

**Vulneración del principio constitucional de autonomía y descentralización administrativa
ante una eventual supresión legal de las contralorías territoriales**

Kelly Paola Restrepo Amaya

**Tesis de grado para optar por el título de Magister en Derecho con énfasis en Derecho
Administrativo**

Directora

Raquel Better Gil

Magister en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo

Universidad Santo Tomás

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho

Bucaramanga

2022

Contenido

Introducción	7
1. Alcance del principio de autonomía administrativa a la luz de la constitución política, jurisprudencia, normatividad	8
1.1 Base doctrinal de la autonomía administrativa	8
1.2 Referencia jurídico constitucional de la autonomía administrativa	11
2. Contexto normativo de las contralorías territoriales	25
2.1 Ordenamiento constitucional del control fiscal.....	26
2.2 Marco legal del control fiscal territorial.....	29
2.2.1 Ley 42 de 1993.....	29
2.2.2 Ley 610 de 2000.....	30
2.2.3 Decreto 267 de 2000	31
2.2.4 Decreto 2037 de 2019	32
2.2.5 Acto Legislativo No 4 de 2019	33
2.3 Marco jurisprudencial del control fiscal territorial	34
2.3.1 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2002 expediente D-3660	34
2.3.2 Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2004 expediente D-4749	35
2.3.3 Corte Constitucional, sentencia C-541 de 2011 expediente D-8355	35
3. Análisis de la relación entre la autonomía administrativa y las contralorías territoriales	37
3.1 Caracterización general del control fiscal territorial en Colombia	38

3.2	Bondades y dificultades del control fiscal en Colombia	40
3.3	Proceso de recentralización del control fiscal	49
4.	Conclusiones	51
	Referencias.....	55

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Clasificación de las bondades y dificultades del control fiscal territorial</i>	47
--	----

Resumen

En razón de un fenómeno generalizado de corrupción administrativa, se tiende a poner en entredicho la idoneidad y eficacia de las contralorías municipales, departamentales o distritales frente a su ejercicio de control fiscal sobre los servidores públicos o privados que administran fondos de la nación. Sin que medie un análisis sesudo del asunto, ciertos sectores políticos se aventuran en proponer la supresión de las contralorías territoriales. No cabe duda que la eliminación de dichas entidades redundaría en un recogimiento centralizador del Estado colombiano, cuestión que a todas luces vulnera principios constitucionales de descentralización administrativa, autonomía territorial, democracia y participación ciudadana. En lo concerniente la presente investigación se pregunta ¿De qué manera la supresión de las contralorías territoriales puede afectar el principio de autonomía administrativa de Departamentos-Municipios o Distritos? En perspectiva de responder dicha interpelación, se traza el objetivo general de analizar si la supresión de las contralorías territoriales limita el alcance de la autonomía administrativa de municipios, departamentos y distritos.

Palabras clave: Autonomía, descentralización, contralorías territoriales

Abstract

Due to a widespread phenomenon of administrative corruption, there is a tendency to question the suitability and effectiveness of municipal comptrollers, departmental or district authorities against their exercise of fiscal control over the public or private servants who manage the nation's funds. Without a thoughtful analysis of the matter, certain political sectors venture to propose the suppression of the territorial comptrollerships. There is no doubt that the elimination of these entities would result in a centralizing recollection of the Colombian State, issue that clearly violates constitutional principles of administrative decentralization, territorial autonomy, democracy and citizen participation. Regarding this research, it is asked ¿How can the suppression of territorial comptrollerships affect the principle of administrative autonomy of Departments-Municipalities or Districts? In the perspective of answering this question, the general objective of analyzing whether the suppression of territorial comptrollerships limits the scope of the administrative autonomy of municipalities, departments and districts is outlined.

Key words: Autonomy, decentralization, territorial comptrollerships.

Introducción

Debido a los inacabables escándalos de corrupción administrativa, se cuestiona la eficacia de las contralorías territoriales respecto a su ejercicio de control fiscal sobre malos manejos del presupuesto o fondos de la nación. Esta consideración motiva la propuesta de suprimir las contralorías territoriales, sin reparar en un análisis previo de su estructura institucional y de su referencia a la autonomía administrativa de los municipios, departamentos y distritos.

Por ello, el presente trabajo parte de la indagación ¿De qué manera la supresión de las contralorías territoriales puede afectar el principio de autonomía administrativa de Departamentos-Municipios o Distritos? En aras de responder, se traza el objetivo general de analizar si la supresión de las contralorías territoriales limita el alcance de la autonomía administrativa de municipios, departamentos y distritos. En consecuencia, se desarrollan tres capítulos: en el primero se describe la autonomía administrativa a la luz del ordenamiento jurídico colombiano; en el segundo se precisa el marco normativo y jurisprudencial de las contralorías territoriales; y un último capítulo, donde se examina la relación entre autonomía administrativa y control fiscal territorial.

En primera instancia, conviene manifestar que el modelo de república unitaria no resulta equiparable a un modelo de Estado centralista. La Constitución Política de 1991, consagra el unitarismo y la descentralización administrativa como pilares fundamentales de la organización territorial del Estado colombiano. En ese sentido, se contempla una tensión permanente entre los principios de la República Unitaria y los principios del esquema descentralizado. Tal cuestión se resuelve a partir de un dialogo que va de lo nacional hacia lo local, y viceversa. Aquí lo nacional no se impone sobre lo local, dado que prima un criterio de desarrollo armónico basado en la coordinación, concurrencia, subsidiariedad.

Cabe advertir que la base constitucional de las contralorías territoriales, se consigna en los artículos 267 a 274 de la Carta Fundamental. Ello se acompaña de un marco normativo, conformado por las leyes: 42 de 1993, 610 de 2000, Decreto 267 de 2000, Decreto 2037 de 2019, Acto legislativo No 04 de 2019. A su vez, la jurisprudencia constitucional reconoce los límites y alcances de las contralorías territoriales, señalando además su relevancia jurídica e institucional.

No cabe duda que la supresión de las contralorías redundaría en la consolidación absoluta del proyecto de recentralización del Estado colombiano. Tal cuestión afectaría de manera negativa la autonomía administrativa de las entidades territoriales, retrasando con ello el proceso de democratización.

1. Alcance del principio de autonomía administrativa a la luz de la constitución política, jurisprudencia, normatividad

No cabe duda de la importancia que cobra el principio de autonomía administrativa frente a la materialidad del proceso de descentralización y del principio constitucional de participación democrática. En este capítulo se analizará la capacidad de autogestión y autogobierno de las entidades territoriales a la luz del ordenamiento jurídico, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

1.1 Base doctrinal de la autonomía administrativa

De acuerdo a la teoría de la justicia de John Rawls, la autonomía administrativa constituye una forma democrática, racional y liberal de organizar el poder a nivel político y territorial. El liberalismo indica la necesidad de desconcentrar el poder, de distribuirlo de modo organizado y lógico entre diversos estamentos, esto en miras, de garantizar mayores cuotas de libertad a partir de la participación y niveles altos de autonomía (Yannuzzi, 2000). La proximidad del individuo a

los centros de poder determina su libertad y autonomía, de manera que un poder significativamente centralizado aumenta sus posibilidades de autoritarismo, o cuando menos, desconexión respecto de las necesidades de la población y las localidades.

Dentro de una democracia, el poder debe ir de abajo hacia arriba. Los modelos de Estado federalizados o descentralizados no abren necesariamente espacios de participación a las comunidades, pero si desconcentran el poder público al reconocerle autonomía a las entidades territoriales. Así las cosas, una entidad territorial goza de mayor autonomía e independencia entre más funciones desarrolle por cuenta propia. Esto significa que el redireccionamiento de competencias locales hacia el nivel central, redundará en retracción de la autonomía de los entes territoriales (Burbano, 2003).

Bajo el signo de la autonomía administrativa, las entidades territoriales gozan de una capacidad de gestión de sus propios intereses y asuntos, la cual se resuelve como: (i) facultad de autogobierno (ii) ejercicio de competencias que por ley y constitución les corresponda (iii) administración de recursos (iv) imposición de tributos y (v) participación de las rentas nacionales. Cabe advertir que el desarrollo de la autonomía administrativa requiere de la preexistencia de una infraestructura institucional sólida e integral: presupuesto, recursos humanos, instalaciones físicas, bienes muebles e inmuebles etc., (Gomez Medina & Rangel Guerrero, 2020).

En primer lugar, conviene anotar que el concepto de autonomía sugiere la libertad de alguien frente a algo, un poder o autoridad superior. En sí, la cuestión se resuelve como una capacidad de administrarse a sí mismo, darse sus propias normas y reglas, ejecutar acciones sin la necesidad de obtener la anuencia o autorización de un poder en concreto. Desde un punto de vista etimológico, el término de 'autonomía' viene del griego 'autos' que significa 'por sí mismo' y 'nomos', que alude a la 'norma'. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española -por

sus siglas, RAE- aparece la siguiente definición de autonomía: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

En un sentido concreto, la autonomía se refiere a una calidad de independencia, libertad y autogobierno del individuo, sujeto, colectividad o comunidad. Desde la mirada de la organización estatal, la autonomía sugiere el reconocimiento de una potestad de autogestión y autorregulación a las entidades territoriales, sean estas ‘Estados’ federales, municipios, departamentos, provincias o distritos (Pulido, 2016). Los grados de autonomía varían según el modelo de Estado que adopte una constitución determinada, teniéndose con ello, que las repúblicas federales otorgan mayores libertades y poderes a sus entidades territoriales, mientras las repúblicas unitarias relativizan competencias y atribuciones en relación a ciertos intereses político y económicos.

Ahora bien, conviene aquí indagar sobre el carácter teleológico de la autonomía administrativa. Transferir competencias gubernamentales al nivel local, significa un desarrollo más eficiente de la ingeniería estatal, pues bajo un esquema concentrado, las decisiones del poder central deben pasar por múltiples órdenes y despachos antes de hacerse mandatos en las entidades territoriales (Mostacero, 2006). A partir de un enfoque sustancial, el reconocimiento de autonomía administrativa democratiza la organización estatal tras permitir a las mismas comunidades empoderarse como gestoras y cultivadoras de sus propios asuntos y destinos.

