**PROYECTO DE LEY**

**POR EL CUAL SE DISPONE EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO**. La presente ley dispone el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales, estableciendo una fórmula única para el cálculo de sus presupuestos teniendo en cuenta los recursos proyectados de los ingresos corrientes de libre destinación y las cuotas de fiscalización que aportan quienes son sujetos de vigilancia y control fiscal.

**ARTÍCULO 2º. INTEGRALIDAD PRESUPUESTAL DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES**. El presupuesto de las contralorías territoriales calculado en la forma como establece la presente ley contendrá la totalidad de los gastos que pretendan ejecutarse durante la vigencia fiscal respectiva según la planeación efectuada por cada contraloría.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La Contraloría General de la República, de acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 354 de la Constitución Política y la Ley 617 de 2000, a través de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas definirá la metodología relacionada con el cálculo de los presupuestos para las contralorías territoriales del país.

**ARTÍCULO 3º. FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTAL DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES.** Para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales, se tomará como referencia los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) proyectados por parte del respectivo departamento para la siguiente vigencia, según su categoría, de acuerdo con los porcentajes de los ingresos descritos a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO** | **PORCENTAJE DE LOS ICLD DEL DEPARTAMENTO PROYECTADOS** |
| **Especial** | **2,7%** |
| **Primera** | **3,2%** |
| **Segunda** | **3,7%** |
| **Tercera y Cuarta** | **4,2%** |

A los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación, se le sumará una cuota de fiscalización del punto cinco por ciento (0,5%) que las demás entidades o sujetos vigilancia y control fiscal, que no pertenezcan al orden central del respectivo departamento, deberán girar a las contralorías territoriales.

La cuota de fiscalización se calculará sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad o sujeto en la vigencia anterior, excluidos los recursos del crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización y las rentas de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; o el monto de los recursos públicos captados y administrados independientemente de la fuente de financiación, cuando aplique.

**PARÁGRAFO PRIMERO**. Los municipios que no cuenten con contraloría municipal girarán para el presupuesto de la respectiva contraloría departamental que ejerce la vigilancia y control, una cuota de fiscalización del cero punto cinco por ciento (0,5%) calculada sobre los ingresos corrientes de libre destinación proyectados por parte del respectivo municipio para la respectiva vigencia. Se exceptúan los municipios ubicados en sexta categoría.

Las entidades o sujetos respecto de los cuales se ejerza vigilancia y control fiscal, que no pertenezcan al orden central del mismo orden administrativo municipal, girarán una cuota de fiscalización del cero punto cinco por ciento (0,5%) calculada sobre el total de los recursos públicos ejecutados en la vigencia anterior, excluidos los recursos del crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización y las rentas de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; o el monto de los recursos públicos captados y administrados independientemente de la fuente de financiación, cuando aplique. Se exceptúan las entidades descentralizadas de los municipios ubicados en sexta categoría.

**PARÁGRAFO SEGUNDO**. Los presupuestos de las contralorías departamentales deberán ajustarse conforme a la regla establecida en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, excepto para las vigencias fiscales de 2021 y 2022.

**ARTÍCULO 4º. FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTAL DE LAS CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES**. Para el cálculo del presupuesto de las contralorías distritales y municipales, se tomará como referencia los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) proyectados por parte del respectivo distrito o municipio para la siguiente vigencia, según su categoría, de acuerdo con los porcentajes de los ingresos descritos a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **CATEGORÍA DEL DISTRITO O MUNICIPIO** | **PORCENTAJE DE LOS ICLD PROYECTADOS DEL DISTRITO Y MUNICIPIO** |
| Especial | 2,5 % |
| Primera | 2,7 % |
| Segunda | 2,5% (Más de 100.000 habitantes) |

A los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación, se le sumará una cuota de fiscalización del punto cinco por ciento (0,5%) que las demás entidades o sujetos vigilancia y control fiscal, que no pertenezcan al orden central del respectivo distrito o municipio, deberán girar a las contralorías territoriales.

La cuota de fiscalización se calculará sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad o sujeto en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización y las rentas de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; o el monto de los recursos públicos captados y administrados independientemente de la fuente de financiación, cuando aplique.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Para todos los efectos de esta ley en lo referido a las fórmulas de cálculo presupuestal, se exceptúa la Contraloría de Bogotá Distrito Capital.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Los presupuestos de las contralorías municipales y distritales deberán ajustarse conforme a la regla establecida en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, excepto para las vigencias 2021 y 2022.

**ARTÍCULO 5º. PERÍODO DE GIRO DE RECURSOS A LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES.** Para la correcta planificación y sostenibilidad financiera de las contralorías territoriales, los recursos aprobados en el presupuesto anual deberán girarse en cada vigencia, trimestralmente en proporción con los gastos previstos para dicho período por parte de la respectiva contraloría a más tardar en los primeros diez (10) días hábiles de cada trimestre. Igualmente, el valor correspondiente a las cuotas de fiscalización, deberán girarse en los mismos plazos resultante de dividir el valor de dichas cuotas, en cuatro (4) contados.

**ARTÍCULO 6º. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** Los presupuestos de las contralorías departamentales, municipales y distritales para las vigencias 2021 y 2022, no podrán incrementarse en un porcentaje superior al 100% respecto del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal de 2020, al aplicar las fórmulas de financiación establecidas en la presente ley.

**PARÁGRAFO PRIMERO**. En concordancia con el artículo 5 del Decreto Ley 678 de 2020, durante las vigencias fiscales 2020 y 2021 los límites en los gastos de las contralorías territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, superen los límites definidos en la Ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento de estos.

**ARTÍCULO 7º.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS**. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, modifica en lo pertinente los artículos 8, 9, 10, 11, de la Ley 617 de 2000 y el parágrafo del artículo 156 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000, deroga el artículo 15 de la Ley 330 de 1996 y los artículos 1 y 2 de la Ley 1416 de 2010.

Atentamente,

**CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE**

Contralor General de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

**POR EL CUAL SE DISPONE EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

**INTRODUCCIÓN**

El Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019 sin duda alguna ha marcado un hito en la historia y evolución del control fiscal en Colombia. El nuevo control fiscal instituido en la Carta Política de 1991, que abolió el control previo y universal e instituyó el control posterior y selectivo, debió esperar 27 años para contar con la plataforma jurídica que le permita contar las políticas, procesos, métodos, herramientas, instrumentos y recursos necesarios para hacer realidad la tecnificación, sistematización y modernización de los órganos de control fiscal que permita no sólo la cobertura de la vigilancia fiscal deseada, sino también la oportunidad e inmediatez requerida en un mundo cada vez más permeado por las tecnologías de la información y la virtualidad para la realización de los actos de gestión fiscal que requieren ser monitoreados y fiscalizados, así como el establecimiento del control fiscal preventivo y concomitante en cabeza de la Contraloría General de la República según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

Este Acto Legislativo si bien entregó nuevas herramientas, también entregó mayores responsabilidades y exigencias a los órganos de control fiscal del país, en especial a la Contraloría General de la Republica. Pero adicionalmente, a las contralorías territoriales les impone la exigencia de presentar resultados tangibles y medibles so pena de desaparecer cuando su ineficiencia en la vigilancia y control fiscal sea certificada por la Auditoría General de la República, a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Si bien el control fiscal que ejercen las contralorías territoriales, se enmarca en el modelo del control posterior y selectivo, se hace necesario fortalecer institucionalmente a las entidades, para garantizar que el mismo se haga de manera más eficaz, pero además que le permita en el marco de la vigilancia fiscal de la gestión fiscal en las entidades territoriales obtener mayores insumos para el ejercicio del control fiscal, así como, articularse con la Contraloría General de la República para que esta ejerza el control preventivo y concomitante, lo anterior para que permita al control fiscal territorial mostrar resultados en la recuperación del patrimonio público que haya sido desviado y de igual forma se garantice a la sociedad una adecuada utilización de los recursos públicos.

En este contexto resulta innegable la necesidad de fortalecer financieramente los organismos de control fiscal territorial, dado que se constituye en la única alternativa para exigirles los logros esperados, pues la situación financiera actual de muchos de ellos hace inviable un control fiscal con resultados óptimos, bien sea por insuficiencia de personal o carencia de equipos y aplicativos o software que le permitan cumplir sus obligaciones constitucionales y legales.

Precisamente el Acto Legislativo 04 de 2019, consciente del reto que implicaba avanzar hacia un nuevo modelo de control fiscal, gracias al seguimiento permanente derivado entre otras del uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, dispuso el fortalecimiento de la estructura orgánica y funcional gracias al fortalecimiento financiero de la Contraloría General de la República, así mismo, ordenó que igual tratamiento vía Ley de la República, se hiciera con las contralorías territoriales, quienes además bajo la dirección del Contralor General de la República, con asistencia de la Auditoría General de la República, en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF) definen el conjunto de políticas, principios, normas, métodos, procedimientos, herramientas tecnológicas, instancias y mecanismos, estructurados lógicamente, que permiten a los órganos de control fiscal del orden nacional y territorial la planeación, armonización, unificación y estandarización del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y la evaluación y análisis sobre su gestión y resultados.

