados en los años 2016 a 2019..... 36

 Procesos de responsabilidad fiscal adelantados durante la vigencia 2016 a2019.37

 Recaudo vigencia 2016 a 2019. 38

 Recaudo vigencia 2016 a 2019. 39

Conclusiones Y Recomendaciones.41

Referencias Bibliográficas43

Lista De Tablas

	Pág.
Tabla 1 “Índice de percepción de corrupción a nivel mundial”	16
Tabla 2 Factores para evaluar el nivel de Riesgo de corrupción en los departamentos.....	18
Tabla 3 Rankin de Riesgo de corrupción en los departamentos.	19
Tabla 4 Rankin de Riesgo de corrupción en los departamentos.	19
Tabla 5 Noticias del periodismo investigativo, clasificadas por los sectores de la administración pública.....	21
Tabla 6 Tabla comparativa entre las debilidades de las contralorías y los aspectos que fueron objeto de reforma en el año 2019.....	32
Tabla 7 Tabla de hallazgos.	36
Tabla 8 Tabla de procesos.....	37
Tabla 9 Decisiones de fondo en los procesos de Responsabilidad Fiscal.....	38
Tabla 10 Recaudo efectuado.....	39
Tabla 11 Consolidado beneficios del control fiscal.....	40

Resumen

En este estudio se exponen los resultados de la investigación de diferentes fuentes documentales encaminadas al control de los recursos públicos en relación de los procesos disciplinarios fiscales generados por la contraloría del Meta, frente a las acciones administrativas de contratos, recaudos y procedimientos como parte de la gestión pública en la lucha anticorrupción. . Durante el proceso investigativo se organizó un estado del arte para brindar una contextualización de los referentes fiscales basado en la aplicabilidad de tres fases de aproximación al control fiscal dados en Colombia. En una primera parte se analizan los conceptos de corrupción y las percepciones generadas acerca de los diversos episodios ocurridos a nivel nacional y en especial en el Departamento del Meta, en ella se evidencia la incidencia del rol de control generado por la contraloría para estos casos particulares. En una segunda fase enmarca las condiciones y directrices jurídicas y constitucionales que tiene la función de la contraloría y su alcance normativo. Durante la tercera fase se identificó la organización y funcionamiento de la Contraloría General Del Meta, al igual que las reformas constitucionales que impactan la participación de la misma en los procesos administrativos. Por último se analiza en una cuarta fase donde se adelanta una revisión de las acciones realizadas por la Contraloría General Del Meta, sus hallazgos y los alcances fiscales a los que hubiese lugar, al igual que las conclusiones como resultado de la investigación.

Palabras Claves: Percepción, corrupción, actuación, control, fiscal.

Abstract

This study presents the results of the investigation of different documentary sources aimed at the control of public resources in relation to the fiscal disciplinary processes generated by Contraloría Meta, against the administrative actions of contracts, collections and procedures as part of the public management in the fight against corruption. During the investigative process, a state of the art was organized to provide a contextualization of the fiscal references based on the applicability of three phases of approach to fiscal control given in Colombia. In the first part, the concepts of corruption and the perceptions generated about the various episodes that occurred at the national level and especially in the Department of Meta are analyzed, in it the incidence of the control role generated by the comptroller for these particular cases is evidenced. In a second phase, it frames the legal and constitutional conditions and guidelines that the role of the comptroller has and its regulatory scope. During the third phase, the organization and operation of the Contraloría General Meta was identified, as well as the constitutional reforms that impact its participation in administrative processes. Finally, it is analyzed in a fourth phase where a review of the actions carried out by the Contraloría General Meta is carried out, its findings and the fiscal scope to which it may be applicable, as well as the conclusions as a result of the investigation.

Keywords: Perception, corruption, performance, control, fiscal.

Introducción

Uno de los principales problemas de la gran mayoría de los países del mundo es la corrupción, fenómeno que diezma la legitimidad y la confianza en el Estado, inclusive se ha estimado que si no se controla, puede llevar a hacer inviable la gobernabilidad del estado, por cuanto conlleva que cuantiosos recursos destinados a las inversiones públicas terminen en poder de personas inescrupulosas que se apoderan de ellos, en desmedro de la cantidad o calidad de los bienes servicios suministrados a la comunidad.

Colombia no es ajena a este fenómeno, puesto que los estudios internacionales comparados muestran que la percepción de corrupción la ubican en el puesto 37 entre 180 países del mundo. El índice asigna sus puntuaciones de acuerdo con una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (transparencia elevada), esto significa que el país se encuentra en un índice con tendencia a mayor corrupción.

La situación, al parecer, tiende a agravarse, por cuanto en el año 2020 fue divulgado un nuevo índice de corrupción divulgado por la página web U.S. News, en la cual se señaló que Colombia ocupó el primer lugar en corrupción, según encuesta realizada a 20.000 expertos y empresarios (Diario El Tiempo, 2020), los encuestados respondieron qué tanto relacionaban el término “corrupto” con los países nombrados en el ranking,

Para luchar contra este flagelo, la estructura constitucional colombiana ha creado dos órganos de control, de naturaleza administrativa y una instancia de investigación penal. Los órganos de control, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Política son la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (conformado por la Procuraduría General de la Nación, la defensoría del pueblo y las personerías municipales).

Ante la existencia de diferentes estudios de la academia y de los mismos organismos de control fiscal, en los cuales se indica la existencia de debilidades por parte de las contralorías para la investigación del daño al patrimonio público ocasionado con dolo o culpa grave por parte de los servidores públicos y de los particulares que administrar recursos públicos, durante el año 2019 se profirió el Acto Legislativo 04 que modificó los cimientos de este sistema y estableció nuevas herramientas para la lucha contra la corrupción. La investigación determinará si dichos instrumentos son idóneos para mejorar los resultados de las contralorías.

Uno de los principales aspectos avocados por la reforma, es la incorporación de la función de advertencia, como instrumento de rango constitucional, para que las contralorías no solo se limiten a investigar los daños que acaecieron, sino también, y con mejor criterio, adviertan, antes de que este se concrete, para que las entidades tomen medidas para evitarlo.

Esta reforma es de gran trascendencia en el control fiscal, puesto que se constituye en un nuevo hito en la historia del control fiscal: el primer hito lo constituye la existencia de un control previo, que tuvo vigencia desde el nacimiento del control fiscal al lograrse la independencia, ejercido por un Tribunal de cuentas colegiado, el cual funcionó hasta el año 1923, fecha en la cual se instauró una Contraloría Unipersonal, similar a la que funciona actualmente. Esta Contraloría ha cumplido sus funciones con dos modelos de control fiscal, uno previo que se aplicó entre los años 1923 a 1991, un control posterior y selectivo que se ha desarrollado entre los años 1991 y 2019, y, por último, el nuevo hito, constituido por un control posterior y selectivo que, además, en casos especiales, puede ser preventivo y concomitante, de acuerdo a lo indicado en la reforma constitucional del año 2019.

Este último cambio de modelo, que parece ser sutil, realmente significa una transformación radical en la forma de ejercer vigilancia a los recursos públicos, puesto que permite que la contraloría esté presente en forma preventiva y efectúe el análisis de la gestión de las entidades públicas, en forma simultánea con las actuaciones que ejecutan los servidores públicos, realizando advertencias, cuando considere que existe riesgo de pérdida en los recursos públicos.

Desde el punto de vista orgánico, la reforma del año 2019 conservó la estructura del sistema de control fiscal en Colombia, el cual está conformado por una Contraloría Central, denominada Contraloría General de la República y varias contralorías territoriales, denominadas contralorías departamentales, distritales y municipales. Este esquema en Colombia ha sido objeto de permanentes cuestionamientos, en cuanto a su eficacia, puesto que se ha indicado que sus resultados son relativos, y que, en gran parte, las causas son la falta de recursos de las contralorías para ejercer sus funciones y el origen político y no técnico de los contralores territoriales. Ello ha generado como consecuencia que se haya realizado varios intentos de suprimir las contralorías territoriales y fusionarlas con la Contraloría General de la República, siendo el último, el proyecto de Acto Legislativo radicado el 20 de julio de 2020. Con la reforma constitucional de 2019, se

han consagrado varias pautas que pretenden mejorar los resultados de las contralorías territoriales, aspectos que serán objeto de análisis.

La investigación contendrá tres frases, en la primera de ellas haremos una aproximación al concepto de corrupción y a la percepción que existe sobre este aspecto, tanto a nivel nacional, como a nivel del Departamento del Meta. De igual forma indagaremos sobre los sectores de la administración pública sobre los cuales se han realizado cuestionamientos por presuntos manejos irregulares del patrimonio público, consultando para ello las noticias del periodismo investigativo.

Posteriormente analizaremos el control fiscal, como instrumento de vigilancia y control a la corrupción administrativa, evaluando la eficacia que han tenido las acciones de la Contraloría del Meta, durante el periodo 2016 al 2019 en la lucha contra la corrupción.

Por último, se analizará el impacto de la reforma constitucional del control fiscal realizada en el año 2019, con el objetivo de determinar si los aspectos allí contemplados están efectivamente orientados a mejorar los resultados del control fiscal en la lucha contra la corrupción, en especial frente a las contralorías territoriales.

Primera Parte. El Rol Del Control Fiscal En La Lucha Contra La Corrupción

El Concepto De Corrupción

Por tratarse de un fenómeno de repercusión mundial, existen diversas definiciones de corrupción, gran parte de dichas definiciones vinculan este fenómeno al ejercicio de la función pública, y preferentemente la interpretan como la utilización de la autoridad para obtener beneficios personales en violación al interés público. Ahora bien, este tipo de definición, suele circunscribir el fenómeno de la corrupción al ámbito estatal, pero este fenómeno, no es sólo un problema del sector público, sino también de la criminalidad de los actores económicos, por lo que debe ser comprendida esencialmente como “un poder oculto que define las relaciones recíprocas entre la economía y la política” (Biscay, 2006).

La palabra corrupción, proviene del adjetivo “*corruptus*”, que significa, en latín “*estropeado, descompuesto o destruido*” y soportados en que, en el lenguaje social, corrupción significa “*deterioro moral*”. En consecuencia, esas definiciones no limitan dicha actividad a la esfera de lo público: “también puede ocurrir en la esfera privada”.

