

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Dos nuevas perspectivas del control fiscal

**el control preventivo y la
fiscalización a los objetivos
de desarrollo sostenible**



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

Dos nuevas perspectivas
del control fiscal: el control
preventivo y la fiscalización a los
objetivos de desarrollo sostenible

INSTITUTO
LATINOAMERICANO
DE ALTOS ESTUDIOS

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

[julianmrr2703@hotmail.com]

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia; Especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad y Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Su sólida formación académica incluye amplios estudios en Ciencias Políticas y Administrativas en la Escuela Superior de Administración Pública. Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público, estuvo vinculado a la Gobernación de Cundinamarca y a la Fiscalía General de la Nación. Se ha desempeñado como Fiscal Especializado, Gerente del Fondo de Bienes de la Fiscalía, Director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General y en la actualidad es el Vicecontralor General de la República.

Dos nuevas perspectivas
del control fiscal: el control
preventivo y la fiscalización a los
objetivos de desarrollo sostenible

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

INSTITUTO
LATINOAMERICANO
DE ALTOS ESTUDIOS

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN 978-628-7532-00-7

© Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, 2021
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021

Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 232-3705, FAX (571) 323 2181
www.ilae.edu.co

Diseño de carátula y composición: Harold Rodríguez Alba
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (571) 702 1144
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

Contenido

SIGLAS	7
CAPÍTULO PRIMERO	
EL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO	9
Introducción	9
I. Antecedentes del control fiscal en Colombia	12
II. El control fiscal antes de la Constitución Política de 1991	12
III. Asamblea Constituyente y el modelo de control fiscal dispuesto en la Constitución Política de 1991	19
IV. Reforma al control fiscal que introdujo el Acto Legislativo 04 de 2019	22
A. Decreto ley 403 de 2020	29
B. Sentencia C-140 de 6 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional	30
V. Control fiscal concomitante y preventivo	34
VI. Finalidad del control fiscal concomitante y preventivo	37
VII. Mecanismos de seguimiento permanente al recurso público	39
A. Acceso y análisis de la información	41
B. Articulación con el control social	42
C. Articulación con el control interno	43
D. Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión	45
E. Acciones de especial seguimiento	46
F. Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación	47
G. Las demás que determine el Contralor General de la República	49
VIII. Función de advertencia del Contralor General de la República	49
IX. Trámite y metodología aplicable para el seguimiento permanente	52
X. Consideraciones finales: resultados y retos del control fiscal concomitante y preventivo	55
XI. Primeros resultados en el marco de la pandemia causada por el Covid-19	56
XII. Informe de gestión 2020-2021 al Congreso de la República	58
XIII. Primera advertencia generada en el marco del control fiscal concomitante y preventivo	61
XIV. Retos del control fiscal concomitante y preventivo	62
Bibliografía	73

CAPÍTULO SEGUNDO

LA FISCALIZACIÓN A LOS OBJETIVOS	
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA	79
I. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	80
A. ¿Qué es?	81
B. ¿Cuáles son sus características?	81
II. ¿Cuáles son los principios que la rigen?	88
III. La fiscalización a los ODS como prioridad desde la perspectiva internacional	93
IV. Compromisos de la INTOSAI en materia de fiscalización a los ODS	93
V. Fundamentos que sustentan la fiscalización a los ods por parte de las EFS	95
VI. Enfoques definidos por la INTOSAI para la fiscalización a los ODS	108
A. Enfoque 1. Evaluación de la preparación para la implementación de los ODS	108
B. Enfoque 2. Auditorías de desempeño a los programas gubernamentales clave	112
C. Enfoque 3. Evaluar la aplicación del ODS 16 y del ODS 17	115
D. Enfoque 4. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones	117
VII. La fiscalización a los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– en Colombia	119
A. Competencia de la CGR para la fiscalización a los ODS	119
B. Acciones más relevantes de fiscalización de la CGR bajo los enfoques de la INTOSAI	121
C. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones, incluida la auditoría y la presentación de informes	129
VIII. Consideraciones sobre la fiscalización a los ODS en el país bajo los enfoques de la INTOSAI	130
A. Fortalezas	130
B. Aprendizajes	131
C. Desafíos	132
D. Oportunidades	133
Conclusiones	134
Bibliografía	137

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPS	Centros de Atención Prioritaria en Salud
CGR	Contraloría General de la República
CPDS	Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DDHH	Derechos Humanos
DIARI	Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EFSUR	Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur
IDI	INTOSAI Development Initiative
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
ISAM	IDI's SDG Audit Model
ISSAI	Normas Internacionales de Auditoría (por sus siglas en inglés)
KSC	Knowledge Services Committee
MMD	Marco de Medición de Desempeño
MNA	Meta nacional acordada
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PESA	Professional Education for SAI Auditors
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SINACOF	Sistema Nacional de Control Fiscal
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

El control fiscal concomitante y preventivo

INTRODUCCIÓN

El control fiscal en Colombia constituye una de las funciones públicas más importantes que se ejercen en el Estado, por la relevancia que implica velar por la protección de los recursos públicos que a través de la gestión fiscal se utilizan para alcanzar los fines esenciales del Estado, o en su recuperación, en los casos en los que se ha generado una afectación al patrimonio público.

Su evolución a lo largo del tiempo en nuestro país ha tenido cambios significativos, lo cual ha permitido que el espectro y alcance de las actuaciones de vigilancia y control fiscal que adelantan las contralorías territoriales, la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República, se encuentren hoy en día desarrolladas en un régimen constitucional y legal mucho más estructurado en el que se han depurado las falencias del pasado y que plantea un nuevo control fiscal enmarcado en los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía, concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales, efecto disuasivo, especialización técnica,

inoponibilidad de la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad y subsidiariedad.

En ese sentido, se tuvo un modelo de control fiscal que en el marco de la Constitución de 1886, se regía bajo la Ley 42 de 19 de julio de 1923¹, el Decreto 911 de 23 de mayo de 1932², el Acto Legislativo 01 de 18 de junio de 1945³, así como la Ley 20 de 28 de abril de 1975⁴ y el Decreto 925 de 11 de mayo de 1976⁵, en estos últimos se definió el ejercicio del control fiscal previo en el que los órganos de control fiscal asistían a juntas o comités de licitaciones o adquisiciones y de compras de las entidades, emitían concepto previo sobre los procesos contractuales y se autorizaban pagos, es decir, una total coadministración.

Luego con la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta las falencias y la coadministración que implicaba el control fiscal previo, el constituyente determinó que el modelo de control fiscal sería posterior y selectivo de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, delimitando el ejercicio del control fiscal a un momento posterior a la administración de los recursos, bajo un criterio selectivo. Este modelo se desarrolló en las leyes 42 de 26 de

1 “Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].

2 *Diario Oficial*, n.º 21.997, de 27 de mayo de 1932, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1188974>].

3 *Diario Oficial*, n.º 25.769, de 17 de febrero de 1945, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1824969>].

4 “Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 34.313 de 12 de mayo de 1975, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787037>].

5 “Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística”, *Diario Oficial*, n.º 34.568, de 9 de junio de 1976, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1191270>].

enero de 1993⁶, 610 de 15 de agosto de 2000⁷ y 1474 de 2011⁸, en las que se definieron los aspectos que caracterizan este modelo de control fiscal y el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Por último, con la reforma constitucional que introdujo el Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019⁹, se realiza un cambio significativo al control fiscal en Colombia, en el que se establece el nuevo modelo de control fiscal concomitante y preventivo que ejerce de manera exclusiva la Contraloría General de la República, complementario del control fiscal posterior y selectivo, que se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno, y se materializa por medio de una advertencia del Contralor General de la República al gestor fiscal sobre los riesgos de pérdida o afectación al recurso público identificados, la cual no es vinculante y no implica veto o aprobación de decisiones de los gestores fiscales.

Así las cosas, en el presente capítulo se pretende hacer una exposición de los principales cambios que se dieron al control fiscal en Colombia a través de la reforma constitucional consagrada en el Acto Legislativo 04 de 2019 recién citado, en especial las características, la relevancia y el impacto del nuevo control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República en la protección del patrimonio público, su desarrollo a través de mecanismos de seguimiento permanente al recurso público y su materialización por medio de la advertencia al gestor fiscal.

6 *Diario Oficial*, n.º 40.732 de 27 de enero de 1993, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788293>].

7 *Diario Oficial*, n.º 44.133 de 18 de agosto de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].

8 *Diario Oficial*, n.º 48.128 de 12 de julio de 2011, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].

9 “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, *Diario Oficial*, n.º 51.080 de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].

I. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

El control fiscal ha tenido varios cambios en su estructura, en las normas que lo organizan y las facultades de vigilancia y control fiscal que ejercen los órganos de control fiscal, con lo que ha evolucionado de manera significativa en el transcurso de casi un siglo en el modelo con el que hoy cuenta nuestro país de un control posterior y selectivo a través de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración por parte de los órganos de control fiscal, y con un modelo complementario de control fiscal concomitante y preventivo exclusivo de la Contraloría General de la República.

En ese sentido, es importante realizar un breve recuento de los antecedentes que se tienen de casi cien años de evolución del control fiscal, exponiendo las principales características y normas de aquel modelo de control fiscal previo que se convirtió lastimosamente en una forma de coadministración, su cambio al modelo que trajo la Constitución Política de 1991 que ha regido en los últimos treinta años y la introducción del control fiscal concomitante y preventivo.