En efecto, el artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019 que modificó el artículo 272 de la Carta Política, en su parágrafo transitorio 2, dispuso que: “*[e]n un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República*”. Se trata entonces de un mandato establecido por el constituyen derivado, de imperativo cumplimiento, más aún teniendo en cuenta que el acto legislativo fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-140 de 2020, frente a demanda de inconstitucionalidad por aspectos de competencia y de forma, sin que el artículo 4 se hubiese incluido en este examen y por tanto es exigible su observancia.

Es en este contexto se presenta la exposición de motivos que busca hacer realidad el mandato constitucional antes citado, en procura del fortalecimiento de la vigilancia y control fiscal territorial, teniendo en cuenta que la potestad del Congreso de la República no tiene temporalidad y que el Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República han venido trabajando en procura de presentar una propuesta técnica clara y solvente, con la participación del Consejo Nacional de Contralores Territoriales y la Asociación de Servidores Públicos de Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia –ASDECCOL. En este sentido, si bien la norma superior ordena que esta iniciativa se presentará dentro del año siguiente a la publicación del Acto Legislativo 04 de 2019, la situación imprevista y excepcional derivada e la emergencia sanitaria derivada de la pandemia derivada por el Covid-19 generaron algunos retrasos en la consolidación de la propuesta normativa.

El proyecto de fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales apunta a mejorar algunos aspectos identificados como críticos y otros necesarios para lograr el objetivo propuesto de un control fiscal que garantice la correcta administración de la hacienda pública para que la misma esté aplicada al cumplimiento de los fines y finalidades de nuestro Estado Social de Derecho.

Es importante mencionar que las Contralorías Territoriales fueron sometidas a una profunda reestructuración por la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000, que llevó a una reducción en forma constante sus presupuestos y las plantas de personal, aspectos que sin lugar a dudas han arrojado resultados drásticos en cambios de tipo estructural, administrativo y funcional, disminuyendo el potencial de maniobra en cumplimiento de la misión institucional; más si se tiene en cuenta que en todos los entes territoriales incrementaron el número de sujetos a vigilar y los presupuestos a auditar.

Con este proyecto de Ley se pretende que los presupuestos de las Contralorías Territoriales estén determinados por un porcentaje específico de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD de los Departamentos, Municipios o Distrito según sea el caso, y que además ingresará vía cuota de fiscalización otros ingresos provenientes de los sujetos de vigilancia y control fiscal que no hagan parte del sector central de cada entidad territorial que cuente con contraloría, de manera tal que se consolide la autonomía técnica y administrativa de los órganos de control, al no estar sometidos a criterios subjetivos en el trámite de aprobación de sus presupuestos.

Este proyecto propone la modificación parcial de los artículos 8, 9, 10, 11, 13 de la Ley 617 de 2000 y el parágrafo del artículo 156 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000, deroga el artículo 15 de la Ley 330 de 1996, y los artículos 1 y 2 de la Ley 1416 de 2010, lo cual implica que el articulado de este proyecto, especialmente de los artículos 3 y 4 del proyecto de ley que se presenta se tramite como ley orgánica toda vez que la Ley 617 de 2000 en su artículo 95 establece que los artículos objeto de modificación son orgánicos del presupuesto o tienen esa connotación.

**ANTECEDENTES DEL ARTICULADO, BASE NORMATIVA DE REFORMAS A LA LEY 617 DE 2000, PARA PRESUPUESTOS DE CONTRALORÍAS TERRITORIALES:**

**CONCEPTUALIZACIÓN**

**Marco Constitucional:**

* Artículo 117 Constitución Política: Establece que son órganos de control el Ministerio público y la Contraloría General de la República-CGR.
* Artículo 119 Constitución Política: Radica en cabeza de la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la Administración.
* Capítulo Primero, del título X: Establece el marco entorno al cual se ejercerá el control fiscal, atribuyendo esta función básicamente a las Contralorías; General de la República (Artículos 267 y 268), y a las departamentales, distritales y municipales (artículo 272).
* Artículo 267 Constitución Política Primer inciso, se establece que la Contraloría General de la República “(…) vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”.
* Artículo 272, se establece: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. (…) La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.”

**Marco Legal:**

* Antes de la Constitución de 1991, la vigilancia de la gestión fiscal de las administraciones territoriales correspondía a la CGR, a las Contralorías Departamentales y Municipales.
* La CGR, al tenor del artículo 12 de la Ley 22 de 1985, ejercía el control fiscal sobre las intendencias y comisarías, y de sus municipios, a través de delegados.
* Por su parte, en el Decreto 1222 de 1986, artículo 244 inc. 2º, establecía que la vigilancia de la gestión fiscal correspondía a las Contralorías Departamentales, a menos que la Ley autorizara la creación de las Contralorías Municipales.
* Con posterioridad a la Constitución Política de 1991, en esta materia se encuentran normas para el Distrito Capital, los Municipios, los Departamentos y las Áreas Metropolitanas.
* En ejercicio de las facultades atribuidas por una sola vez, en el artículo transitorio 41, de la Constitución Política, el Gobierno nacional, profirió el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, se atribuye el control fiscal a la Contraloría Distrital, determinando los principios generales de este ejercicio, en su artículo 105.
* Para los municipios, en la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, se reiteró que el control fiscal sería ejercido por la Contraloría Departamental en aquellos municipios en los cuales no hubiese Contraloría Municipal”.
* Los Municipios que podían organizar sus propias contralorías, eran los que pertenecían a las categorías especial, primera, segunda y tercera. (Artículo 156 de la Ley 136 de 1994).
* Finalmente, la Ley 330 de 1996, “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”, establece en su artículo 1º, la competencia de las contralorías departamentales en los siguientes términos: Ley 330 de 1996. Artículo 1º, “Competencia: Corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución Política y la Ley”.
* En conclusión, la competencia a nivel territorial para ejercer el control fiscal sobre los recursos propios correspondía, en principio, a las Contralorías Departamentales y sólo cuando los municipios llenasen unos requisitos determinados en cuanto ingresos y población, podían contar con Contralorías Municipales.

**Antecedentes: Límite Legal a las apropiaciones para su funcionamiento.**

* El artículo 244 del Decreto 1222 de 1986, establecía que la Ley podría limitar las asignaciones destinadas a los gastos de funcionamiento de las Contralorías Departamentales; y el artículo 245 afirmaba categóricamente que: “Las partidas anuales para gastos totales de las Contralorías Departamentales, no podrán exceder, en ningún caso, y para cada departamento, del dos (2%) de sus respectivos presupuestos” (derogado expresamente Ley 330 de 1996; artículo 16)”.
* Una vez que la Constitución de 1991 entró en vigencia, el artículo 244 reiteró lo preceptuado por la Carta en el artículo 308; y el artículo 245 mantuvo su vigencia.
* Artículo 308 Constitución Política “La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales”.
* La Ley 136 de 1994, en el artículo 165, en cuanto a las atribuciones del Contralor Municipal y Distrital, en su numeral 12, estableció que: “Elaborar el proyecto de presupuesto de la Contraloría y presentarlo al alcalde, dentro de los términos establecidos en esta Ley, para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos”.

El alcalde no podrá modificarlo. Una vez aprobado el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del alcalde”.

* Este numeral fue posteriormente modificado por la Ley 177 de 1994, en su artículo 6º, atribuyendo al Concejo Municipal o Distrital la competencia de modificar el proyecto de presupuesto.
* Adicionalmente, en el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, se revestía de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en el plazo de 2 meses procediera a fijar los límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías Distritales y Municipales.
* Haciendo uso de las facultades extraordinarias, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1678 de agosto 1º de 1994, que en lo pertinente decía: Decreto 1678 de 1994. Artículo 2: “De conformidad con la clasificación establecida en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, los distritos y municipios podrán asignar un porcentaje de sus presupuestos para sufragar los gastos de funcionamiento de las contralorías distritales y municipales dentro de los límites que para cada categoría se indican a continuación:

Categoría Especial: del 0.31% al 0.59%

Primera Categoría: del 0.50% al 0.97%

Segunda Categoría: del 0.76% al 1.79%

En las demás categorías: del 1.75% al 2.68%

(…) Los porcentajes señalados en este artículo, se calcularán sobre ingresos estimados para la respectiva vigencia fiscal, en los proyectos de presupuesto de los distritos y municipios, excluyendo las transferencias que por cualquier concepto les haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las regalías (…)”.