En consecuencia, la corrupción no se reduce a una transferencia de recursos del ámbito público al privado o al usufructo de la autoridad pública para obtener ventajas personales, sino que constituye en términos criminológicos más amplios “una interacción que se aparta de las expectativas normativas” (Brindisi, 2017)

Una vez hechas las anteriores precisiones, nos adentraremos al concepto de corrupción en la gestión de recursos públicos. Para el profesor colombiano Misas Arango (2004), se puede concluir que el acto es corrupto cuando cumple las siguientes condiciones:

Un acto de corrupción exige que el sujeto activo ostente un cargo o dignidad pública, se trata de una “violación de un deber posicional”. Quienes se corrompen, transgreden o provocan la transgresión del ordenamiento jurídico que rige el cargo que ostentan o la función que cumplen.

La corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar en varios de estos niveles a la vez, no se manifiesta generalmente a través de actos públicos y para que exista un acto de corrupción, debe existir siempre la expectativa de obtener un beneficio de carácter económico, o de otro tipo.

Con las anteriores precisiones, y para los efectos de esta investigación, definiremos la corrupción en el manejo de los recursos públicos así:

Conducta abusiva e ilegítima de una posición o dignidad pública, con el fin de obtener un beneficio para sí o para un tercero, y que se origina en la ausencia de criterios éticos y morales en el manejo de los bienes públicos (Duarte, 2020)

Percepción de Corrupción en Colombia

Una vez conocido el significado y alcance del concepto de “corrupción”, procederemos a continuación a estudiar la “percepción de corrupción” en los diferentes niveles, empezando por el estudio que anualmente se realiza a nivel mundial por parte de la organización no gubernamental Transparencia Internacional (Transparencia por Colombia, 2020), quien utiliza como insumo la opinión de expertos y empresarios, y con esta información elabora un índice para calificar la mayor o menor percepción de corrupción en los países. Esta forma de medir la corrupción desde el punto de vista de su percepción ha tenido acogida, tanto que, en los diferentes estudios académicos u oficiales se cita como referencia.

A continuación, se presenta una tabla comparada del “índice de percepción de corrupción” a nivel mundial, tomando como referencia los años 2012, 2018 y 2019, en donde se observa que Colombia ocupó durante los años 2012 y 2018 la posición 36 y durante el año 2019 ocupó la posición 37, entre 180 países evaluados, en donde el IPC le asigna una puntuación a 180 países y territorios en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público:

Tabla 1 “Índice de percepción de corrupción a nivel mundial”

Índice de Percepción de la Corrupción 2012			Índice de Percepción de la Corrupción 2018			Índice de Percepción de la Corrupción 2019		
–Transparencia Internacional–			–Transparencia Internacional–			–Transparencia Internacional–		
Posición	País	Puntaje	Posición	País	Puntaje	Posición	País	Puntaje
1	Dinamarca	90	1º	Dinamarca	88	1º	Dinamarca	87
1	Finlandia	90	2º	Nueva Zelanda	87	1º	Nueva Zelanda	87
1	Nueva Zelanda	90	3º	Suiza	85	3º	Finlandia	86
4	Suecia	88	3º	Finlandia	85	4º	Singapur	85
5	Singapur	87	3º	Suecia	85	4º	Suecia	85
9	Canadá	84	3º	Singapur	85	4º	Suiza	85
15	Barbados	76	7º	Noruega	84	7º	Noruega	84
19	Estados Unidos	73	8º	Países Bajos	82	8º	Países Bajos	82
20	Chile	72	9º	Canadá	81	9º	Alemania	80
20	Uruguay	72	9º	Luxemburgo	81	9º	Luxemburgo	80
69	Brasil	43	11º	Alemania	80	11º	Islandia	78
53	Bahrain	51	57º	Eslovaquia	50	59º	Eslovaquia	50
94	Colombia	36	99º	Colombia	36	96º	Colombia	37
105	México	34	105º	Brasil	35	96º	Etiopía	37
165	Haití	19	114º	Ecuador	34	96º	Gambia	37
165	Venezuela	19	168º	Venezuela	18	106º	Brasil	35
174	Afganistán	8	178º	Sudán del Sur	13	176º	Venezuela	16
174	Corea del Norte	8	178º	Siria	13	179º	Sudán del Sur	12
174	Somalia	8	180º	Somalia	10	180º	Somalia	9

NOTA. Percepción sobre la corrupción en diferentes países comparado entre tres periodos del año 2012, 2018 y 2019. Basado en datos tomados de organización no gubernamental “Transparencia Internacional” “Adaptado de: (Transparency International, 2019)

De acuerdo al estudio mencionado, el índice 100 significa inexistencia de corrupción y el índice de cero -0-, significa corrupción elevada. Los países que tienen la menor percepción a la corrupción son Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. Obsérvese que este índice es obtenido en los países que tienen una mayor calidad de vida y unas instituciones gubernamentales sólidas, por el contrario, os que tienen la mayor percepción de corrupción son Somalia, Sudan del Sur, las dos Coreas y Siria, algunos hacer parte del cuerno africano (Somalia), una de las regionales más pobres del planeta y otros (Siria) hacen parte del bloque de países afectados por permanentes conflictos internos que han afectado su estabilidad política y sus economía.

Un índice intermedio de 50 equivale a un punto equidistante, en el que no se logran índices altos ni bajos. Esta puntuación la obtuvo Eslovaquia durante los años 2018 y 2019. Los países que están con un puntaje sobre el 50 tienen una tendencia a índices bajos de corrupción y, por el contrario, los que están por debajo del 50 tienen una tendencia a mayor corrupción, bloque de países dentro del cual se encuentra Colombia y Brasil, y Venezuela con una mayor tendencia.

Las siguiente es la principal conclusión que arroja el estudio de “Transparencia por Colombia, Capítulo Transparencia Internacional”, vigencia 2019:

El Índice de Percepción de la Corrupción 2019 revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción. Nuestro análisis sugiere que,

para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones (Transparency International, 2019)

Para reducir la Corrupción, se recomendó en este estudio las siguientes estrategias:

- Fortalecer sus sistemas de control.
- Limitar la influencia de los grandes capitales en la política.
- Garantizar una amplia participación en los procesos de toma de decisiones.
- Las políticas públicas y los recursos no deben estar condicionados por los poderes económicos o por la influencia política, sino por las consultas justas y la distribución imparcial del presupuesto.

Esta posición de Colombia, arrojada en el diagnóstico señalado, con tendencia a mayor corrupción, no difiere de las opiniones de los mismos entes de control, como se puede observar en la manifestación que hizo la misma Procuraduría General de la Nación, quien indicó en el año 2011 que “12 billones de pesos del total de la contratación se quedan en la corrupción” (Procuraduría General de la Nación, 2011). En el año 2017 señaló que “este flagelo le cuesta al país 50 billones de pesos al año: casi un billón de pesos por semana” (Diario El Tiempo, 2017); por su parte la Contraloría indicó en el año 2017, que “La corrupción en Colombia se cuantifica en 30 o 40 billones de pesos” (Diario El Tiempo, 2017).

Durante el año 2020, los mismos organismos de control han alertado sobre “la presunta corrupción con la contratación por la emergencia sanitaria por el covid-19”, la cual originó que la Procuraduría General de la Nación tomara acciones inmediatas como la suspensión de un Gobernador y de un alcalde y el inicio de procesos disciplinarios contra 14 gobernaciones, 70 en 55 municipios y 24 en otras entidades del orden nacional y territorial. Estas investigaciones se originan por diferentes hechos, en su mayoría relacionados con la contratación pública para adquirir bienes y servicios para atender la emergencia: 40 procesos, por sobrecostos en la adquisición de mercados; 28 por sobrecostos en adquisición de elementos de protección (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Por su parte la Contraloría manifestó que durante la emergencia ha emitido 396 alertas por presuntos sobrecostos por \$39.448 millones, en contratos cuyo monto total es de \$506.000 millones. En cumplimiento de su nueva función de realizar control concomitante y preventivo, ese Ente de control indicó que las alertas de la Contraloría generaron como resultado que las administraciones procedieran a “renegociar contratos” que inicialmente valían \$129.226

millones, gracias a lo cual su monto se redujo a \$80.233 millones. (Contraloría General de la República, 2020).

Como principal conclusión a este primer capítulo de la investigación, se observa que la opinión de los expertos, empresarios y los mismos organismos de control, es que en Colombia existen unos índices de corrupción que, si bien no están cerca a los países más corruptos, según el estudio, si se encuentra en el bloque de los países con tendencia a una mayor corrupción. Ante esta situación cobran vigencia las recomendaciones de la organización Transparencia internacional, dentro de las cuales se destaca la necesidad de fortalecer dichos organismos de control.

Percepción de Corrupción en el Departamento del Meta.

Procederemos a continuación a analizar la percepción de corrupción en el Departamento del Meta, para tales efectos, tomaremos como referencia el diagnóstico realizado por la organización no gubernamental “Transparencia por Colombia, Capítulo Transparencia Internacional”, en relación con las vigencias 2013-2014 y 2015-2016, que analizó dicho aspecto en las 32 gobernaciones del país.

En ese estudio se calificaron los factores relacionados a continuación, que arrojaron los siguientes resultados:

Tabla 2 Factores para evaluar el nivel de Riesgo de corrupción en los departamentos.

VISIBILIDAD	INTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN
Indicador	Indicador	Sistema de atención al ciudadano
Divulgación de la información pública	Políticas y medidas anticorrupción	Rendición de cuentas a la ciudadanía
Divulgación de la gestión administrativa	comportamiento ético	Participación y Control Social
Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	Gestión de la planeación	Control institucional
Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano	Gestión de la contratación pública	Control interno de gestión y disciplinario
	Gestión del Talento Humano	

NOTA. Datos tomados del estudio: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. Adaptado de. (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), 2014). por Yaini, Duarte, 2020

El estudio arrojó como resultado que durante el periodo 2013-2014 cuatro (4) gobernaciones, incluida la del Meta, tenían en ese momento riesgo de corrupción moderado, y seis (6) gobernaciones tenían un riesgo de corrupción muy alto. La calificación del periodo 2015-2016 arroja que la Gobernación del Meta, continúa con riesgo moderado, pero mejoró su percepción al pasar del puesto 4 al puesto 2:

Tabla 3 Rankin de Riesgo de corrupción en los departamentos.

