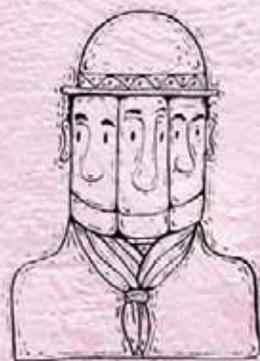




**Control Social**  
a la Gestión Pública

## Plan Nacional de Formación

SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA



# Control **fiscal** participativo

Momento de Fundamentación

## Módulo 4

### Entidades Participantes

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA  
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
VEEDURÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS



Libertad y Orden  
República de Colombia



Plan Nacional de Formación  
para el Control Social a la  
Gestión Pública

SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA  
**CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO**

Edición 2003, Bogotá Colombia

Financiada por: Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto  
Sistema Nacional de Capacitación Municipal-Unión Europea,  
Escuela Superior de Administración Pública.

Edición 2006, Bogotá, Colombia

Financiada por:  
Defensoría del Pueblo. 1500 ejemplares  
Ministerio del Interior y de Justicia. 5000 ejemplares

ENTIDAD RESPONSABLE DEL MÓDULO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Julio César Turbay Quintero  
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Roberto Hoyos Botero  
VICECONTRALOR

Esteban José Cuello Campo  
CONTRALOR DELEGADO PARA  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carlos Arturo Mora García  
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y  
DESARROLLO DEL CONTROL CIUDADANO

INVESTIGACIÓN, TEXTOS  
REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA  
2006

Verónica Caro de Bernal

REVISIÓN GENERAL  
Comité Académico del Plan Nacional de Formación  
para el Control Social

ISBN Módulo: 9353-61-4

2006 Bogotá, Colombia





Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Control **Fiscal** Participativo

Momento de Fundamentación

Módulo 4



## HACIA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LO PÚBLICO

La serie *Documentos de Consulta* del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido diseñada como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una segunda edición actualizada, esta vez con módulos adicionales a los publicados en el 2003, y con el compromiso de incorporar nuevos temas. Así la serie reúne módulos de formación que desarrollan fundamentos éticos, legales, históricos y prácticos para un buen ejercicio ciudadano del control social.



La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de *sensibilización, fundamentación, focalización y acompañamiento*. El de *sensibilización* es el espacio para promover la reflexión sobre civismo, democracia y del sentido de lo público; el de *fundamentación*, permite contextualizar las acciones de control social; el de *focalización* se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros; y el de *acompañamiento*, busca promover acciones de apoyo que dinamicen el control social.

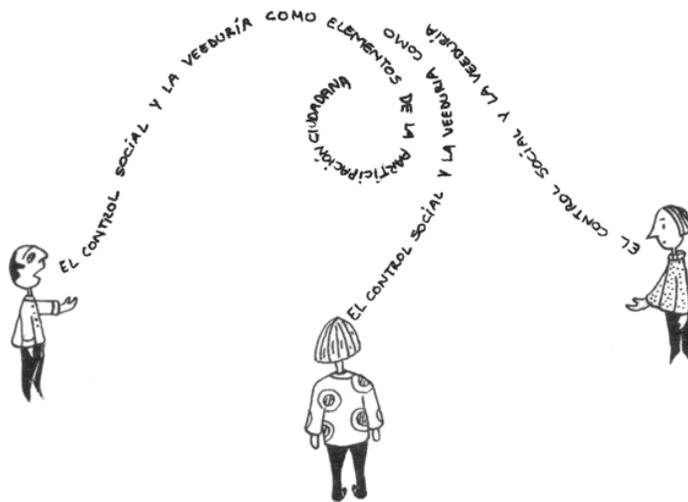
El Plan de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control a la gestión de las entidades del Estado, y a los funcionarios responsables de dicha gestión pública. Se espera con la formación y capacitación lograr que el ejercicio del control por parte de los ciudadanos confluya y enriquezca la tarea de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la democracia.

En la formulación del Plan de Formación se partió de un objetivo central: *lo público en nuestro país requiere de un proceso histórico de construcción colectiva*. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: *el Estado requiere que el poder sea público, que se ejerza a los ojos de todos*.

Los contenidos de esta serie, preparados por un grupo de estudiosos de cada uno de los temas desde diversas entidades, son un esfuerzo por presentar de manera sencilla, pero sistemática, el conjunto de herramientas con las que contamos los colombianos para el ejercicio cualificado del control ciudadano a la gestión pública.

El siglo XXI exige nuestro compromiso profundo con un país en el que la transparencia y la participación ciudadana son indispensables. Esperamos que este módulo le aporte a cada lector y lectora nuevos elementos y nuevos significados en este compromiso.





Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Control **Fiscal** Participativo

Momento de Fundamentación

## Módulo 4

### CAPÍTULO I

UNA MIRADA A LA HISTORIA  
DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