* Pero la vigencia de este Decreto fue corta, porque en el artículo 1º la Ley 166 de noviembre 25 de 1994, “Por la cual se deroga el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley de 1994 y se fijan las apropiaciones presupuestales para las personerías y contralorías distritales y municipales”, se derogó expresamente el artículo 202 de la Ley 136, y por ende el Decreto 1678 de 1994; en su remplazo, el artículo 2ª de esta nueva norma, preceptuó: “Artículo 2º: Apropiaciones Presupuestales para las Personerías y Contralorías Distritales y Municipales. Los alcaldes municipales y distritales y los concejos municipales y distritales al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a los presupuestados, aprobado y ajustado para la vigencia en curso, e incrementados en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor” (…)”.
* Como se observa, esta última norma estableció un límite mínimo, más no un tope máximo para estas apropiaciones.
* Finalmente, la Ley 330 de 1996, en desarrollo de la autonomía presupuestal, en su artículo 12 establecía: “En ejercicio de la autonomía presupuestal, es función de los Contralores Departamentales elaborar el anteproyecto de presupuesto de las Contralorías y presentarlo al Gobernador dentro de los términos establecidos para ello, para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos del respectivo departamento (…)”.
* Ahora bien, en cuanto a los límites para las apropiaciones para los Gastos de las Contralorías Departamentales, se fijaba una tabla de acuerdo con el nivel de ingresos del departamento, con los siguientes límites:

Ley 330 de 1996. “Artículo 11. Las apropiaciones para gastos de las Contralorías Departamentales no podrán exceder de los límites que en el presente artículo se señalan para las respectivas categorías presupuestales, las cuales se establecen con base en el monto total del presupuesto inicial de rentas de los departamentos;

“Primera Categoría: Para las Contralorías Departamentales cuyo departamento tenga un presupuesto inicial de rentas igual o superior a 2.500.000 smlm, el límite será hasta el 2% del presupuesto de rentas del departamento y sus modificaciones para la vigencia fiscal respectiva y hasta el 0.5% del presupuesto de rentas y sus modificaciones de las demás entidades descentralizadas del nivel departamental y de las áreas metropolitanas.”…(…).

* A partir del año 1998, el presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión de las Contralorías no podrá aumentar en un porcentaje superior cada año al incremento del respectivo departamento en los rubros de servicios personales y gastos de funcionamiento. Para 1996 el reajuste cubrirá el déficit de los gastos de servicios personales como límite máximo.
* En conclusión: antes de la vigencia de la Ley 617 de 2000, los límites a los gastos de funcionamiento de las Contralorías Municipales y Distritales, estaban fijados en su tope mínimo, mas no había un extremo máximo. En el caso de las Departamentales, se fijaba en relación con el presupuesto anual del ente territorial, excluyendo algunos rubros, correspondientes básicamente a las transferencias de la Nación a estos entes territoriales y los recursos de crédito interno y externo.

**Ley 617 de 2000**

**Exposición de Motivos Ley 617 de 2000.**

* Proyecto de Ley 046 C, 199 S, “por el cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se adoptan otras disposiciones”.
* Fue iniciativa del Gobierno Nacional, como una respuesta a la grave crisis en materia de gasto público que se presentaba en los niveles territoriales. Como se plantea en la exposición de motivos: “Se orienta hacia el fortalecimiento de los ingresos propios y la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a través de estrategias integrales de ajuste fiscal”.
* Frente al tema en estudio en la exposición de motivos, se plantea la preocupación del Gobierno Nacional, por los gastos de funcionamiento de las Contralorías Departamentales y Municipales, que representaban un rubro elevado en el presupuesto de los entes territoriales. Con esta finalidad, se propuso una importante racionalización de los gastos de funcionamiento de las contralorías, consistente en:
  + Limitación de los salarios de los Contralores de los entes territoriales, que no puede ser mayor al devengado por el Gobernador o el Alcalde respectivo a fiscalizar.
  + Supresión de las Contralorías en los Municipios que sean de categorías 2, 3, 4, 5 y 6.
  + Supresión de las Contralorías Municipales, incluso en municipios de categorías superiores, cuando se demuestre la insostenibilidad económica.
  + Ligar los gastos de funcionamiento de las Contralorías departamentales y municipales a los ingresos corrientes de libre destinación.
* Para que este proceso de racionalización de los gastos de funcionamiento, no fuese abrupto, se proponía un período de transición de cuatro años a partir del 2001. Igualmente, en los parágrafos de los artículos 9 y 11 la Ley 617 fijaba un Límite de crecimiento a partir de la vigencia 2004, para que los presupuestos de las Contralorías no puedan crecer más allá del índice de inflación proyectado por el Banco de la República.

**Gastos de las Contralorías Departamentales Ley 617 de 2000**

Establece el artículo 8º de la Ley 617 de 2000 un límite permanente al valor máximo de los gastos de las Contralorías Departamentales, como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento de acuerdo con la categoría, así: **Especial 1.2%; Primera 2.0%; Segunda 2.5%; y Tercera y Cuarta 3.0%.**

Adicionalmente el artículo 9º de la misma Ley 617 de 2000, consagró un período de transición entre 2001 y 2004 para las contralorías cuyos gastos, a la fecha de Expedición de dicha Ley, superaran los límites antes descritos, casos en los cuales se deben ajustar a la siguiente tabla de porcentajes respecto de los ICLD de los Departamentos, de la siguiente manera:

**Año 2001 2002 2003 2004**

**Especial** 2.2% 1.8% 1.5% 1.2%

**Primera** 2.7% 2.5% 2.2% 2.0%

**Segunda**  3.2% 3.0% 2.7% 2.5%

**Tercera y cuarta** 3.7% 3.5% 3.2% 3.0%

El mismo artículo 9 de la Ley 617 de 2000 en su parágrafo, estableció que las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%).

Igualmente, dispone que en todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

Del anterior parágrafo se colige: Que durante el período de transición, los gastos de las Contralorías Departamentales, no pueden superar los porcentajes de los ICLD establecidos en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000; y que incluyen además, los porcentajes de cuotas de auditaje, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, no podían crecer en términos constantes, porque se aplican los porcentajes.

**Gastos de las Contralorías Distritales y Municipales- Ley 617 de 2000**

Establece el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, que durante cada vigencia fiscal, los gastos los gastos las contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes de acuerdo con el porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación los siguientes límites: **Especial 2.8%; Primera 2.5%; y Segunda (más de 100.000 habitantes) 2.8%.**

Por su parte el artículo 11 de la misma ley señala un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en contralorías, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo 10 se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

**Año 2001 2002 2003 2004**

**Especial** 3.7% 3.4% 3.1% 2.8%

**Primera** 3.2% 3.0% 2.8% 2.5%

**Segunda** 3.6% 3.3% 3.0% 2.8%

Igualmente, establece el parágrafo del artículo 11 que las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

**Ley 716 de 2001**

En su artículo 17 establece: “El límite de gastos previstos en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionado con las cuotas de auditaje…”.

Lo anterior significa una modificación de lo establecido en el artículo 8 y 9 de la Ley 617 de 2000, puesto que fijó otros límites de gastos; se mantienen en forma permanente lo que establecía la Ley 617 para el año 2001. A lo que se suma que los porcentajes de cuotas de auditaje serían adicionadas a los presupuestos girados por el nivel central.

No obstante, el artículo 21 de la misma Ley señaló su vigencia: “Hasta dos años después de su publicación con excepción de los artículos décimo al dieciséis”, es dable concluir, hasta el 31 de diciembre de 2003”.

**Ley 863 de 2003**

Aquí, pese a que el artículo 17 de la Ley 617 de 2000 señalaba la permanencia indefinida, el artículo 21 posterior en la misma Ley lo limitó, lo que obligó a que desde esa época hasta la fecha, el legislador tuviera que volver a retomar el tema, para prorrogar su vigencia y garantizar la existencia de los órganos de control fiscal territorial departamental.

La Ley 863 de 2003, artículo 67 prorrogó “la vigencia del artículo 17 de la Ley 716 hasta el 31 de diciembre de 2005”. Esto significa que hasta el 31 de diciembre de 2005 operó el límite de gastos que regía para cada categoría para el año 2001, de acuerdo con la norma sobre régimen de transición.

**Ley 901 de 2003**

Aunque pareciera ilógico seis meses después de expedida la Ley 863 de diciembre de 2003, el Congreso expide otra Ley, la 901 de junio de 2004, que en su artículo 1º dice: “Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º y 17 de la Ley 716 de 2001 (…)”.

Lo cual, hasta ahí, es lo mismo que se había dicho en la Ley 863/03. Sin embargo, al ir al artículo 11º de la Ley 901/04 que dispone: “Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación. Su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2005, con excepción del parágrafo 3º del artículo 4º y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la presente Ley y deroga las demás normas que le sean contrarias”.

Encontramos entonces, que este artículo explicaría la razón por la cual el legislador retoma el tema.

**Ley 901 y 998 de 2005**

No obstante, por cierta contradicción de interpretación entre sus artículos 1º y 11º, se consideró que contrario de lo que sucedió en el 2001 con la Ley 716 de 2001, el legislador excluye en el artículo la temporalidad de los dos años y deja entender que el artículo de la Ley 716 quedaría sin límite de vigencia. Sin embargo, por los múltiples conceptos de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Congreso de la República tuvo que referirse nuevamente al tema en la Ley 998 de 2005.