No sobra mencionar que los niveles de democratización de un Estado (Alshboul, 2007), se fijan en razón del reconocimiento de ciertos tipos generales de autonomía: financiera, administrativa, política y técnica. La autonomía política alude a la facultad que tiene cada entidad territorial para convocar elecciones democráticas y elegir mediante voto a sus propias autoridades. La autonomía administrativa se relaciona a la potestad que ostentan las entidades territoriales de

autorregularse, manejar y administrar sus asuntos particulares. El concepto de autonomía técnica se define como la aptitud de ciertas entidades de orden administrativo que se especializan de manera independiente y libre en la realización de alguna actividad peculiar -control fiscal, ministerio público, auditaje etc.- Por último, la autonomía financiera se relaciona a la habilidad de las entidades territoriales de conseguir, canalizar, gestionar, ostentar e invertir recursos (Bechara, 2015).

Los aspectos de descentralización administrativa y de autonomía en la administración de recursos en la destinación de los mismos, son elementos constitutivos del fenómeno regional en Colombia. La descentralización administrativa presenta componentes propios del derecho administrativo, pero de los cuales tienen una gran incidencia en el régimen territorial colombiano (Estupiñán & Gaitan, 2010). El régimen de descentralización se caracteriza por una flexibilización de los vínculos entre autoridades centrales y autoridades locales, sin que ello signifique un abandono radical del unitarismo.

1.2 Referencia jurídico constitucional de la autonomía administrativa

En primera instancia, cabe mencionar que la autonomía administrativa es un elemento constitutivo de la organización territorial, política y administrativa del Estado colombiano. A nivel constitucional, el concepto autonomía administrativa se define como una capacidad de autogestión y autogobierno de las entidades territoriales, la cual, tiene su origen en el reconocimiento legal de la participación democrática y en la necesidad institucional de descentralizar, desconcentrar y redistribuir las funciones centrales de la administración pública (Valencia Carmona, 2003).

La base constitucional de la autonomía administrativa está consagrada en el preámbulo de la Carta Política de 1991, el cual pretexto que Colombia asegura la vida, convivencia, trabajo,

justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz de los ciudadanos de acuerdo a un marco jurídico, democrático y participativo. En un sentido axiomático, el artículo primero de la Constitución declara que el Estado se organiza en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Robledo, 2006).

Desde un punto de vista contextual, el principio de autonomía administrativa aparece relacionado a conceptos como Estado Unitario, Descentralización Administrativa y Descentralización Política. Colombia es un Estado Unitario en la medida que el poder soberano recae sobre un solo centro de autoridad de donde emana la distribución de competencias hacia lo largo y ancho del territorio nacional. Dicha distribución repartición orgánica se hace a partir de procesos o fenómenos administrativos de concentración, desconcentración y descentralización. Cabe advertir que la característica más distintiva del modelo unitario está referida a la existencia de un solo cuerpo legislativo, ejecutivo –dividido y jerarquizado según criterios territoriales, yuxtaponiendo el orden nacional al orden local- y judicial (Suel, 2013).

La descentralización administrativa es la forma que adopta el Estado Unitario para darle un orden al proceso de distribución de competencias y funciones entre los distintos niveles territoriales, esto en razón de la necesidad de descongestionar al poder central y de esta manera, garantizar eficacia estatal frente a la consecución de objetivos constitucionales. En un sentido pragmático, la descentralización, de un lado, permite la conservación de una autoridad central, y de otro, dar respuestas a las demandas locales y regionales a través de la transferencia organizada y lógica de diversas funciones y competencias estatales (Sánchez, 2016). Desde un punto de vista más concreto, las características principales y genéricas de un modelo de descentralización, se pueden resumir en las siguientes: (i) remisión de competencias y funciones por parte del poder

central (ii) reconocer vida jurídica a órganos descentralizados (iii) suministrar patrimonio propio a los organismos descentralizados, así como autonomía e independencia.

No sobra acotar aquí, que pese a compartir ciertos atributos universales y comunes, la descentralización, como hecho y modalidad concreta de organización estatal, puede expresarse mediante múltiples formas. Por ejemplo, la forma arquetípica de descentralización es la descentralización política, cuyo fundamento se da en reconocer a las regiones, territorios, localidades, municipios, departamentos etc., un amplio margen de autonomía respecto del manejo de sus propios asuntos: potestad de crear normas del mismo valor jurídico que las normas emanadas de autoridades nacionales; capacidad de definir directrices políticas propias en absoluta independencia respecto del poder nacional (Porras V, 2006).

Contrario a la descentralización política, la descentralización administrativa parte de ceñir las actuaciones de las entidades locales y departamentales a unas líneas o parámetros generales trazados por la autoridad nacional. Este tipo de descentralización fija toda su atención en dotar a las entidades territoriales diferentes del Estado central, de personería jurídica, presupuesto propio, y autonomía administrativa para de un modo independiente y a la vez limitado gestionar temas de interés local (Nader, 2015).

Según la norma fundamental, varias instituciones gozan de autonomía administrativa – fiscalía general de la nación, corporaciones autónomas regionales, Consejo Nacional Electoral, Contraloría General de la República y contralorías territoriales, procuraduría general de la nación, personerías territoriales, entidades territoriales. Banco de la República, empresas públicas o estatales, sociedades de economía mixta etc.-. Lo anterior permite presuponer que la autonomía administrativa constituye un elemento estructural de la descentralización, y a su vez una forma de organización del Estado colombiano a nivel orgánico y sustancial (Trujillo, 2014).

A su vez, el artículo 287 constitucional estatuye que las entidades territoriales poseen autonomía para la gestión de sus asuntos e intereses, esto subordinado a la Constitución y la ley, y con arreglo a los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. En miras de zanjar las posibles tensiones entre el modelo de República Unitaria y el principio de autonomía administrativa, el artículo 288 constitucional prevé:

"La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales...Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley" (Republica de Colombia, 1991).

Ahora bien, bajo el modelo de organización del Estado colombiano, la autonomía administrativa no representa un valor rotundo o inexpugnable, luego se halla supeditada a los conceptos, también de naturaleza constitucional, de República Unitaria y Descentralización administrativa. De un lado, la autonomía comporta un ejercicio de independización y democratización de las entidades territoriales, basado en transferirle ciertas potestades a las comunidades y autoridades locales, de otro, la República Unitaria exige la unidad del Estado y la adopción de medidas de carácter general que tengan rango imperativo en todo el territorio nacional y no puedan ser desacatadas por ningún funcionario, servidor público o particular. Así las cosas, la autonomía administrativa dentro del Estado Unitario debe leerse como un elemento que, si bien permite niveles de independencia y libertad, tiene como derrotero una finalidad cohesiva, un

modelo de relacionamiento comunidades-nación complementario, coherente y ordenado (Bechara, 2015).

La ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en su artículo 7 estipula la obligación del gobierno nacional de garantizar la autonomía de las entidades territoriales. El artículo 68 de esta ley, sostiene que las entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, ostentan autonomía administrativa. De otro lado, los artículos 71 y 78 disponen que la autonomía administrativa de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá con sujeción a los actos que los rigen, al cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales, reglamentarios e institucionales, normas de creación y estatutos internos (Congreso de la República, 1998).

La ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, en su artículo 3 numeral 2, estipula la autonomía administrativa en los siguientes términos: *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.”* En otro sentido, el artículo 27 numeral 2 de la precitada norma, sostiene que el principio de concurrencia obliga a que la coordinación entre la nación y las entidades territoriales se haga con respeto a la autonomía administrativa. Refiriéndose a la forma en concreto de ejercicio de la autonomía administrativa, el artículo 28,

ordena: *“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”* (Congreso de la República, 2011).

En el marco del orden constitucional vigente, la autonomía administrativa sugiere un empoderamiento de las entidades territoriales sin que ello implique la desautorización del carácter imperativo de ciertos lineamientos nacionales. En términos estrictamente jurídicos, la cláusula se traduce en un ejercicio de autonomía cuyos límites se hallan estipulados por la Constitución y la ley. No obstante, cabe advertir que, así como el orden local está subordinado al cumplimiento de límites, el orden nacional también tiene la obligación de respetar la autonomía administrativa de departamentos, municipios y distritos, de manera que la administración central o el Estado Unitario funcionen en perspectiva de concurrencia, coordinación y comunicación y no de mera imposición vertical de mandatos e imperativos. Por ello, y en aras de evitar malentendidos, los márgenes de la autonomía territorial necesariamente deben fijarse a partir de una distribución concreta y taxativa de funciones, donde se puede distinguir qué corresponde a cada entidad territorial (Covilla, 2017).

La honorable Corte Constitucional, en sentencia C-478 de 1992 Proceso No. D-003, manifiesta que, de acuerdo a la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano pasa del esquema de centralización política y descentralización administrativa, al modelo organizacional de reconocimiento de autonomía territorial, esto desde luego, sin perder el horizonte del criterio y principio de unidad nacional. En ese sentido, el alto tribunal, define la autonomía administrativa de los entes territoriales, acudiendo a los siguientes términos:

“La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. Esta configuración autonómica está consagrada en el artículo 287 de la nueva Constitución" (Corte Constitucional Colombiana, 1992)

Así mismo, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Constitucional, en sentencia C-520/94 PROCESOS Nos. D-593 y D-607 (Acumulados), señala que la autonomía administrativa de las entidades territoriales debe llevarse a la práctica dentro de los límites constitucionales, es decir, atendiendo a las finalidades, principios y valores participativos del Estado Social de Derecho. El principio de República Unitaria, no estatuye la pretensión de centralizar las funciones del Estado, sin embargo, si fija ciertas pautas del desarrollo de la autogestión, manejo propio de los recursos fiscales y administrativos, y organización autónoma de las entidades territoriales. Si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 reconoce a los municipios, departamentos, distritos y regiones la capacidad de darse sus propias formas organizativas, de administración de recursos y control fiscal, resulta imperioso poner de manifiesto la necesidad de armonizar los alcances de la descentralización con las demandas de mantener la unidad del Estado a partir de la preservación del modelo unitario. Esto se evidencia de modo visible en aspectos de especial relevancia constitucional como la estructura desconcentrada de la administración de justicia o el monopolio

de la facultad legislativa en cabeza del congreso de la república (Corte Constitucional Colombiana, 1994).