II. EL CONTROL FISCAL ANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

El marco normativo que estuvo vigente antes de la expedición de la Constitución Política de 1991 se enmarcaba en actuaciones que podía adelantar el Contralor General en el ejercicio del control fiscal previo que, como se ha señalado antes, en esencia eran actos de coadministración.

Con la expedición de la Ley 42 de 1923 ya citada, sobre la organización de la contabilidad oficial del Estado y la creación del Departamento de Contraloría se establecía que, entre las atribuciones del Contralor General, se encontraba la de firma de bonos y documentos de deuda pública, los cuales serían solo válidos con su refrendación, en el mismo sentido, aplicaba frente a órdenes que fueran a ser pagadas por el Tesoro Nacional. Así mismo, certificaba para poder celebrar contratos y también aprobaba garantías.

Lo anterior, se encuentra en los artículos 25, 49, 54 y 57 de la mencionada ley, que establecían lo siguiente:

Artículo 25. Firmará todos los bonos y otros documentos de la deuda pública emitidos por el Gobierno. Ningún bono u otro documento de deuda pública será válido sin que sea refrendado por el contralor, o por otro empleado debidamente autorizado por el para hacerlo.

[...]

Artículo 49. Ninguna orden será pagada por el Tesoro Nacional, ni anotada como pagadera por un depositario de fondos del Gobierno, ni será válida, mientras no esté refrendada por el Contralor General, o por algún empleado del Departamento de Contraloría, autorizado debidamente para dicho objeto.

[...]

Artículo 54. Excepto en el caso de un contrato para servicios personales, no podrá celebrarse ni autorizarse ninguno que requiera un gasto de mil pesos (\$1.000) moneda legal o más, mientras el Contralor General no haya certificado al funcionario que ha de celebrarlo que se han apropiado debidamente fondos para tal fin, y que la cantidad necesaria para hacer frente al contrato proyectado está disponible. Cuando se solicite del Contralor General el certificado exigido por este artículo, se someterá a este una copia del contrato o convenio proyectado, acompañada de una declaración por escrito del funcionario que presente la solicitud, declaración en la que se expresaran todas las obligaciones que aún no se han presentado para su revisión, y que hayan de ser cubiertas con la apropiación a que sería imputable el referido contrato. Dicho certificado, una vez firmado por el Contralor General, debe acompañarse al contrato proyectado, del cual formara parte, y la cantidad expresada en el certificado no estará disponible en lo sucesivo para ser gastada de distinta manera, a menos que el Gobierno quede libre del contrato.

[...]

Artículo 57. El Contralor General deberá fijar el monto de la caución que ha de otorgar cualquier empleado o agente del Gobierno Nacional, y ninguno de los mencionados en el artículo anterior podrá eximirse del requisito de prestar la caución que fije el Contralor. En tanto que la caución no haya sido otorgada y aceptada, el empleado de que se trata no podrá hacerse cargo del puesto, ni recibir fondos o bienes en su carácter de agente del Gobierno Nacional. La garantía puede consistir en el depósito de la suma correspondiente en efectivo, en bonos de la deuda pública, o bien en un documento de fianza, el cual deberá ser examinado por el Contralor General en lo que se refiere a su forma, legalidad y solvencia del fiador, y sanidad y valor de la finca hipotecada, y no será aceptado por el Gobierno hasta que el Contralor lo haya aprobado; una vez aprobado, será registrado y archivado en la oficina de este. En caso de pérdida imputable al responsable, corresponderá al Contralor proceder a hacer efectiva la caución para el pago de tal pérdida.

En sentido similar, el Decreto 911 de 1932 ya citado establecía como facultad de Contralor General la determinación, aprobación, revisión y orden de cancelación de garantías, así:

Artículo 14. El Contralor General determinará la forma, garantías y cuantías de las fianzas que deban prestarse de acuerdo con el artículo anterior, a menos que dicha cuantía esté determinada por ley distinta, y será el Contralor la única autoridad facultada para aprobarlas, revisarlas y ordenar su cancelación. Mientras esté pendiente la aceptación de una fianza, el Contralor General fijará el tiempo y condiciones en que el respectivo empleado, persona o entidad pueda comenzar a ejercer las funciones o prestar los servicios que la fianza garantice. Las garantías de las fianzas pueden consistir en depósitos bancarios pagaderos a la orden del Tesorero Nacional, en la firma personal de un fiador, en hipotecas, en bonos emitidos por el Gobierno Nacional, en cédulas hipotecarias de los Bancos, o en fianzas de compañías de seguros. El Contralor General no aceptará ninguna fianza por más de quinientos pesos (\$500), cuya garantía

sea la sola firma personal del fiador, sino por tiempo provisional, cuya duración fijará el mismo Contralor, mientras se presta la fianza definitiva en debida forma.

Después, con la Ley 20 de 1975 ya citada, se definen con mayor claridad los tipos de control que se habían aplicado hasta ese momento, esto es, el “previo”, “perceptivo” y “posterior”. Del mismo modo, se establecía en el artículo 9.º la facultad del Contralor General de no autorizar el pago de un contrato administrativo bajo determinadas circunstancias. Sobre el particular, este marco normativo disponía lo siguiente:

Artículo 3.º La Contraloría General de la República, aplicará sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Nacional, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de “Control previo”, “Control perceptivo” y “Control Posterior”. El control de estas dependencias administrativas será ejercido por los auditores fiscales o por funcionarios designados por el Contralor, directamente sobre caja, inventarios, comprobantes, libros, máquinas de contabilidad y sistemas de computación electrónica que se estén utilizando.

[...]

Artículo 9.º El Contralor no autorizará pagos por contratos administrativos, si no se le allega copia auténtica del *Diario Oficial* o de un periódico de amplia circulación donde se vaya a ejecutar el contrato, en que aparezca publicado el extracto que para cada caso vise el Auditor o Revisor Fiscal correspondiente. Los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Gerentes, Presidentes y Directores de Entidades Descentralizadas, están obligados a expedir copias completas de los contratos administrativos que celebren las entidades bajo su cargo, siempre que los interesados cancelen el valor correspondiente a razón de diez pesos por cada hoja. Parágrafo. El Ministerio de Gobierno tomará las medidas pertinentes a fin de que el *Diario Oficial* sea publicado en forma que recoja la información de los actos administrativos que se produzcan el día anterior a su publicación.

De otra parte, con la expedición del Decreto 925 de 1976 citado, se definen las características del control previo, perceptivo y posterior. También se establecía la participación de la Contraloría General de la República en juntas o comités de licitaciones o adquisiciones y de compras de los organismos de la administración y sus entidades descentralizadas y demás entidades sujetas a fiscalización, con voz pero sin voto.

Se dispuso, además que no se podrían contratar servicios de elaboración de manuales y métodos de contabilidad sin la previa autorización de la Contraloría. Al respecto los artículos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 7.º del Decreto 925 de 1976 establecían:

Artículo 2.º El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

Artículo 3.º El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

Artículo 4.º El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

Artículo 5.º A todas las juntas o comités de licitaciones o adquisiciones y de compras, de los organismos de la administración y sus entidades descentralizadas y demás entidades sujetas a fiscalización de la Contraloría General de la República, asistirá un representante del Contralor General de la República designado por este o el respectivo Auditor,

quien intervendrá en las deliberaciones de dichas juntas o comités, con voz pero sin voto.

[...]

Artículo 7.º Los organismos sometidos a la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República no podrán contratar servicios de elaboración de manuales y métodos de contabilidad y de control fiscal, sin la previa autorización del Contralor General de la República.

Sobre el particular, la Corte Constitucional destacó lo siguiente:

El control fiscal previo, ejercido desde entonces por el Departamento de Contraloría –que en 1945 recibió estatus constitucional al ser incorporado como Contraloría General de la República a la Carta Política–, seguiría implementándose en el país hasta recibir plena consagración en la Ley 20 de 1975, promulgada bajo el Gobierno de ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN con el fin de moralizar la Administración Pública. La consolidación del control previo y preceptivo –unido a un control posterior de carácter restringido– constituiría una de las reformas más importantes al esquema de control fiscal en Colombia, pues aumentaría la facultad del organismo para fiscalizar a entes públicos y privados garantizando la correcta ejecución de los gastos del tesoro Nacional¹⁰.

Sin embargo, ante la corrupción que se empezó a presentar sobre el control fiscal que ejercía y las actuaciones que en definitiva constituían una coadministración e influían justo en la gestión fiscal del Estado, se determinó cambiar el modelo de control fiscal en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Como lo reseña el Doctor JAIRO GÓMEZ BUITRAGO en su obra

10 Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. CORTE CONSTITUCIONAL. M. P: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-716-02.htm>].

... El control previo y perceptivo entra en crisis a finales de la década de 1980, en la cual se agudizan problemas como la coadministración, el órgano de control no sanciona objetivamente –participación en procesos administrativos y de contratación–; las contralorías se constituyen como forjines políticos, se incrementan los niveles de corrupción y los organismos de control empiezan a ser estigmatizados como entidades burocratizadas y con bajos niveles de eficiencia en su función¹¹.

Sobre este punto, en Sentencia C-716 de 2002 recién citada y reiterada en la Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015¹², la Corte Constitucional destacó que la principal queja que se formuló frente al sistema de control fiscal previo se relacionaba con la intromisión inadecuada de la Contraloría en el ejercicio de la función administrativa puesto que:

i) Propiciaba la intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de decisiones ejecutivas, intromisión que frecuentemente obstaculizaba, cuando no vetaba, el normal desenvolvimiento de la Administración; ii) El ejercicio del control previo, pese a sus connotaciones administrativas, no implicaba responsabilidad administrativa alguna para la Contraloría y además comprometía la necesaria independencia y autonomía del ente fiscalizador; iii) Paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción¹³.