Posteriormente, la Ley 998 de 2005, artículo 79, nuevamente prorroga la vigencia del artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y por tanto el período de transición del artículo 9 de la Ley 617 de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2006. Disposición que fue declarada inexequible por sentencia C- 457 del 7 de junio de 2006 por la Corte Constitucional, lo cual conllevó a que se retomara lo dicho en la Ley 901 de 2004 que seguiría vigente.

**Ley 1151 de 2007** “**Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones”**

Artículo 134: “Fortalecimiento del Ejercicio del Control Fiscal. El Límite de gastos previsto en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden Departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías departamentales. Entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

Parágrafo: El presupuesto de las Contralorías Municipales y Distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes”.

Conforme a lo anterior, el límite de gastos de las contralorías Departamentales y de las Distritales y Municipales se sitúa de “manera permanente” en el porcentaje inicialmente establecido para las diferentes categorías; de otra parte, las cuotas de fiscalización serán adicionadas a los presupuestos de las contralorías. Esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

**Ley 1416 de 2010**

Ley vigente en la actualidad, modificó la Ley orgánica 617 de 2000, estableciendo que el límite de gastos para las **Contralorías Departamentales** previsto en el artículo 9o de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, esto es, **Especial 2.2 %; Primera 2.7 %; Segunda 3.2%; y Tercera y cuarta 3.7%**, seguirá calculándose en forma permanente y que las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales.

Por su parte para las **contralorías distritales y municipales**, establece que a partir de la vigencia de la ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación: **Especial 3.0%; Primera 2.7%; y Segunda 3.0% (Más de 100.000 habitantes).** Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización. Pero a partir de 2011los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio.

**Acto Legislativo 004 del 18 de septiembre de 2019**

Ordena el fortalecimiento en general del control fiscal en Colombia y dispone el mejoramiento financiero de las Contralorías, para la adecuada gestión.

**NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL**

Ante la demostrada ineficiencia e ineficacia del control fiscal que con carácter previo y perceptivo venían realizando los organismos de control fiscal, el constituyente de 1991 decidió introducir algunos cambios sustanciales y radicales en esta materia, los que además de estar acordes con la concepción del Estado Social de Derecho, tenía como objetivo propósito cumplir los objetivos de interés general, que no son otros que la protección de los bienes del Estado y del patrimonio público, la transparencia, moralidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública y el cumplimiento de los fines del Estado.

Así pues, se estableció la vigilancia de la gestión fiscal sobre todas las entidades públicas, y los particulares y entidades que manejen bienes o fondos de la Nación y se suprimió el control previo y perceptivo que fue reemplazado por el posterior y selectivo, siendo este el principal y trascendental cambio del control consagrado en nuestra Carta Magna, el cual comprende un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Para dimensionar este cambio, veamos algunas de las particularidades de estas formas de ejercer el control fiscal.

*Control previo y perceptivo:* antes de la Constitución de 1991, el control fiscal se realizaba teniendo como fundamento la revisión previa de los actos administrativos, los pagos de tesorería, el visto bueno a la contratación debía tener curso en los funcionarios de las contralorías, quienes daban con su firma la concreción de un acto, el cual una vez firmado por el funcionario del organismo de control ya no tenía ningún otro control. Esto convirtió a los funcionarios de las contralorías en coadministradores, investidos con todos los poderes de paralizar o agilizar un trámite administrativo en las entidades públicas del país. Así mismo era perceptivo y absoluto por cuanto el control se realizaba en el mismo momento de ejecución y sobre todas las actividades administrativas y de gestión fiscal.

Para tener una noción de lo pernicioso del control ejercido en forma previa, conviene traer a colación lo que al respecto quedó consignado por la Asamblea Nacional Constituyente la Gaceta Constitucional 53 de 1991, así:

***“El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitir ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del Contralor y se ha prestado, también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas.”.***

*Control posterior y selectivo:* Después de la Constitución de 1991 se ejerce un control posterior y selectivo; Se denomina posterior porque no participa en decisiones previas a la ejecución de los actos y selectivo por que se realiza a muestras representativas y no al total de la población objeto de evaluación. Esta forma de control fiscal es destacada en la Sentencia de la Corte Constitucional C-623 de agosto de 1999, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, se deja claro el alcance del control posterior y selectivo, cuando dice:

***“De esta manera el constituyente estableció una forma más dinámica de control fiscal, pues del simple análisis numérico legal del gasto público pasó a controlar la gestión fiscal de la administración, esto es, el manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación, y a ejercer el control de los resultados obtenidos con el  gasto, lo que permite determinar si los recursos, en verdad, se destinaron a los planes y programas para los que fueron asignados que, dicho sea de paso, deben dirigirse exclusivamente al cumplimiento de los fines del Estado o a hacer efectivos los derechos y garantías establecidos en el ordenamiento supremo, y se respetaron las normas presupuestales, de contabilidad y financieras que rigen la materia.***

***Siendo así, bien puede afirmarse que el control fiscal bajo la Constitución que hoy rige es integral debido a que su cobertura va desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión”.***

Siendo este el panorama de la vigilancia y control fiscal en nuestro país a partir de la Constitución Política de 1.991, conviene ahora reseñar la nueva realidad del control fiscal, en especial el territorial, con lo aprobado en el Acto Legislativo No. 04 de 2.019 y su desarrollo legal contenido en el Decreto Ley No. 403 de 2020.

Para este efecto es preciso tener presente el espíritu o propósito del Acto Legislativo No. 04 de 2019, para lo cual es ilustrado, lo establecido en la exposición de motivos del mismo, donde se dejó consignado lo siguiente:

*“La propuesta plantea la adaptación del modelo de fiscalización a los cambios en la gerencia pública asociados a la disponibilidad y acceso a grandes fuentes de información y las inmensas posibilidades que ofrece su procesamiento y análisis, con apoyo en las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

*La inclusión en el texto constitucional del modelo de control que hemos denominado "concomitante y preventivo”, complementario del posterior y selectivo, permitirá superar los obstáculos que se presentan para que la vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real sea efectiva, con el objetivo de hacer seguimiento a las fuentes y usos del recurso público, buscando la defensa y protección del patrimonio del Estado.*

*Igualmente, se incorpora la función de advertencia, como herramienta del nuevo control preventivo y concomitante, y la función de intervención para el mejoramiento del control fiscal territorial, lo que se articulará con un procedimiento de declaración de responsabilidad fiscal robustecido.*

*Con estas nuevas herramientas se busca facilitar a los entes de control fiscal la posibilidad de cumplir su mandato constitucional, combatir la corrupción y generar espacios para la renovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad”.*

Fue por ello que finalmente en el Acto Legislativo No. 04 de 2019, conforme al nuevo modelo de control fiscal y las facultades otorgadas a la Contraloría General de la República, se establecieron las siguientes bases y lineamientos para la vigilancia y control fiscal territorial:

*ARTÍCULO 4°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así: Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.*

*La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.*

*La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.*

*Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.*

*La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.*

*Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.*

*Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.*

*Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.*

*No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.*

*Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones”.*

Ahora bien, en desarrollo del anterior mandato constitucional el Decreto Ley 403 de 2020, se determinó como principios para el ejercicio del control fiscal a más de los existentes en la Ley 42 de 1993, los de *efecto disuasivo, especialización técnica, tecnificación, integralidad, oportunidad,* a más de los de *concurrencia, coordinación y subsidiaridad,* los cuales están orientados a la efectividad de la armonización y articulación del control fiscal entre las contralorías territoriales con la Contraloría General de la República.

Son las anteriores circunstancias que rodean el nuevo control fiscal colombiano, las que determinan la imperiosa necesidad de fortalecer financieramente las contralorías territoriales de manera que sea viable nivelarlas en métodos, procesos, procedimientos, instrumentos y técnicas de control, para que la armonización y articulación de la vigilancia y control fiscal en todo el país sea posible.

En efecto, son grandes las brechas que existen en materia de talento humano suficiente y calificado, recursos técnicos, logísticos y financieros, metodologías, procesos y procedimientos, entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, y entre éstas últimas igualmente se presentan grandes desigualdades en estos tópicos.