Cabe advertir que el sistema de control fiscal se encuentra organizado de acuerdo a una estructura jerárquica, donde primero emerge la Contraloría General de la República y en la base piramidal, están las contralorías territoriales, entidades descentralizadas por funciones y competencias encargadas del control fiscal sobre la gestión financiera de las administraciones municipales, departamentales y distritales. Las entidades territoriales pueden elegir sus propios contralores a través de un procedimiento de selección por méritos, el cual finaliza con una calificación hecha por el concejo municipal o la asamblea departamental (Villací & Arroyave, 2017).

Ahora bien, ante la eventual inoperancia de los organismos de control regionales, cabe advertir que los órganos de control del orden nacional, conservan la posibilidad de intervenir procesos fiscales y disciplinarios. Sin lugar a dudas, el unitarismo republicano limita el alcance de la autonomía administrativa, por ello se habla de una graduación que conoce tres niveles: autonomía plena, autonomía relativa y dependencia plena. Ciertamente, la autonomía de las entidades territoriales instituye un poder de independencia y autorregulación normativa, no obstante, dicha cuestión se halla sometida al conjunto de competencias que el mismo texto constitucional atribuye a departamentos, municipios y distritos. La Corte Constitucional, en sentencia C-506 de 1995 Expediente No. D-839, aludiendo al tema de la autonomía administrativa, asienta:

“El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita -entre otras-

a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político- social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo” (Corte Constitucional Colombia, 1995).

Asimismo, el máximo tribunal de la justicia constitucional, en sentencia C-004 de 1993 Proceso D-138, argumenta que si bien es cierto que la consagración del principio de autonomía administrativa reporta un cambio sustancial entre las relaciones de poder institucional centro-periferia, no constituye un abandono de la estructura o modelo de Estado unitario. Por ello, a partir de la entrada en vigencia de la constitución del 91, el legislador queda comprometido a diferenciar las competencias que corresponden a entidades territoriales de aquellas de reserva exclusiva del poder central, esto de acuerdo a ciertos criterios de proporcionalidad, razonabilidad y racionalidad. En ese sentido, se entiende que los asuntos de importancia general estarán a cargo del gobierno o la administración nacional, mientras que determinadas cuestiones de trascendencia apenas local, podrán ser desarrolladas por las respectivas entidades territoriales. Sin embargo, en consonancia a la nueva ingeniería administrativa, la división de competencias y funciones no se trata de crear un marco inflexible de separaciones y delimitaciones, sino de trazar una metodología institucional que sepa armonizar intereses, responder a necesidades de manera coordinada, articulada y

organizada. Pese a lo anterior, si resulta necesario tomar en consideración al municipio, como el núcleo o la célula administrativa de la organización territorial, cuestión que de antemano extingue o mejor, supera esa mirada vertical e impositiva de tantos años de fuerte centralismo (Corte Constitucional Colombiana, 1993).

En el sentido de lo expuesto, la Corte sostiene que la autonomía administrativa de las entidades territoriales no constituye un elemento absoluto, luego debe armonizarse en razón del principio de unidad nacional, el cual, ordena entre otras cosas, una sujeción incondicionada a los preceptos constitucionales y al interés general de la nación. Ahora bien, la autonomía administrativa debe leerse y aplicarse a la luz de los principios y sub-principios que regulan la relación orgánica-funcional entre entidades territoriales y nación: coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. El principio de coordinación sugiere que tanto la nación como las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias en el marco de acciones articuladas, coherentes y armónicas, esto además bajo la perspectiva de materializar los derechos de los ciudadanos, su garantías constitucionales y bienestar. El principio de concurrencia, comporta la ejecución convergente de actividades nacionales y territoriales con un objeto común, sin que ello implique la limitación de las facultades de gobierno central ni el desconocimiento de la autonomía administrativa. El principio de subsidiariedad, connota que, ante la incapacidad técnica e institucional de una entidad territorial de cumplir o desarrollar ciertas competencias y funciones, la organización nacional debe auxiliar y cubrir los vacíos mediante sus recursos centrales y musculo burocrático o administrativo (Corte Constitucional, 2012).

En la misma línea argumentativa, se identifica la estructuración de una línea jurisprudencial sentada sobre la base de especificar las condiciones, factores y criterios jurídicos que propician la

coexistencia armónica entre el principio de autonomía administrativa y el modelo de Estado unitario. Cabe advertir que la autonomía administrativa cobra sustancialidad práctica gracias a la distribución constitucional y legal de competencias territoriales, así mismo allí encuentra sus límites y derroteros. En ese sentido, la autonomía administrativa funge en su doble calidad de principio orgánico y principio funcional, pues de un lado modela una forma de organigrama estatal, y de otro, preceptúa un arquetipo del quehacer administrativo.

Así las cosas, la autonomía debe entenderse como una capacidad intrínseca de las entidades territoriales, enfocada, bajo el modelo de descentralización, a gestionar asuntos propios y locales, esto dentro de los límites de la Constitución y la ley, cuestión que en términos fácticos y jurídicos significa un reconocimiento de los intereses locales además de la vigencia y supremacía de un ordenamiento superior. La justificación jurídico-política del modelo de Estado descentralizado, se afina en satisfacer las necesidades de democratización del manejo de la administración pública, empoderar regiones, departamentos y localidades y garantizar una gestión eficiente y participativa de los recursos y la diversidad de intereses (Corte Constitucional, 2014).

Así las cosas, se denota una aparente contradicción entre las finalidades del modelo de descentralización administrativa y las demandas concretas del Estado republicano unitario, cuestión que no se resuelve proclamando la supremacía constitucional y jurídica de uno de los dos elementos, sino mediante la configuración de un cuerpo de criterios técnicos y sustantivos que sirvan de base a la interpretación y el análisis. En ese sentido, el máximo tribunal de la justicia constitucional, también apunta que la tensión debe asumirse como una posibilidad de diálogo, donde se imponga la racionalidad del sistema -democratización y participación-, esto en aras de no sacrificar ningún imperativo a costa de la superioridad absoluta de otro. El modelo de Estado Unitario Descentralizado combina los siguientes aspectos: (i) unidad en la legislación (ii)

preexistencia de parámetros legales de orden nacional unificados (iii) competencias en el orden territorial subordinadas a la ley y la constitución (iv) competencias reservadas al orden nacional. Ahora bien, frente a circunstancias especiales, el orden central puede intervenir en el orden territorial, esto con miras a garantizar bienes y valores supremos del Estado Social de Derecho. Conviene apuntar que, aunque descentralización y autonomía administrativa componen una misma forma de organización estatal, no significan lo mismo. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia 095 de 2018, anota:

“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado los conceptos de descentralización y autonomía de la siguiente manera: (i) la descentralización ha sido caracterizada como una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de los entes territoriales; y (ii) la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales.”

Por último, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-189 (2019), precisa la cuestión de la autonomía administrativa, así:

“El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales”.

No sobra manifestar aquí que el control fiscal territorial sobre la gestión de recursos del erario, comporta una de las formas de materialización del principio de autonomía de las entidades territoriales. Adicionalmente, la Sentencia C-035 de 2016 señaló que el principio de colaboración armónica, relaja la rigidez del esquema clásico de organización tripartida y centralizada del poder estatal, y, en ese sentido, reestructura las relaciones entre las entidades centrales y periféricas sobre la base de la participación y democratización de la sociedad.

De hecho, el Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional respecto del principio de coordinación afirmó que el mismo *“exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado”* De otro lado, el principio de concurrencia congrega a autoridades locales y nacionales alrededor del interés institucional de conseguir un objetivo común. Las

entidades locales pueden verse amparadas por entidades del orden nacional, en caso tal que no dispongan de medios administrativos o financieros suficientes para materializar un fin determinado. No sobra advertir que la concurrencia y coordinación se dan en razón del principio de colaboración armónica (Corte Constitucional Colombiana, 2010).

Conviene advertir que el principio de subsidiariedad tiene dos tópicos, de un lado, como poder excepcional de las autoridades centrales, las cuales bajo un modelo descentralizado y participativo están llamadas a respetar la capacidad de autogestión y autogobierno de las entidades territoriales, y de otro, como poder necesario, esto en el entendido de acometer la teleología del Estado Social de Derecho, incluso, a partir de la confluencia colaborativa o supletiva de diversas entidades públicas.

A modo de conclusión, se debe anotar que el ordenamiento jurídico colombiano – Constitución Política, Normatividad y Jurisprudencia- reconoce el carácter fundamental del concepto de autonomía administrativa en cuanto a la forma de organización del Estado, esto, desde luego en el marco del modelo de república unitaria. En virtud de la autonomía administrativa, se otorga a las entidades territoriales, ciertas potestades de autogestión, es decir, capacidad para decidir asuntos locales y propios, direccionar el rumbo del presupuesto e imponerse reglas.

Sin embargo, la nación se reserva algunos asuntos en miras de mantener la unidad del Estado, y no propiciar un escenario de desorganización institucional, donde el orden central desaparece ante las decisiones del orden local y territorial; En lo judicial y legislativo prevalece una estructura jerarquizada y desconcentrada cuyo esquema funcional y práctico responde a una unidad de criterio. En lo que corresponde a la rama ejecutiva, se vislumbra la transferencia de potestades de administración (autonomía administrativa, presupuestal y fiscal) hacía el nivel local, hecho que descentraliza territorialmente al Estado y les otorga mayor protagonismo a las

comunidades en lo que concierne al manejo de sus asuntos. En ese sentido, debe haber un equilibrio entre el modelo de república unitaria y la organización descentralizada basada en la autonomía administrativa, cuestión que se logra a partir de la comunicación del orden nacional con el orden local, la cual, se sustenta sobre la base de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Martínez Hurtado & Santos Toscano, 2019).