5

### CAPÍTULO II

ENTES DEL CONTROL FISCAL

9

### CAPÍTULO III

EL CONTROL FISCAL

15

### CAPÍTULO IV

CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

23



## POR EL CONTROL SOCIAL DE LOS BIENES PÚBLICOS

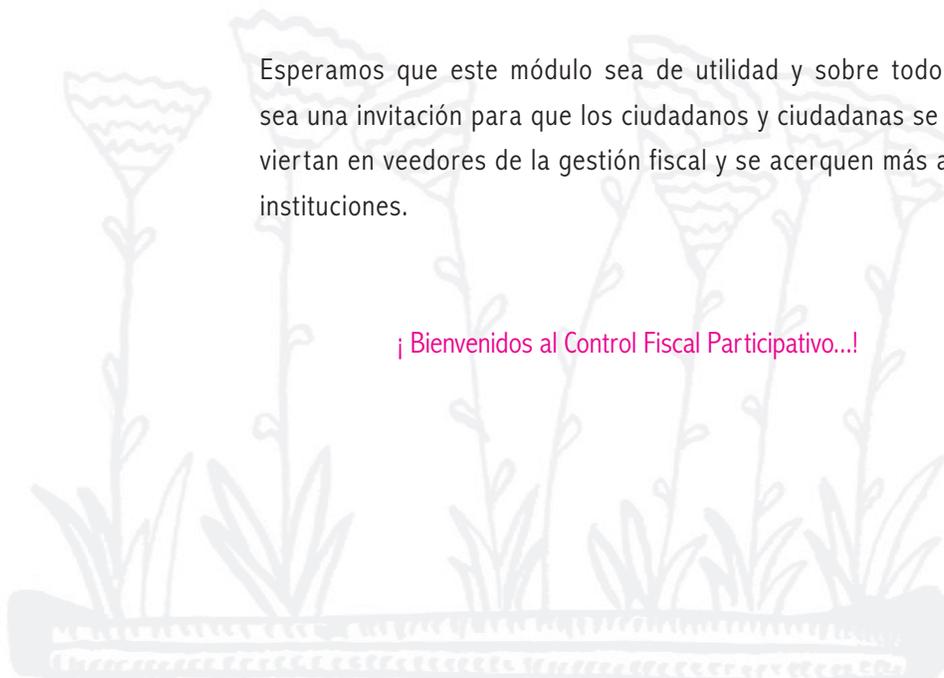
---

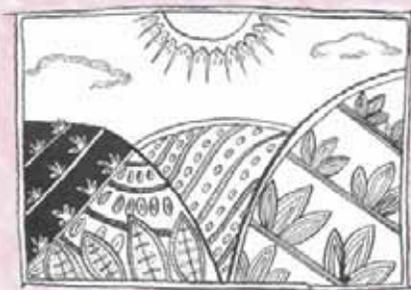
La Contraloría General de la República, en desarrollo de su misión Constitucional: Vigilar el buen uso de los recursos públicos, ha desarrollado instrumentos y herramientas de fácil acceso para la ciudadanía con el fin de que se vinculen de manera activa a la vigilancia de la gestión pública para que la lucha contra la corrupción y la garantía de la buena inversión de los dineros del Estado sea una realidad.

Dentro de las herramientas se encuentra el módulo de Control Fiscal Participativo a disposición de la ciudadanía en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, del cual presentamos los puntos más relevantes de modo que se inicie la sensibilización y el acercamiento a esta misión conjunta: controlar los recursos públicos.

Esperamos que este módulo sea de utilidad y sobre todo que sea una invitación para que los ciudadanos y ciudadanas se conviertan en veedores de la gestión fiscal y se acerquen más a sus instituciones.

¡ Bienvenidos al Control Fiscal Participativo...!





## CAPÍTULO I.

Una mirada a la historia del

# Control Fiscal en Colombia

1.

Siglo XIX

6

2.

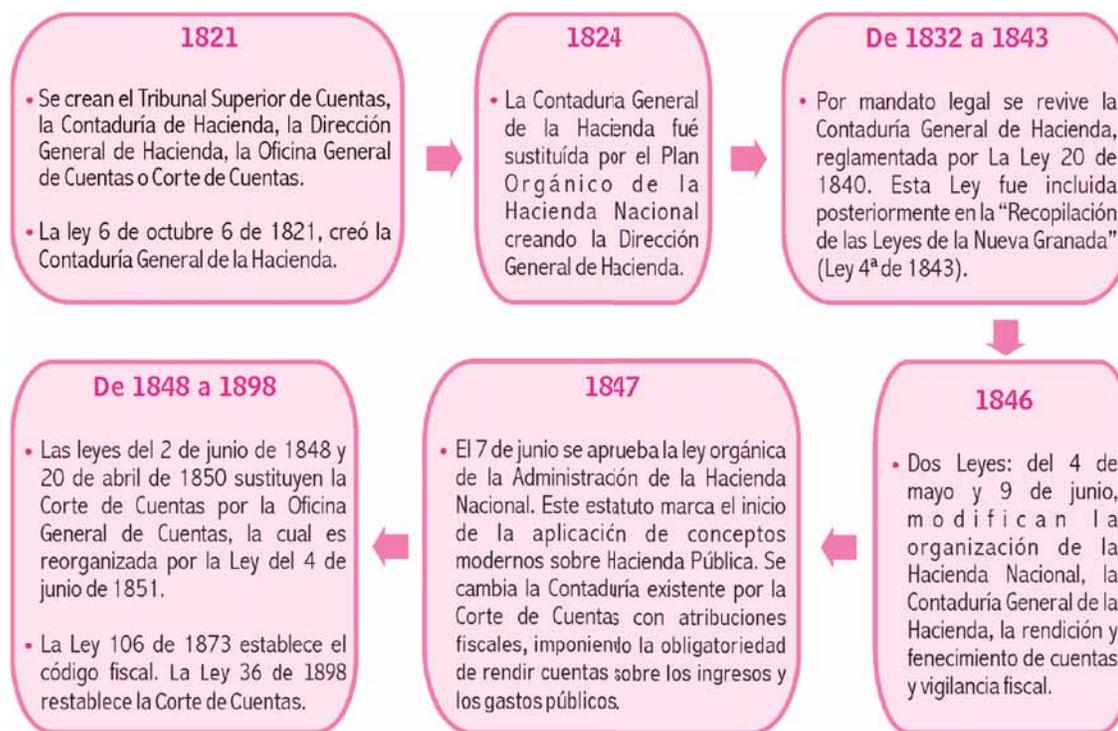
Siglo XX  
La Misión Kemmerer

7



**D**urante la colonia, la Corona española a través del Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, adelanta las acciones de vigilancia y cuidado de los bienes y servicios a su cargo. En 1605 se crean los Tribunales de Cuentas.