RANKIN	DEPARTAMENTO	NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN	RANKIN	DEPARTAMENTO	NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN
2013-2014			2015-2016		
1	Gobernación de Antioquia	Moderado	1	Gobernación de Antioquia	Moderado
2	Gobernación de Santander	Moderado	2	Gobernación de Meta	Moderado
3	Gobernación de Caldas	Moderado	3	Gobernación de Santander	Moderado
4	Gobernación de Meta	Moderado	4	Gobernación de Tolima	Moderado
27	Gobernación de Putumayo	Muy alto	27	Gobernación del Amazonas	Muy alto
28	Gobernación de Guajira	Muy alto	28	Gobernación del Guainía	Muy alto
29	Gobernación de Vaupés	Muy alto	29	Gobernación de La Guajira	Muy alto
30	Gobernación de Chocó	Muy alto	30	Gobernación del Chocó	Muy alto

NOTA. Datos tomados del estudio: *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Adaptado de. (*Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)*, 2014). por Yaini, Duarte, 2020

La organización no gubernamental “Transparencia por Colombia, Capítulo Transparencia Internacional” también evaluó la gestión de las contralorías territoriales, encontrando que para el periodo 2013-2014 dos (2) entidades de control fiscal se encontraban en nivel de riesgo moderado de corrupción, (dentro de la cuales se encuentra la Contraloría del Meta), doce (12) contralorías en riesgo medio, diez (10) en riesgo alto y ocho (8) en riesgo muy alto.

Para el periodo 2015-2016 cinco (5) entidades de control fiscal se encuentran en nivel de riesgo moderado, once (11) contralorías se encuentran en riesgo medio, (dentro de la cuales se encuentra la Contraloría del Meta que ocupa el puesto 6°), trece (13) contralorías en riesgo alto y tres (3) en riesgo muy alto:

Tabla 4 Rankin de Riesgo de corrupción en los departamentos.

RANKIN	CONTRALORÍA	NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN	RANKIN	DEPARTAMENTO	NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN
2013-2014			2015-2016		
1	Contraloría del Huila	Moderado	1	Contraloría del Huila	Moderado
2	Contraloría de Meta	Moderado	2	Contraloría de Cundinamarca	Moderado
3	Contraloría de Guaviare	Medio	3	Contraloría de Risaralda	Moderado
4	Contraloría de Antioquia	Medio	4	Contraloría de Quindío	Moderado
29	Contraloría de Guainía	Muy alto	5	Contraloría del Cauca	Moderado
30	Contraloría del Chocó	Muy alto	6	Contraloría del Meta	Medio
31	Contraloría de Vaupés	Muy alto	31	Contraloría de Guainía	Muy alto
32	Contraloría de Amazonas	Muy alto	32	Contraloría del Amazonas	Muy alto

NOTA. Datos tomados del estudio: *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Adaptado de. (*Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)*, 2014). por Yaini, Duarte, 2020

Como se observa, la percepción de corrupción en la Contraloría del Meta pasó de un segundo lugar con riesgo moderado en el periodo 2013-2014 a un con riesgo medio en un puesto 6°, lo que significa que se incrementó la percepción de corrupción.

Durante el periodo 2016-2018, la misma organización no gubernamental “Transparencia por Colombia, Capítulo Transparencia Internacional”, realizó un estudio denominado “Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia”, en el cual, sin incluir una calificación de percepción de corrupción por gobernaciones y contralorías, realizó una investigación y

seguimiento del fenómeno de la corrupción en Colombia (Transparencia por Colombia, 2020). Para dicho estudio esta organización se nutrió de dos fuentes de información, la primera de ellas, el “periodismo de investigación”, al cual le reconocen un “valioso aporte”, por ser “cada vez más agudo y dotado de mejores herramientas”, la segunda fuente que utilizaron es la información suministrada por los órganos de control e investigación.

De este estudio se destacan los siguientes aspectos: i) Entre enero de 2016 y julio de 2018, hubo 207 hechos de corrupción (de 327 reportados por la prensa), por cuantía de cerca de \$ 17,9 billones. Para efectos de tener un referente, se recordó que esta suma equivale “a la mitad del presupuesto de inversión del gobierno nacional en el sector educativo durante 2018”, ii) la mayor cantidad de hechos de corrupción suceden en el sector público gubernamental (73 %), seguido de hechos en el sector privado (9 %) y por último, un pequeño segmento en el sector público judicial (7 %), iii) los sectores más afectados del sector público gubernamental son educación (16%), Infraestructura y transporte (15%) salud (14) y la función pública obtuvo un 12%.

El estudio por regiones indica que el 45 % de los hechos de corrupción registrados se originaron en cinco (5) departamentos del país Santander (14 %), Atlántico (10 %), Valle del Cauca (8 %), Bolívar (7 %) y Antioquia (6 %). Las ciudades donde se registra la mayor cantidad de hechos son Bogotá (7 %), Barranquilla (7 %), Bucaramanga (6 %), Cartagena (6 %) y Medellín (3 %).

La conclusión a que arribamos al culminar este análisis, es que durante los años 2016 a 2018, los estudios mencionados basados en noticias del periodismo investigativo y de los organismos de control, no genera una alerta importante por la existencia de hechos de corrupción en el Departamento del Meta, lo que no sucede respecto de los demás departamentos mencionados en este capítulo de la investigación.

Noticias generadas por el periodismo investigativo del Meta

Siguiendo la misma metodología utilizada por la organización no gubernamental Transparencia por Colombia, Capítulo Transparencia Internacional consideramos importante hacer una reseña de las principales noticias generadas por el periodismo investigativo, lo cual permitirá que la investigación cuente con los referentes necesarios para entender la trascendental misión que tienen las contralorías del país, para prevenir y sancionar las conductas irregulares relacionadas con el manejo indebido del patrimonio público. Es importante precisar que el objetivo de la

relación que se presenta a continuación es únicamente determinar los sectores económicos más sensibles en cuanto a presuntas conductas corruptas en el departamento del Meta:

Tabla 5 Noticias del periodismo investigativo, clasificadas por los sectores de la administración pública.

Hechos	Sector	Fecha de los hechos	Fuente	Estado de a investigación
Concentración de licitaciones para obra del departamento en un solo proveedor	-Infraestructura --- Servicios Públicos Domiciliarios -Vivienda	2017	Diario el Tiempo. 21 de septiembre 2016. Diario el Tiempo. 18 de septiembre 2017	Imputación de cargos penales
Construcción Refinería del Meta	Minas y energía	2013	Diario el Tiempo. 18 de septiembre 2017. / ViveelMeta.com agosto 2019	Indagación Fiscalía
Atención médica virtual en el departamento no cumplió con sus objetivos	Salud	2009	ViveelMeta.com agosto 2019	Indagación Fiscalía
Hospital departamental. Especialistas en Pediatría y ginecológica que no tenían título.	Salud	2011	ViveelMeta.com agosto 2019	Denuncia
La cancha de tejo más cara del país	Deporte		ViveelMeta.com agosto 2019	Indagación Fiscalía
Megacolegios en Granada en un terreno sin título	Educación		ViveelMeta.com agosto 2019	Indagación Fiscalía
Irregularidades-en-pae-del-meta. Sobrecostos	Educación – alimentación	2014	EL PAIS https://www.elpais.com.co/colombia/formulan-cargos-contra-alan-jara-por-irregularidades-en-pae-del-meta.html BLU RADIO https://www.bluradio.com/judicial/los-detalles-de-contratos-del-pae-en-el-meta-por-los-que-investigacion-alan-jara-191220-ie412	Formulación de cargos
517 viviendas para indígenas vulnerables, que no se construyeron	Vivienda	2019	ViveelMeta.com agosto 2019	
Sobrecostos y deficiencia en contratación del Instituto de Cultura, detectados por la Contraloría del Meta	Cultura	2018	https://www.agendahoy.co/2018/01/detrimento-sobrecostos-y-deficiencia-en.html	
Presuntos sobrecostos en la compra de los elementos médicos para el hospital la ese solución salud	Salud	2018	Periódico del Meta. https://periodicodelmeta.com/se-mueve-caso-por-irregularidades-en-contratacion-de-equipos-medicos-en-el-meta/	Capturas. Fiscalía General de la Nación
Sobrecostos en la compra de camioneta y 10 motocicletas. Mapiripan	Compra de Equipo	2018	https://prensalibrecajanare.com/meta/35003-destituido-exalcalde-del-meta-por-sobrecosto-en-compra-de-motocicletas-y-una-camioneta-4x4.html	Destitución e inhabilidad del alcalde por 16 años
Presuntas irregularidades en conectividad escolar. Acacias (Meta)	Educación	2020	El nuevo siglo. https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-hallan-mega-irregularidades-en-conectividad-escolar	indagación preliminar

NOTA. Relación de Fuentes secundaria de información relacionados con hechos de corrupción en el departamento del Meta. Por Yaini, Duarte, 2020

Como se observa, esta pequeña reseña de noticias publicadas por el periodismo investigativo del Meta, arriba a la misma conclusión que llegó la organización Transparencia por

Colombia, según la cual, los sectores más afectados por hechos irregulares relacionados con el manejo del presupuesto público son los de educación, Infraestructura y transporte y salud.

El Rol Del Control Fiscal En La Lucha Contra La Corrupción

Una vez analizado el concepto de corrupción y conocer sobre la percepción de corrupción a nivel nacional y del departamento del Meta, y lo importante que es para los estados su control, con miras a procurar mayor legitimidad en sus instituciones, procederemos a examinar la gestión de la Contraloría del Meta frente a hechos de corrupción, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de los organismos de control, es precisamente prevenir y castigar las prácticas corruptas. Lo anterior, de acuerdo al artículo 117 de la Constitución política que le asigna a las Contralorías la misión de hacerle frente al fenómeno de la corrupción y reprimir y sancionar, y junto con la Secretaría de la Transparencia como organismo del Gobierno central, y con la Fiscalía General que investiga las prácticas corruptas cuando adquieren la categoría de conducta punible.

En relación con el control fiscal, la lucha contra la corrupción es inherente al cumplimiento de sus funciones, puesto que la principal función de las contralorías es investigar y recuperar la pérdida irregular o la apropiación del patrimonio público por parte de los servidores público y de los particulares que administran bienes públicos, aspecto de alta sensibilidad social, en la medida en que se afectan los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines del Estado, en especial los destinados al gasto público social que permite atender servicios como los de salud, educación, acueducto, vivienda y saneamiento básico, calificados como prioritarios por los artículos 350 y 366 de la Constitución Política.