En lo atinente a la relación Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad también cobran un sentido práctico. La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales podrán desarrollar sus funciones de control sobre la gestión de recursos públicos en el marco de acciones coordinadas, consecuentes y que no rompan el equilibrio de la distribución de competencias. De igual modo, estas entidades pueden concurrir a través de esfuerzos mutuos, en la ejecución de actividades de control orientadas a la consecución de un fin común. Y en caso tal que las contralorías territoriales se hallen maniatadas en lo que corresponde a la ejecución efectiva de sus funciones, la Contraloría General de la República de formar auxiliar podrá asumir dichas competencias, esto en perspectiva de cumplir con la función constitucional del control sobre la gestión de los recursos públicos.

2. Contexto normativo de las contralorías territoriales

La competencia de las contralorías territoriales en materia de ejercer la vigilancia y control fiscal sobre el manejo de recursos públicos de los departamentos, municipios y distritos, se deriva por mandato expreso del enunciado del artículo 272 constitucional. Sin embargo, ese orden constitucional al tenor de lo dispuesto en artículos precedentes -267 y 268- morigera un tanto el alcance la autonomía administrativa, y en ese sentido, impone comunicación permanente entre las entidades del orden central y las entidades del orden territorial. Ahora bien, en razón de concretizar

los elementos orgánicos de naturaleza constitucional del control fiscal -autonomía, participación, descentralización- y de adecuarlos a principios de la función administrativa -conurrencia, coordinación y subsidiariedad-, se establece un marco normativo compuesto por la Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Decreto 267 de 2000, Decreto 2037 de 2019, Acto legislativo No 04 de 2019. En el orden de una concepción amplia del derecho, el marco normativo también integra ciertos pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional, los cuales coinciden en connotar la línea de funciones de las contralorías territoriales bajo una expresión notabilísima de la autonomía administrativa.

2.1 Ordenamiento constitucional del control fiscal

La Constitución Política de 1991, en su artículo 119 establece que la Contraloría General de la República encabeza y preside la vigilancia y control fiscal en materia de gestión y resultados de la administración pública. De otra parte, el artículo 267 constitucional, consagra que el control fiscal es una función pública orientada a vigilar y proteger la gestión fiscal de los recursos del Estado que sean administrados por servidores públicos o personas privadas. Además de lo anterior, el orden constitucional dispone que el control fiscal es posterior y selectivo, y su procedimiento se halla preestablecido por las leyes que regulan los procedimientos sancionatorios en materia fiscal.

Desde el paradigma constitucional, se distinguen los actos de vigilancia de los actos de control. Los primeros son un conjunto de procedimientos evaluativos tendientes a identificar hallazgos, mientras los segundos hacen alusión a investigaciones de tipo coercitivo que conducen a determinar responsabilidad fiscal de servidores públicos que defraudan el erario. En ambos casos, el examen se basa en principios y estándares de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales (Rodriguez Guzman, 2014).

El marco constitucional estatuye cuatro tipos de control: financiero, de medios, de resultados y legal. De antemano, debe decirse que las contralorías son entidades de naturaleza técnica, con autonomía administrativa y presupuestal. El congreso en pleno y por mayoría absoluta elige al contralor, de lista de elegibles configurada a través de convocatoria pública. No podrá ser reelegido tras el vencimiento de su periodo.

Vale la pena, comentar que según el artículo 272 constitucional, el control fiscal se organiza a partir de un sistema jerarquizado y concurrente, donde, una autoridad de índole nacional representada en la Contraloría General de la República preside dicha función pública, y las denominadas contralorías territoriales se encargan de la evaluación, vigilancia y protección de la gestión fiscal a nivel departamental, municipal y distrital, esto último de manera independiente y autónoma. Por tanto, las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales deben estructurar las contralorías territoriales como oficinas técnicas con autonomía administrativa y presupuestal.

No sobra decir que la Auditoria General de la República, de acuerdo a un análisis de los indicadores de gestión, acreditará a través de un certificado anua la gestión fiscal de las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República. Esta certificación evidencia el grado de transparencia de las contralorías territoriales y su eficacia e idoneidad frente a los asuntos sometidos a su vigilancia y control.

Conviene apuntar que la distribución de competencias entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, se hará con sujeción a principios administrativos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De esta manera, se establece que las contralorías municipales, departamentales y distritales, tienen las mismas funciones -pero a su nivel

jurisdiccional, es decir, municipio, departamento o distrito- de la Contraloría General de la República estipuladas en el artículo 268 de la Constitución Política:

- Diseñar la metodología de la vigilancia fiscal y el marco de procedimientos técnicos de rendición cuentas por parte de los funcionarios responsables, así como también establecer los criterios de evaluación financiera, de medios y resultados.

- Convalidar y cerrar las cuentas allegados por los responsables de la administración de recursos del Estado, y evaluar su grado de eficiencia, eficacia y economía.

- Elaborar un registro de deuda pública,

- Conminar la presentación de informes respecto a la gestión fiscal de servidores públicos o privados a cargo del manejo de fondos del Estado.

- Determinar la responsabilidad fiscal de los funcionarios comprometidos en malos manejos, imponer las sanciones respectivas, recaudar las multas o sanciones pecuniarias hacer su cobro efectiva por vía de la jurisdicción coactiva.

- Emitir conceptos técnicos sobre la calidad de la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, servidores o articulares que administren recursos del Estado.

- Presentar ante el congreso de la república un informe anual referido al estado de los recursos ambientales y naturales de Colombia.

- Adelantar acciones penales y disciplinarias contra responsables de fraude fiscal en el manejo de los recursos públicos.

- Suspender a funcionarios investigados.

- Redactar y presentar proyectos de ley referentes a la materia de control fiscal.

- Asignar cargos vacantes de sus entidades por vía de concurso público.

-Procurar mediante la emisión de directrices, el funcionamiento armónico del control central y territorial.

2.2 Marco legal del control fiscal territorial

2.2.1 Ley 42 de 1993

La Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, postula cuatro modalidades evaluativas del control fiscal: financiero, de gestión o medios, de resultados y legal. En lo que corresponde, al control financiero su artículo 10, estipula:

“...es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General” (Congreso de la República, 1993).

El artículo 11 alude al control de legalidad como la constatación de la conformidad legal de operaciones administrativas de contenido financiero o económico. De otro lado, el artículo 12 connota el control de gestión como un procedimiento de fiscalización del cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia frente al manejo de recursos del Estado tomando como puntos de consideración ciertos criterios técnicos de rentabilidad y desempeño en lo público. Por último,

el artículo 13 sobre control de resultados dispone un examen que mide el nivel de consecución de los objetivos misionales, institucionales, estatales.

2.2.2 Ley 610 de 2000

La ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, establece en su artículo primero que el proceso de responsabilidad fiscal es un compendio de actuaciones de naturaleza administrativa a cargo de las contralorías en cualquiera de sus órdenes territoriales -departamental, municipal o distrital- orientado a especificar si el administrador de fondos de la nación investigado cometió o no fraude fiscal, y a partir de previa graduación -conducta dolosa o culposa- imponer la sanción correspondiente (Congreso de la Republica , 2000).

No sobra anotar que según el artículo 3, la gestión fiscal comporta un conjunto de actividades económicas, jurídicas, técnicas, administrativas y tecnológicas ejecutadas para materializar los fines del Estado mediante la adquisición, planeación, conservación, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, inversión, disposición y recaudación de bienes o recursos públicos, esto en perspectiva de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (Congreso de la Republica , 2000).

La teleología del procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal es la protección efectiva del fisco, o mejor, el resarcimiento de los daños fiscales originados en manejos fraudulentos o por conductas imprudentes y negligentes, esto a partir de un procedimiento sancionatorio e imposición de sanciones pecuniarias razonables, ecuánimes y ejemplarizantes. De acuerdo al artículo 5, la responsabilidad fiscal se compondrá de los siguientes elementos

constitutivos: (i) una conducta dolosa o culposa, cometida en el marco de la administración de recursos del Estado, que haya incidido en la configuración del daño contra el patrimonio público (ii) un daño patrimonial comprobable y (iii) un nexo de causalidad la conducta y el daño. Vale la pena añadir que el daño patrimonial contra el Estado reporta un menoscabo a los fondos de la nación representado en su disminución, deterioro, desestabilización etc. (Congreso de la Republica , 2000).

2.2.3 Decreto 267 de 2000

El Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones” (Presidencia de la Republica de Colombia, 2000), indica en su artículo 5 -modificado por el Decreto 405 de 2020 (Presidencia de la republica de Colombia, 2020)- que las autoridades encargadas del control fiscal tienen las siguientes atribuciones:

- Vigilar y controlar la gestión fiscal de manera posterior y selectiva o concomitante y preventiva, esto a través del seguimiento permanente al recurso público, el control financiero, de gestión y de resultados.

- Ejercer, de ser necesario, un control prevalente sobre cualquier entidad territorial teniendo cuidado de acatar los principios administrativos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

- Ejecutar un seguimiento al destino de los recursos públicos por vía de las contralorías delegadas generales y sectoriales.

- Generar advertencias en el marco del control concomitante y preventivo, respecto de la existencia de un riesgo inminente de daño, esto a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas necesarias y pertinentes.

- Trazar directrices en aras de orientar un desenvolvimiento armónico del sistema general de control fiscal, y conciliar las tareas del orden nacional con las del orden territorial.

- realizar las funciones administrativas y financieras propias de la entidad.

- Promocionar y desarrollar campañas y programas formativos, de cualificación, profesionalización, capacitación del talento humano focalizado en el control fiscal.

- Prestar concurso a la ejecución de las funciones, mandatos y competencias a cargos del contralor general de la república.

- conceptuar sobre la calidad y eficiencia de los mecanismos de control interno de las entidades públicas.

2.2.4 Decreto 2037 de 2019

El Decreto 2037 de 2019 por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad, en su artículo primero instituye una reorganización de la estructura general del sistema de control fiscal. El esquema actual no debe entenderse como una forma piramidal, sino un sistema subdividido en tres niveles: central, desconcentrado y órganos de asesoría y coordinación. Tal modificación se introduce con la perspectiva de satisfacer las demandas y necesidades del control fiscal referidas básicamente a especialización, intensificación, cualificación, contextualización y modernización (Presidencia de la Republica de Colombia, 2019).