## Siglo XIX



### ✿ Comienzos del siglo XX

- ✿ En 1905, mediante Ley No. 61 se reestructura la Corte de Cuentas.
- ✿ La Ley 110 de 1912 crea el Código Fiscal para la República de Colombia, el cual es modificado por las Leyes 7 de 1916, 36 de 1918 y 61 de 1921.

## Siglo XX: La Misión Kemmerer

En 1923 llega a Colombia, por primera vez, la misión de expertos presidida por EDWIN WALTER KEMMERER, especialista en moneda y banca, y en economía política, quien recomendó que paralelamente a la función pública de la administración debía existir el Departamento de Contraloría, que sería el encargado de imponer la estricta observancia de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos oficiales y ejercer control fiscal a la recaudación y gastos públicos.

### ✿ LEY 42 DE 1923

- \* La Contraloría General de la República fue una necesidad fundamentada en el desarrollo económico interno del país y las inversiones provenientes de las grandes empresas foráneas. Fue así como el Congreso Nacional, expidió la Ley 42 de 1923, mediante la cual creó la Contraloría General de la República y reorganizó la contabilidad oficial.
- \* En 1945 por reforma Constitucional adquirió carácter Constitucional.
- \* En 1968 se le dio potestad al Contralor General de prescribir los métodos de contabilidad de la Administración Central y sus institutos descentralizados, así como el registro de la deuda pública.
- \* La Ley 20 de 1975 introdujo otras reformas al sistema de control fiscal, dando poder de control a los auditores quienes se convirtieron en coadministradores, diluyendo así la autonomía de la Administración en su responsabilidad de gestión y la responsabilidad de la Contraloría en su función de vigilancia.

### La Constitución de 1991: El Control Fiscal, una función pública



Con la Constitución de 1991 cambiaron las funciones y alcances del control fiscal el cual pasó a ser definido como función pública ejercida por organismos autónomos llamados Contralorías a los cuales se les dió herramientas para el ejercicio de la fiscalización.

El ejercicio de la vigilancia y el control fiscal se halla en la Constitución Nacional título X, capítulo 1 y artículos 267 al 274; ley 42 de 1993 y ley 610 de 2000 que regula el proceso de responsabilidad fiscal.



CAPÍTULO II.

# Entes de Control Fiscal

1.

La Contraloría General de la República

10

2.

Contralorías Territoriales

11



# 1. La Contraloría General de la República

Es una institución de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, cuya misión primordial es la de garantizar el buen uso de los bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

## FUNCIONES

La Contraloría ejerce en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y la evaluación de los resultados obtenidos por las diferentes entidades del Estado con fundamento en la correcta, eficiente, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente. Esta función la cumplirá manteniendo siempre un irrevocable compromiso con la excelencia e inspirado en firmes propósitos morales y éticos.

A la Contraloría General de la República le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Excepcionalmente ejerce control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

Los artículos 119 y 267 de la Constitución señalan: “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Este principio constitucional es desarrollado por la ley 42 de 1993, en su artículo 49 que prácticamente transcribe el texto anterior.

Mediante Resolución 5680 del 7 de diciembre de 2005, proferida por el Contralor General de la República, se establece la sectorización de los sujetos de control fiscal.

Entes responsables del Control Fiscal



## 2. Contralorías Territoriales

Son aquellos entes institucionales que ejercen control fiscal a los fondos y bienes de origen local, como el departamento, el distrito o el municipio.

El artículo 272 de la Constitución vigente, consagra “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo que la ley determine respecto de contralorías municipales”

### ✿ CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES

Los artículos 1º y 2º de la ley 330 de 1996 disponen lo siguiente:

- \* “Competencias: corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción...”.
- \* “Las Contralorías Departamentales son organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual”.



El artículo 9º, numerales 4º, 5º y 8º señala:

\* "Atribuciones: Los Contralores Departamentales, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución política, ejercerá las siguientes funciones:



\* **Artículo 4º** Exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos del orden departamental, o municipal, y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes del departamento o municipio fiscalizado.

\* **Artículo 5º** Establecer las responsabilidades que deriven de la gestión fiscal...

\* **Artículo 8º** Promover ante las autoridades competentes las investigaciones ... contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales departamentales y municipales..."

### ✿ CONTRALORÍAS DISTRITALES

De conformidad con el artículo 272 de la Constitución Nacional, la Vigilancia de la Gestión Fiscal de los Distritos y de los particulares que manejen fondos o bienes de éstos, se realiza a través de las respectivas Contralorías Distritales.

Actualmente existen cuatro Contralorías Distritales, correspondientes a los Distritos Capital de Bogotá y a los Especiales: Turístico y Cultural de Cartagena, Cultural e Histórico de Santa Marta e Industrial y Portuario de Barranquilla.