Es por ello que se considera que el fortalecimiento financiero de los órganos de control fiscal territorial es oportuno, conveniente e indispensable dada la siguiente realidad del control fiscal descentralizado:

1. Necesidad de una reingeniería del Control Fiscal Territorial. No existen plantas de personal adecuadas, metodologías estandarizadas, ni instrumentos técnicos o tecnológicos que permitan armonizar el control fiscal y lograr la concurrencia, coordinación y subsidiaridad ordenada en el Decreto Legislativo No. 403 de 2020.
2. El presupuesto actual de las Contralorías Territoriales, en su gran mayoría, solo alcanza para cubrir costos de personal y en algunas no se pueden cubrir vacantes por falta de presupuesto e incluso para atender demandas laborales.
3. Mientras en el año 2000 las Contralorías Territoriales sumadas, tenían un presupuesto aproximado de 252 mil millones de pesos y 7.947 funcionarios, en el 2002 su presupuesto bajó a 175 mil millones y se redujo el número de funcionarios a 4.471 (43.8% menos).
4. Baja utilización de tecnológicas de la información y comunicaciones. Es necesario dotar a las contralorías territoriales de equipos, aplicativos y software que les permita realizar la vigilancia y el control fiscal de manera oportuna, en tiempo real.
5. Crecimiento de sujetos de control. Mientras las normas de austeridad y racionalización del gasto público contenido en la Ley 617 de 2000, redujo ostensiblemente los presupuestos de las contralorías territoriales e impide su crecimiento al ritmo de una economía inflacionaria, las necesidades de cobertura de la vigilancia y control fiscal, crecen no sólo por el incremento en el número de entidades y sujetos y asuntos que deben fiscalizarse, sino también por el volumen y tecnificación de las operaciones y actos de gestión fiscal.
6. Disminución en los procesos de auditorías. El número de auditorías bajó de 12.113 en el 2000 a 4.102 en el 2002, desde ese momento a la fecha se ha mantenido reducido de forma constante el crecimiento de sus presupuestos y las plantas de personal, frente al crecimiento normal o mínimo legal del gasto, aspectos que sin lugar a dudas han arrojado resultados drásticos en cambios de tipo estructural, administrativo y funcional, disminuyendo el potencial de maniobra en cumplimiento de la misión institucional, pues a pesar de mejorar la calidad de los informes, se reduce el tiempo y alcance anual de auditorías a los sujetos de control.
7. La cobertura de sujetos y presupuestos. El mandato constitucional contenido en el numeral 1 del artículo 268 de la Carta Política referente a *revisar y fenecer las cuentas*, de los sujetos de vigilancia y control, no se cumple por la mayoría de las contralorías territoriales debido a la carencia de talento humano y recursos técnicos que logren una cobertura adecuada o aceptable.
8. Estructuras organizacionales poco adecuadas a las necesidades actuales. Las nuevas exigencias contenidas en el Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, requieren de contralorías territoriales con plantas de personal concebidas bajo criterios de globalización, modernidad y eficiencia que permita atender de manera óptima los procesos misionales y administrativos, privilegiando los primeros. Es también por esta razón que el proceso misional de responsabilidad fiscal –tal como lo ha manifestado la Auditoría General de la República- no culmina con imputación de responsabilidad y fallo de responsabilidad fiscal; lo Anterior también, debido a la falta de personal suficiente y capacitado, amén de los procesos de cobro coactivo y sancionatorio que también deben tramitar estos organismos de control fiscal territorial.
9. Algunas contralorías no cuentan con instalaciones dentro del municipio y parte del presupuesto está destinado al pago de arrendamiento del local institucional.
10. Los resultados obtenidos por los organismos de control no son los más efectivos. Las anteriores circunstancias descritas conllevan a que los resultados en materia de oportunidad, prevención, recuperación y corrección de conductas contrarias a los principios fiscales, no son satisfactorias, por lo que se requiere con urgencia la realización de reformas de tipo estructural en el esquema de control de los recursos del erario, que permitan a las Contralorías del país actuar con eficiencia y eficacia en la salvaguarda del patrimonio público.

Este oscuro panorama actual de la vigilancia y control fiscal territorial, está plenamente comprobado y ratificado por la entidad que, constitucional y legalmente, tiene la competencia para la fiscalización de las contralorías, esto es, la Auditoría General de la República.

En efecto, de acuerdo con los informes de rendición de cuentas presentados por el anterior Auditor General de República, durante el periodo del 2018 y 2019, menciona algunas cifras relevantes que atañen directamente con el control fiscal territorial, destacando las siguientes:

***- “Existencia de dos alertas preocupantes: la primera de ellas es que el 37% de los sujetos de control del país para la vigencia de este año, no tendría control fiscal y la segunda es que más de 2.300 sujetos y puntos de control tienen más de 3 años sin revisión de control fiscal”. Esto se debe a la falta de personal en las Contralorías Territoriales.***

***- Por cada peso que el país invirtió en las contralorías, éstas deben controlar, en promedio, Seiscientos treinta pesos con ochenta centavos ($(630,80) del presupuesto asignado a sus sujetos de control.***

***- Existe riesgo de que parte de los recursos públicos del nivel territorial no hayan sido auditados.***

Así mismo es necesario mencionar otro documento expedido por la Auditoría General de la República en febrero de 2019, denominado: “DOCUMENTO TÉCNICO. BREVE RADIOGRAFÍA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA”

***“Algunas contralorías no estarían cumpliendo totalmente con la función Constitucional de revisar y fenecer las cuentas de los organismos bajo su control, en razón a que parte de estas, estarían pronunciándose en términos de fenecimiento de las cuentas, acerca de un número muy reducido de sus vigilados. Esta situación podría obedecer en parte a que estas contralorías, no cuentan con el talento humano, ni el presupuesto suficiente, que les permita atender con eficiencia y oportunidad el ejercicio de control fiscal”.***

De acuerdo con las cifras presentadas en el mencionado documento debemos destacar que del 100% de presupuesto con destino a los entes del control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General de la República”, solo el 6.03% se destina a las 64 contralorías territoriales, lo que demuestra un desbalance entre los organismos de control, denotando que las contralorías territoriales, como ya se dijo, a consecuencia de la Ley 617 de 2000 y la Ley 1416 de 2010 no cuentan con un presupuesto que les permita misionalmente ejercer el control fiscal de manera eficiente, evidenciando que distan del principio de la función de descentralización administrativa. En su mayoría, las contralorías con la aplicación de los límites establecidos en la Ley 1416 de 2010, debido a procesos inflacionarios, han visto periódicamente un desbalance entre los gastos y los ingresos, hasta el punto de que muchos de estos entes de control fiscal escasamente cubren los gastos de personal.

Igualmente, el Auditor General de la República alertó respecto de otra variable que pondría en riesgo el cumplimiento de la misión constitucional y legal de estas entidades: *se encontró que cerca del 80% de los funcionarios de los organismos de control, están dedicados a desarrollar labores propias del control fiscal existiendo algunas contralorías donde el 50% de los funcionarios están dedicados a labores administrativas. En el mismo sentido se evidenció que hay contralorías en las que la precariedad del talento humano es tan significativa, que por cada funcionario de esta área hay hasta 25 sujetos y puntos de control*.

Tal como se enunció anteriormente, la Auditoría General de la República, ha manifestado que los procesos de responsabilidad fiscal adelantados no culminan con imputación de responsabilidad, teniendo como datos los siguientes resultados: ““*De los 26.847 procesos ordinarios que se adelantaron entre el 2016 y el 2017 y que involucran posible daño de recursos públicos por $46.6 billones, apenas 2.969 procesos (11,06) en cuantía de $3,3 billones han culminado con imputación de responsabilidad; 3.901 procesos (14,5) por valor de $5.8 billones se han fallado sin responsabilidad o han sido archivados; 753 procesos (2.8) fueron archivados por pago en cuantía de $404.241,5 millones; 18.890 procesos (70,4) se encuentran aún en trámite por $36,85 billones y lo que es más grave, en 334 procesos (1.24) por valor de $216.673,8 millones se ha presentado el fenómeno de la caducidad de la acción o la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal.”*

La problemática del control fiscal en Colombia ya ha sido expuesta hace varios años, desde diferentes ámbitos académicos, institucionales y por expertos en el tema, solo basta con recurrir a otras fuentes de años no tan recientes, sin embargo la situación diagnostica sigue estando vigente, entre los que se destacan dos análisis sobre este tema: La problemática descrita por el Auditor General de la República en el periodo 2011-2013 y la planteada por una misión de expertos del Banco Mundial reunidos en Noviembre de 2010, veamos:

El informe de gestión 2011-2013 presentado por el Auditor General de la República de la época, resume en cinco (5), las problemáticas del Control Fiscal Territorial:

*“Problemática 1: Existe un mapa irracional, ineficiente y desarticulado del control fiscal territorial. En Colombia, el control fiscal no opera como sistema nacional y territorial, generando malversación de recursos públicos y otras ineficiencias.*

*Problemática 2: Las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público, no se favorecen con la actual estructura y medios ineficientes de las contralorías.*

*Problemática 3: Ausencia de autonomía y escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano; falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las contralorías. Debilidades y vulnerabilidades en procesos de selección de contralores territoriales.*

*Problemática 4: El control fiscal posterior y selectivo -tal y como actualmente se realiza- no aporta resultados efectivos, ni valor público, a la gestión que vigila. Tampoco permite prevenir daños al patrimonio colectivo.*

*Problemática 5: Los eslabones de la cadena de valor del control fiscal interno y externo se encuentran fracturados. Ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados”.*

Por su parte, la misión de expertos conformada por un equipo de consultores y asesores de la Auditoría General de la República y del Banco Mundial, con el acompañamiento de algunos de los contralores territoriales, reunida en noviembre del 2010, con el fin de establecer los elementos básicos para un plan de modernización y fortalecimiento de las Contralorías Territoriales de Colombia, estableció las siguientes problemáticas del Control Fiscal Territorial, plasmadas en:

* + *Difusa estructura del Sistema de Control Nacional.*
  + *Problemas en la gobernabilidad del Sistema de Control Nacional.*
  + *Cortos periodos de actuación.*
  + *Falta de representatividad y de respaldo legal del Consejo Nacional de Contralores.*
  + *Inexistencia de sistemas comunes y modernos de apoyo a la función contralora.*
  + *Falta de eficiencia y eficacia de las entidades de fiscalización.*
  + *Limitaciones en el control preventivo y desarticulación con el control concurrente.*
  + *Inadecuada coordinación institucional para la lucha contra la corrupción.*
  + *Falta de integración en la rendición de cuentas.*

Como se puede observar en los análisis referenciados previamente, existen elementos comunes en la caracterización de las problemáticas planteadas alrededor del Control Fiscal Colombiano, y aunque el Acto Legislativo No. 04 de 2019 resolvió algunas situaciones estructurales, las situaciones de precariedad en cuanto a recursos y la consecuente capacidad operativa de las contralorías territoriales persiste, para lo cual se requieren de soluciones en las que deben concurrir decisiones políticas, legislativas, tecológicas económicas y organizacionales.

Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Contralores a 36 contralorías territoriales (marzo 2021), evidencia las siguientes deficiencias en relación la parte financiera e institucional. Los aspectos tecnológicos de las contralorías territoriales son deficitarios, cerca del 40% de las contralorías no cuentan con una red de acceso a internet adecuada a las necesidades actuales, así mismo cerca del 25% de las contralorías no tienen equipos de cómputo y el 78% de las contralorías no cuentan con software para administrar los procesos misionales. Igualmente, en relación con el proceso auditor, el 94% ejecuta los procesos de auditoría de manera manual, lo que significa que no se cuenta con software de auditoria, igualmente 91% no utiliza técnicas y herramientas de auditoría asistidas por computador.

El 91% de las contralorías territoriales del país superan el 90% del presupuesto en gastos totales, siendo los gastos de personal el rubro que afecta de manera significativa el presupuesto de las contralorías, en encuesta realizada al 50% de las contralorías territoriales registran un total de 380 funcionarios en retroactividad de cesantías. Esta variable pone en riesgo a más del 50% de las contralorías del país y es uno de los aspectos a tener en cuenta en el proyecto de fortalecimiento financiero.

Así mismo de las contralorías encuestadas, el 91% responden tener vacantes sin cubrir por falta de presupuesto. Se mencionan algunas de estas; Cúcuta, Norte de Santander, Barranquilla, Neiva, Palmira, Popayán, entre otras.

En relación con otros gastos, algunas contralorías como la de Cundinamarca presenta gastos de administración de la actual sede por una cifra cercana a los 200 millones de pesos al año, no se cuenta con sistemas de archivo, inmobiliario obsoleto y en general gran rezago en procesos administrativos de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a la planta de personal, se presentan deficiencias para atender procesos misionales, las contralorías territoriales en un 97% no cuentan con personal en auditoria en salud, así mismo no cuentan con auditores de sistemas en un 70% y en ese mismo porcentaje no se cuenta con profesionales en auditoría ambiental. Por su parte tampoco con profesionales para realizar auditoria a servicios públicos domiciliarios en un porcentaje del 91%.

El debilitamiento financiero de los organismos de control territorial inició desde la vigencia de la Ley 617 de 2.000 pues las contralorías territoriales experimentaron una fuerte reducción en los recursos destinados a sus gastos de financiamiento, lo que las obligó en su momento a realizar reestructuraciones administrativas que adelgazaron sus plantas de personal, no obstante algunas contralorías territoriales mantienen pesadas cargas prestacionales en virtud de derechos adquiridos como los de retroactividad en las cesantías de sus antiguos empleados, que en virtud de la Ley 1416 de 2010 deben asumir directamente estos organismos de control fiscal, amén de costosas demandas en su contra por parte de los exfuncionarios indebidamente desvinculados.

En efecto, la Ley 617 de 2010 redujo las transferencias para gastos de funcionamiento de las contralorías y la Ley 1416 de 2010 si bien estableció la posibilidad de que las administraciones centrales asumieran gastos por conciliaciones o condenas en contra de las contralorías, la disposición que así lo consagraba (artículo 3) fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-643 de 2012.

Hoy la realidad financiera de los órganos de control fiscal territorial es precaria pues deben en virtud de las anteriores disposiciones y fallos, asumir con sus propios recursos todos los gastos por condenas en su contra así como los de funcionamiento, tales como arrendamientos, servicios públicos, mantenimiento de sedes, compra de sedes, que ciertamente afectan la inversión en tecnología, talento humano especializado, equipos y modernización en general.

Las anteriores consideraciones y motivaciones son el fundamento para impulsar la armonización y fortalecimiento financiero del control fiscal territorial, que permita a estas entidades ponerse a tono con la reforma recientemente aprobada en el Congreso de la República a través del Acto Legislativo No 04 de septiembre de 2019, con la cual la Contraloría General de la República ha logrado un fortalecimiento financiero muy importante que sin lugar a dudas traerá como consecuencia un control fiscal eficiente a los recursos del nivel nacional. Razón por la cual las Contralorías Territoriales en cumplimiento del acto legislativo, están proponiendo una fórmula que permita su fortalecimiento financiero, buscando con ello una modernización de sus procesos y metodologías de trabajo, complementado con la utilización de herramientas y mecanismos de tecnología con la utilización de herramientas de auditoria asistidas por computador, reestructuraciones administrativas y organizacionales que coadyuven al verdadero fortalecimiento del control fiscal territorial.

**SUSTENTACIÓN DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DISPONE EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES**

Es indiscutible que el fortalecimiento financiero que se busca lograr con la presente iniciativa, tiene en cuenta la responsabilidad que tienen los organismos de control fiscal a nivel territorial en términos de cobertura en el ejercicio de la vigilancia y control fiscal respecto al número de sujetos de vigilancia y control que requieren ser monitoreados permanentemente en el marco de sus competencias y los cuales aumentan en cantidad y complejidad en virtud del principio constitucional de la descentralización administrativa, no sólo tienen innumerables competencias, sino también cuantiosos recursos que recaudar, administrar, gastar o invertir.

En los Artículos 3º y 4º del proyecto de ley que corresponden a las fórmulas de cálculo del presupuesto de las contralorías territoriales, son normas orgánicas de presupuesto previstas para fortalecer financieramente a las contralorías territoriales, en virtud del mandato constitucional contenido en el Parágrafo transitorio 2 del artículo 272 de la Constitución Política modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo No. 04 de 2019, en los cuales se define como único criterio para establecer el presupuesto de las contralorías territoriales la asignación de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de las Entidades Territoriales –ICLD de acuerdo con la categoría de la entidad territorial que cuenta con Contraloría, más el pago de una cuota de fiscalización por parte de los sujetos de vigilancia y control fiscal que no hacen parte del sector central de la respectiva entidad territorial.

Igualmente, se dispone que el presupuesto de las Contralorías debe incluir todos los gastos a ejecutarse en la correspondiente vigencia, la Contraloría General de la República, de acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 354 de la Constitución Política y la Ley 617 de 2000, a través de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas definirá la metodología relacionada con el cálculo de los presupuestos para las contralorías territoriales del país.

Por su parte se determina que el presupuesto deberá ajustarse a la fórmula establecida por el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, a excepción de las vigencias 2021 y 2022, conforme a la cual de acuerdo con las variaciones en los ICLD se ajustarán los presupuestos de las contralorías territoriales. Para estas vigencias se mantiene el presupuesto del año 2020 aumentado únicamente por inflación.

**Fortalecimiento Contralorías Departamentales.**

Para el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales se propone incrementar el porcentaje de participación en los ingresos corrientes de libre destinación proyectados por el respectivo departamento para la siguiente vigencia, **manteniendo los mismos criterios de asignación contenidos en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 de tal manera que se propone una escala creciente en cuanto al porcentaje**, de manera que aquellas contralorías pertenecientes a un departamento de mayor categoría tengan un porcentaje menor y las contralorías pertenecientes a departamentos de menor categoría tengan un porcentaje mayor, tal y como se aprecia en la siguiente tabla, **con un incremento porcentual del 0,5 % por cada categoría:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO** | **ICLD PROPUESTO** | **ICLD QUE SE APLICA HOY** | | |
| Especial | 2.7 % | Especial | 2,2 % |
| Primera | 3,2 % | Primera | 2,7 % |
| Segunda | 3,7 % | Segunda | 3,2 % |
| Tercera y Cuarta | 4,2 % | Tercera y Cuarta | 3,7 % |

De igual manera se mantiene la obligación de cancelar una cuota de fiscalización **con un incremento de sólo el 0,3% pasando del 0,2% al 0.5%** por parte de los demás sujetos de vigilancia y control fiscal que no están en el nivel central administrativo de la respectiva entidad territorial, calculada sobre los recursos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos del crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización y las rentas de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; o el monto de los recursos públicos captados y administrados independientemente de la fuente de financiación, cuando aplique. Se exceptúan las entidades descentralizadas de los municipios ubicados en sexta categoría.