2.2.5 Acto Legislativo No 4 de 2019

Cobra especial importancia, concitar el Acto Legislativo No 4 de 2019, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal, dado que introduce modificaciones sustanciales a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Nacional. Ahora bien, en el marco del Acto legislativo referido, el Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, distingue las funciones de la Contraloría General de la República y contraloría territoriales en dos tipos generales de funciones: competencias de vigilancia y competencias de control (Presidencia de la República de Colombia, 2019). De acuerdo al artículo 2 del precitado decreto, la vigilancia fiscal:

“...Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.”

En otro sentido, el control fiscal es la función pública de naturaleza administrativa de escrutinio y fiscalización sobre la gestión fiscal de los recursos públicos o fondos de la nación, hecho que precisa la necesidad de emitir un juicio de valor con rango de responsabilizar a un administrador fraudulento o eximir de responsabilidad a un administrador indiciado. Tanto la vigilancia como el control fiscal, se hallan informados por los siguientes principios: eficiencia, eficacia, equidad, economía, concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales, efecto disuasivo, especialización técnica, inoponibilidad en el acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad y subsidiariedad.

2.3 Marco jurisprudencial del control fiscal territorial

2.3.1 Corte Constitucional, sentencia C-127 de 2002 expediente D-3660

La Corte Constitucional, en sentencia C-127 de 2002 expediente D-3660 sostiene que el Estado Social de Derecho, fundado sobre la base de principios de pluralismo, democracia, participación, descentralización y autonomía, admite no solo como posibilidad, sino además necesidad la existencia de entidades territoriales como las contralorías departamentales y municipales encargadas de funciones que históricamente estuvieron cooptadas por el poder estatal centralizado. Al respecto del dialogo institucional entre Contraloría General de la República y contralorías territoriales -municipales, departamentales y distritales-, el máximo tribunal remarca la aplicación del principio de concurrencia. A razón de lo anterior, la sala plena, anota:

“...la propia Carta en los artículos 267 y 268 precisa el ámbito de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado como función pública a cargo de la Contraloría General de la República y las atribuciones que corresponden para realizarla al Contralor General de la República y, luego, en el artículo 272 se ocupa de lo atinente a la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan Contralorías, con la precisión, en todos los casos, en el sentido de que ella se ejercerá en forma posterior y selectiva... Siendo ello así, corresponde a las Contralorías del orden Territorial en cumplimiento y desarrollo del artículo 272 de la Carta y desde un punto de vista orgánico, la vigilancia de la gestión fiscal que cada una de las entidades territoriales adelante en su respectiva jurisdicción”. (Corte Constitucional Colombiana, 2002)

2.3.2 Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2004 expediente D-4749

En esta ocasión, el supremo Tribunal de la jurisdicción constitucional reconoce que la existencia de las contralorías territoriales se corresponde con la autonomía administrativa de los municipios, departamentos y distritos. Bajo esa perspectiva, la sala plena declara:

“De este modo se reconoce como regla general, la de que la vigilancia de la gestión fiscal de cada departamento, de cada distrito y de cada municipio, estará a cargo de la respectiva contraloría departamental, distrital o municipal. En cabal consonancia con el principio de autonomía territorial que estipula la Constitución en pro del crecimiento y desarrollo de las mencionadas entidades...Sin embargo, atendiendo tanto a la circunstancia de que en la Constitución no existen derechos absolutos, como a las condiciones fiscales de los municipios del país, la misma Carta dispone que, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales, la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios le corresponde a las asambleas departamentales” (Corte Constitucional Colombiana, 2004).

2.3.3 Corte Constitucional, sentencia C-541 de 2011 expediente D-8355

Aquí la Corte problematiza la idea de aterrizar unos supuestos de derecho donde la Contraloría General de la República puede asumir el control fiscal sobre el manejo de los recursos de entidades territoriales. En ese sentido, la sala plena señala que el origen de los recursos por regalías o transferencias del sistema general de participaciones, no activa per se el poder prevalente del sistema central de control fiscal. La incapacidad institucional de hacer un control fiscal efectivo, si autoriza a la Contraloría General de la República, para asumir las funciones que en razón del artículo constitucional corresponderían a las contralorías territoriales (Corte Constitucional Colombiana, 2011).

A modo de colofón, conviene precisar que la Corte Constitucional identifica el origen institucional del control fiscal territorial en aspectos de orden fundamental como la democracia participativa, la descentralización administrativa y la autonomía local. No obstante, según la Carta Fundamental, la descentralización y desconcentración del control fiscal debe recogerse en las delimitaciones propias del unitarismo, hecho que no denota una centralización, pero si la necesidad de mantener la unidad de la República alrededor de unos criterios normativos comunes.

Vale la pena subrayar que la misma Constitución Política de 1991 otorga competencia a las contralorías territoriales para vigilar, inspeccionar y custodiar el manejo de los recursos por parte de municipios, departamentos y distritos, cuestión que revela que la naturaleza institucional del control fiscal no fue pensada como una función pública centralizada sino en razón de la democracia participativa, la descentralización y el reconocimiento de la autonomía local. A nivel constitucional, se reconoce que el control territorial reproduce las mismas funciones del control central, no obstante, las traslada a un orden concreto localizado en el municipio, el departamento o el distrito.

Así las cosas, ambos niveles de control, comparte un mismo cuerpo normativo: La Ley 42 de 1993 donde se estatuyen las cuatro modalidades de control fiscal -financiero, legal, de medios y resultados-; La ley 610 de 200, estatuye un control fiscal enfocado a la gestión fiscal de los recursos públicas, entendida esta no solo como la destinación del fisco a prorrata de su administración, sino también en relación al conjunto de actividades de uso, manejo, transferencia, seguimiento etc. del capital público; el Decreto 267 de 2000, modificado por el decreto 405 de 2020 enmarca una serie de funciones del control fiscal territorial; decreto 2037 de 2019, que reorganiza el control fiscal entorno a tres niveles -desconcentrado, órganos de asesoría y órganos

de coordinación-; y Acto legislativo No 4 de 2019, que trae consigo la modernización del control fiscal al agregar el control preventivo y concomitante.

En aras de enfatizar en la idea del control territorial entendido como una forma de expresión práctico-institucional del reconocimiento de la autonomía administrativa local, parece sugerente que el siguiente capítulo aborde esa sujeción, tensión, simbiosis, comunicación, si se quiere, entre elementos, es decir, la función pública y la organización política descentralizada del Estado colombiano.

3. Análisis de la relación entre la autonomía administrativa y las contralorías territoriales

La supresión de las contralorías territoriales significaría la consolidación del proceso de recentralización del control fiscal, cuestión que infiere una modificación sustantiva de la Constitución Política, además de la contravención de sus principios de autonomía, descentralización administrativa y participación democrática. El control fiscal territorial debe entenderse en el marco de la modernización orgánica y funcional del Estado, es decir, como un ingrediente de la reorganización institucional cimentada en el establecimiento de mecanismos de canalización de demandas y denuncias locales. No cabe duda que las contralorías municipales, departamentales y distritales muestran enormes deficiencias, no obstante, ello no impone per se el criterio que sugiere suprimir el control fiscal territorial. Por el contrario, lo recomendable es superar las falencias, y fortalecer las instituciones locales y regionales encargadas del control fiscal.

3.1 Caracterización general del control fiscal territorial en Colombia

No cabe duda que la modernización orgánica y funcional del Estado pasa necesaria e inexorablemente por el proceso de descentralización administrativa y reconocimiento de la autonomía territorial. La transferencia de funciones estatales del centro hacia la periferia, no solo democratiza el ejercicio del poder público a partir del reconocimiento de la autonomía y la apertura de la participación ciudadana a nivel local, sino que además viabiliza una gestión administrativa más oportuna y eficaz (Baudean, 2012). A la luz del nuevo paradigma constitucional, el control fiscal aparece como una función pública cuya prestación debe hacerse en lo local de manera descentralizada y desconcentrada a través de las contralorías territoriales -departamentales, municipales y distritales (OEA, 2008).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional -en particular, sentencia C-167 de 1995, el principio de universalidad, demanda del control fiscal una cobertura e inclusión global, de manera que donde haya recursos públicos debe haber canales institucionales y formales de fiscalización permanente. La creación de contralorías territoriales hace parte del proceso de descentralización administrativa y reconocimiento de autonomía local. A partir de las contralorías departamentales, municipales y distritales se quiere: (i) brindar la posibilidad inmediata de canalizar denuncias entorno a malos manejos de fondos de la nación, sin necesidad de remontarse a una autoridad nacional o central (ii) encontrar una respuesta institucional adyacente, próxima (iii) descentralizar y desconcentrar para darle mayor eficacia al control fiscal.

No sobra mencionar aquí que la guarda constitucional de los recursos públicos ha superado la típica relación servidor público y erario o fisco, para extenderse a otros campos como es el caso de los privados que manejan y administran fondos de la nación, o las denominadas empresas de economía mixta, compuestas por capital privado y público. Esa dilatación del control fiscal se

corresponde a la necesidad institucional de ampliar su cobertura, ya sea a través de la integración de nuevos ámbitos, o la descentralización de funciones y competencias.

El control fiscal debe entenderse como una totalidad armónica cuya esencia, marco de principios y teleología se halla consignado en los artículos 267 a 275 de la Constitución Política de 1991. Esto significa que la existencia de contralorías territoriales, no es en modo alguno una cuestión sucedánea o fortuita, sino que obedece a la naturaleza y estructura misma del control fiscal y en últimas, al espíritu del Estado Social de Derecho y sus principios de participación democrática, autonomía y descentralización administrativa. La Contraloría General de la República se reserva un poder preferente sobre ciertos casos que se dan a nivel local, sin embargo, su relación con las contralorías territoriales no responde tanto a una montura piramidal, sino a un dialogo horizontal basado en los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (Borja et al., 2020).