Es importante considerar que el rol de los órganos de control en la lucha contra la corrupción es determinante, puesto que entre más eficientes y oportunas sean sus acciones, más se va a desestimular su práctica; por el contrario, si estos organismos están politizados, y si sus investigaciones no producen resultados, esta situación se constituye en un terreno abonado para que la corrupción se siga apropiando de recursos públicos, ante la poca probabilidad que sean detectados, o en caso de que los hechos sean detectados, exista poca probabilidad de que las investigaciones prosperen.

Por las razones expuestas. Son tan importantes las reformas realizadas en el año 2019 con la expedición del acto legislativo 04, y en el año 2020, con la expedición del Decreto Ley 403,

mediante los cuales se dotó a las contralorías de nuevas herramientas para la lucha contra la corrupción.

En este contexto, esta investigación tiene dos objetivos, el primero de ellos, es determinar si las acciones de vigilancia y control fiscal de la Contraloría del Meta son eficaces en la medida en que sus decisiones culminen de manera favorable al patrimonio público y, el segundo, evaluar el impacto que trajo en el control fiscal la reforma del control fiscal realizada con el acto legislativo 04 de 2019.

Segunda Parte. Fundamento Constitucional Y Legal Del Control Fiscal

Instrumentos Constitucionales Y Legales Para El Ejercicio De La Vigilancia Y El Control Fiscal

Para ejercer vigilancia del patrimonio público, todos los países cuentan con instrumentos de orden constitucional o legal que crean y establecen las funciones de los órganos de control fiscal, bien sea que se trata de cortes o tribunales de cuentas, o de contralorías, como existe en Colombia y en la mayoría de países latinoamericanos. En una primera fase, hasta el año 1923, en Colombia existieron tribunales de cuentas, que eran órganos colegiados (compuestos por varias personas) que analizaban y dictaminaban sobre el manejo de las cuentas de las personas encargadas de administrar recursos públicos. Desde la reforma realizada con la Ley 42 de 1923, se creó una Contraloría unipersonal, dependiente del Congreso de la República, en la cual un contralor realizaba las funciones de Departamento de Contabilidad Nacional y de revisión de cuentas de los servidores públicos. A partir de la reforma constitucional de 1945, el control fiscal es elevado a rango constitucional y se conserva la figura de la Contraloría General, entidad que realiza control previo, el cual consiste en revisar de manera anticipada a su ejecución, las actuaciones administrativas, contractuales y del gasto y dictaminar su legalidad, con el fin de autorizar que el trámite siga su curso.

Este modelo de control hizo crisis, ante las constantes críticas, según las cuales las contralorías eran utilizadas como medio de extorsión a los servidores públicos, puesto que las contralorías solicitaban dadas para avalar los trámites (Corte Constitucional, Sentencia C-648, 2002). Ello dio lugar a que en el año de 1991 se reformara el sistema de control fiscal y se diera paso a un control posterior y selectivo, el cual solo se puede utilizar cuando las actuaciones administrativas han culminado (Corte Constitucional, Sentencia C-103, 2015), con mirar a determinar su conformidad con las disposiciones legales. De igual forma, es selectivo, por cuanto se debe seleccionar una muestra de operaciones, utilizando para ello sistemas técnicos de muestreo (Ley 42, 1993, Art 5).

Conforme lo disponen los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política, las funciones de las contralorías se pueden agrupar de la siguiente manera:

Funciones Misionales De Las Contralorías

A continuación, expondremos las principales funciones de las contralorías, con el fin de identificar aquellas que tienen una relación directa con la lucha contra la corrupción.

El Proceso Auditor.

La vigilancia de los recursos públicos, se realiza a través de auditorías (denominado control micro), con el fin de constatar que estos se hayan ejecutado conforme a los principios de la gestión fiscal de economía, eficiencia, eficacia, la equidad, el desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales y determinar si existe daño o detrimento al patrimonio público. (Contraloría General de la República, 2019)

Características Del Proceso Auditor.

El proceso auditor se caracteriza por los siguientes aspectos: i) no se encuentra reglado por la ley. ii) sigue las pautas de las normas internacionales de auditoría. iii) es un acto preparatorio para que se inicie un proceso de responsabilidad fiscal, iii) no se producen actos administrativos que requieran notificaciones, ni admiten recursos.

La Constitución política en el artículo 267 señala que la contraloría ejerce vigilancia fiscal y que la ley reglamentará la materia:

La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. (...) La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, Art.267)

En relación con el proceso auditor, la (Ley 42, 1993) señala seis sistemas de control para realizar auditoría i) de gestión, ii) de resultados, iii) de revisión de la cuenta, iv) de legalidad, v) de evaluación del control interno y vi) financiero.

Dichos sistemas de control son desarrollados por las “guías de auditoría” (metodologías) que profieren las contralorías en cumplimiento de la potestad otorgada en el numeral 1° del artículo 268 de la Constitución, que los faculta para indicar los criterios para la evaluación de la gestión de las entidades vigiladas.

Las Contralorías desde el año 2017 adoptaron tres modelos de auditoría recomendados por la INTOSAI: Desempeño, Financiera y de Cumplimiento y una Guía transversal de Principios y Fundamentos para el ejercicio auditor:

Auditoría de desempeño.

Este tipo de auditoría se utiliza para evaluar programas, planes y proyectos con el fin de determinar si se cumplieron los objetivos planteados en el mismo, desde el punto de vista de la cobertura, oportunidad y satisfacción de las necesidades que se pretenden solucionar. (Auditoría General de la República, 2013).

Auditoría financiera y de gestión.

Es una auditoría orientada a analizar si los estados financieros y el presupuesto reflejan razonablemente los resultados que se han indicado en la contabilidad (Contraloría General de la República, 2019).

Auditoría de cumplimiento.

Es una auditoría orientada exclusivamente a determinar si se cumplieron las disposiciones legales (Contraloría General de la República, 2017).

Informes De Auditoría A La Luz De Las Guías Y Directrices Vigentes.

Los informes deben ser elaborados al culminar cada auditoría y en ellos se plasman los resultados obtenidos del ejercicio de vigilancia y control. El objetivo de informe es comunicar a las entidades que han sido auditadas, al Órgano de Control Político y a la ciudadanía los resultados de las auditorías (Contraloría General de la República, 2017).

Los informes deben cumplir con las siguientes características fundamentales:

- Ser fáciles de comprender,
- Estar libres de vaguedades o ambigüedades
- Ser completos
- Objetivos
- Sustentados por evidencia suficiente y apropiada
- Reflejar aspectos relevantes

Para la elaboración del Informe de Auditoría, se tendrá en cuenta cada uno de los "parámetros" incluidos en la GAT noviembre 2019, según la modalidad de auditoría que se esté ejecutando.

Así mismo, el ejercicio auditor debe estar orientado en todo momento por el principio y derecho al debido proceso y todas sus garantías derivadas, como lo son el derecho a la defensa y a la contradicción.

Naturaleza Jurídica Del Proceso Auditor.

El proceso auditor es realizado por servidores públicos de entidades que tienen naturaleza administrativa, por ello vale la pena preguntarnos si las actuaciones del proceso auditor son procesos administrativos y si el resultado final, el informe, es un acto administrativo.

Al respecto debemos partir de lo ya expuesto, cuando indicamos que estas actuaciones no se encuentran regladas por la ley, puesto que la (Ley 42, 1993) se limitó a indicar los sistemas de control, los cuales son desarrolladas a través de las Guías de Auditoría. Por esta razón, las contralorías han defendido la tesis de que el informe de auditoría no alcanza la categoría de acto administrativo y por tal razón no proceden recursos con el mismo (Concepto No.80112 - IE 49958, 2007).

Hallazgos.

Como resultado del proceso auditor se generan hallazgos, los cuales son situaciones administrativas que los funcionarios que realizan la auditoría consideran relevante, por cuanto se apartan de las actuaciones legales y normales que realiza la entidad, en razón a que desconocen o contraría alguna norma o principio de la administración pública.

Los hallazgos son de cuatro tipos: i) administrativos, fiscales, disciplinarios o penales. Los primeros son meras actuaciones que pueden ser solucionadas directamente por la entidad a través de un plan de mejoramiento sin consecuencias legales, los otros tres (3) generan investigaciones de acuerdo a la norma que se ha infringido.

Como se indicó, los hallazgos son uno de los resultados de las auditorías, y necesariamente deben:

- Corresponder a un hecho relevante, no se deben configurar hallazgos por hechos que no tengan importancia.

- Resulta de comparar la condición [situación detectada] con el criterio de auditoría [deber ser - norma]
- Debe ser redactado de manera descriptiva, sin juicios de valor, ni calificativos por parte del auditor
- Debe estar acompañado de la evidencia respectiva, que garantice que las investigaciones que se adelanten tengan la riguridad técnica y probatoria necesaria para demostrar que hubo daño e identificar a los presuntos responsables fiscales.

Todo hallazgo debe ser resultado del debido proceso, y garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa consagrados en los artículos 29 y 209 de la Carta Política.

Indagación Preliminar Y Proceso De Responsabilidad Fiscal.

Una vez que se ha configurado un hallazgo fiscal, se culmina el proceso reglado a través de guías de auditoría e inician las actuaciones regladas por la (Ley 610, 2000). Cuando el hallazgo ha sido estructurado con todos sus elementos se puede iniciar un proceso de responsabilidad fiscal tendiente a proferir un fallo que constituye título ejecutivo, en el cual se ordena el reintegro de sumas de dinero del patrimonio público que se han malversado o perdido. En este estudio haremos análisis solamente los resultados del proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto son los dos procesos misionales que se adelanta por parte de las contralorías cuando se concluye que ha existido daño al patrimonio público.

Impacto De La Reforma Constitucional Al Control Fiscal En El Año 2019

En el año 2019 se profiere el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre, una reforma constitucional que otorga nuevas herramientas de mejora de la gestión de las Contralorías para fortalecer su accionar, algunas de estas normas son de aplicación exclusiva de la Contraloría General de la República. La principal modificación es la inclusión de la función de ejercer control fiscal concomitante y preventivo, lo cual modificó sustancialmente la forma de vigilar los recursos públicos, puesto que, como se ha explicado, desde el año 1991, en Colombia había existido un control fiscal posterior y selectivo, y, a partir del año 2019, esta modalidad de control seguirá siendo posterior y selectivo, pero en caso de que se requiera “podrá ser” concomitante y preventivo, esto quiere decir que la Contraloría General (esta función no es atribuida a las

contralorías territoriales) podrá actuar de manera simultánea a la realización de las actuaciones por parte de las entidades públicas y efectuar advertencias que prevengan el daño. Esta nueva potestad pretende mejorar el control fiscal para evitar que su intervención se haga cuando el patrimonio público ya ha sido malversado.