**Se establece la cuota de fiscalización para los demás sujetos de vigilancia y control fiscal y no sólo para las entidades descentralizadas**, conforme al criterio desarrollado jurisprudencialmente con claridad, conforme a la cual, son sujetos todos aquellos que efectúen gestión fiscal, administren o manejen recursos públicos pueden tener control fiscal, y no únicamente las entidades públicas así consideradas. Sobre el particular resulta pertinente destacar las consideraciones de la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-103-2015, destaca el carácter amplio e integral del modelo de vigilancia fiscal diseñado en la Constitución, que se expresa, en primer lugar, en la extensión de los sujetos destinatarios del control, que no sólo comprende los diferentes niveles de la administración pública, sino que abarca a todos los particulares y entidades, de carácter público o privado, que manejen fondos o bienes públicos.

**Ahora bien, existe una gran responsabilidad de las Contralorías Departamentales de ejercer la vigilancia y control fiscal en los municipios que no cuentan con su propia Contraloría,** constituyéndose por materialidad e importancia relativa en el mayor reto para estos organismos de control fiscal territorial, pues vinculados o adscritos a estos municipios se encuentran otra gran número de sujetos de control cuya fiscalización es primordial en virtud de su impacto social, económico y ambiental, como son por ejemplo las Empresas Sociales del Estado -ESE y las Empresas de Servicios Públicos -ESP por sólo mencionar dos categorías de sujetos de vigilancia y control fiscal.

**Es por lo anterior que se propone el pago de una cuota de auditaje para los municipios de sólo el 0.5% calculado sobre los Ingresos corrientes de libre destinación proyectados por parte del respectivo municipio para la vigencia correspondiente**, para ello es necesario establecer que esta cuota de fiscalización de los municipios no compute para efectos del cálculo del indicador establecido en la Ley 617 de 2000 sobré límites a los gastos de funcionamiento de las estas entidades.

**En el mismo sentido se establece para las entidades descentralizadas de los municipios que no cuenten con contraloría propia, así como los demás sujetos de vigilancia y control** **fiscal**, igualmente aportarán a título de cuota de fiscalización el 0.5% calculado sobre el total de recursos ejecutados en la vigencia anterior, con las respectivas exclusiones.

**Para disminuir el impacto fiscal respecto de los municipios de menos ingresos, se exceptúan los municipios de sexta categoría de pagar cuota de fiscalización,** que son en total 965 municipios según la misma información de la Contaduría General de la Nación, a corte 2020, de los 1097 municipios donde no hay contraloría municipal, según información del Consejo Nacional de Contralores.

Sobre el particular, es pertinente recordar que a las Contraloría Departamentales les compete por mandato del artículo 272 de la Constitución Política y del artículo 156 de la Ley 134 de 1996, modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000, ejercer el control fiscal a los casi 1.097 municipios y sus entidades descentralizadas que no cuentan con su propia contraloría, constituyéndose en una responsabilidad que en cuanto a su número supera la capacidad administrativa, financiera, técnica y logística de estos 32 organismos de control fiscal territorial, quienes además deben realizar la vigilancia y control fiscal de la administración departamental y sus entidades descentralizadas.

Es en este sentido que el Acto Legislativo 04 de 2019 al modificar el artículo 272 de la Constitución Política de 1.991, estableció que los respectivos departamentos, distritos y municipios, ya no el marco de normas de austeridad y racionalización del gasto público contenidos en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, sino en el propósito de fortalecer el control fiscal territorial, para lograr la eficiencia y eficacia en la vigilancia y control de la hacienda pública, determinó que los Departamentos, Distritos y Municipios aportarían con los recursos provenientes de ingresos de libre destinación para el fortalecimiento de los respectivos organismos de control.

En efecto, el parágrafo transitorio del artículo 272 de la Carta Política, modificado por el artículo 4 del acto legislativo 04 de 2019, dispuso que la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio.

Este mandato constitucional es consecuente con la mayúscula responsabilidad de las contralorías territoriales que además deben mostrar resultados ciertos y demostrables en términos de cobertura y calidad de la vigilancia y control fiscal, como única alternativa para no ser objeto de intervención por parte de la Contraloría General de la República, en virtud de los principios fiscales de concurrencia, coordinación, subsidiariedad y prevalencia, contenidos en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020.

El análisis de la situación financiera actual de las contralorías departamentales, que presenta notables deficiencias en equipos, recursos tecnológicos y talento humano especializado, muestra que de acogerse por el Honorable Congreso de la República la presente iniciativa, se podría superar inveteradas e históricas deficiencias de estos organismos de control, pues supondría un incremento que en todo caso es menor al aprobado para la Contraloría General de la República en el mencionado acto legislativo, pero que permite resolver necesidades apremiantes para el ejercicio de una vigilancia fiscal efectiva en los departamentos de Colombia.

El incremento en los ingresos para el fortalecimiento financiero propuesto para las Contralorías Departamentales en promedio es del 57,1% aproximadamente de acuerdo con la información suministrada por el Consejo Nacional de Contralores, lo cual equivale a un valor aproximadamente de $99.893 millones, de los cuales las contralorías departamentales de categoría especial (Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca) representan un 56% del total de ese incremento, lo que equivale a un valor de $55.668 millones, situación que es coherente y proporcional, teniendo en cuenta que estas contralorías tienen más sujetos de control que la gran mayoría del resto de contralorías departamentales del país (Cuadro 1). No obstante, que muestra la disparidad entre estas y el resto de las contralorías en cuanto a sus ingresos.

**Cuadro 1**

**Incremento de los montos anuales para las Contralorías Departamentales**

**(Cifras en millones de pesos de 2019)**



Fuente: CGR, datos de los ICLD certificados por la Delegada Para Economía y Finanzas

Datos de las entidades descentralizadas, reportados a la categoría CGR presupuestal del CHIP

Igualmente se establece que los presupuestos de las contralorías territoriales deberán ajustarse conforme a la regla establecida en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, excepto para las vigencias 2021 y 2022, las Contralorías Departamentales de primera, segunda, tercera y cuarta categoría tienen un incremento porcentual en promedio aproximado del 37,4%. Es decir, el impacto financiero que genera en los departamentos del país es de un valor cercano a $ 37.360 millones.

A continuación, se presenta un estudio realizado a 36 contralorías territoriales, en el cual se evidencian las siguientes deficiencias en relación la parte financiera e institucional. Los aspectos tecnológicos de las contralorías territoriales son deficitarios, cerca del 40% de las contralorías no cuentan con una red de acceso a internet adecuada a las necesidades actuales, así mismo cerca del 25% de las contralorías no tienen equipos de cómputo y el 78% de las contralorías no cuentan con software para administrar los procesos misionales. Igualmente, en relación con el proceso auditor, el 94% ejecuta los procesos de auditoría de manera manual, lo que significa que no se cuenta con software de auditoria, igualmente 91% no utiliza técnicas y herramientas de auditoría asistidas por computador.

El 91% de las contralorías territoriales del país superan el 90% del presupuesto en gastos totales, siendo los gastos de personal el rubro que afecta de manera significativa el presupuesto de las contralorías, en encuesta realizada al 50% de las contralorías territoriales registran un total de 380 funcionarios en retroactividad de cesantías. Esta variable pone en riesgo a más del 50% de las contralorías del país y es uno de los aspectos a tener en cuenta en el proyecto de fortalecimiento financiero.

Así mismo de las contralorías encuestadas, el 91% responden tener vacantes sin cubrir por falta de presupuesto. Se mencionan algunas de estas; Cúcuta, Norte de Santander, Barranquilla, Neiva, Palmira, Popayán, entre otras.

En relación con otros gastos, algunas contralorías como la de Cundinamarca presenta gastos de administración de la actual sede por una cifra cercana a los 200 millones de pesos al año, no se cuenta con sistemas de archivo, inmobiliario obsoleto y en general gran rezago en procesos administrativos de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a la planta de personal, se presentan deficiencias para atender procesos misionales, las contralorías territoriales en un 97% no cuentan con personal en auditoria en salud, así mismo no cuentan con auditores de sistemas en un 70% y en ese mismo porcentaje no se cuenta con profesionales en auditoría ambiental. Por su parte tampoco con profesionales para realizar auditoria a servicios públicos domiciliarios en un porcentaje del 91%.

El debilitamiento financiero de los organismos de control territorial inició desde la vigencia de la Ley 617 de 2.000 pues las contralorías territoriales experimentaron una fuerte reducción en los recursos destinados a sus gastos de financiamiento, lo que las obligó en su momento a realizar reestructuraciones administrativas que adelgazaron sus plantas de personal, no obstante algunas contralorías territoriales mantienen pesadas cargas prestacionales en virtud de derechos adquiridos como los de retroactividad en las cesantías de sus antiguos empleados, que en virtud de la Ley 1416 de 2010 deben asumir directamente estos organismos de control fiscal, amén de costosas demandas en su contra por parte de los exfuncionarios indebidamente desvinculados.