### ✿ CONTRALORÍAS MUNICIPALES

La Ley 136 de 1994 fijó, entre otras, las competencias de las Contralorías Municipales, así:

\* **Artículo 154.** "El régimen del control fiscal de los municipios, se regirá por lo que dispone la Constitución, la ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes";

\* **Artículo 155.** "Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal...";

\* **Artículo 156. "Creación y supresión de contralorías distritales y municipales.** Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000: Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera, y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías. Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

*Parágrafo.* En los municipios o distritos en los cuales no haya Contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva

Contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos...”

- \* **Artículo 165. "Atribuciones.** Los contralores distritales y municipales, tendrán además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, las siguientes: 3º Exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos del orden municipal y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la respectiva entidad territorial. ”

#### Atribuciones del Personero como veedor del Tesoro



Segun la Ley 617 del 2000 en su Artículo 24, en los municipios donde no exista Contraloría Municipal,<sup>1</sup> el Personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.
2. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.
3. Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.
4. Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.
5. Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.
6. Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción.
7. Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.
8. Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.
9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley.
10. Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.

<sup>1</sup> La Expresión subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constituciona, mediante sentencia C-1105 del 24 de octubre de 2001



### CAPÍTULO III.

# El Control Fiscal

1. ¿Qué es? 16
2. Alcances del Control Fiscal 16
3. Herramientas del Control Fiscal 17



## 1. ¿Qué es?

**E**l control fiscal, es una función pública, que ejercen las Contralorías para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos y bienes del Estado. Se realiza de manera posterior y selectiva, implica no sólo un control numérico legal, sino también económico, contable, financiero, físico y jurídico.

Está consagrado en el Título X de la Constitución, Capítulo I, Artículos 267 al 274 y desarrollos legislativos en la Ley 42 de 1993, y en la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal.

## 2. Alcances del Control Fiscal

**D**esde 1991 se modificaron las funciones y alcances del control fiscal en nuestro país. El control Fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva.

Se eliminó el control previo, numérico legal, conocido comúnmente como de «chuleo» que se realizaba antes, no obstante el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca las inconsistencias detectadas por la Contraloría General de la República y proceda a subsanarlas. Hoy el control se ejerce una vez ejecutado el acto administrativo teniendo en cuenta la teoría administrativista, que dará vida a una actuación administrativa y se hace mediante la selección de una muestra de las pruebas, de manera aleatoria. Se incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión, y de resultados, fundados en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

### ✿ ES POSTERIOR

Porque se cumple después de que los encargados de manejar recursos públicos han tomado las decisiones, y ejecutado las actividades, operaciones y procesos a ellos encomendados.

### ✿ ES SELECTIVO

Porque toma una muestra técnicamente elaborada, a partir de la cual se pueden deducir conclusiones sobre el universo respectivo y se pueden sugerir y adoptar los correctivos a que haya lugar.

## Alcances del Control Fiscal



## 3. Herramientas del Control Fiscal

Para un correcto ejercicio del Control Fiscal, los entes de control tienen diversas herramientas que les permiten ejercer su función fiscalizadora y obtener la aplicación de los resultados de la misma, tales como:

- \* La obligatoriedad de sus decisiones.
- \* La potestad de imponer multas.
- \* Solicitar y obtener la suspensión de funcionarios.
- \* Valor probatorio a sus actuaciones ante las autoridades judiciales.
- \* Ejercer la jurisdicción coactiva.
- \* Disponer que en determinados casos se adjudiquen los contratos en audiencia pública.



## Carácter del Control Fiscal



En desarrollo de la gestión encomendada, la Contraloría General de la República crea mecanismos de unificación del ejercicio del Control Fiscal, tales como:

- \* La Guía de Auditoría Gubernamental con enfoque integral.
- \* El sistema audite que se autoevalúa diariamente con el avance de la tecnología de Control fiscal
- \* El Sistema Nacional de Control Fiscal, SINACOF, cuya principal meta es la unificación del discurso en materias de control y compartir la tecnología y los conceptos de Calidad Total.
- \* El Sistema Integrado de Contratación Estatal SICE, que es la herramienta de contratación más efectiva de lucha contra la corrupción. En ella se encuentran todos los contratos de la administración, y todos los oferentes debidamente inscritos y reglados, precios de oferta, precios de compra, y cantidades.

### NORMA ISO 9000

En cumplimiento del mandato de calidad total y excelencia hacia el cual debe tender el Estado colombiano y en el que están comprometidas todas las entidades, la Contraloría General de la República



certificó sus procesos y procedimientos misionales de: control fiscal micro, control fiscal macro, responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva en la norma ISO 9001 : Versión 2000, con el objeto de garantizar la prestación de estos servicios con niveles de eficiencia y calidad reconocidos internacionalmente.

### ✿ CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cumpliendo el mandato constitucional se incluyó la participación ciudadana en el control fiscal en la última reestructuración de la contraloría como una importante herramienta del control de lo público.

### ✿ AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL

Es el ejercicio del control fiscal que juzga imparcialmente los controles establecidos y que brinda elementos para detectar las deficiencias existentes en las entidades, y así poder hacer las recomendaciones que permitan mejorar el desarrollo de las operaciones. Comprende el ejercicio simultáneo de las auditorías financiera, de gestión y resultados y la de legalidad, a la cual también se le denominan de cumplimiento. Esta auditoria no implica una sumatoria de metodologías, sino que es un trabajo coordinado que permite la evaluación objetiva e integral de la organización, de sus programas, actividades y/o procesos.