Otras facultades nuevas otorgadas en el mismo Acto legislativo, serán utilizables tanto por la Contraloría General como por las Contralorías Territoriales:

- a. Facultades de policía judicial.
- b. Potestad de imponer sanciones, incluida la suspensión, la cual procede hasta por seis meses en los siguientes casos: i) Cuando la entidad niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, siempre que el organismo de control la haya solicitado por lo menos tres ocasiones, ii) Destrucción u ocultamiento de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la no entrega de la misma, iii) suministrar información falsa o que no corresponda a la realidad; iv) Reincidir dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas

A estos instrumentos, se le suma una decisión del constituyente de gran relevancia, relacionada con el fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales, puesto que, se ha indicado que las contralorías adolecen de un presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus deberes misionales.

En ese orden de ideas, se concluye que el verdadero impacto de la reforma en las contralorías se encuentra tanto en la asignación de recursos, como en la modificación en la forma de elegir a los contralores territoriales. Con el primero de ellos, se podrán mejorar sus plantas de personal, el equipo tecnológico y todos aquellos aspectos que fortalezcan su capacidad de realizar procesos auditores y de responsabilidad fiscal en la lucha contra la corrupción,

Tercera Parte. Organización Y Funcionamiento De La Contraloría General Del Meta

Teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es determinar la eficacia de las acciones de la Contraloría del Meta en la lucha contra la corrupción, para tales efectos, procederemos a continuación a analizar la estructura y funcionamiento de dicha Contraloría. Este análisis tiene como objetivo determinar el impacto que tendrá la reforma constitucional del año 2019, desde el punto de vista funcional y organizacional, y se procurará despejar los dos siguientes interrogantes: ¿La reforma mejoró la asignación presupuestal para la fortalecer la planta de personal y gastos de funcionamiento de la Contraloría? ¿La reforma asignó nuevas herramientas o instrumentos de que permitan mejorar los resultados en la vigilancia de los recursos públicos?

Normas De Creación, Estructura y Funcionamiento

Mediante ordenanza 02 de octubre 18 1960, proferida por la Asamblea departamental del Meta, se crea el Departamento de la Contraloría en el Meta, se estableció una planta de personal de catorce (14) funcionarios.

A través de la Ordenanza 590 de 2005 se modificó la Planta de Cargos de la Contraloría Departamental del Meta “se adecúa su estructura organizacional y se dictan otras disposiciones”. De esta ordenanza, es importante resaltar que allí se consagró la competencia de la Contraloría, la cual no difiere de las competencias, una vez modificadas con el Acto Legislativo 04 de 2019:

***COMPETENCIA:** El control fiscal que ejerce la Contraloría Departamental del Meta se aplica a la administración del Departamento del Meta, así como a las entidades municipales en el ámbito de su competencia y a sus diferentes entidades Descentralizadas en todos sus grados y niveles, empresas de servicios públicos mixtas y privadas, y de los particulares que administren bienes y fondos del Estado, del orden Departamental y Municipal sin perjuicio de la delegación que puedan hacer otros organismos de control para la vigilancia de la gestión fiscal de entidades distintas a aquellas, a través del mecanismo del control concurrente. Dicho control será ejercido en forma posterior y selectiva, de conformidad con los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la ley. (Ordenanza 590, 2005, Art.2).*

La planta de personal que se estableció con la mencionada ordenanza es de 47 funcionarios, lo cual conllevó un incremento de 33 funcionarios en relación con la planta creada en el año 1960.

Posteriormente, mediante ordenanza 625 de 2008 se modificó la ordenanza 590 de 2005, se suprimieron 4 cargos de profesional especializado y 1 cargo de profesional universitario y se adicionaron ocho (8) cargos nuevos, conservando el número de 47 cargos establecido en la Ordenanza del año 2005.

Mediante ordenanza 659 de 2008 se suprimió un cargo de profesional y se crearon 11 cargos, quedando la planta en 57 funcionarios.

Por último, mediante ordenanza 1001 de 2018 se compiló la planta de empleos, se ajustan códigos y denominaciones y se crea un cargo.

Como se observa, ha existido una tendencia permanente de la Contraloría del Meta hacia el incremento su planta de personal, sin embargo, existe un límite de crecimiento que fue creado por la Ley 617 de 2000, lo cual ha impedido que las contralorías puedan incrementar sus plantas hasta lograr una capacidad real para el cumplimiento de sus funciones, y para mejorar el presupuesto para sus gastos de funcionamiento e inversión. Esta barrera desaparece con la expedición del Acto legislativo que hemos venido mencionando, en el cual se ordena el fortalecimiento presupuestal. Pasaron veinte (20) años en los cuales las contralorías no crecieron, estuvieron congeladas desconociendo el crecimiento del Estado, el crecimiento de las entidades y el crecimiento de las inversiones que deben ser vigiladas.

Impacto de la reforma constitucional del año 2019 en el fortalecimiento presupuestal y en el cumplimiento de las funciones de la Contraloría del Meta

Algunos estudios coinciden en indicar que el control fiscal tiene debilidades presupuestales y estructurales que inciden en sus resultados. En el año 2006 la Universidad del Rosario realizó un diagnóstico tendiente al mejoramiento de las contralorías, en el cual identificó diez (10) debilidades, dentro de las cuales destacamos las siguientes:

- i) Tendencia recentralizadora del reformismo constitucional, ii) ausencia de racionalidad en el número, tamaño y calidad de las contralorías, iii) falta de autonomía presupuestal e

independencia política, iv) problema de suficiencia de recursos, v) ausencia de carrera administrativa, v) Forma de elección de los contralores territoriales (Gómez I. , 2006, pág. 152).

Otro estudio adelantado en el año 2013 por la -Auditoría General de la República, -entidad que vigila a las contralorías, identificó cinco (5) “problemáticas” del control fiscal:

i) mapa ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial, ii) Las funciones de resarcimiento no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes de las contralorías, iii) ausencia y escasez de recursos presupuestales, iv) el control fiscal posterior y selectivo no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila, ni permite prevenir daños, v) los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados (Auditoría General de la República, 2013, pág. 18).

Ante las debilidades que han mostrado las contralorías territoriales, “una de las alternativas propuestas (..) ha sido la supresión de las contralorías”, solución que se ha considerado “contraria a los principios de república unitaria y descentralización” (Auditoría General de la República, 2013, pág. 6). En este debate se observa una tensión entre la defensa de la descentralización que cada día adquiere mayor fortaleza y lo que se ha denominado la Tendencia recentralizadora, que pretende que el control fiscal sea ejercido exclusivamente por una Contraloría Central.

Consideramos que el acto legislativo del año 2019, se inclinó por el primer modelo, puesto que, en vez de suprimir las contralorías territoriales, se conservó la estructura existente compuesta por contralorías departamentales, distritales y municipales y frente a las debilidades indicadas en los estudios mencionados se hicieron las siguientes reformas:

Tabla 6 Tabla comparativa entre las debilidades de las contralorías y los aspectos que fueron objeto de reforma en el año 2019.

Debilidad	Reforma realizada
Desarticulación del Control Fiscal	Por mandato constitucional las contralorías actuarán de manera uniforme a través del SINACOF. Sistema Nacional de control fiscal. Art 267 de la C.P. y Dec. Ley 403 2020. Arts. 12 AL 16
Deficientes recursos presupuestales	Se establece en el Art 272 de la C.P que en un término no superior a un año, la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales.
Ausencia de carrera administrativa	El art 268 de la C.P. establece que la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales
Eslabones del control interno y el control fiscal externo fracturados	En el art 267 de la C.P. se ordenó la articulación de control interno con el control fiscal externo.
Forma de elección de contralores	El Art 6° del Acto Legislativo 4 de 2019; estableció que los Contralores territoriales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública. También señaló que el periodo de cuatro años no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

NOTA: Descripción de las debilidades y reformas constitucionales a las contralorías departamentales, por Yaini, Duarte, 2020

Si bien es cierto que se requiere que las medidas mencionadas cuenten con los instrumentos legales y reglamentarias para su adopción, se considera que se han dado pasos importantes para el fortalecimiento del control fiscal territorial, al adoptarse instrumentos para fortalecer la vigilancia y el control fiscal, por cuanto se estableció un fortalecimiento presupuestal, la carrera administrativa y la modificación a la forma de elección de contralores, aspectos que se habían considerado como los mayores obstáculos para la mejora de los resultados de las contralorías. Las medidas adoptadas se ajustan a la recomendación que hizo la organización Transparencia por Colombia, quien señaló, como una de sus recomendaciones para disminuir la corrupción, “fortalecer los sistemas de control”, sin embargo, hasta tanto no se expida la Ley que haga realidad el objetivo de dotar a las contralorías territoriales del presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus funciones, no se podrá evaluar objetivamente si dichas medidas cumplieron sus objetivos de fortalecer el control fiscal territorial.

En ese orden de ideas, una conclusión anticipada en la presente investigación, es que la reforma constitucional del año 2019 sí cumplió el objetivo esperado de fortalecer las contralorías presupuestalmente y dotarlas de mayores instrumentos para realizar vigilancia a la ejecución de los recursos públicos.

Es importante precisar que dos de las debilidades del control fiscal territorial, indicadas en los estudios que se mencionaron, no tuvieron acciones que las solucionaran, la primera de ellas es que el control fiscal posterior no aporta resultados efectivos, por cuanto llega cuando ya los recursos se han perdido. Se adoptó en la reforma constitucional un control preventivo, pero esta potestad fue consagrada exclusivamente para el Contralor General y por lo tanto a nivel territorial se seguirá haciendo control posterior sin posibilidad de prevenir. La segunda debilidad, que no tuvo acciones para su mejora, es la relacionada con la “Tendencia recentralizadora”, que pretende que todas acciones administrativas se controlen desde el nivel central. En relación con el control fiscal, el Acto legislativo 04 de 2019 previó que la Contraloría General pueda ejercer un control prevalente sobre las contralorías territoriales que considere, desplazando en ciertos casos en sus funciones a los entes de control territoriales y también se estableció que la Contraloría General puede intervenir administrativa y misionalmente a las contralorías territoriales. Lo anterior diezma el modelo de descentralización que han defendido las regiones.