11 JAIRO GÓMEZ BUITRAGO. *Gerencia pública y control fiscal*, 2.ª ed., Bogotá, Universidad del Rosario, 2017, p. 128.

12 M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

13 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-103 de 2015, cit. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7 del artículo 5.º del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.

III. ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL MODELO DE CONTROL FISCAL DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En 1991, con un país convulsionado por la violencia y la corrupción, tuvo lugar la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de diseñar una nueva Constitución, repensando las instituciones, los pesos y contrapesos en un modelo de Estado social de derecho y democracia participativa y, en ese sentido, la necesidad también de reformar el modelo del control fiscal permeado por el fenómeno de la corrupción¹⁴.

El control fiscal no fue ajeno a las problemáticas que vivía el país hasta entonces, pues presentó grandes falencias lo cual, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, la misma Contraloría expuso así:

Es indudable que el sistema de control previo actualmente existente ha demostrado ser absolutamente ineficaz a la hora de preservar el patrimonio público y, por el contrario, se ha convertido en un nocivo sistema de coadministración al que puede atribuirse gran parte de responsabilidad en la extendida corrupción que hoy azota al Estado colombiano¹⁵.

14 Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 25 de agosto de 1999, M. P: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>], destacó que “Ante la demostrada ineficiencia e ineficacia del control fiscal que con carácter previo y perceptivo venían realizando tanto la Contraloría General de la República como las contralorías regionales, el constituyente de 1991 decidió introducir algunos cambios sustanciales en esta materia, los que además de estar acordes con la concepción del Estado social de derecho tenía que cumplir los objetivos de interés general para los cuales fue creado, 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”.

15 Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Gaceta Constitucional*, n.º 27, de 26 de marzo de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3745>]; n.º 53, de 18 de abril de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>]; n.º 77, de 20 de mayo de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3781>]; y n.º 109, de 27 de junio de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3759>].

Así mismo, en la construcción del nuevo modelo y en las discusiones que se dieron al interior de la Asamblea Nacional Constituyente se resaltaba la necesidad de una reforma al control fiscal previo que imperaba en ese momento, al señalar lo siguiente:

El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle 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 corruptelas¹⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior y como resultado del proceso constituyente, se determinó suprimir el control previo y perceptivo, de manera que el modelo de control fiscal que regiría se enmarcaría en la vigilancia y el control de la gestión fiscal de forma posterior y selectiva, que comprende un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales¹⁷. En ese orden, en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 se estableció lo siguiente:

Artículo 267. 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.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

16 *Gaceta Constitucional* n.º 53, cit.; y n.º 77, cit.

17 GÓMEZ BUITRAGO. *Gerencia pública y control fiscal*, cit., p. 128, destaca lo siguiente: “En la Constitución Política del 5 de julio de 1991 se elimina el control previo, perceptivo y numérico legal y se crea el posterior y selectivo, basado en eficiencia, economía, equidad, eficacia y valoración de costos ambientales”.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial...¹⁸.

De esta manera, el control fiscal se enfoca en el control de gestión en el ejercicio del control fiscal en el país, el cual

... toma especial relevancia a partir de 1991 con la promulgación de la Constitución Política porque se pasa de un control previo y perceptivo, al control posterior y selectivo, luego reglamentado en la Ley de Control Fiscal, Ley 42 de 1992; definiendo con especial énfasis y prioridad de Control de la gestión y los resultados en la administración pública de Colombia¹⁹.

De otra parte, como complemento en el artículo 5 de la Ley 42 de 1993 se estableció que dicho control posterior y selectivo, se entendería

... por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-338 de 4 de junio de 2014²⁰ destaca que el control fiscal se desarrolla en dos momentos

... i) Uno que comprende la función de vigilancia de la gestión que realicen de los bienes públicos los servidores y los

18 *Gaceta Constitucional*, n.º 116, de 20 de julio de 1991, disponible en [<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>].

19 GÓMEZ BUITRAGO. *Gerencia pública y control fiscal*, cit., p. 112.

20 M.P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-338-14.htm>].

particulares; y ii) Eventualmente, como resultado de esa labor de vigilancia, el desarrollo de un proceso de responsabilidad fiscal, el cual se orienta, tal y como lo ha dicho la Corte, a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa.

El segundo paso, esto es, la exigencia de responsabilidad fiscal, encuentra fundamento en el artículo 268 de la Constitución, de acuerdo con el cual corresponde a las contralorías en los distintos niveles territoriales “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”.

En la misma línea, en la Sentencia C-103 de 2015 ya citada la Corte Constitucional reiteró lo anterior, así: “... el control posterior de la gestión fiscal comprende dos actividades o momentos diferenciados: (i) La labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; (ii) El inicio de procesos de responsabilidad fiscal...”.

Cabe destacar que, sumado al marco constitucional del modelo de control fiscal posterior y selectivo determinado en la Constitución Política de 1991, este también se desarrolla en la Ley 610 de 2000 y en la Ley 1474 de 2011 ya citadas, esta última en la que se introduce el proceso verbal de responsabilidad fiscal.

IV. REFORMA AL CONTROL FISCAL QUE INTRODUJO EL ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019

Luego de casi 30 años de ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, modelo que se previó en la Constitución Política de 1991 y ante las críticas y exigencias sociales en cuanto a la tardía reacción del control fiscal en la recuperación de los recursos públicos, se determinó la necesidad de una reforma constitucional al régimen del control fiscal en el que se contemplara la posibilidad de que la Contraloría General de la República pudiera ejercer un control concomitante y preventivo para que en tiempo real se hiciera seguimiento permanente a la

ejecución de los recursos públicos y advertir de riesgos que a futuro puedan generar alguna afectación al patrimonio público.

La necesidad de un nuevo modelo de control fiscal, o al menos complementario del control posterior y selectivo para luchar contra la corrupción era de suma importancia, puesto que en el país se desarrollan una gran cantidad de proyectos en salud, infraestructura, saneamiento básico, energía, entre otros, que involucran además grandes cantidades de recursos públicos y que tienen un impacto social, económico y ambiental significativo en el ámbito en el que se desarrollan, pues deben dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado y redundar en el bienestar de su población.

Bajo este marco, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2019 se expuso el objeto y alcance del control concomitante y preventivo, que no implica coadministración y se materializa en la generación de una advertencia al gesto fiscal de los riesgos identificados:

Concomitancia y prevención son dos aspectos del control mutuamente interrelacionados. El control concomitante debe entenderse con referencia al “momento” en que puede intervenir el órgano de control fiscal, el cual estará determinado por la identificación de un riesgo o daño inminente sobre el patrimonio público, que se realiza en desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal. Esa circunstancia entonces activa el control, aun cuando se trate de operaciones o procesos en ejecución. Obviamente, el riesgo que habilita la intervención de control es aquel que supere el riesgo inherente a la gestión y que, por lo mismo, tiene alta probabilidad de ocurrencia y sus efectos sobre la gestión son mayores.

La concomitancia en el marco del nuevo modelo de control fiscal implica que la Contraloría no intervendrá sobre un universo indeterminado de actos de gestión fiscal, su objeto de control no será abstracto, sino que lo será el riesgo o daño potencial, es decir “aquel daño que ha surgido y que ha nacido”, pero que por la lógica de la ejecución o de la administración aún no se puede estudiar bajo el concepto de “posterioridad y selectividad”.

Su naturaleza no es la coadministración, ni la actuación previa y universal. No se trata de revivir el control previo y perceptivo. Lo que se pretende es brindar o dotar a las contralorías de las herramientas constitucionales para cumplir en un alto grado de eficiencia y eficacia su función constitucional, que es la de proteger y defender el patrimonio, y no la de únicamente identificar y registrar el daño una vez éste se configura, para proceder a su posterior enjuiciamiento y cobro.

Las medidas propias de este nuevo modelo de control se conciben frente a un riesgo actual y que pueda configurar un daño futuro, ya que aquí el daño no se encuentra consolidado o materializado desde lo jurídico o económico, pero el riesgo sí es cierto; siendo su característica principal la verificación inmediata de la efectividad de los controles implementados por la entidad ejecutora de recursos en la administración de riesgos. Los aspectos procedimentales del control propuesto serán regulados por la ley, de manera que este no implique en ningún momento coadministración.

Esta fase de fiscalización no conlleva el juzgamiento de la conducta del servidor público o del particular que administra recursos públicos, sino que implica el seguimiento de la situación presuntamente irregular y, eventualmente, la formulación de una advertencia tendiente a evitar la configuración del daño o en el caso que este se produzca, actuar de forma inmediata y oportuna.

[...]

Con ese propósito, se requiere la inclusión de la “función de advertencia” en el marco constitucional de competencias del órgano de control fiscal. Esta importante herramienta, que fue restringida bajo el modelo de la Constitución de 1991, tendrá su fundamento constitucional dentro del marco de un moderno Régimen de Vigilancia y Control Fiscal complementado y fortalecido por esta potestad en el ejercicio de control.

La función de prevención por tanto en este esquema no constituirá control previo ni colisionará con el actual esquema de fiscalización, y la función de advertencia se constituirá entonces en una herramienta esencial para su efectividad.