La democratización del control fiscal queda además evidenciada en el tenor del artículo 270 de la Carta Fundamental: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.” De otra parte, el artículo 272 establece que las contralorías departamentales, municipales y distritales ejercen el control fiscal de forma concurrente a la Contraloría de la República. En el ámbito de la autonomía administrativa, concejos y asambleas departamentales, les corresponde organizar a las denominadas contralorías territoriales como entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. Los contralores departamentales, municipales y distritales ejercerán idénticas funciones a las ejecutados por el Contralor General de la República, salvo algunas de carácter eminentemente nacional, como trazar la política nacional de control fiscal o presentar informe de estados financieros de la nación ante

el congreso de la república. Estos servidores públicos serán elegidos por corporaciones de elección popular de ternas conformadas a partir de clasificación de convocatoria pública de méritos.

3.2 Bondades y dificultades del control fiscal en Colombia

No cabe duda que en materia institucional inciden condiciones extrínsecas e intrínsecas que dificultan o facilitan el control fiscal territorial. Dentro de las condiciones intrínsecas se enumeran las siguientes: (i) capacidad técnica y física de las entidades (ii) financiación y autonomía presupuestal (iii) independencia de los servidores públicos al servicio de las contralorías territoriales. En lo que corresponde a las condiciones extrínsecas, se relacionan: (i) nivel de empoderamiento de las comunidades (ii) cartelización y encriptación de mafias políticas el poder local (Córdoba, 2018).

Cabe advertir que las reformas legislativas del control fiscal en Colombia, no obedecen a una tendencia determinada y que por el contrario muestran aspectos contradictorios, disimiles e incontrastables. Por ejemplo, de un lado se anuncia un proceso de recentralización marcado por la desfinanciación gradual de las contralorías territoriales, y de otro completamente anverso, se incorpora la meritocracia al proceso de elección del contralor territorial instituyéndose una convocatoria pública que evalúa capacidades, experiencia e idoneidad de los postulantes. Lo una retrae la modernización del control fiscal a partir de la reconcentración del poder hacia funcionarios del orden nacional, y lo otro, despolitiza el funcionamiento de las contralorías territoriales, profundiza su autonomía frente al poder administrativo local (Córdoba, 2018).

Conviene subrayar que el control fiscal a nivel territorial se ve fortalecido por el empoderamiento de la ciudadanía, es decir, de la existencia de una base popular organizada entorno a la fiscalización, vigilancia, custodia e inspección de lo público. La ciudadanía debe asumir un

rol de control social activo, continuo y preordenado sobre el destino, uso, administración y manejo de los recursos públicos, sin embargo, ello no solo es un compromiso o voluntad de las comunidades, luego también depende del papel de promoción e impulso material desempeñado por las autoridades. Así lo considera Córdoba (2018) cuando sostiene:

Otro de los objetivos propuestos por la Auditoría General de la República es el de impulsar el control social como parte fundamental en el ejercicio del control fiscal, contribuyendo así a aumentar la transparencia de la gestión pública... Para lograr este objetivo, se plantea fortalecer el control social de los recursos públicos posicionando a la ciudadanía como un actor directo en el control de lo público y armonizando el control social con el control fiscal... Esto implica realizar procesos de formación y sensibilización de ciudadanos, para ello es fundamental empoderar a la ciudadanía en el ejercicio y goce de su derecho a la participación como agente del control social, para ello la Auditoría General de la República propone la construcción de un observatorio de política de control fiscal, certificado por Colciencias, al tiempo que generar una política pública de control fiscal que involucre de manera directa a todas las contralorías territoriales, que a su vez genere una cultura de rendición de cuentas a los ciudadanos y que además que visibilice la acción y los resultados de las contralorías ante la ciudadanía.

(p. 15)

Existe una relación directa entre instituciones y ciudadanías, de manera que el fortalecimiento de las primeras depende significativamente del rol activo que asuman las segundas, de su participación organizada y fiscalizadora en la esfera de lo público. De allí que las ciudadanías pasivas, alejadas de la administración del Estado y desvinculadas de la dinámica de las instituciones públicas, sean sinónimo de democracias débiles, donde solo un sector social

encargado de la dirección estatal toma las decisiones importantes, sin estar, por ello, permanentemente cuestionado o fiscalizado. En Colombia, el proyecto de consolidación del control fiscal territorial impacta contra un obstáculo tremendo: el grueso de la comunidad no está familiarizada con el uso de los mecanismos legales de participación ciudadana, y tampoco se halla organizada alrededor de la defensa de sus intereses legítimos (Echeverri, 2010).

Colombia no ha sido ajeno al fenómeno de cartelización de mafias políticas: caciques regionales, familias influyentes, caudillos, grupos políticos etc. Estas agrupaciones valiéndose de su poder social y económico, llegan a cargos de representación popular para convertir a las entidades públicas en fortines al servicio de intereses privados (López-Obregón et al., 2007). Tal cuestión, erosiona la democracia, y además obstaculiza y rebosa el buen desempeño de las entidades territoriales de control fiscal -contralorías departamentales, municipales y distritales-. Sin lugar a dudas, los altos niveles de corrupción administrativa, exigen hoy más que nunca de la existencia de una estructura de control fiscal descentralizada, esto es, que haga presencia a lo ancho y largo del territorio nacional y no dependa de una autoridad central.

En primer lugar, conviene afirmar que el reconocimiento constitucional de la autonomía administrativa de las entidades territoriales sugiere cierta capacidad de autoorganización. Esa capacidad de autoorganización se elonga o retrae de acuerdo a los niveles de descentralización, democratización y participación de un Estado determinado. De allí que el recorte o crecimiento de funciones descentralizadas y transferidas a las entidades territoriales, depende en absoluto de la pugna entre una versión de Estado centralizado con una versión de Estado descentralizado (Sánchez-Torres et al., 2006).

El nivel de autonomía administrativa se gradúa según una escala que puede ir del mero de derecho de las comunidades a elegir sus propios mandatarios hasta el reconocimiento y transmisión

de facultades de imposición y recaudo fiscal o potestades sancionatorias, como sería el caso del poder de las contralorías territoriales de investigar y hallar responsables por defraudación de los recursos públicos.

En aras de entender, el lugar que ocupan las potestades sancionatorias frente a la autonomía administrativa, conviene enunciar un listado de atribuciones de autogobierno de las entidades territoriales: (i) poder darse sus propias autoridades a través de la elección popular (ii) facultades de imposición y recaudo fiscal, de policía y orden público, de reglamentación (iii) potestades de mandato, gobierno, establecimiento de planes de desarrollo locales, planes de prevención y gestión del riesgo, planes de ordenamiento territorial, sancionatorias en materia fiscal, disciplinaria, policiva (iv) consulta popular respecto a asuntos de suma importancia local como la protección de reservas naturales amenazadas por proyectos económicos etc. (v) ejecución de presupuesto y realización de obras civiles, construcción de infraestructura (Suel-Cock & Osorio, 2011).

Desde un punto de vista sustancial, la transformación del Estado colombiano en un modelo auténtico de Estado Social de Derecho organizado a partir de la democracia y participación, está significativamente determinada por la transferencia de funciones administrativas a las entidades territoriales (Jaramillo, 2010). Entre más número de competencias recabe el poder central mayores índices de verticalidad en las acciones de gobierno y administración y un consecuente desconocimiento de las soberanías locales, de la posibilidad de las comunidades de incidir en las decisiones que las afectan.

Pareciera que la eliminación de contralorías territoriales fuese un asunto apenas formal de existencia o inexistencia de instancias estatales, sin embargo, vale la pena subrayar que allí donde hay instituciones públicas representativas también crecen las posibilidades de participación, fiscalización e intervención del poder público por parte de la ciudadanía. De algún modo, las

contralorías territoriales -municipales, departamentales y distritales- aproximan el control fiscal al ciudadano. La reconcentración del control fiscal en una autoridad de orden nacional desincentiva la dinámica democrática de fiscalización ciudadana e institucional sobre la destinación, uso y manejo de los recursos públicos.

La posibilidad de denunciar a administradores por mal manejo de recursos públicos propicia el desarrollo autónomo de las entidades territoriales, el fortalecimiento de la participación y la democracia a nivel local. No cabe duda que la autonomía administrativa de las entidades territoriales está íntimamente ligada a la oportunidad que tienen las comunidades locales de hacer uso o activar mecanismos de control fiscal, sin depender, de los oficios de instancias nacionales (Valencia & Karam De Chueiri, 2014). La supresión de las contralorías territoriales no destruye a la autonomía administrativa de municipios, departamentos y distritos, empero, si mitiga de modo muy sensible sus espacios de expresión. No cabe duda que el autogobierno y la autogestión, también comporta una capacidad de expiación de las anomalías administrativas, de denuncia de inconsistencias o conductas irregulares.

Cabe advertir que la autonomía administrativa debe entenderse desde diversas perspectivas. Este concepto no solo abarca la capacidad de autogobierno y autogestión, sino también una aptitud de autocontrol, de inspección, custodia, investigación y juzgamiento de la forma y el contenido de los actos y operaciones administrativas, el uso, manejo y administración de los recursos públicos. Si bien es cierto que dentro del marco de un sistema descentralizado en lo administrativo no puede darse un esquema de independencia absoluta del poder jurisdiccional, resulta plausible otorgar funciones sancionatorias y disciplinarias a autoridades territoriales.

La crítica más común contra la existencia de contralorías territoriales está superada -falta de imparcialidad y objetividad de las contralorías territoriales dado la influencia del poder

administrativo local en su conformación-, luego el congreso de la república mediante reforma a la constitución impuso un modelo de elección de contralores basado en el mérito escogido a través de convocatoria pública. No puede negarse que la influencia de las corporaciones de elección popular, las nacionales y locales, en la conformación de las contralorías nacionales y territoriales, inhibía la autonomía e independencia del sistema de control fiscal, haciendo que los procesos locales de responsabilidad fiscal resultaran ineficaces y hubiere necesidad del poder preferente de la Contraloría General de la República.

Conviene implementar un programa de refinanciación de las contralorías territoriales, el cual empiece por retraer la recentralización del control fiscal y afianzar un modelo descentralizado, sustentado en la autonomía e independencia. Solo eso permitiría la cualificación del nivel técnico de las contralorías territoriales, entendido ello, como la capacidad de vincular a personal profesional y especializado, y capacitar a sus funcionarios en diversos temas de interés como la aplicación de garantías procesales contempladas en la Ley 610 de 2000. También se hace perentorio la puesta en marcha de los planes orientados alcanzar mayor cobertura frente a los ejercicios de control fiscal local.