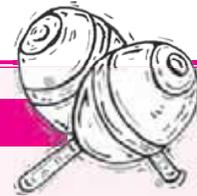
Tiene la etapas de planeación, de ejecución y de seguimiento, en las cuales se utilizan criterios que induzcan a un mayor efecto, versus criterios racionales, destacándose en este aspecto el PLAN GENERAL de AUDITORÍAS -PGA y la revisión de cuentas.

### ✿ SISTEMAS

En el ejercicio del control fiscal, se podrán aplicar los sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de la cuenta y la evaluación del control interno, y también otros sistemas que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

## Fundamentos y áreas del Control Fiscal





### Proceso de Responsabilidad Fiscal

El proceso de responsabilidad fiscal, está regulado por la Ley 610 del 16 de agosto de 2000, y está definido como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Para dar inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, se requiere que se determine cuando menos sumariamente, a través de hallazgos de auditoría, de la práctica de diligencias preliminares o de una queja ciudadana, que se haya causado un daño patrimonial al Estado, por acción u omisión en forma dolosa o culposa, como producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna en una o varias de las conductas que a continuación se mencionan: menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado.

### ¿Cuándo se sigue el proceso de Responsabilidad Fiscal?



### Control Fiscal a las Transferencias de Orden Nacional



La Contraloría General de la República ejerce control fiscal concurrente sobre los dineros del orden nacional que se transfieran a cualquier ente territorial, sin que sea impedimento que estos recursos hayan ingresado al respectivo presupuesto territorial, y en forma prevalente, porque prima sobre cualquier ente fiscalizador del orden territorial que pretenda vigilarlos.

Sentencia Corte Constitucional C-403-99



Con la Resolución 5678 de 2005 se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

### Control Fiscal Excepcional



Los entes territoriales ya sean departamentos, municipios o distritos, conforman su presupuesto con recursos propios y transferencias del orden nacional, también conocidos como rentas ordinarias o ingresos corrientes, los no tributarios, y por último las transferencias del orden nacional, sobre las que recae el control concurrente-prevalente.

La vigilancia del control fiscal que recae sobre estos dineros, corresponde por derecho propio y de manera directa, al respectivo ente de control fiscal territorial, llámese Contraloría Departamental, Municipal o Distrital. No obstante, la Constitución Nacional, consagró para la Contraloría General de la República la posibilidad de ejercer el control fiscal sobre estos bienes o dineros, en forma excepcional, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, a saber:

- A. A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.
- B. A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley.
- C. A solicitud de las veedurías ciudadanas de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 16 de la Ley 850 de 2003.

La Resolución Orgánica No. 5588 de 8 de junio de 2004, establece la competencia para el conocimiento y trámite para el ejercicio del control fiscal posterior excepcional en la Contraloría General de la República.



## CAPÍTULO IV.

# Control Fiscal Participativo

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Sistema de Control Fiscal Participativo | 24 |
| 2. | Las Veedurías Ciudadanas                | 32 |
| 3. | Anexo                                   | 37 |



Desde 1994, la Contraloría General de la República habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana.

Ante el reto de convertir el andamiaje institucional en una estructura eficiente, que respondiera a las expectativas de la ciudadanía, se inicia en 1999 un importante proceso de reestructuración que, entre otros aspectos, posicionó la participación ciudadana en el control fiscal como un pilar fundamental para cumplir con la misión que constitucionalmente le fue asignada a la Contraloría General de la República.

Es así como el decreto 267 de febrero de 2000 en su artículo 55 crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la cual cuenta con dos direcciones: la de Atención Ciudadana y la de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, encargadas de implementar el Sistema de Control Fiscal Participativo.

## 1. Sistema de Control Fiscal Participativo

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana pone en práctica el concepto de control fiscal participativo como el conjunto de estrategias que posibilitan la articulación del control ciudadano y el control fiscal que compete a la Contraloría.

Estas estrategias están orientadas a promover, formar y garantizar una participación activa y comprometida de la ciudadanía con la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público, así como a apoyar la labor de vigilancia fiscal sobre la gestión pública y a garantizar su transparencia y mejoramiento.

El control fiscal participativo está conformado por cinco estrategias: información, formación, organización, atención de quejas y denuncias y, auditorías articuladas.



Todas las acciones educativas están enmarcadas dentro de métodos pedagógicos que enfatizan el proceso de “aprender haciendo”, a partir de las experiencias y vivencias de los participantes y con base en desarrollos temáticos y metodológicos elaborados por el grupo de facilitadores de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que han sido publicados en una separata titulada “Sexto Poder, una estrategia para restaurar el poder del control” y en módulos que tratan temas tales como: Organización y Estructura del Estado Colombiano, Control Ciudadano como Mecanismo de Vigilancia de la Gestión Pública, Control Ciudadano a la Contratación Estatal, Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal-SICE, Instrumentos y Mecanismos de Participación Ciudadana, Control Ciudadano a la Inversión de las Regalías Directas, Descentralización y Entidades Territoriales, Control Fiscal Participativo, Control Fiscal Participativo con Comunidades Indígenas, Mecanismos para la Protección de los Derechos Ciudadanos y Control Fiscal Participativo a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Para participar en estas acciones de formación, el ciudadano y la organización social interesados pueden solicitarlo y, una vez estudiada la competencia y la pertinencia de la solicitud, ésta será programada.

#### Deliberación pública

La Contraloría General de la República promueve espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano y audiencias públicas.

El propósito de los foros de interés ciudadano es dar la oportunidad a la ciudadanía de manifestar su percepción de las problemáticas de los diferentes sectores y proponer en consenso soluciones viables, posibles y pertinentes que se desarrollen en Agendas Ciudadanas con el compromiso de las instituciones involucradas.