Así las cosas, el Congreso de la República promulgó el Acto Legislativo 04 de 2019, que surtió el correspondiente trámite de ley en la Cámara de Representantes y el Senado de la República²¹.

21 Cuyas publicaciones quedaron consignadas en la *Gaceta del Congreso*, n.º 153, de 27 de marzo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_153.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 195, de 2 de abril de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_195.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 245, de 23 de abril de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_245.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 330, de 9 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_330.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 360, de 16 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_360.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 439, de 31 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_439.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 488, de 10 de junio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_488.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 507, de 10 de junio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_507.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 512, de 12 de junio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_512.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 676, de 30 de julio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_676.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 743, de 7 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_743.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 769, de 22 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_769.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 799, de 27 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/imagenes/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_799.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 820, de 9 de septiembre de 2019, disponible

Este Acto Legislativo introdujo varias modificaciones a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política que se pueden ver en detalle en la Tabla 1 en la parte final de este capítulo.

En todo caso, se resaltan los principales cambios del artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019, así: 1. Se amplían las competencias de la Contraloría General de la República al señalar que le corresponde la vigilancia y el control de 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; 2. El control fiscal además de ser posterior y selectivo puede ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

Se establece que el control concomitante y preventivo es de carácter excepcional y no implicará coadministración, se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno y se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal por lo que deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público, cuyo ejercicio y coordinación del control corresponda solo al Contralor General de la República en materias específicas. Por eso, 1. Se dispone que el seguimiento permanente al recurso público se realice sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales; y que 2. La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_820.pdf]; *Gaceta del Congreso*, n.º 886, de 13 de septiembre de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_886.pdf]; y *Gaceta del Congreso*, n.º 893, de 16 de septiembre de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_893.pdf].

En cuanto al artículo 268, modificado por el artículo 2.º del Acto Legislativo 04 de 2019, en su texto se otorgaron, entre otras, las siguientes facultades al Contralor General de la República:

1. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
2. Exigir a los empleados oficiales informes sobre su gestión fiscal de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
3. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
4. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las contralorías territoriales, lo cual podrá ser solicitado por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.
5. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo, a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos periodos fiscales consecutivos.

6. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
7. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades.

Por su parte, el artículo 3.º del Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el artículo 271 de la Constitución Política al establecer que los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías, tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

En cuanto al artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4.º del Acto Legislativo 04 de 2019, el mismo señaló que:

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 Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será 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.

[...]

El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente...

A. Decreto ley 403 de 2020

Ahora bien, las mencionadas modificaciones del Acto Legislativo 04 de 2019 se desarrollaron en el Decreto ley 403 de 16 de marzo de 2020²², expedido por el Presidente de la República en el marco de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas en el párrafo transitorio del artículo 2.º del mencionado acto legislativo, por el término de seis meses para la correcta implementación de las materias que introdujo este, en especial, el fortalecimiento del control fiscal.

En ese sentido, en el decreto ley se desarrollaron las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019 para el fortalecimiento del control fiscal, en especial, las siguientes materias:

1. Los principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo.
2. El control concomitante y preventivo.
3. El seguimiento permanente al recurso público.
4. La aplicación del control de resultados, el control de gestión y el control financiero.
5. El acceso a la información.
6. Las facultades sancionatorias y de policía judicial.
7. Las competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales.
8. La función de certificación de la Auditoría General de la República.
9. La intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales.

22 *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

10. La prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal.

Cabe indicar que el mencionado decreto derogó la mayoría de los artículos de la Ley 42 de 1993 ya citada, y en el Título VII se desarrolló lo relacionado al control fiscal concomitante y preventivo objeto de este estudio el cual se expondrá más adelante.

B. Sentencia C-140 de 6 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional²³

Los artículos 1.º (parcial) y 2.º (parcial) del Acto Legislativo 04 de 2019, que modificaron los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, fueron demandados por inconstitucionalidad en lo relacionado al control concomitante y preventivo y la función de advertencia del Contralor General de la República al gestor fiscal, al considerar el demandante que el Constituyente de 1991 había instaurado un modelo de control fiscal basado en exclusiva en el control fiscal posterior y selectivo, que los mismos constituían

... la columna vertebral de toda la fiscalización ejercida sobre la gestión de la Administración, diseñado como una manifestación de la independencia garantizada por la separación de poderes en el ámbito particular del control fiscal.

Sin embargo, al estudiar la constitucionalidad de los apartes de los artículos demandados, la Corte Constitucional destacó lo siguiente sobre el propósito del constituyente al considerar que el modelo actual de control fiscal posterior y selectivo era insuficiente y por tanto, se daba la necesidad de un control complementario como el concomitante y preventivo:

... La Sala encuentra que la intención del constituyente derivado fue complementar el sistema actual de control por considerarlo insuficiente y añadirle el modelo de control

preventivo y concomitante ejercido a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración, eliminando riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida se dejó claro que no se buscaba juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario.

Por otra parte, hizo especial énfasis en que este tipo de control no debe de ninguna manera incidir en las decisiones de la administración, pues se estaría ante un escenario de coadministración cuya prohibición quedó expresa en la reforma constitucional:

El control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la Administración, al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe, con lo cual se debe eliminar cualquier tipo de veto o pre-aprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos. Así, a través de la figura de la advertencia, se les permite identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos para que evalúen esa situación y puedan tomar los correctivos respectivos antes de que se genere un daño al patrimonio. Finalmente, este modelo no reemplaza el control posterior y selectivo, sino que busca complementar el ejercicio del control fiscal.

Ahora bien, la Corte Constitucional resaltó que el nuevo control fiscal concomitante y preventivo, complementario del control posterior y selectivo, no implica una afectación al principio de separación de poderes pues con claridad establece los límites de no coadministración. De igual manera, que el control posterior y selectivo no es un eje definitorio de la Constitución Política, de manera que es viable su modificación de cara a los nuevos retos para combatir la corrupción y proteger los recursos públicos:

... la manera como se ejerce el control fiscal posterior y selectivo no es un eje de la Constitución. El que el Constituyente derivado decidiera abandonar un esquema de

control previo (Constitución de 1886), no implica que el control posterior y selectivo (Constitución de 1991) constituya, en consecuencia, un eje definitorio del ordenamiento superior. Entenderlo así, conllevaría a que este esquema fuera inmodificable, impidiendo cualquier tipo de reforma que lo hiciera más efectivo a partir de los distintos avances tecnológicos existentes, el avance de los sistemas de control de la gestión estatal de recursos públicos, las nuevas formas de corrupción, etc.

En ese orden, la Corte Constitucional expone el siguiente cuadro con las principales diferencias que existen entre el control previo que se ejercía en el marco de la Constitución de 1886 y la normativa aplicable de ese momento, y el control concomitante y preventivo que introdujo el Acto Legislativo 04 de 2019:

Control previo	Control concomitante y preventivo
<p>“En el trámite previo a la celebración del contrato debía asistir un representante de la Contraloría General, de manera que, si tenía observaciones sobre el mismo, no era posible contratar hasta tanto la Contraloría no se hubiere pronunciado y se reestudiara el asunto (Dcto. 925 de 1976, art. 5.º)”.</p>	<p>“El control ‘preventivo y concomitante’ tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos”.</p>
<p>“La contratación estatal estaba sometida al visto bueno del Contralor (Dcto. 911 de 1932, art. 9.º, Ley 20 de 1975 art. 9.º)”.</p>	<p>“El control preventivo y concomitante se ejerce de forma paralela, a través de advertencias al gestor fiscal, sin que las mismas resulten vinculantes”.</p>

En ese sentido, se destaca en la sentencia que de ninguna manera el nuevo tipo de control fiscal paraliza o interfiere en la actividad de la administración, puesto que su carácter –el de la advertencia– es ser no vinculante para el gestor fiscal. Sin embargo, expone, deben respetarse las siguientes condiciones:

- i) La advertencia permite que el gestor continúe su actividad sin que constituya un prejuzgamiento. No se trata de definir cómo y en qué ejecutar los recursos, sino de indicar a la administración cuándo se puede llegar a materia-

lizar un daño. En efecto, en la demanda subyace la idea de cuan nefasta sería para un gran cúmulo de actividades, una coadministración disfrazada de control preventivo. Y ello por cuanto un considerable número de actividades propias del ámbito privado puede ser también desempeñada por entidades estatales (establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales o mixtas), con lo cual posibilitar la injerencia en el libre desarrollo del objeto empresarial de estas últimas, terminaría exponiendo su propia existencia, pues, mientras en el ámbito privado la libre iniciativa gobierna su actuar, en los entes públicos un tercero –la contraloría– tendría capacidad de direccionar el libre discurrir empresarial, lo cual de suyo sería una gran desventaja en frente de sus pares privados.