De otro lado, se observa que la incorporación de la participación ciudadana al proceso de control fiscal, se ha dado en un sentido meramente retórico, es decir como promoción publicitaria o referencia mediática, sin que ello se vea acompañado de la adopción de medidas reales y materiales orientadas a formar puentes de conexión entre las comunidades y las contralorías territoriales.

Aparte de lo anterior, los planes de mejoramiento deben fortalecer los procesos de rendición de cuentas, instalar un sistema eficiente y seguro de archivo de la información, incorporar políticas nuevas de control de calidad y gestión documental, y organizar de modo

inteligente la base de datos de los procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo. A nivel técnico inciden otras falencias como ineficacia del proceso auditor, inoperatividad de los procesos fiscales, inaplicación de conocimientos contables al momento de revisar cuentas recibidas de sus entidades vigiladas.

De antemano, llama la atención la fragilidad técnico-administrativa de los sistemas de control interno de las contralorías territoriales. Estos sistemas de autocontrol son importantes en la medida que permiten la evaluación y monitoreo de la ejecución de competencias, así como también el remozamiento de indicadores de eficacia, eficiencia, economía frente a la administración de recursos institucionales.

Debido a que el destino de los recursos públicos refiere diversas materias y ámbitos de inversión, cabe advertir la necesidad de configurar de un equipo interdisciplinar dentro de las contralorías, de modo que los informes técnicos puedan apoyarse en conocimientos valiosos, comprobables y acreditados. La liquidez financiera, posibilitaría la aplicación de un proceso de modernización enfocado en actualizar los sistemas informáticos, tecnológicos y digitales de las contralorías territoriales, cuestión que permite economizar tiempo, costos, esfuerzos innecesarios, para afianzar la eficacia de los procesos.

En este punto, conviene recordar el estatus de función pública del control fiscal, hecho que exige ciertas características de permanencia, universalidad, continuidad, habitualidad, calidad etc. De allí que vale la pena enmarcar una crítica especial a la mala costumbre administrativa de vincular personal por contratos de prestación de servicios profesionales. Ello no permite la continuidad de los procesos, su seguimiento y le resta puntaje a la cualificación de la función. Los programas de capacitación ofrecidos a funcionarios públicos adscritos a la planta de las contralorías territoriales, podrían contribuir a la actualización de los procedimientos contables

recomendados por la Contaduría General de la Nación, así como también la observancia de los procedimientos establecidos por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Desde luego, la eliminación del control fiscal territorial lesionaría el principio de autonomía administrativa de las entidades territoriales, en la medida no habría lugar a la democratización del control fiscal, a la descentralización administrativa y la oportunidad de que cada entidad territorial disponga de instituciones sancionatorias propias, próximas y eficaces, a la participación de las comunidades alrededor de la protección de la correcta gestión fiscal de los recursos públicos, a la liberación de las entidades territoriales de la dependencia del centralismo y el dominio de ciertas mafias provinciales y regionales. En razón de profundizar en esto, parece pertinente presentar el siguiente cuadro donde se clasifican las bondades y las dificultades que atraviesan al control fiscal territorial:

Tabla 1. *Clasificación de las bondades y dificultades del control fiscal territorial*

Control fiscal territorial	
Bondades	Dificultades
-La modificación del proceso de elección, el cual ahora se da a través de convocatoria pública y no en razón de la injerencia de las administraciones locales, fortalece la autonomía e independencia de las contralorías territoriales.	-Las comunidades no se hallan organizadas alrededor de sus intereses legítimos y tampoco dan muestras de conocer los canales instituidos para la participación ciudadana, hecho que denota un rol pasivo frente al ejercicio de control fiscal a nivel territorial.
-La función pública de control fiscal aterrizado al nivel territorial democratiza la administración dado que aproxima la institucionalidad a la comunidad. Le brinda a esta última la posibilidad de hallar un canal cercano de denuncia de irregularidades que se den en el marco de la	-El proceso de desfinanciación del control fiscal local, que se da a partir de la eliminación de transferencias por fiscalización de recursos del sistema general de particiones, les resta además calidad técnica y administrativa a las contralorías territoriales.

Control fiscal territorial

Bondades	Dificultades
gestión de recursos públicos por parte de autoridades locales. -En el sentido de lo expuesto, no cabe duda que el control fiscal territorial se corresponde al espíritu del constituyente del 91, pues la existencia y operación de estas entidades a nivel local comporta una expresión nítida de descentralización, democratización, participación, desconcentración y reconocimiento de autonomía de las entidades territoriales. -Aparte de lo anterior, el control fiscal territorial materializa el proceso de modernización del Estado, el cual exige presencia de institucionalidad en las regiones, desconcentración de funciones y competencias antes reservadas al poder central, y una organización política territorial que le de participación a la comunidad y oportunidades concretas de propugnación de sus derechos constitucionales. -La desarticulación de mafias, cacicazgos o carteles locales dedicados al saqueo de lo público, resulta un objetivo más realizable en la medida que el control fiscal se descentralice de modo cualificado, técnico y eficaz hacia las entidades territoriales.	-La cartelización de la política alrededor de cacicazgos provinciales y regionales y la encriptación de las mafias en el poder, dificultan la tarea de contralorías territoriales que operan bajo soborno o no operan en razón de amenazas. -El diseño institucional del control fiscal en Colombia no logra concatenar el control fiscal del nivel central con el control fiscal del nivel territorial. De hecho, la estructura del primero, no muestra una unión institucional con el segundo. Pareciera que ambos ámbitos estuviesen divorciados. La ley muestra una estructura del control fiscal central desconcentrado por situaciones coyunturales o encargos sucedáneos, especializado al crear ciertas contralorías enfocadas en temas específicos y de asesoría, pero no establece una comunicación entre ese entramado institucional y las contralorías locales. -El control fiscal territorial soporta en su orden la inexistencia de proceso institucional de adecuación de la función pública a las posibilidades ofrecidas por los recursos de las tecnologías de la comunicación e información. No se disponen de canales permanentes de conectividad con la ciudadanía que tenga el destino de canalizar demandas o quejas referidas a mal manejo en materia de gestión fiscal. -Pareciera también importante y necesario reforzar los sistemas de control y sistemas integrados de calidad, políticas de archivo, disposición y accesibilidad a la información oficial.

Control fiscal territorial

Bondades	Dificultades
	-Tampoco existe un diseño institucional del control fiscal territorial que propenda por darle una metodología eficaz que, en primer, lugar lo una al trabajo desarrollado por las oficinas de control interno, a las organizaciones civiles encargadas de hacer veeduría, y de otro, le provea de la integración de un cuerpo profesional interdisciplinar.

3.3 Proceso de recentralización del control fiscal

La centralización del control fiscal trae distintas consecuencias negativas. Ante la eliminación de contralorías territoriales, se limitaría aún más el papel de los ciudadanos frente al cuidado de los recursos públicos, dado que no habría instituciones próximas con competencias para canalizar y dar respuesta a ese tipo de denuncias. Ello resulta costoso en términos de democratización de los escenarios de gobierno y participación en la toma de decisiones que afectan al grueso de la comunidad. Aparte de lo anterior, implicaría un retroceso respecto al programa de modernización orgánica y funcional del Estado, el cual presupone la implementación de un proceso de descentralización administrativa con reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Cabe subrayar que la concentración de funciones en una autoridad central, convierte al Estado en una estructura premoderna, inoperante, ineficaz, e incapaz de responder de modo satisfactorio a la totalidad de necesidades de una organización política.

Desde un punto de vista histórico, debe denotarse que, de modo contrario a lo anhelado por el constituyente, Colombia ha observado en materia de control fiscal una tendencia nociva hacia la recentralización de funciones y competencias. A todas leguas se evidencia una coincidencia

entre este fenómeno y la centralización de ciertos recursos financieros y fiscales; no debe desconocerse que, aunque las motivaciones de dichos actos legislativos argumentan su necesidad institucional y su apuesta axiomática a valores y principios constitucionales, lo que en realidad se evidencia es una depauperación de la democracia.

Al respecto, el Acto Legislativo No 1 de 2001 reformativo de los artículos 356 y 357 de la Constitución, y su desarrollo en el artículo 89 de la Ley 715 del mismo año, dispuso que las competencias de control, seguimiento y verificación de la destinación legal y legítima de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones, corresponden única y exclusivamente a la Contraloría General de la República y que en aras de alcanzar dicho acometido, esta institución del orden nacional coordinará con las contralorías territoriales un esquema de vigilancia especial.

A raíz de dicha disposición normativa, y en perspectiva de cumplir el mandato constitucional del artículo 268 numeral 12 de la Carta Fundamental, la Contraloría General de la República expidió la Resolución Orgánica No. 5678 de 2005, la cual instituye un sistema especial de vigilancia sustentado en metodologías adecuadas a las contralorías territoriales. Empero, ello constituye una intromisión injustificable en la autonomía e independencia de estas entidades de control fiscal territorial. En ese sentido, se consagró la Ley 617 de 2000, la cual debilita aún más la estructuración financiera de las contralorías territoriales. En realidad, la recentralización del control territorial comporta un proceso de desconocimiento del control social participativo sobre el poder público.

Por último, se considera que el origen de los recursos no puede ser un argumento suficiente para imponer un control fiscal centralizado a las entidades territoriales. De hecho, eso en términos políticos puede acarrear eventos muy peligrosos de intrusión de las autoridades nacionales en

materia de destinación y uso de los recursos de las entidades territoriales, so pena de ser objeto de investigaciones y sanciones disciplinar.

No cabe duda que la propuesta de eliminación de contralorías territoriales descansa en una motivación: la impunidad en materia de control fiscal a nivel de departamentos y municipio. Sin embargo, ello no resulta siendo un problema del control fiscal territorial en sí mismo, sino de su diseño institucional, hoy superado con la incorporación del concurso de mérito para elección de contralores. Al margen de ello, la recentralización del control fiscal trae consigo efectos negativos sobre criterios orgánicos y sustanciales del Estado Social de Derecho como la descentralización administrativa, la participación, la democracia y desde luego, la autonomía de las entidades territoriales. Alejar el control fiscal de la ciudadanía, debilita la democracia y el rol activo de la comunidad frente al manejo de recursos públicos.