Cuarta Parte. Acciones De Vigilancia Y Control Fiscal Adelantadas Durante Los Últimos Cuatro (4) Años

En este capítulo realizaremos un análisis comparativo entre dos de las principales funciones de las contralorías: la vigilancia de las entidades a través proceso auditor y el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal con el objetivo de determinar la existencia de responsabilidades por daño patrimonial y procurar el resarcimiento del daño. El objetivo es determinar en qué medida la premisa indicada en el estudio de año 2013 “Las funciones de resarcimiento no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes de las contralorías” (Auditoría General de la República, 2013, pág. 18), aún se puede predicar, interrogante que se puede despejar, en relación con la Contraloría del Meta, haciendo un análisis sobre la ruta que siguen las investigaciones que se inician por presunto daño patrimonial, hasta conocer las decisiones finales que se toman.

El postulado de la investigación del año 2013 señala que con la estructura actual y los medios ineficientes con que cuentan las contralorías, no les permite generar mejores resultados en sus investigaciones de tal manera que se genere un incremento en las sumas obtenidas como resarcimiento. Para determinar si en el periodo 2016-2019 dicha premisa aún es válida, se procederá a realizar un análisis de las investigaciones siguiendo la secuencia legal de cada una, partiendo de la generación del hallazgo que genera la misma contraloría, por presunto daño al patrimonio público, continuando con el proceso de responsabilidad fiscal tendiente a demostrar o descartar que se han dado los elementos de la responsabilidad fiscal, y culminando con la evaluación del recaudo realizado como resarcimiento del daño demostrado.

Teniendo en cuenta la premisa formulada en el año 2013, si no se mejoran las condiciones presupuestales y técnicas de las contralorías, sus resultados seguirán siendo deficientes. Teniendo en cuenta que las dos principales funciones de las contralorías son la vigilancia de la gestión de las entidades y obtener el resarcimiento cuando existe daño al patrimonio público, la premisa principal en torno a la cual gira la presente investigación, es que la eficacia de las contralorías se puede medir de acuerdo i) a su capacidad operativa para realizar procesos auditores y adelantar procesos de responsabilidad fiscal, ii) a su capacidad técnica para identificar de manera oportuna y eficaz los manejos irregulares del presupuesto público y dar inicio a las investigaciones a que haya lugar, iii) culminar con oportunidad y eficacia los procesos de responsabilidad fiscal

determinando los responsables del daño al patrimonio público, iv) recuperar, en la mayor cuantía posible, el daño causado al patrimonio público. Para este análisis, se tomarán los datos estadísticos que suministra la misma Contraloría del Meta a través de los informes anuales de gestión, los que son divulgados en la página web de la entidad.

Resultado de los procesos auditores y de los procesos de responsabilidad fiscal durante los años 2016 a 2019

El primer aspecto que analizaremos se relaciona con los hallazgos fiscales que genera la misma Contraloría, quien considera en una primera fase, que ciertos hechos constituyen daño al patrimonio público, para posteriormente determinar si se cumplen los presupuestos legales para expedir fallos con responsabilidad fiscal o archivar las investigaciones.

Para tales efectos, consideraremos las siguientes premisas:

- El mayor porcentaje de hallazgos que se conviertan en procesos de responsabilidad fiscal, demuestra que el hallazgo fiscal estuvo bien soportado, desde el punto de vista de los elementos fácticos y jurídicos.
- Por el contrario, si los auditores consideran que hay mérito para configurar un hallazgo y este es desvirtuado antes de iniciar el proceso de responsabilidad fiscal, se puede concluir que existen falencias en la evaluación de los hechos o en el criterio jurídico para concluir la existencia o no del daño al patrimonio público.
- El mayor porcentaje de procesos iniciados, que culminan en fallos con responsabilidad fiscal, demuestra que, tanto el hallazgo fiscal, como el auto de apertura, estuvieron bien soportados.

Las anteriores premisas no desconocen que la naturaleza del proceso investigativo puede conllevar a que la existencia del daño, determinado preliminarmente en los hallazgos, se descarte y se archiven las investigaciones, sin embargo, lo que se pretende determinar es si el número de archivos es tan alto, que permita concluir que existen falencias al configurar hallazgos, también podría suceder que los hallazgos estén bien configurados, pero la Contraloría puede tener deficiencias en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Hallazgos fiscales configurados en los años 2016 a 2019.

Como consecuencia de las autorías realizadas, la Contraloría del Meta configuró los siguientes hallazgos durante el periodo objeto de investigación:

Tabla 7 Tabla de hallazgos.

HALLAZGOS FISCALES PERIODO FISCAL: 2016		HALLAZGOS FISCALES PERIODO FISCAL 2017	
SUJETOS DE CONTROL	240	SUJETOS DE CONTROL	240
AUDITORÍAS PROGRAMADAS	45	AUDITORÍAS PROGRAMADAS	54
AUDITORÍAS REALIZADAS	33	AUDITORÍAS REALIZADAS Y COMUNICADAS	48
HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS	179	HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS	290
HALLAZGOS DISCIPLINARIOS	112	HALLAZGOS DISCIPLINARIOS	173
HALLAZGOS FISCALES	32	HALLAZGOS FISCALES	67
HALLAZGOS PENALES	17	HALLAZGOS PENALES	14
TOTAL HALLAZGOS	340	TOTAL HALLAZGOS	544
CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES	\$26.002.084.000,00	CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES	\$23.743.151.000,00
CUANTÍA DE LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	\$17.548.643.000,00	CUANTÍA DE LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	No se reportaron
HALLAZGOS FISCALES PERIODO FISCAL 2018		HALLAZGOS FISCALES PERIODO FISCAL 2019	
SUJETOS DE CONTROL	240	SUJETOS DE CONTROL	240
AUDITORÍAS PROGRAMADAS	47	AUDITORÍAS PROGRAMADAS	42
AUDITORÍAS REALIZADAS Y COMUNICADAS	44	AUDITORÍAS REALIZADAS Y COMUNICADAS	42
HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS	241	HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS	204
HALLAZGOS DISCIPLINARIOS	130	HALLAZGOS DISCIPLINARIOS	53
HALLAZGOS FISCALES	62	HALLAZGOS FISCALES	20
HALLAZGOS PENALES	5	HALLAZGOS PENALES	0
TOTAL HALLAZGOS	438	TOTAL HALLAZGOS	319
CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES	\$ 10,174,291,829	CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES	\$4.259.422.240,00
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	No se reportaron	BENEFICIOS DE AUDITORÍA	\$10.123.980.061,00

NOTA. Datos tomados de los informes anuales de la Contraloría del Meta publicados en su página web. por Yaini Duarte, 2020

Como se puede observar, durante los cuatro años de referencia, se generaron 1.641 hallazgos de diferentes connotaciones, de los cuales 181 son fiscales con una cuantía de \$64.178.949.069,00, ello equivale a concluir que, según el criterio de los funcionarios que adelantaron el proceso auditor, en el departamento del Meta durante los años 2016 a 2019 existió un presunto daño al patrimonio público de más de 64 mil millones de pesos durante los años 2016 a 2019.

Con el fin de seguir la secuencia propuesta, analizaremos ahora la cantidad de procesos de responsabilidad adelantados. Como se indicó, lo esperado es que se tramite un número de procesos equivalente al número de hallazgos fiscales, de lo contrario se podría concluir que estos últimos fueron descartados antes del inicio del proceso.

Procesos de responsabilidad fiscal adelantados durante la vigencia 2016 a 2019.*Tabla 8 Tabla de procesos.*

PRF TRAMITADOS EN LA VIGENCIA 2016		PRF TRAMITADOS EN LA VIGENCIA 2017	
PRF AL INICIO DE LA VIGENCIA	181	PRF AL INICIO DE LA VIGENCIA	161
PRF APERTURADOS EN LA VIGENCIA	40	PRF APERTURADOS EN LA VIGENCIA	64
TOTAL PRF TRAMITADOS	221	TOTAL PRF TRAMITADOS	225
IP AL INICIO DE LA VIGENCIA	3	IP AL INICIO DE LA VIGENCIA	3
IP APERTURADOS EN LA VIGENCIA	6	IP APERTURADOS EN LA VIGENCIA	2
TOTAL PRF E IP TRAMITADOS EN LA VIGENCIA	230	TOTAL PRF E IP TRAMITADOS EN LA VIGENCIA	230
PRF TRAMITADOS EN LA VIGENCIA 2018		PRF TRAMITADOS EN LA VIGENCIA 2019	
PRF AL INICIO DE LA VIGENCIA	200	PRF AL INICIO DE LA VIGENCIA	No se reportaron
PRF APERTURADOS EN LA VIGENCIA	75	PRF APERTURADOS EN LA VIGENCIA	No se reportaron
TOTAL PRF TRAMITADOS	275	TOTAL PRF TRAMITADOS	241
PROCESOS RESUELTOS	89	PROCESOS RESUELTOS	48
SALDO AL FINALIZAR LA VIGENCIA	No se reportaron	SALDO AL FINALIZAR LA VIGENCIA	193

NOTA. Datos tomados de los informes anuales de la Contraloría del Meta publicados en su página web. por Yaini Duarte, 2020

Como se observa, la Contraloría tramitó un promedio de 240 procesos al año y abrió 179 procesos durante los años 2016, 2017 y 2018, un promedio de 59 procesos anuales (durante el año 2019 no se reportó esta cifra).

Si comparamos los 161 hallazgos generados de los años 2016, 2017 y 2018, frente a los 179 procesos abiertos en el mismo periodo, se concluye que el número de procesos es equivalente a los hallazgos, con alguna diferencia, que puede originarse en el saldo de hallazgos de venían a 1 de enero de 2016.

El tercer aspecto que es relevante analizar es si los procesos adelantados durante los cuatro (4) años de referencia culminaron con decisiones de fondo acordes con lo indicado en los hallazgos, o fueron archivados. En relación con las decisiones de fondo proferidas, se tiene lo siguiente:

Tabla 9 Decisiones de fondo en los procesos de Responsabilidad Fiscal.