En efecto, la Ley 617 de 2010 redujo las transferencias para gastos de funcionamiento de las contralorías y la Ley 1416 de 2010 si bien estableció la posibilidad de que las administraciones centrales asumieran gastos por conciliaciones o condenas en contra de las contralorías, la disposición que así lo consagraba (artículo 3) fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-643 de 2012.

Hoy la realidad financiera de los órganos de control fiscal territorial es precaria pues deben en virtud de las anteriores disposiciones y fallos, asumir con sus propios recursos todos los gastos por condenas en su contra así como los de funcionamiento, tales como arrendamientos, servicios públicos, mantenimiento de sedes, compra de sedes, que ciertamente afectan la inversión en tecnología, talento humano especializado, equipos y modernización en general.

**Fortalecimiento Contralorías Distritales y Municipales**

En cuanto al fortalecimiento de las contralorías distritales y municipales, se mantiene la clasificación del artículo 10 de la Ley 617 de 2000 modificado por el artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, con una disminución del 0.5 % en las categorías especial y segunda y manteniendo el mismo porcentaje en las de primera categoría, se elimina así los efectos del inciso 2 del parágrafo de dicho artículo conforme al cual desde el año 2011 sólo vienen creciendo conforme a la inflación, así:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CATEGORIA DEL DISTRITO O MUNICIPIO** | **ICLD PROPUESTO** | **ICLD QUE SE APLICA HOY** | |
| Especial | 2.5 % | Especial | 3.0 % |
| Primera | 2.7 % | Primera | 2,7 % |
| Segunda | 2.5 % | Segunda | 3,0% |

Comparados estos porcentajes propuestos con los establecidos en el artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, **se presenta una disminución porcentual en los municipios y distritos de categoría especial y de segunda categoría en 2% frente a la tabla anterior por ICLD**, pasando del 3,0% al 2,5% igualmente sucede con las contralorías municipales y distritales en los mismos porcentajes, **mientras que las contralorías territoriales distritales y municipales de categoría 1 continúan con el mismo porcentaje, o sea del 2,7%.**

De igual manera **se mantiene una cuota de fiscalización incrementada en 0.1% pasando de 0.4% a 0.5% por parte de los demás sujetos de vigilancia y control fiscal**, calculada sobre los recursos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, descontando los recursos de créditos, titularizaciones entre otros, con los mismos criterios para su liquidación expuestos en el acápite de las contralorías departamentales.

A partir de la vigencia de la presente ley los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales se calcularán con los ingresos corrientes de libre destinación aprobados en cada vigencia. Siendo este su principal cambio, dejando sin vigencia el siguiente párrafo del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, que disponía que a partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio.

Las Contralorías municipales y distritales venían creciendo desde la expedición de la ley 1416 de 2010 al IPC, situación que las ha rezagado fiscalmente hasta el punto de NO poder cumplir con sus gastos de personal por parte de algunas de estas entidades.

Las Contralorías territoriales vienen registrando un desbalance en sus ingresos financieros, ya que mientras los gastos se incrementan en un 6% y 7% aproximadamente cada anualidad, sus ingresos van en disminución, pues son del 3% o 4% en promedio, esto sin contar con la carga laboral por el régimen prestacional que cada vez pesa más en estos organismos de control. Algunas contralorías territoriales tienen en su planta un alto porcentaje de funcionarios que cuentan con retroactividad en las cesantías, lo que cada año se incrementa con el aumento de los salarios. Algunas de estas contralorías ya presentan déficit fiscal por cuanto los ingresos ya no alcanzan ni para cubrir los gastos de funcionamiento.

La Ley 1416 del 24 de noviembre de 2010, por medio de la cual se pretendió fortalecer el ejercicio del control fiscal, no logró su propósito, por el contrario, muchas de las contralorías con la aplicación de los límites establecidos en esta norma, debido a procesos inflacionarios, hoy por el contrario han visto periódicamente un desbalance entre los gastos y los ingresos, hasta el punto de que muchos de estos entes de control fiscal escasamente cubren los gastos de personal.

Así mismo los gastos de algunas contralorías territoriales como arrendamientos, servicios públicos, infraestructura tecnológica no son considerados y deben recurrir a sus propios vigilados para buscar apoyo económico, incluso en algunas contralorías territoriales no se pueden cubrir vacantes, debido a que no se cuenta con recursos para su vinculación.

En la presente propuesta se describe además una disminución de los porcentajes, buscando con ello un incremento moderado que se pueda generar por el cambio con fundamento en los ICLD. En el Cuadro 2 se evidencian las cifras más importantes y el impacto real para las contralorías municipales en $164.266 millones, concentrados en las de categoría especial (67%); las primeras (32%) y las de segunda (0,9%) aproximadamente, de acuerdo con la información suministrada por el Consejo Nacional de Contralores.

Las contralorías municipales y distritales de categoría especial tienen un incremento promedio del 124%, el promedio sube en esta categoría principalmente por la Contraloría de Barranquilla que obtiene un incremento del 241,9%; Sin embargo, las contralorías de categoría especial de Medellín 174,9%; Cali (80,3%), Cartagena 98,7% y Bucaramanga (182,9%).

Así mismo las contralorías distritales y municipales de categoría 1, presentan en promedio un incremento del 81,12%, sin embargo existe una gran dispersión de incrementos porcentuales en esta categoría, ya que algunas tienen un porcentaje alto en relación con otras de la misma categoría, tal es el caso de las Contralorías de Buenaventura y Valledupar, las cuales presentan un incremento del 3,41% y 1,94% respectivamente, en contraste con las contralorías de Pereira, Envigado, Itagüí, Barrancabermeja, Cúcuta, Santamarta y Soacha que presentan un incremento por encima del 100%. El resto de las contralorías de categoría 1 tienen unos incrementos más moderados que oscilan entre el 28% y el 79%.

A continuación, se muestra el detalle del fortalecimiento financiero de las contralorías distritales y municipales, dada la propuesta presenta, que muestra sin duda el impacto que en sus finanzas venía presentándose desde el año 2011, bajo la fórmula de aumento únicamente por inflación prácticamente:

**Cuadro 2**

**Incremento de los montos anuales para las Contralorías municipales y Distritales (sin Bogotá) (Cifras en millones de pesos de 2019)**



Fuente: CGR, datos de los ICLD certificados por la Delegada Para Economía y Finanzas

Datos de las entidades descentralizadas, reportados a la categoría CGR presupuestal del CHIP

Por otra parte, como aspectos aclaratorios, la presente iniciativa y la consecuente ley de fortalecimiento, no aplica a la Contraloría Distrital de Bogotá, por cuanto la misma cuenta con un régimen especial.

**Fijación de regla para giro de recursos del presupuesto.**

La presente iniciativa regula y resuelva un problema endémico en cuanto a la oportunidad de las transferencias de la administración central a las Contralorías Territoriales, por cuanto se utiliza el sistema de doceavas, esto es, doce giros al año, lo que genera un retraso involuntario o calculado de los últimos giros, que impide al respectivo Contralor que pueda ejecutar esos recursos, debiendo devolverlos a la administración central, con lo que se agrava la situación financiera de estos organismos de control. Por ello se determina en la presente iniciativa pagos trimestrales anticipados que permitan programar y ejecutar los recursos girados.

En esta medida para la correcta planificación y sostenibilidad financiera de las contralorías territoriales, los recursos aprobados en el presupuesto anual deberán girarse en cada vigencia, trimestralmente en proporción con los gastos previstos para dicho período por parte de la respectiva contraloría a más tardar en los primeros diez (10) días hábiles de cada trimestre. Igualmente, el valor correspondiente a las cuotas de fiscalización, deberán girarse en los mismos plazos resultante de dividir el valor de dichas cuotas, en cuatro (4) contados.

Finalmente en las derogatorias se incluyó el artículo 15 de la Ley 330 de 1996, se pretende corregir una prohibición injustificada que impide a las Contralorías Departamentales, sometidas en un todo a las normas de contratación estatal contenidas en la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifican y reglamentan, celebrar contratos de prestación de servicios personales para el cumplimiento de sus actividades misionales, lo que evidentemente obstaculiza atender situaciones coyunturales de gran importancia por sus impactos económicos, sociales o ambientes, que no ameritan la creación de un cargo de planta, pero que no es posible atender mediante contratos de prestación de servicios.

**Resumen Justificación Fortalecimiento Financiero**

El fortalecimiento financiero propuesto para las contralorías territoriales está sustentado en los siguientes aspectos, los cuales requieren una atención inmediata:

* Modernización tecnológica (equipos de cómputo, redes, software).
* Utilización de técnicas y herramientas de auditoría asistidas por computador.
* Pagos de arrendamientos por parte de algunas contralorías.
* Cubrimiento de vacantes que en algunas contralorías ya no pueden ser cubiertas por falta de presupuesto.
* Creación de cargos necesarios para realizar auditorías de sistemas, auditorias en salud, auditorías ambientales, analistas de información, etc.
* Atención de demandas incluidas las demandas laborales.
* Procesos de responsabilidad represados por falta de personal.
* Baja cobertura para auditar presupuestos por insuficiencia de recursos.

Atentamente,

**CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE**

Contralor General de la República