Las audiencias públicas permiten a personas naturales y jurídicas, públicas y privadas informarse e intercambiar criterios, hacer observaciones y propuestas, así como denunciar presuntas irregularidades sobre planes, proyectos, programas y recursos que son de interés de la colectividad.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales interesados en participar deben inscribirse previamente de acuerdo con el procedimiento establecido en la convocatoria que realiza la Contraloría para tales fines.

### 3. Organización



La acción organizada de los ciudadanos es la que construye tejido social, así se pasa de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas a sociedad organizada. De esta manera, se amplían el alcance y el impacto del control ciudadano.





Contraloría General de la República sumada al concurso de la ciudadanía conforma una estrategia para combatirla de manera frontal y decidida.

El ciudadano puede contribuir en el logro de estos propósitos, denunciando en forma responsable y objetiva hechos que considere que van en contra del buen uso de los recursos públicos.

#### Competencia de la Contraloría General de la República

Para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional.

La Contraloría General no tiene competencia para efectuar el control fiscal respecto de los bienes y fondos propios de los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, de conformidad con las normas legales vigentes. En consecuencia, si se conoce alguna irregularidad con relación al manejo de los recursos departamentales o municipales, se deberá presentar la denuncia ante las contralorías territoriales correspondientes.

Si la denuncia que un ciudadano presenta no es competencia de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, ésta la remite a la entidad competente para que asuma el conocimiento.

#### ¿Qué es una denuncia?

La denuncia es el mecanismo mediante el cual cualquier persona notifica o da aviso en forma verbal o escrita a la Contraloría General de la República de hechos o conductas con los que se puede estar configurando un manejo irregular o detrimento de los fondos o bienes de la nación, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos fondos.

En lo posible, la denuncia debe precisar con máximo detalle los motivos de modo, tiempo y lugar correspondientes, esto es:

1. Cómo y cuándo ocurrió
2. En qué entidad
3. Quién o quiénes lo hicieron

Adicionalmente resulta valioso para la CGR que se aporte la información sobre cuáles son y a qué monto ascienden los recursos, bienes o dineros presuntamente manejados en forma irregular o el contrato indebido y las pruebas en las que se fundamenta tal denuncia.



Recibida la denuncia por la Contraloría Delegada competente, se entrega al grupo auditor para que la incorpore en el proceso auditor que se esté adelantando, teniendo en cuenta las líneas de auditoría programadas en la entidad objeto de la denuncia.

Si no es posible incorporar la denuncia al proceso auditor respectivo, el conocimiento de la misma será asumido a través de una actuación especial que consiste en designar a funcionarios para que la evalúen y conceptúen si es procedente iniciar un proceso de responsabilidad fiscal.

✿ **Si se encuentran presuntas irregularidades, ¿qué hace el grupo auditor o el encargado de la actuación especial con la denuncia?**

Como resultado de la atención a la denuncia se pueden encontrar hallazgos administrativos clasificados en fiscales, penales y disciplinarios.

En el caso de hallazgos de tipo fiscal, estos son trasladados a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva para dar paso al proceso de responsabilidad fiscal. En el evento de que el hallazgo sea de tipo disciplinario, se remite a la Procuraduría General de la Nación y si es de tipo penal, se traslada a la Fiscalía General de la Nación.

El ciudadano debe tener en cuenta que la respuesta de fondo o definitiva a su denuncia se encuentra sujeta al cumplimiento de procedimientos que requieren de un tiempo prudente.

Los hallazgos de tipo administrativo de competencia de la CGR se incorporan a un plan de mejoramiento suscrito por la entidad sujeto de control, la que se responsabiliza en un tiempo determinado a aplicar los correctivos necesarios.

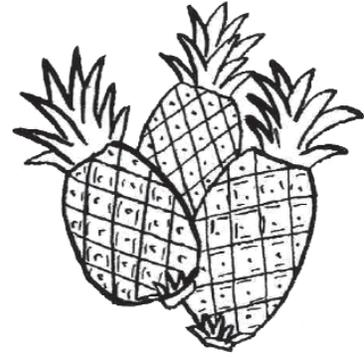
✿ **¿Cómo informa la Contraloría General de la República al ciudadano sobre el trámite de su denuncia?**

La Contraloría General de la República informa por escrito el trámite inicial que se le ha dado a la denuncia.

Además, el ciudadano, con el código de identificación asignado, por escrito, personal o telefónicamente puede solicitar información sobre el avance y resultado de la gestión adelantada por la CGR respecto a su denuncia.

La respuesta a las denuncias anónimas o que han sido presentadas sin suministrar una dirección para responder se fija en lugar visible y público durante (10 ) días hábiles, en las dependencias de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en la carrera 10 No. 17-18 piso 5, Bogotá o en las respectivas sedes de las gerencias departamentales.





## 2. Las Veedurías Ciudadanas

En Colombia existen diferentes mecanismos para ejercer el control social a la gestión pública y a los servicios sociales bien sea prestados por el Estado o por los particulares a través de un variado tipo de organizaciones ciudadanas. Este control y fiscalización de la gestión corresponde tanto a ciudadanos individualmente considerados como a los ciudadanos organizados colectivamente.

La veeduría ciudadana se cuenta entre los mecanismos más utilizados y se considera como un instrumento democrático y de organización de los ciudadanos que de manera autónoma e independiente del Estado y los órganos de control ejerce vigilancia a la inversión pública.