DECISIONES DE FONDO EN EL PROCESO Año 2016		DECISIONES DE FONDO EN EL PROCESO Año 2017	
DECISIÓN	CANTIDAD	DECISIÓN	CANTIDAD
Autos de archivo por no mérito	27	Autos de archivo por no mérito	14
Autos de archivo por pago y/o beneficio	14	Autos de archivo por pago y/o beneficio	18
Fallos con responsabilidad fiscal	19	Fallos con responsabilidad fiscal	6
Fallos sin responsabilidad fiscal	15	Fallos sin responsabilidad fiscal	3
TOTALES	75	TOTALES	41
DECISIONES DE FONDO EN EL PROCESO Año 2019		DECISIONES DE FONDO EN EL PROCESO Año 2019	
Auto de cierre y archivo por no merito	13	Autos de archivo por no mérito	No se reportaron
Autos de archivo por pago y/o beneficio	8	Autos de archivo por pago y/o beneficio	No se reportaron
Fallos con responsabilidad fiscal	12	Fallos con responsabilidad fiscal	43
Fallos sin responsabilidad fiscal	10	Fallos sin responsabilidad fiscal	36
TOTALES	43	TOTALES	79

NOTA. Datos obtenidos del informe anual publicado en la página Web de la Contraloría, por Yaini Duarte, 2020

Como se puede observar, de las decisiones que culminan acordes con los hallazgos fiscales, se profirieron 91 fallos con responsabilidad fiscal, 40 autos de archivo por pago, lo que equivale a 131 decisiones positivas. Como decisiones que no prosperaron, se profirieron 64 fallos sin responsabilidad fiscal y 54 autos de archivo, para un total de 249 decisiones de fondo en los cuatro años, los que comparados las 362 actuaciones por decidir (181 hallazgos fiscales configurados durante los años 2016 a 2019, más 181 procesos de responsabilidad fiscal que se tenían abiertos al iniciar la vigencia 2016) los permite concluir que un 68% de las actuaciones se decidieron de fondo. Al comparar las 362 actuaciones por decidir durante los años 2016 a 2019 con las 131 decisiones positivas, nos arroja un índice de eficiencia de 36 por ciento.

Las variables arrojadas permiten confirmar las premisas planteadas en la investigación que indicaban que los recursos con que cuenta la Contraloría del Meta no permiten generar unos indicadores halagüeños en cuanto a la cantidad de decisiones de fondo acordes con los hallazgos fiscales configurados. Estas cifras se pueden constituir en un reto hacia el futuro, para que la Contraloría, una vez concretado el apoyo presupuestal que ordenó el Acto Legislativo 04 de 2019, procure mejorar sus resultados en relación con la congruencia de debe existir en un mayor porcentaje entre las investigaciones que se adelanten y las decisiones positivas.

Recaudo vigencia 2016 a 2019.

La tercera fase, después del proceso auditor y del proceso de responsabilidad fiscal, es el recaudo, que realizan las contralorías con el objeto de resarcir el daño ocasionado al patrimonio público

que se ha ocasionado por las acciones gravemente culposas o dolosas de los servidores públicos o particulares que administran recursos públicos. Para ello la Contraloría cuenta con facultades coercitivas que incluyen el embargo y secuestro de bienes. Durante la vigencia fiscal 2016 a 2019 se recaudó la suma de \$ 1.198.949.370,00.

Tabla 10 Recaudo efectuado.

RECAUDO EN LA VIGENCIA 2016		RECAUDO VIGENCIA 2017	
RECAUDO EN LA VIGENCIA	\$110.209.000,00	RECAUDO EN LA VIGENCIA POR PRF	\$202.425.000,00
RECAUDO COACTIVO	\$86.691.000,00	RECAUDO COACTIVO	\$30.448.000,00
TOTAL RECAUDO	\$196.900.000,00	TOTAL RECAUDO	\$232.873.000,00
RECAUDO EN LA VIGENCIA 2018		RECAUDO EN LA VIGENCIA 2019	
RECAUDO	\$449.000.000,00	RECAUDO	No se reportó
RECAUDO DE PRF EN LA VIGENCIA	\$124.000.000,00	RECAUDO DE PRF EN LA VIGENCIA	No se reportó
TOTAL RECAUDO	\$573.000.000,00	TOTAL RECAUDO	\$196.176.370,00

NOTA. Datos obtenidos del informe anual publicado en la página Web de la Contraloría. por Yaini Duarte, 2020

La suma de recaudo durante el periodo analizado es sustancialmente alejada de las sumas indicadas como hallazgos fiscales. Esto nos lleva a concluir que la gestión de la Contraloría es prolija en la identificación de conductas que presuntamente constituyen daño al patrimonio público, pero dichos hallazgos no se materializan posteriormente en fallos con responsabilidad fiscal y en recaudo. Lo anterior nos lleva a concluir que, además de las reformas que hemos mencionado, la mejora de los resultados de la Contraloría también requeriría una revisión a sus procedimientos internos de auditoría y de responsabilidad fiscal con mirar a detectar debilidades. En especial, se considera importante que se revisen los criterios con los cuales se configura una gran cantidad de hallazgos fiscales que después no se materializan en fallos con responsabilidad fiscal y en recaudo.

Recaudo vigencia 2016 a 2019.

La gestión de la contraloría no se limita a la generación de investigaciones. Otro de los aspectos relevantes que se genera como valor agregado de las auditorías, son las mejoras o ahorros que se producen en las entidades públicas como consecuencia de las acciones de mejora que se realizan en respuesta a los hallazgos admirativos.

Los beneficios generados en el periodo investigado son los siguientes:

Tabla 11 Consolidado beneficios del control fiscal

BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	
AÑO	CUANTIA
2016	\$17.548.643.000,00
2017	\$1.212.220.000,00
2018	\$538.314.034,00
2019	\$10.123.980.061,00
TOTAL	\$29.423.157.095,00

NOTA. Datos obtenidos del informe anual publicado en la página Web de la Contraloría. por Yaini Duarte, 2020

Esta cifra de beneficios del control fiscal es relevante, puesto que se trata de la cuantía de los recursos públicos que se evitó fueran malversados y de las mejoras que se realizan en la gestión de las entidades.

Conclusiones Y Recomendaciones.

Una vez se ha culminada la investigación y se ha analizado la información jurídica y los resultados de la gestión de la Contraloría del Meta durante los años 2016 a 2019, es pertinente arribar a las siguientes conclusiones:

Indudablemente el Departamento del Meta también se ha visto permeado por prácticas corruptas que han sido identificadas a lo largo y ancho del país. En algunos de los casos citados como ejemplos, en la primera parte de esta investigación, sobresalen temas que siempre han sido señalados como vulnerables a prácticas corruptas como sucede con la construcción de infraestructura y vías, el PAE, Plan de alimentación escolar, que en varias ciudades generó indignación nacional por los sobrecostos y por la baja calidad de los alimentos suministrados y por último, la fallida construcción de viviendas para población vulnerable indígena reflejan la grave afectación que produce la corrupción en la prestación de servicios y suministro de bienes para las clases menos favorecidas, población vulnerable, niños, ancianos, etc.

La segunda conclusión es que la Contraloría del Meta presenta una percepción de corrupción razonable, puesto que no hace parte de los departamentos en los cuales existe un riesgo alto de corrupción.

La tercera conclusión es que el control fiscal, y la Contraloría del Meta como parte de este, fue objeto de una profunda transformación durante los años 2019 y 2020, con el objetivo de mejorar sus resultados, en especial para su fortalecimiento presupuestal, sin embargo, este mandato constitucional debe ser concretado por el legislador mediante la expedición de una ley que incremente el presupuesto de las contralorías del país.

La cuarta conclusión es que la Contraloría del Meta es prolija en hallazgos fiscales, pero estos en gran parte no culminan con resultados positivos en su misión de identificar, investigar y exigir el resarcimiento del daño al patrimonio público ocasionado por dolo o por gestión ineficiente de los servidores públicos o particulares que administran recursos públicos.

No obstante que los estudios analizados en esta investigación han determinado que las falencias que tienen las contralorías son un factor que incide en la oportunidad y cuantía de sus decisiones, también consideramos que la Contraloría debería diseñar estrategias para procurar disminuir los hallazgos en cantidad e incrementar la calidad de los mismos de tal manera que las

investigaciones puedan culminar con la determinación del daño e incremento del recaudo por concepto del resarcimiento obtenido.

La última conclusión que se obtiene, es que la reforma del año 2019 excluyó de manera antitécnica a las contralorías territoriales de poder realizar control preventivo y advertencia para evitar el daño al patrimonio público. Si el objetivo era elevar a norma constitucional la función de advertencia, para evitar la pérdida del patrimonio público, de debió permitir su uso en todas las contralorías y no limitarla a la Contraloría General. Esta decisión antitécnica conllevará que, a partir de la reforma, el control fiscal es preventivo y posterior a nivel nacional y solo posterior a nivel territorial, un aspecto que podría hacia el futuro constituirse en un nuevo factor negativo para los resultados del control fiscal a nivel territorial.

Como consecuencia de la presente investigación surgen dos recomendaciones, la primera de ellas es que Contraloría del Meta procure mejorar su proceso auditor, con el fin mejorar el soporte probatorio y jurídico los hallazgos fiscales, de tal manera que se otorguen mejores elementos de convicción al momento de decidir, la segunda que se procure focalizar sus investigaciones en los sectores de educación, Infraestructura y transporte y salud, que se han identificados como los más afectados por hechos irregulares relacionados con el manejo del presupuesto público.