4. Conclusiones

No cabe duda que el modelo de República Unitaria debe leerse en clave del proceso de descentralización administrativa y de reconocimiento de la autonomía territorial de municipios, departamentos, distritos y regiones. Tal hibridaje impone una tensión, pero a la vez la obligación de satisfacer una necesidad de dialogo institucional, sustentado sobre la base de principios como la colaboración armónica, concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Las propuestas que se circunscriben en el marco de una recentralización de funciones y competencias, no consultan el espíritu ni los principios constitucionales, luego lo sugerido es una distribución racional de atribuciones que de un lado esté orientada por los principios antes enunciados, y de otro, responda de manera oportuna y eficaz a los intereses locales.

No se trata de demonizar la República Unitaria sino de superar la centralización administrativa. Una cosa es el unitarismo, el cual impone una visión axiológica que exige cierto nivel de coherencia entre las acciones del gobierno nacional y las medidas adoptadas por las administraciones locales, y otra muy distinta, la centralización que sugiere un centralismo fuerte y fenómenos no amigables para la democracia y la participación como el presidencialismo, la dependencia a autoridades centrales, el apartamiento de las comunidades, la ausencia de la representatividad del Estado en las regiones y provincias. Habiéndose aclarado ello, cualquier reforma constitucional que proponga la devolución de funciones y competencias a autoridades nacionales bajo el sello de la exclusividad, se contrapone al sentido de democracia participativa del constituyente del 91.

En ese sentido, las reformas que se hagan a nivel de organización administrativa del Estado deben inexorablemente consultar la tendencia delineada por el principio de descentralización, y ello, implica si o si, la asunción practica de los siguientes puntos: (i) transferencia de competencias del poder central hacia el poder territorial (ii) reconocimiento de autonomía administrativa a organismos estatales descentralizados y (iii) financiar la descentralización y la autonomía a través de la asignación de recursos.

El sentido teleológico de la autonomía territorial o administrativa, se halla no solo en la eficacia institucional y la desconcentración de competencias, sino además y con mayor ahínco en la necesidad de democratizar la administración de lo público, brindar más y mejores espacios de participación. Ahora bien, el unitarismo defiende criterios conjugables como: (i) una unidad legislativa y normativa principiada en la Constitución y desarrollada por normas de menor rango (ii) distribución jurídico-constitucional de funciones (iii) ciertas competencias reservadas al orden

nacional -política macroeconómica, política cambiaria y monetaria, manejo de relaciones internacionales, reserva del poder legislativo, unidad del poder jurisdiccional.

Un análisis hermenéutico sobre el ordenamiento jurídico colombiano permite concluir que la eliminación de contralorías territoriales constituye una vuelta atrás de 180 grados, una retracción significativa del proceso de consolidación de la descentralización administrativa del Estado y su consecuente, reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. La función de autocontrol resulta poderosamente importante en materia de autonomía administrativa. No significa entregar funciones que son propias del poder central -función judicial o legislativa-, pero si transferir ciertas potestades disciplinarias y sancionatorias que profundizan la participación ciudadana alrededor de las acciones de gobierno. La existencia local del control fiscal, representada en instituciones propias, autónomas, técnicas e independientes, aproxima al ciudadano, le posibilita formular denuncias respecto a presuntos malos manejos de recursos públicos. De allí que su consunción, traería consigo una desconexión, un desamparo, una mayor probabilidad de ejercicio arbitrario del poder.

En resumen, las motivaciones jurídico-constitucionales de la existencia de contralorías territoriales son: (i) ahondar el proceso de descentralización orgánica y funcional del Estado (ii) modernización del control fiscal a partir de su funcionalidad local (iii) democratización y promoción de participación de la ciudadana frente al manejo de recursos públicos (iv) reforzamiento de la autonomía administrativa. De esta manera, la guarda de los recursos públicos deja de ser un asunto de oficialidad central para convertirse en cuestión imbricada al control social y a la participación ciudadana de todos los niveles, local, departamental y nacional.

La propuesta de suprimir el control fiscal territorial se sustenta en la presunta ineficacia de las contralorías municipales, departamentales y distritales frente a la contención o mejor,

juzgamiento de la corrupción por malos manejos de recursos públicos. Sin embargo, tal cuestión pudo haber tenido origen en un diseño institucional defectuoso del control fiscal territorial, el cual otorgaba a las corporaciones de elección popular un papel predominante en la elección del contralor. Hoy día al primar la meritocracia de la convocatoria pública, se acentúa su independencia y autonomía. Contrario a eliminar las contralorías territoriales, deben refinanciarse para así fortalecer su capacidad técnica. No cabe duda que ese diálogo permanente, cercano y continuo entre la ciudadanía y las instituciones locales encargadas del control fiscal, promueve un empoderamiento de la comunidad, su participación y toma de conciencia respecto a la relevancia de lo público.

Referencias

- Alshboul, A. (2007). El Estado “democrático” y la “democratización” de los Estados. *Nómadás. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 16, núm. 2, 27-37.
- Baudean, M. (2012). *Autonomía administrativa y control democrático en la construcción del Estado uruguayo (1919-1933)*. Obtenido de publicaciones.claeh.edu.uy: <https://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclaeh/article/view/28/76>.
- Bechara, A. (2015). Las regiones y su autonomía: la administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones. *Jurídicas CUC*, 11(1).
- Borja, F., Escamilla, M., & Plata, O. (2020). *Tratamiento jurídico de la elección de contralores territoriales frente a los principios de independencia y autonomía en el ejercicio del control fiscal en el municipio de Bucaramanga durante el período 2015-2018*. Socorro: Universidad Libre de Colombia.
- Burbano, A. (2003). *Mas autonomía, más democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Congreso de la Republica . (2000). Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Bogota, Colombia.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 42 Artículo 10*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Bogota, Colombia.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogota, Colombia.

Cordoba, C. (2018). *El Sistema Nacional de Control Fiscal en Colombia: ¿Una realidad o una necesidad?* . Obtenido de nuevosparadigmas.ilae.edu.co:

<https://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/IlaeOjs/article/view/38/95>.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-643 expediente D-8905*. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-072 expediente D- 9733*. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2018). *Sentencia SU 095 Expediente T-6.298.958*. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C-189 Expediente: D-12322*. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Constitucional Colombia. (1995). *Sentencia C-506 de 1995 Expediente No. D-839*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (1992). *sentencia C-478 de 1992 Proceso No. D-003*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (1993). *sentencia C-004 de 1993 Proceso D-138*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (1994). *sentencia C-520 de 1994 Procesos Nos. D-593 y D-607 (Acumulados)*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (2002). *sentencia C-127 de 2002 expediente D-3660*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (2004). *sentencia C-105 de 2004 expediente D-4749*. Bogota, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (2010). *Auto 383 de 2010* . Bogota, Colombia.

- Corte Constitucional Colombiana. (2011). sentencia C-541 de 2011 expediente D-8355. Bogota, Colombia.
- Covilla, J. (2017). *La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Echeverri, C. (2010). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho*, 67(149).
- Estupiñan, L., & Gaitan, J. (2010). *El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas*. . Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario.
- Gomez Medina, J. E., & Rangel Guerrero, M. E. (2020). El principio de autonomia administrativa y los pliegos tipo en la selecciòn de licitaciòn de obra pública de infraestructura de transporte. *Universidad Libre de Colombia*, 12-35.
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22(49).
- López-Obregón, C., Sánchez-Torres, C., & Peña-González, E. (2007). Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial. *Estudios Socio Jurídicos*, 9(2).
- Martinez Hurtado, C. A., & Santos Toscano, J. D. (2019). *El principio de concurrencia en las competencias*. Medellin: Publicaciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Mostacero, M. (2006). *Autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias: La experiencia de la superintendencia nacional de administración tributaria del Perú*. . Lima: SUNAT.
- Nader, R. (2015). *Descentralización de la descentralización: incidencia de los procesos de descentralización sobre los municipios y distritos en su organización y división territorial*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia .

OEA. (2008). *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS .

Porras V, O. A. (2006). La Descentralización en Colombia: Estado actual y perspectivas. *Historias de Descentralización*, 401-429.

Presidencia de la República de Colombia. (2000). Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Acto Legislativo No 4 de 2019 por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto 2037 de 2019 por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 405 de 2020, por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

Pulido, C. (2016). *Autonomía financiera de los municipios en Colombia: contenido, alcance y principales dificultades en el Estado Unitario* . Bogotá: Universidad del Rosario.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia . Bogotá, Colombia: Leyer.

Robledo, P. (2006). Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana. *Revista Derecho del Estado*(18).

Rodríguez Guzmán, A. E. (2014). *Eficiencia y efectividad del régimen de control fiscal en Colombia y del Sistema de Vigilancia Fiscal en Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás .

- Sánchez, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *Revista IUSTA*(45).
- Sánchez-Torres, C., López-Obregón, C., Peña-González, E., & Aldana-Arévalo, D. (2006). Control fiscal territorial. Diagnóstico y perspectivas. *Estudios Socio-Jurídicos*, 8(2).
- Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del Estado Unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Revista Universitas*(127).
- Suelt-Cock, V., & Osorio, A. (2011). La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano. *Revista Universitas. Universidad Javeriana*(122).
- Trujillo, A. (2014). *Autonomía Local: Una diferencia entre la paz y la guerra. Encontrado en: Descentralización en clave de Paz*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Valencia Carmona, S. (2003). El Derecho mexicano y la autonomía . *Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2-40.
- Valencia, D., & Karam De Chueiri, V. (2014). *Descentralización y recentralización del poder en Colombia. la búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales*. Obtenido de <https://doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>.
- Villací, A., & Arroyave, F. (2017). *Funcionalidad del control fiscal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Yannuzzi, M. (2000). *El concepto de autonomía en las teorías de Rawls y Habermas*. . Rosario: Universidad Nacional del Rosario.