La veeduría ciudadana nace como un instrumento de control que acerca a la ciudadanía y al Estado en la lucha contra la corrupción y como medio para que el ciudadano de manera individual o colectiva pueda ejercer control sobre la gestión de la administración pública, específicamente en las decisiones de carácter administrativo

La organización y funcionamiento para ejercer de manera organizada y en forma plural el control social a través de la veeduría ciudadana, se ha reglamentado con la Ley 850 de 2003 en donde se le define como un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos que de manera colectiva o a través de organizaciones civiles puede ejercer vigilancia a la gestión pública en todos aquellos ámbitos donde de manera parcial o total se empleen recursos públicos.

La Contraloría General de la República, antes de la expedición de dicha ley y en desarrollo de los artículos 103 y 270 de la Constitución Política, promovía la conformación de Comités de Vigilancia Ciudadana, definidos como instancias participativas, autónomas e independientes encargadas de vigilar y controlar de manera preventiva, correctiva y evaluativa la inversión de los recursos públicos y como medio fundamental de lucha contra la corrupción.



Adicionalmente, establece una obligación a cargo del gobierno nacional y de las entidades territoriales consistente en el establecimiento de sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

- \* **El decreto 2170 de 2002** mediante el cual se reglamenta la Ley 80/93 en su capítulo II denominado de la participación ciudadana en la contratación estatal se estipula que las veedurías ciudadanas “podrán desarrollar su actividad durante la etapa precontractual, contractual y postcontractual de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos. Así mismo, podrán intervenir en todas las audiencias que se realicen durante el proceso.”

Por otro lado en el párrafo de este mismo decreto y en desarrollo del inciso tercero del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, se contempla que “las entidades estatales deberán convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página electrónica de la entidad. El costo de las copias y la atención de las peticiones presentadas seguirá las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo.”

- \* **Ley 134 de 1994** en su artículo 100 establece que las organizaciones civiles “podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”.
- \* **Ley 136 de 1994**, artículos 5, 77, 91 y 141.
- \* **Ley 141 de 1994**, artículo 60
- \* **El documento CONPES de mayo de 1995** para la promoción de la participación de la sociedad civil que contiene la política gubernamental para desarrollar los postulados de la democracia participativa, señala que cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución

de comités de veeduría ciudadana bajo los principios de autonomía e independencia.

- \* **La Ley 489 de 1998**, en sus artículos 34 y 35 establece la obligación de las entidades y organismos de la Administración Pública de prestar el apoyo requerido a los ciudadanos que decidan constituir mecanismos para ejercer el control social a la administración, en especial a las veedurías ciudadanas y define aspectos que deben tener en cuenta las entidades para garantizar el ejercicio de dichas organizaciones sociales.

En el ámbito de la ciudadanía en su relación con el Estado, establece la formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública, en cuya ejecución “contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia

**Con la Ley 850 de 2003** se define lo que se entiende por veedurías ciudadana y la facultad y procedimientos de constitución de las mismas; la inscripción para su reconocimiento ante las Cámaras de Comercio las personerías municipales o distritales y en caso de las comunidades indígenas ante sus propias autoridades.

Igualmente precisa el objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías y el ámbito y las finalidades del ejercicio de su vigilancia. Aclarando que el control social a las empresas de servicios públicos domiciliarios se ejercerá de conformidad con lo perceptuado en la Ley 142 de 1994.

También la norma regula el objeto de las veedurías ciudadanas, los principios rectores de sus acciones, las funciones que deben adelantar, los recursos de acción con que cuentan, los deberes y derechos que les asiste, los requisitos, los impedimentos y las prohibiciones para ser veedor y les da la posibilidad de que se organicen en redes a nivel nacional o territorial con el propósito de fortalecer y potenciar su acción de control.

De igual forma, crea la Red Institucional de Apoyo a las veedurías a nivel nacional que deberá conformarse igualmente en los diferentes niveles, asignando la responsabilidad de prestar apoyo legal y promover la vigi-



lancia a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior y de Justicia.

Del diseño de metodologías de evaluación de la gestión pública y suministro de información sobre planes institucionales al Departamento Administrativo de la Función Pública. A la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, a apoyar la organización y ejecución de programas de capacitación que demanden las veedurías o sus redes

Los organismos de planeación deberán suministrar información sobre planes, proyectos y programas adoptados, recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia, organismo adscrito al Ministerio del Interior deberá impulsar la creación de veedurías y sus redes y, evaluar los logros alcanzados.

Finalmente, crea el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas encargado de evaluar las políticas que ejecutarán las entidades públicas nacionales en materia de veedurías ciudadanas. Está conformado por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de Veeduría Ciudadana del orden nacional, dos de las redes del orden municipal y dos de las redes no territoriales.



## Anexo

### Normas Constitucionales y Legales que permiten la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal

El artículo 270 de la Constitución Nacional es el instrumento más importante de participación ciudadana en el control fiscal. Establece que «la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados»

**Ley 42 de 1993:** trata sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. La norma fundamental está contemplada en su artículo 26.

**Ley 134 de 1994:** Se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 99, Ley 134 de 1994:** consagró la participación administrativa es un derecho de las personas. No obstante, consagró normativamente las VEEDURÍAS CIUDADANAS, con posibilidades de ejercer control y vigilancia ciudadana a los recursos públicos.

**Ley 136 de 1994:** Establece normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

**Ley 80 de 1993:** Expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**Ley 472 de 1998:** Desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

**Ley 489 de 1998:** Fortalece los mecanismos de participación ciudadana y democrática al ejercicio de la función pública. Consagra la reglamentación legal de las acciones populares y de grupo.