Referencias Bibliográficas

- Acto Legislativo 04. (18 de septiembre de 2019). *Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 51.080. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2019.html
- Amaya, Ó., González, Ó., Villate, Á., Castiblanco, C., Vélez, M., Peña, L., . . . Moreno, C. (2006). *Control Fiscal Ambiental I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, U. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal*. Bogotá: Editorial Umbral.
- Aristizábal, L., & Cardona, J. (2020). *Formato APA séptima edición manual abreviado*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/29310/Norma%20APA%2007%2c%20abreviada%2c%20DHF%20USTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Auditoría General de la República. (2013). *Informe de Gestión 2011-2013*. Bogotá: Auditoría General de la República. Obtenido de <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/125478/Informe+de+gesti%C3%B3n+y+resultados+2011+-+2013.pdf/ff7248c9-2cdf-c2c7-ef3f-6b796407d33e?version=1.2&t=1569618729433&download=true>
- Auditoría General de la República. (2018). *Informe de Gestión y resultados 2017-2018*. Bogotá: Auditoría General de la República. Obtenido de <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/125478/Informe+de+gesti%C3%B3n+y+resultados+2017+-+2018.pdf/e93bf65f-c07b-4f1e-2b00-21d992cff95f?version=1.2&t=1569618826999&download=true>
- Biscay, P. (2006). La Justicia Penal y el control de los delitos económicos y de corrupción. Experiencias Argentinas. *Justicia y Corrupción*(11), p.4-12. Obtenido de <http://cipce.org.ar/sites/default/files/2018/08/articulos2380.pdf>
- Bogotá, M. (2001). *Control fiscal: herramienta de gestión*. Bogotá: Editorial Carrera 7a.
- Brindisi, C. (3 de noviembre de 2017). *Corrupción: amplitud del concepto jurídico penal. Imprescriptibilidad de la acción penal*. Obtenido de <http://www.terragrijurista.com.ar/doctrina/corrupcion2.htm>

- Castañeda, G., & Tuta, G. (2011). *Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador d.* Manizales: Universidad del Rosario.
- Céspedes, F. (2020). *Los aspectos del control fiscal a la consolidación del Estado Social de Derecho.* Bogotá: Editorial Ibañez.
- Concepto No.80112 - IE 49958. (12 de diciembre de 2007). *Revocatoria directa del dictamen integral que contienen los informes de auditoría.* Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República. Obtenido de <https://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/Novitas167/FileNovitas167/CGR49958-2008.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. (7 de Julio de 1991). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>
- Contraloría General de la República. (2013). *Guía de Auditoría Territorial 2013.* Obtenido de <https://www.contralorianeiva.gov.co/images/SGC%20Actualizaciones/FISCALIZACION/documentosapoyofis/Gu%C3%ADa%20de%20Auditoria.pdf>
- Contraloría General de la República. (2017). *Cartilla para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal.* Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/documents/487635/1385168/3_2_cartilla_fortalecimiento_del_hallazgo_fiscal/c1c12e3b-9e13-4392-8cc5-8d04faa6a26e?version=1.0
- Contraloría General De La República. (2018). *Resultados del SGR. Informes departamentales. Resultados del SGR.* Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/publicaciones-regalias>
- Contraloría General de la República. (2019). *Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI.* Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/control-fiscal-micro-proceso-auditor/sinacof/guia-de-auditoria-territorial>
- Contraloría General de la República. (16 de julio de 2020). Comunicado de prensa No.091. *Tras alerta de la Contraloría General, se reactivaron 35 obras de infraestructura.* Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/)

/asset_publisher/9IOzephPkrRW/content/tras-alerta-de-la-contraloria-general-se-reactivaron-35-obras-de-infraestructura

Corredor, E. (2009). *Control fiscal en Colombia: apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-648 (MP. Jamie Cordoba Triviño 13 de agosto de 2002). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-648-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-103 (MP. María Victoria Calle Correa 11 de marzo de 2015). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>

Decreto ley 403. (16 de marzo de 2020). *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 51.258. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html

Delgado, W. (2015). *¿Hacia una recentralización en Colombia?: una mirada desde el control fiscal excepcional. Tesis de Maestría*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11905/TESIS%20FINAL%20WANDA%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Diario El Tiempo. (05 de abril de 2017). *La corrupción en Colombia se cuantifica en 30 o 40 billones de pesos*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contralor-edgardo-maya-revelo-cifras-sobre-la-corrupcion-en-colombia-75412>

Diario El Tiempo. (26 de febrero de 2017). *Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por semana*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>

Diario El Tiempo. (17 de enero de 2020). *Colombia se percibe como el país más corrupto del mundo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/colombia-se-percibe-como-el-pais-mas-corrup-to-del-mundo-452886>

Domínguez, G. (2015). *Gerencia pública municipal y control fiscal*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.

- Duarte, Y. (2020). *Elaboración de concepto sobre la Corrupción*. Villavicencio, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Duque, L., & Céspedes, F. (2018). *El control fiscal y la responsabilidad fiscal*. Bogotá: Editorial Ibañez.
- Gómez, I. (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, J. (2017). *Gerencia pública y control fiscal* (2a ed. ed.). Bogotá: Universidad Del Rosario.
- Hernández, A. (2004). *El Estado y el control fiscal en Colombia : esbozo histórico 1923-2003*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Hodgson, G., & Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), p.55-80. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/419/41901803.pdf>
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP). (2014). *Contralorías departamentales: en entredicho su gestión institucional y misional*. Obtenido de <https://indicedetransparencia.org.co/ITD/Contralorias/ResultadosGenerales>
- Ley 42. (26 de enero de 1993). *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 40.732. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html
- Ley 610. (15 de agosto de 2000). *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 44.133. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html
- Ley 617. (06 de octubre de 2000). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización...* Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 44.188. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- López, C. (2006). *Control Fiscal Territorial. Realidad y propuesta de mejoramiento: Realidad y propuesta de mejoramiento*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- López, C., Dineiger, P., Peña, E., & Sánchez, C. (2007). *Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y resultados de las contralorías*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- López, D. (2019). *Panorama de regalías y la corrupción en Meta*. Obtenido de <https://crudotransparente.com/2019/10/25/panorama-de-regalias-y-la-corrupcion-en-meta-y-casanare/>
- López, H. (1996). *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia 1860-1990*. Bogotá: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
- López, O., & Castro, M. (2007). *Algunos apuntes sobre el control fiscal*. Medellín: Contraloría de Medellín.
- Mazo, H. (197). *Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia* (2a ed. ed.). Universidad Pontificia Bolivariana.
- Misas, G., Oviedo, M., & Franco, A. (2004). Diseño y aplicación de instrumentos, metodologías y mecanismos para disminuir la corrupción en la administración pública en Colombia, con un sistema periódico de medición. *Proyecto de Investigación*. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.
- Misas, G., Oviedo, M., & Franco, A. (2004). Un marco analítico para. *Revista Economía Colombiana*(307), p.8-45. Obtenido de <https://cmelgart.files.wordpress.com/2010/06/13-unmarcoanaliticoentendercorrupcion.pdf>
- Misas, G., Oviedo, M., & Franco, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia : teorías, prácticas y estrategias*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Naranjo, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). & Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). (2017). *Guía anticorrupción para las empresas: Basada en el Estatuto Anticorrupción*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Diciembre/Guia_Anticorrupcion_empresas_UNODC_Web.pdf
- Ordenanza 02. (18 de octubre de 1960). *Por la cual se crea y organiza el Departamento de Contraloría en el Meta y se fijan asignaciones*. Villavicencio, Colombia: Asamblea Departamental del Meta. Obtenido de

https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000068/3357_19601018-adm--ordenanza-002-de-1960.pdf

Ordenanza 1001. (29 de noviembre de 2018). *Por medio de la cual se compila la planta de empleos de la Contraloría Departamental del Meta, se crea un cargo, se ajustan sus códigos, denominaciones de cargos y grados por nivel jerárquico*. Villavicencio, Colombia: Asamblea Departamental del Meta. Obtenido de https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000022/1081_20181129-adm--ordenanza-1001-de-2018.pdf

Ordenanza 590. (10 de diciembre de 2005). *Por medio del cual se ajusta la Planta de Cargos de la Contraloría Departamental del Meta se adecua su estructura organizacional y se dictan otras disposiciones*. Villavicencio, Colombia: Asamblea Departamental del Meta. Obtenido de https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000052/2598_20051210-adm--ordenanza-590-de-2005.pdf

Ordenanza 625. (27 de febrero de 2008). *Por medio de la cual se ajusta la Planta de Cargos de la Contraloría Departamental del Meta, se adecua su estructura organizacional y se dictan otras disposiciones*. Villavicencio, Colombia: Asamblea Departamental del Meta. Obtenido de https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000050/2492_20080227-adm--ordenanza-625-de-2008.pdf

Ordenanza 659. (26 de noviembre de 2008). *Por la cual se hacen unas modificaciones a la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta*. Villavicencio, Colombia: Asamblea Departamental del Meta. Obtenido de https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000051/2528_20081126-adm--ordenanza-659-de-2008.pdf

Procuraduría General de la Nación. (05 de octubre de 2011). *12 billones de pesos del total de la contratación se quedan en la corrupción, dijo procurador general*. Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/12-billones_de_pesos_del_total_de_la_contratacion_se_quedan_en_la_corrupci_n_dijo_procurador_general.news

- Procuraduría General de la Nación. (24 de abril de 2020). *Procuraduría revela primeras decisiones frente a presunta corrupción con la contratación por la emergencia sanitaria por el covid-19*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-revela-primeras-decisiones-frente-a-presunta-corrupcion-con-la-contratacion-por-la-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19.news>
- Resolución No.473. (17 de agosto de 2016). *Por medio de la cual se establece la rendición de cuentas a través de los aplicativos "SIA CONTRALORIAS" y "SIA OBSERVA" y se prescriben los métodos , la forma de rendir las cuentas y se establecen otras disposiciones*. Villavicencio, Meta: Contraloría Departamental. Obtenido de http://www.contraloriameta.gov.co/sitio/wp-content/uploads/dlm_uploads/RESOLUCION-473-DE-2016-2.pdf
- Restrepo, J. (2001). *Enfoque jurídico del control fiscal en Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Restrepo, M., Araújo, R., & Tuta, G. (2010). Control fiscal territorial: validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Restrepo, M., Sánchez, C., Araújo, R., Pela, E., & Dineiger, P. (2008). Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo. Informe final de investigación. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rincón, L., & Tovar, L. (2014).). Creación del proyecto enlace en la contraloría departamental de Meta regidos de conformidad con las normas ISO9001 y NTCGP1000. *Trabajo de grado*. Villavicencio, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia. Obtenido de https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/12399/1/2014_creacion_proyecto_enlace.pdf
- Transparencia por Colombia. (2020). Información general sobre la lucha contra la corrupción. Capítulo de Transparencia Internacional. Recuperado el 06 de agosto de 2020, de <https://transparenciacolombia.org.co/#>
- Transparency International. (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Obtenido de https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf
- Uribe, Á. (2020). Proyecto de Acto Legislativo: “Por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la constitución política de Colombia”. Bogotá,

Colombia: Senado de la República. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PAL%2004-20%20Modifica%20Articulo%20272.pdf>

Vásquez, W. (2000). *Control fiscal y auditoría de estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Younes, D. (1987). *Régimen Del Control Fiscal*. Bogotá: Temis.