Debe por ello llamarse la atención en la necesidad de que se diseñen especiales y específicas formas de ejercicio del control preventivo en tales entidades, esto es, en aquellas que desarrollan su objeto en espacios de competitividad.

ii) En relación con las empresas de economía mixta, la reforma debe ser entendida de modo tal que no paralice la actividad administrativa, no implique un prejuzgamiento, ni termine por afectar el adecuado desarrollo de las actividades de las empresas del Estado. En efecto el control fiscal debe atender en estos casos la actividad específica que cumple la entidad, los eventos concretos y determinados que justificarían en su día la injerencia, la forma de evaluar la actividad, por ejemplo, integrando el contexto del mercado a nivel local e internacional, el análisis de procesos completos cuando se trata de actividades complejas o, al contrario, por pasos o niveles de desarrollo.

iii) Se debe garantizar la autonomía territorial. El eventual ejercicio de la intervención funcional se debe realizar en el marco del respeto por la autonomía territorial.

iv) Se debe separar adecuadamente las funciones de prevención, investigación y sanción, como una garantía al debido

proceso. Asimismo, el grado de relevancia que tiene en esa función el control interno de las organizaciones, e incluso la inter actuación posible con otras formas de control (v. gr., procuraduría, fiscalía y superintendencias). El debido proceso aludido renglones atrás puede llegar incluso a la necesidad de estandarizar las formas de ejercer el control preventivo, incluso discriminando las actividades objeto del dicho control y sus especificidades, de tal manera que no puede tratarse de control sobre el cual no existan unas claras reglas de juego.

Así las cosas, la Corte Constitucional declaró exequibles los apartes demandados al determinar que la reforma constitucional del Acto Legislativo 04 de 2019 no sustituye la Constitución, no afecta la separación de poderes públicos, máxime teniendo en cuenta que el control fiscal posterior y selectivo establecido en la Constitución Política de 1991 no es un eje definitorio de la Carta Superior, por lo que es viable la inclusión del nuevo modelo de control fiscal concomitante y preventivo que busca fortalecer el control fiscal en Colombia, de acuerdo con los nuevos retos para proteger los recursos públicos, las nuevas formas de corrupción y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información.

V. CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO

Como vimos en el acápite anterior, el control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República –modelo incorporado a la Constitución Política a través del Acto Legislativo 04 de 2019– superó el examen de constitucionalidad y fue declarada su exequibilidad. Lo anterior constituye un gran paso para reafirmar la necesidad de que el ordenamiento jurídico adopte las medidas necesarias para dar respuesta oportuna a las diferentes formas de corrupción y actos que van en perjuicio y detrimento del patrimonio público.

Ahora bien, antes de entrar en materia, es preciso hacer una importante precisión, hoy se suelen confundir los mecanismos mediante los cuales la Contraloría General de la República ejerce su prevalencia, con aquellos de seguimiento permanente al recurso público propios del control concomitante y preventivo.

Al respecto, se debe señalar que los mecanismos mediante los cuales la Contraloría General de la República ejerce su prevalencia están señalados en el artículo 6.º del Decreto ley 403 de 2020 recién citado, los cuales se enmarcan en un momento de posterioridad a la ejecución de los recursos, es decir, en relación con el control fiscal posterior y selectivo, bajo el supuesto de que, tratándose de sujetos del orden territorial cuyo control sea competencia de contralorías territoriales, se debe ejercer uno u otro mecanismo conforme al cumplimiento de los requisitos que determina la ley para que la Contraloría General de la República desplace en sus competencias a los órganos de control fiscal territorial.

En ese sentido, es pertinente señalar que la activación de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público en el marco del control fiscal concomitante y preventivo, se enmarca por el contrario en los límites de los procesos de gestión fiscal en ejecución, de manera que no es necesario el análisis de prevalencia y su declaración puesto que, al ser el control preventivo una competencia exclusiva de la Contraloría General de la República, recae sobre cualquier sujeto de control fiscal aún cuando no ejecute recursos del orden nacional o no se encuentre determinado en las normas internas de sectorización de dicha entidad.

Una vez hecha la anterior aclaración, podemos analizar el artículo 267 de la Constitución Política con las modificaciones del Acto Legislativo 04 de 2019 y las líneas generales que estableció frente al control fiscal concomitante y preventivo, que luego fueron desarrolladas en el Decreto ley 403 de 2020. Al respecto, el artículo 267 mencionado, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019 estableció:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de 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.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

De la lectura de este artículo constitucional se extrae que la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia y el control de 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. Dicho control fiscal lo realiza en forma posterior y selectiva, así como a través del control fis-

cal concomitante y preventivo a la ejecución de los recursos públicos exclusivo de dicha entidad.

A continuación, se describen las principales características del control fiscal concomitante y preventivo conforme al Acto Legislativo 04 de 2019 las cuales podemos enunciar así:

- Es complementario al control fiscal posterior y selectivo.
- Se ejerce sobre 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.
- Es exclusivo de la Contraloría General de la República.
- No implica coadministración.
- Es de carácter excepcional.
- No es vinculante (en cuanto a la advertencia se refiere).
- Se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.

VI. FINALIDAD DEL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO

Conforme al artículo 54 del Decreto ley 403 de 2020, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019, el control fiscal concomitante y preventivo además de las características que ya se han mencionado, precisa que este corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República para

... formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones,

actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes.

Además, de manera diáfana indica que el ejercicio de este control fiscal y su coordinación corresponde en forma exclusiva al Contralor General de la República.

Por su parte, el artículo 55 del decreto ley en mención, dispone que la finalidad del control fiscal concomitante y preventivo es la de garantizar la defensa y protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, es decir, sobre procesos de gestión fiscal en curso, para eventualmente emitir una advertencia ante un posible riesgo de daño al patrimonio público.

Cabe indicar que tanto el control concomitante y preventivo como el control posterior y selectivo, se rige bajo los principios de la vigilancia y control fiscal dispuestos en el artículo 3.º del Decreto ley 403 de 2020 en atención a la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio específico del respectivo sector.

Ahora bien, en este punto deben formularse los siguientes interrogantes a fin de encaminar la comprensión de este nuevo control fiscal: ¿Cómo se desarrolla el control fiscal concomitante y preventivo que ejerce la Contraloría General de la República?; y ¿Cómo se materializa este tipo de control fiscal?

Las respuestas a estos interrogantes se pueden examinar en dos puntos principales: Frente al primero de ellos, se debe indicar que el control fiscal concomitante y preventivo se desarrolla a través de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público en el marco de este tipo de control fiscal²⁴. En cuanto al segundo interrogante, la respuesta concreta es que este tipo de control fiscal se materializa en la advertencia que realiza el Contralor General de la República al gestor fiscal cuando se evidencia un riesgo de afectación o pérdida del patrimonio público bajo los criterios definidos en la ley para que así proceda.

24 Decreto Ley 403 de 2020. Art. 56 y art. 2 de la Resolución Organización 0762 de 2020.

VII. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO PERMANENTE AL RECURSO PÚBLICO

El control fiscal concomitante y preventivo –como se mencionó– se desarrolla a través de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público, esto es, a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 del Decreto ley 403 de 2020, puede realizarse mediante los siguientes mecanismos:

- a. Acceso y análisis de la información.
- b. Articulación con el control social.
- c. Articulación con el control interno.
- d. Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión.
- e. Acciones de especial seguimiento.
- f. Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.
- g. Las demás que determine el Contralor General de la República.

Estos mecanismos pueden ser desplegados de oficio por la Contraloría General de la República o por solicitud presentada por el Auditor General de la República y las contralorías territoriales, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley y el análisis de procedencia que realice el máximo órgano de control fiscal.

Así mismo, se debe señalar que el ejercicio de estos mecanismos está a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI–, las contralorías delegadas generales y sectoriales, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República²⁵.

Ahora bien, para la realización de cualquiera de las actividades de seguimiento permanente se debe aplicar el trámite y la metodología prevista en el artículo 58 del Decreto ley 403 de 2020 y en la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2 de junio de 2020²⁶, expedida por el Contralor General de la República y el procedimiento interno que para el efecto se adoptó al interior de dicha entidad mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0078 del 21 de diciembre de 2020²⁷.

Cabe indicar que en el artículo 3.º de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, el Contralor General de la República dispuso que el seguimiento permanente al recurso público se desarrolla a través de:

1. Consulta interna de información en tiempo real.
2. Cualquiera de los siguientes mecanismos que pueden ser aplicados de manera individual o simultánea: Acceso y análisis de la información; articulación con el control social; articulación con el control interno; acciones de especial seguimiento y acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, los cuales podrán ser aplicados individual o simultáneamente.

Sobre la primera forma en la que se desarrolla el seguimiento permanente, esto es, a través de la consulta interna de la información en tiempo real, el artículo 4.º de la mencionada resolución de la Contraloría General señala que corresponde a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI– la conformación, gestión y administración de los sistemas de seguimiento en tiempo real mediante el uso de tecnologías de la información y la gestión inteligente, la cual

26 “Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452462/OGZ-0762-2020.pdf/8b14c8e8-bf03-4e1d-9fco-ca316dfd682a?version=1.0>].

27 “Por medio de la cual se adopta el procedimiento seguimiento permanente a los recursos públicos para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo”, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-EJE-0078-2020.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-EJE-0078-2020.PDF)].

puede ser consultada por las contralorías delegadas generales y sectoriales para su ejercicios de vigilancia y control fiscal.

Así mismo, señala que la DIARI y las contralorías delegadas generales y sectoriales pueden generar alertas tempranas²⁸ con destino a las dependencias correspondientes de la Contraloría General, contralorías territoriales, demás autoridades competentes y para la ciudadanía, para efectos de la promoción de ejercicios de control social.

En cuanto a la segunda forma en la que se desarrolla el seguimiento permanente, relacionada con los mecanismos antes enunciados tanto en el Decreto ley 403 de 2020 como en la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, estos se describen así:

A. Acceso y análisis de la información

Desde el Acto Legislativo 04 de 2019 se estableció que el control preventivo y concomitante se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, así mismo, se señaló que dicho seguimiento permanente se realiza sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal.