**Ley 610 de 2000:** Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.



**Ley 617 de 2000:** por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuestos, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

**Ley 850 de 2003** por medio de la cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas.

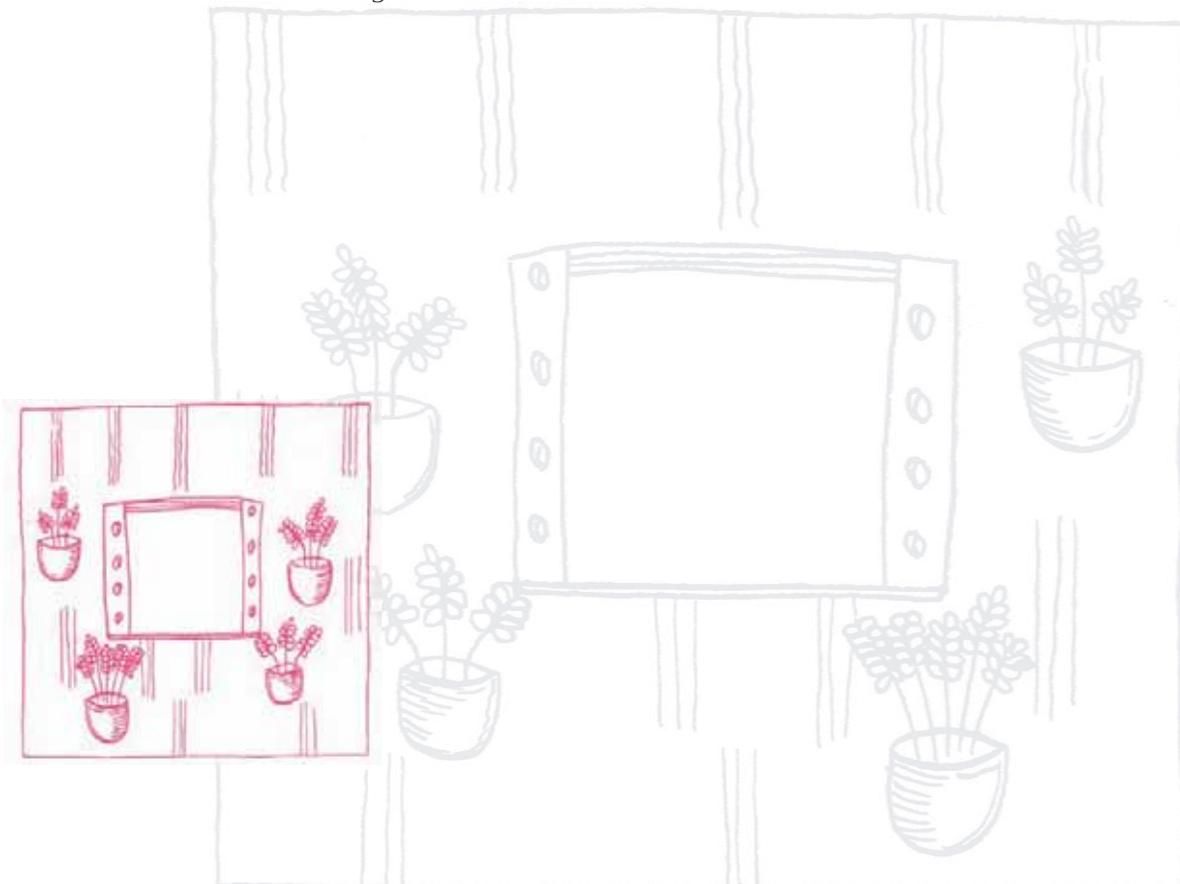
**Resolución 5505/03** por medio de la cual se adopta la metodología para el procesos auditor en la Contraloría General de la República-Guía Auditoría Gubernamental con enfoque integral Audite 2.2.

**Resolución 5588/04** por la cual se establece la competencia para el conocimiento y trámite para el ejercicio del control fiscal posterior excepcional en la Contraloría General de la República

**Resolución 5589/04** se reglamenta en la CGR, los procedimientos administrativos de orden interno, relacionados con el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias.

**Resolución 5680/05** por la cual se establece la sectorización de los sujetos de control Fiscal.

**Resolución 5705/05** por la cual se crea en la Contraloría General de la República el Centro de Atención Integral al Ciudadano "CAIC".



## Temas de la Serie Documentos de Consulta

### MOMENTO DE SENSIBILIZACIÓN

**MÓDULO 1.** Participación en el Control Social a la Gestión Pública

### MOMENTO DE FUNDAMENTACIÓN

**MÓDULO 2.** Mecanismos Jurídicos para el Control social

**MÓDULO 3.** Control Social a la Contratación Estatal

**MÓDULO 4.** Control Fiscal Participativo

**MÓDULO 5.** La Contabilidad Pública: un Instrumento para el Control Social

### MOMENTO DE FOCALIZACIÓN

**MÓDULO 6.** Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

**MÓDULO 7.** Participación y Control Social en el Sistema de la Protección Social

**MÓDULO 8.** Control Social a la Vivienda de Interés Social



### ENTIDADES PARTICIPANTES

#### Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

Ministerio del Interior y de Justicia  
Ministerio de la Protección Social  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Derechos Humanos, para vivir en paz



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



ESAE



CONTADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



VEEDURIA  
DISTRITAL



Federación Colombiana de Municipios