En ese sentido, en el artículo 59 del Decreto ley 403 de 2020 en línea con lo anterior, indica que la Contraloría General de la República puede requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos, sin oponibilidad de reserva legal, en forma exclusiva para el ejercicio de sus funciones, para lo cual el máximo órgano de control fiscal puede apoyarse en la gestión inteligente de la información, para la determinación anticipada de eventos que puedan significar riesgos de afectación o pérdida del patrimonio público.

De otra parte, en el artículo 12 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, el Contralor General definió que el jefe de la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI y los contralores delegados generales

28 Resolución n.º 0762 de 2020, cit. “Artículo 4.º [...] Parágrafo [...] Las alertas tempranas corresponden al informe breve y sucinto de la detección preliminar de algún posible riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos, que sirve de insumo al ejercicio del control fiscal y no constituye advertencia al gestor fiscal”.

y sectoriales pueden requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos, sin oponibilidad de reserva legal.

Del mismo modo, dispuso en el artículo 14 de la citada resolución que antes de formular requerimientos de información directamente a los sujetos de vigilancia y control o demás fuentes externas sobre los objetos de control en ejecución, las contralorías delegadas generales y sectoriales deben consultar en primer lugar la información disponible en la DIARI, o solicitar la generación de informes de analítica de ser necesarios y, en caso de que esta no cuente con la información requerida o que la misma pueda ser consultada en sistemas de información públicos, las contralorías delegadas generales y sectoriales, pueden requerir así a los sujetos de vigilancia y control fiscal o demás fuentes externas, informes o información de interés para la vigilancia y el control fiscal.

B. Articulación con el control social

En el Acto Legislativo 04 de 2019 ya se mencionaba como mecanismo de seguimiento permanente al recurso público del control concomitante y preventivo, la articulación con el control social, fundamental en cualquier ejercicio de vigilancia y control fiscal pues involucra de manera directa a la ciudadanía y las veedurías ciudadanas que, en últimas, contribuyen a mejorar la gestión pública.

En ese orden, el artículo 60 del Decreto ley 403 de 2020 dispone que para el efecto se promoverán sinergias con el control ciudadano para articular la gestión preventiva de la Contraloría General de la República con las alertas generadas por la ciudadanía, en relación con los riesgos a los que se exponen los recursos públicos, y así incidir en la mejora de la gestión pública y en la efectiva realización de los fines del Estado, para lo cual, conforme con los artículos 15 y 16 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI, junto con las contralorías delegadas generales y sectoriales coordinarán lo pertinente con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana para la promoción de mecanismos de articulación con la ciudadanía.

C. Articulación con el control interno

El ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo, conforme al artículo 61 del Decreto ley 403 de 2020 y el artículo 17 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, puede articularse también con el sistema de control interno de las entidades con el fin de que este sirva de insumo complementario a la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la República sobre aquellos hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos, contribuyendo a su vez a la armonización y eficacia del sistema de control interno de gestión.

Para el efecto, la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI y las contralorías delegadas generales y sectoriales pueden coordinar actividades para el intercambio de información con las unidades u oficinas de control interno y pueden consultar en línea los informes de evaluación del Sistema de Control Interno realizados por las oficinas o unidades de control interno a las que les aplica la Ley 87 de 29 de noviembre de 1993²⁹, reportados en el Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión –FURAG– o el que haga sus veces, mediante el mecanismo de consulta dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ahora bien, se debe indicar que el ejercicio de este mecanismo no implica que se desplacen las competencias constitucionales y legales de las oficinas de control interno de las entidades, las cuales deben continuar ejerciendo su función al interior de las mismas.

De otra parte, el Decreto Ley 403 de 2020 en su artículo 62 crea el Sistema de Alertas del Control Interno a cargo de la Contraloría General de la República, en el cual los jefes de control interno, o quienes hagan sus veces, deben reportar aquellos hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se evidencie un riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos, sirviendo este de insumo para la priorización y focalización en el ejercicio de la vigilancia y seguimiento permanente en el marco del control concomitante y preventivo

Aunado a lo anterior, mediante este mecanismo la Contraloría General de la República puede alertar a las oficinas o unidades de

29 *Diario Oficial*, n.º 41.120, de 29 de noviembre de 1993, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1629910>].

control interno de aquellas situaciones que denoten posible riesgo o pérdida de recursos públicos con el fin de que focalicen el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, se señala que el sistema de alertas de control interno puede ser consultado por la Presidencia de la República a través de la Secretaria de Transparencia y por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por otra parte, en los artículos 18 a 21 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020 se dispuso lo pertinente frente al sistema de alertas del control interno, el cual es administrado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana con el apoyo de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República.

Estas alertas que efectúen los jefes de las unidades u oficinas de control interno consisten en un reporte sucinto y documentado sobre posibles actos de corrupción, irregularidades o demás circunstancias en las que se detecte riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos que hayan encontrado en ejercicio de sus funciones. Para el efecto, dichos reporte deben cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:

- Versar sobre objetos de control en desarrollo o ejecución, en cualquiera de sus etapas.
- Deben referirse a sujetos u objetos de control cuya vigilancia y control corresponda a la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta el origen de los recursos.
- Deben incluir las razones o fundamentos de hecho o derecho por los que se considera se genera un riesgo.
- Debe indicar las acciones adoptadas en forma previa por la unidad u oficina de control interno con ocasión del riesgo o situación reportada, en el ejercicio de sus funciones.

Como se puede observar, este mecanismo funciona en doble vía: tanto las alertas que pueda generarle la Contraloría General de la República a las oficinas de control interno, como estas en el reporte que hagan a través del sistema de alertas al máximo órgano de control fiscal.

D. Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión

El artículo 63 del Decreto ley 403 de 2020 señala que la Contraloría General de la República, de oficio o a solicitud del interesado, puede realizar, entre otras, las siguientes actividades de acompañamiento a los gestores fiscales en los procesos en curso que involucren recursos públicos:

- a) Asistir sin voz y sin voto en las instancias de planeación, asesoría y decisión sobre la gestión contractual.
- b) Asistir sin voz y sin voto en las demás instancias institucionales de toma de decisiones que involucren recursos públicos.

Ahora bien, el referido artículo dispone que es el Contralor General de la República o su delegado son los únicos que pueden autorizar el despliegue de este mecanismo, lo cual, es desarrollado por el artículo 24 de Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, estableciendo que le corresponde al Contralor General de la República y al Vicecontralor. Así mismo, el parágrafo de este artículo señala que las actividades de acompañamiento deben informarse al gestor fiscal y a las oficinas de control interno previo a su práctica.

Por su parte, en el artículo 64 del mencionado decreto ley se establecen los requisitos de la solicitud de acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión, la cual debe constar por escrito y cumplir los siguientes requisitos:

- a) Identificar con precisión el objeto de control fiscal sobre el cual versa la solicitud.
- b) Expresar las razones o circunstancias que sustentan la solicitud, así como el interés que le asiste en el asunto correspondiente, adjuntando los documentos que se consideren pertinentes.
- c) Los demás requisitos previstos en el ejercicio del derecho de petición.

En ese sentido, el artículo 22 de Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, establece que este mecanismo tiene por objeto preparar de manera fundada el accionar de vigilancia y control fiscal, con un carácter anticipatorio y preventivo, que le permita a la Contraloría General de la República incrementar su capacidad para identificar, conocer y valorar los riesgos asociados a la gestión pública, con el fin de contribuir a la recolección del acervo informativo pertinente para desplegar sus competencias en el marco del control fiscal concomitante y preventivo o para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo.

Así las cosas, se precisa en el artículo 24 de la resolución que Contralorías Generales y Sectoriales de la Contraloría General pueden:

- a) Asistir sin voz y sin voto en las instancias colegiadas o plurales de planeación, asesoría y decisión sobre la gestión contractual.
- b) Asistir sin voz y sin voto en las demás instancias institucionales colegiadas o plurales de toma de decisiones que involucren recursos públicos.

Es importante señalar que, conforme a la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, las contralorías delegadas generales y sectoriales no pueden manifestar su acuerdo, anuencia o validación en la forma en que se ejecutan los recursos, ni efectuar recomendaciones o sugerencias sobre el particular.

E. Acciones de especial seguimiento

Otro de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público en el marco del control fiscal concomitante y preventivo es el de las acciones de especial seguimiento, mediante las cuales, de conformidad con el artículo 65 del Decreto ley 403 de 2020, la Contraloría General de la República puede practicar visitas fiscales, incluidas visitas de campo, como también consultar fuentes de información; tomar muestras representativas; realizar encuestas, entrevistas o cualquier otro procedimiento técnico sobre objetos de control fiscal, que sea necesario para determinar riesgos de daño al patrimonio público.

En ese sentido, el Contralor General de la República en el artículo 23 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020 dispuso que las

contralorías generales y sectoriales pueden realizar las siguientes actividades sobre los procesos en curso que involucren recursos públicos:

- a) Practicar visitas para consultar fuentes de información, tomar muestras representativas o recibir directamente informaciones, opiniones y observaciones voluntarias del gestor fiscal o sus colaboradores sobre los hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.
- b) Practicar visitas para la revisión documental de los trámites y actuaciones en desarrollo.

F. Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación

Respecto al mecanismo de asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, el artículo 66 del Decreto ley 403 de 2020 establece que la Contraloría General de la República puede asistir cuando en ellas se discutan asuntos en los que estén involucrados recursos públicos para poner de presente la posición de la Contraloría General de la República, sin que la misma tenga carácter vinculante dentro de la audiencia o en posteriores ejercicios de vigilancia y control fiscal.

De otra parte, el artículo 25 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020 dispone que las contralorías delegadas generales y sectoriales, contando con autorización o acompañamiento de la Oficina Jurídica, pueden asistir con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación cuando se discutan asuntos que involucren recursos públicos.

Para tales efectos, según lo dispuesto en el párrafo del artículo 7.º de dicha resolución, en caso de que se advierta la pertinencia para asistir por parte la Contraloría General a la audiencia, debe contarse con la aprobación y/o acompañamiento de la Oficina Jurídica de esa entidad, previo agotamiento del trámite dispuesto en el artículo 26 de la mencionada resolución.

En ese sentido, conforme al artículo 26 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, las contralorías delegadas generales y sectoriales deben recibir, analizar y contestar las solicitudes de asistencia a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación y, en caso de que se considere pertinente asistir, deben elaborar un informe técnico para ser presentado a la Oficina Jurídica de la Contraloría General, el cual debe contener como mínimo la siguiente información:

- a) Identificación del asunto a conciliar y las partes involucradas;
- b) Procedencia de la conciliación para el caso concreto, entre otros, en razón del asunto y los términos de caducidad;
- c) Razones por las cuales amerita la asistencia a la audiencia de conciliación, en consideración al impacto económico, social o ambiental, y al riesgo de pérdida o afectación al patrimonio público involucrado en el asunto a conciliar; y
- d) Posición jurídica y técnica de la dependencia sobre el asunto sometido a conciliación.

Una vez aprobada la solicitud de asistencia a la audiencia de conciliación por parte de la Oficina Jurídica de la Contraloría General, la dependencia solicitante debe asistir a la respectiva audiencia pudiendo contar con el acompañamiento de la Oficina Jurídica, si esta última lo considera pertinente, así mismo la Oficina Jurídica puede informar del asunto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando considere que el asunto a conciliar es de trascendencia social o de alto impacto económico o ambiental para el Estado.

Es pertinente indicar que la Contraloría General de la República, al asistir a la audiencia de conciliación, solo tiene voz para argumentar la postura jurídica y/o técnica de dicha entidad, enfocado en la protección de los recursos públicos sin embargo, esta no tiene carácter vinculante y no compromete su posición en posteriores ejercicios de vigilancia y control fiscal³⁰.

G. Las demás que determine el Contralor General de la República

Frente a este último punto sobre los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público, se debe resaltar que el Decreto ley 403 de 2020 facultó al Contralor General de la República para determinar otros mecanismos de seguimiento permanente. En ese sentido, se deja abierta la posibilidad para que cuando así lo considere pertinente, conforme a las necesidades para dar respuesta oportuna e identificar riesgos de afectación o pérdida de recursos públicos, se establezcan nuevos mecanismos para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo.

VIII. FUNCIÓN DE ADVERTENCIA DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al comienzo de este acápite se destacó una pregunta relacionada con la forma en la que se materializa el control fiscal concomitante y preventivo, y en concreto, se dio respuesta al indicar que este se materializa con la emisión de una advertencia al gestor fiscal que formula el Contralor General frente a riesgos de afectación o pérdida de recursos públicos.

Ahora bien, previo a revisar las disposiciones constitucionales y legales vigentes en materia de esta función del Contralor General, es importante hacer mención que esta facultad en principio tuvo vigencia legal en el numeral 7 del artículo 5.º del Decreto 267 de 22 de febrero de 2000³¹ pero fue declarada inexecutable por la Corte Consti-

31 *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>]; IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE. *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos*, Bogotá, Legis, 2014, pp. 23 a 25. Sobre esta norma destaca GÓMEZ LEE que el numeral 7 del artículo 5.º del Decreto 267 de 2000 establecía "... una competencia adicional a las facultades de la CGR que solo debe aplicarse para situaciones especiales y que revistan tal gravedad, que dadas sus características connotan elementos de relevancia en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, la norma prescribe: Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer control posterior sobre los hechos así identificados". Así mismo, señalaba que dicha función consistía "... en indicarle a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal

tucional en sentencia C-103 de 2015. Al respecto, la Corte Constitucional expuso lo siguiente:

... Examinada la constitucionalidad del artículo 5.º, numeral 7, del Decreto 267 de 2000, a la luz de los cargos propuestos, la Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control³².

Pues bien, esta función tuvo consagración constitucional en el inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019, en el que dispuso que el control concomitante y preventivo se realiza en forma de advertencia al gestor fiscal y debe estar incluido en un sistema general de advertencia público y su ejercicio corresponde de manera exclusiva al Contralor General de la República.

en procesos anómalos u operaciones en ejecución, a fin de que esta tome las medidas pertinentes para evitar el menoscabo de los dineros públicos. Su carácter es técnico preventivo o proactivo, toda vez que su fin no es otro que señalar a la entidad fiscalizada que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización, y que por tanto ameritan la revisión por parte de la administración a fin de evitar un posible daño al erario”. De otra parte, resaltaba que dicha “función de advertencia no puede implicar en ningún caso una expresión del control previo sobre el manejo de los recursos del erario, toda vez que el ente fiscalizado tiene que limitarse a señalarle o indicarle a la entidad las posibles consecuencias que generarían los procesos adelantados por los gestores fiscales y que, según estudios preliminares realizados por el organismo fiscalizador, presentan irregularidades, las que de continuar eventualmente acarrearían graves perjuicios a los intereses patrimoniales del Estado”.

En línea con lo anterior, en el numeral 13 del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2.º del Acto Legislativo 04 de 2019, declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-140 de 2020 que ya se estudió en el primer acápite de este capítulo, adicionó la facultad constitucional y exclusiva del Contralor General de la República para generar una advertencia no vinculante a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos, de la existencia de un riesgo inminente de pérdida o afectación de los recursos del erario en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño y que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda.

Por otra parte, en los artículos 67 y 68 del Decreto ley 403 de 2020 se estableció que el control fiscal concomitante y preventivo se manifiesta mediante la emisión de una advertencia, de carácter no vinculante para el gestor fiscal, sobre el evento o riesgo identificado, sustentado en las facultades de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público en el marco del control concomitante y preventivo, sobre el evento o riesgo identificado que puede generar una pérdida o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. Lo anterior, con el propósito de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.

Para el efecto, el artículo 69 del Decreto ley 403 de 2020, la advertencia debe realizarse con base en alguno de los siguientes criterios: 1. Trascendencia social; 2. Alto impacto ambiental; y 3. Alta connotación económica.

Aunado a lo anterior, en los artículos 32 y 33 de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020 se reiteraron las anteriores disposiciones y en el artículo 34 se estableció el procedimiento al interior de la Contraloría General de la República para la emisión de la advertencia, así:

1. La Unidad de Reacción Inmediata con el visto bueno del Director de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata o las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, en el informe interno generado conforme a las reglas previstas en el presente acto administrativo, si se cumplen con criterios de excepcionalidad cualitativos y cuantitativos de trascendencia social, alto impacto ambiental o connotación económica, a través de la Oficina

Jurídica, pondrá a consideración del Contralor General de la República la emisión de la advertencia correspondiente.

2. En caso de considerar que se cumplen con los requisitos de excepcionalidad dispuestos en la ley y bajo criterios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia, la Oficina Jurídica proyectará la advertencia indicando el fundamento normativo de la competencia ejercida, la exposición sucinta de los hechos y la identificación del riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública y lo remitirá al Contralor General de la República para su aprobación y firma. En caso de no ser aprobado por el Contralor General de la República, se devolverá el informe correspondiente indicando que no se generará la advertencia solicitada o recomendada.

3. El pronunciamiento de advertencia se consignará en oficio que se le comunicará al gestor fiscal y a la unidad u oficina de control interno de la entidad respectiva y se remitirá a la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República para su registro en el Sistema General de Advertencia Público –SIGAP–.

4. Las dependencias competentes gestionarán la inclusión del objeto de control sobre el cual se efectuó la advertencia en el plan de vigilancia y control fiscal.

Respecto al Sistema General de Advertencia Público –SIGAP–, en el artículo 35 de la mencionada resolución se estableció que en el sistema se llevará un registro de las advertencias, una relatoría de estas y un banco de resultados positivos originados en las advertencias.

IX. TRÁMITE Y METODOLOGÍA APLICABLE PARA EL SEGUIMIENTO PERMANENTE

El despliegue de los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público en el marco del control fiscal concomitante y preventivo antes descritos, de conformidad con el artículo 29 de la Resolución

Organizacional n.º 0762 de 2020, inicia con la recepción y clasificación que realiza la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, para luego hacer reparto de las mismas y poner en conocimiento a las contralorías delegadas generales o sectoriales, bajo criterios de especialidad y materia del asunto, para que estas evalúen las solicitudes y determinen la pertinencia o no de desplegar alguno de los mecanismos de seguimiento permanente.

Para el efecto y teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los mecanismos, conforme al artículo 58 del Decreto ley 403 de 2020, su desarrollo se debe realizar en tres fases: 1. Fase de planeación; 2. Fase de ejecución; y 3. Fase de informe interno, las cuales se exponen a continuación:

- a) Fase de planeación, en donde se determinan las actividades de seguimiento a realizar, se fijan los hitos de ejecución de este, los objetivos, los resultados esperados, los criterios de éxito y los riesgos del proceso en cuestión.
- b) Fase de ejecución, en la que se aplican los procedimientos para obtener la información pertinente, se realizan el análisis de esta, se determinan los resultados previsibles y la efectividad de los controles a los riesgos identificados o de situaciones adversas no previstas.
- c) Fase de informe interno, en donde se presentan los hitos de gestión seleccionados, los riesgos identificados, los documentos de trabajo y soportes, las conclusiones y recomendaciones a la dependencia competente de la Contraloría General de la República, con el fin que sea sometido a consideración del Contralor General de la República.

En ese orden, para la fase de planeación en el artículo 6.º de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, el Contralor General de la República dispuso que, en caso de detectar en forma preliminar algún riesgo significativo o sistemático de afectación o pérdida de los recursos públicos identificados en las alertas tempranas, las denuncias, los informes de analítica, las solicitudes de acompañamiento de los interesados o de cualquier mecanismo de seguimiento permanente, el jefe de la Unidad de Reacción Inmediata, con el visto bueno del director de la DIARI, los contralores delegados generales o sectoriales, deben

elaborar y suscribir un documento de planeación que contenga como mínimo la siguiente información, según lo dispuesto en el artículo 7.º de la mencionada resolución:

- a) Objeto de control y el contexto de la gestión pública.
- b) Razones por las cuales los objetos de control en desarrollo o ejecución ameritan un monitoreo y seguimiento excepcional a través de los mecanismos de seguimiento permanente establecidos en el artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020.
- c) Actividades de seguimiento a realizar.
- d) Hitos de ejecución de las actividades de seguimiento.
- e) Objetivos.
- f) Resultados esperados.
- g) Criterios de éxito.
- h) Riesgos del proceso en cuestión.
- i) Identificación de indicadores preexistentes del objeto de control.
- j) Responsables del desarrollo, seguimiento y análisis al interior de la dependencia correspondiente.

Se debe recordar que para el mecanismo de acompañamiento se debe contar antes con la autorización del Contralor General de la República o del Vicecontralor, y para la asistencia de las audiencias de conciliación en el marco del control concomitante y preventivo la aprobación por parte de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.

Luego en la fase de ejecución, según el artículo 8.º de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, el jefe de la Unidad de Reacción Inmediata, los contralores delegados generales o sectoriales deben recolectar la información pertinente y realizar el análisis para determinar si se configura algún riesgo de afectación o pérdida de recursos públicos.

Conforme al artículo 9.º de la citada resolución, en caso de determinar que no se configura ningún riesgo o que existiendo, este desaparece, se concluye la actuación y se consigna en el informe interno; en este último caso, se deben registrar los beneficios del seguimiento adelantado. De otra parte, en caso de que el riesgo identificado se haya materializado, el informe elaborado constituye un insumo para priorizar ejercicios de vigilancia y control fiscal posterior dentro de la respectiva contraloría delegada.

Ahora bien, en caso de que el riesgo no se haya materializado y el objeto de control continúe en ejecución, si se cumplen con criterios de excepcionalidad cualitativos y cuantitativos de trascendencia social, alto impacto ambiental o connotación económica, el informe interno³³ se debe poner a consideración del Contralor General para que decida si emite o no una advertencia al gestor fiscal.

X. CONSIDERACIONES FINALES: RESULTADOS Y RETOS DEL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO

Una vez analizados los antecedentes del control fiscal en Colombia y la necesidad de la importante reforma constitucional que tuvo lugar en 2019 con la introducción del control fiscal concomitante y preventivo, se deben resaltar algunos de los resultados del ejercicio de este nuevo modelo de control fiscal que empezó su implementación con el Decreto ley 403 de 2020, el 16 de marzo en pleno inicio de pandemia causada por el Covid-19 y cuando a los pocos días se decretó el confinamiento obligatorio en todo el territorio nacional, y que ha tenido su desarrollo desde ese momento hasta hoy. Así mismo, exponer los retos del control fiscal concomitante y preventivo en el corto y mediano plazo.

33 Según el artículo 10.º de la Resolución Organizacional n.º 0762 de 2020, el informe interno debe contener la siguiente información: “a) Descripción de las actividades desarrolladas; b) Hitos de gestión analizados y la periodicidad de los mismos; c) Riesgos identificados; d) Documentos de trabajo, informes de avance, informes parciales y demás soportes; e) Relación del equipo de trabajo que desarrolló las actividades en la etapa de ejecución; f) Evaluación de los criterios de excepcionalidad cualitativos y cuantitativos de trascendencia social, alto impacto ambiental o connotación económica; g) Conclusiones y/o recomendaciones”.

XI. PRIMEROS RESULTADOS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID-19

Con apenas solo un mes de haberse expedido el Decreto ley 403 de 2020 que, como se expuso al inicio de este capítulo, desarrolló las diferentes materias del Acto Legislativo 04 de 2019, en especial lo relacionado con el control concomitante y preventivo, la Contraloría General de la República en el mes de abril de 2020 ya había logrado revisar en tiempo real en el inicio de la pandemia, cerca de 37.932 contratos suscritos en todos los órdenes de la administración pública entre el 10 de marzo y el 5 de abril, de los cuales 7.756 se relacionaban con recursos destinados a la emergencia, en los que se detectaron y alertaron presuntos sobrecostos en varios municipios, y que tuvo como efecto el ajuste en los contratos y la reducción en su valor³⁴.

De otra parte, la Contraloría General de la República reportó las actuaciones de vigilancia y control fiscal que se incorporaron en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, encaminadas a evaluar el uso de los recursos públicos destinados a atender la emergencia económica, social y ambiental decretada por el Gobierno Nacional causada por la pandemia del Covid-19, entre ellas, las actuaciones de seguimiento permanente al recurso público en el marco del control fiscal concomitante y preventivo.

En ese sentido, se destaca en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal de 2020, la inclusión de nueve ejercicios de seguimiento permanente respecto de recursos destinado a atender la emergencia, de las 60 actuaciones registradas, así:

34 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Control preventivo en contratos relacionados con la atención de la emergencia económica”, Bogotá, CGR, abril de 2020, disponible en [<https://issuu.com/cgr.clic/docs/resultados3>].

SECTOR	Actuación Especial de Fiscalización	Auditoría de Cumplimiento	Seguimiento permanente	Total general
CD AGROPECUARIO	1			1
CD EDUCACIÓN		2	3	5
CD INCLUSIÓN SOCIAL			2	2
CD INFRAESTRUCTURA			2	2
CD MEDIO AMBIENTE		1		1
CD TRABAJO		9	1	10
DIARI	32			32
UNIDAD REGALIAS	6		1	7
TOTAL GENERAL	39	12	9	60

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Actuaciones desarrolladas en el plan de vigilancia y control fiscal en el marco de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ambiental 2020-2021”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2472335/ACTUACIONES+DESARROLLADAS+EN+EL+PLAN+DE+VIGILANCIA+Y+CONTROL+FISCAL+EN+EL+MARCO+DE+LA+DECLARATORIA+DE+EMERGENCIA+ECONÓMICA%2C+SOCIAL+Y+AMBIENTAL.pdf/60f90e67-46e6-41c2-8de1-8814bac9f6ba>].

En el primer semestre de 2021 en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal la Contraloría General de la República adelantó cinco ejercicios de seguimiento permanente de 26 actuaciones de vigilancia y control fiscal que en total se registraron:

SECTOR	I SEMESTRE		Total I SEMESTRE
	Seguimiento Permanente	Auditoría de Cumplimiento	
CD AGROPECUARIO		1	1
CD EDUCACIÓN		19	19
CD GESTIÓN PÚBLICA	1	1	2
CD INCLUSIÓN SOCIAL	2		2
CD SALUD	1		1
CD TRABAJO	1		1
Total general	5	21	26

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Actuaciones desarrolladas en el plan de vigilancia y control fiscal en el marco de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ambiental 2020-2021”, cit.

En cuanto al segundo semestre de 2021, la Contraloría General de la República programó las siguientes actuaciones relacionadas con la vigilancia a los recursos destinados a la atención de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19, así:

SECTOR	II SEMESTRE		Total II SEMESTRE
	Seguimiento Permanente	Auditoría de Cumplimiento	
CD AGROPECUARIO			
CD EDUCACIÓN		36	36
CD GESTIÓN PÚBLICA			
CD INCLUSIÓN SOCIAL	1		1
CD SALUD	1		1
CD TRABAJO			
Total general	2	36	38

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Actuaciones desarrolladas en el plan de vigilancia y control fiscal en el marco de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ambiental 2020-2021”, cit.

XII. INFORME DE GESTIÓN 2020-2021 AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Según lo expuesto en el Informe de Gestión 2020-2021 presentado por la Contraloría General de la República al Congreso, en el marco del control fiscal concomitante y preventivo, se presentaron 291 alertas por valor de \$438.309 millones, de las cuales 274 estaban asociadas a contratos con presuntos sobrecostos en la atención de la emergencia causada por el Covid-19, así:

Alertas Modelo Sobrecostos COVID	274		Valor Alertas por Modelo (Millones)
Remisión	Numero	Valor	
Gerencias Departamentales	55	22.523,10	
Dependencias del Nivel Central CGR	55	95.133,40	
Unidad de Reacción Inmediata URI - DIARI CGR	109	72.827,40	
Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales	55	70.077,40	
Total, Alertas Sobrecostos			260.561,30
Alertas Modelo de Infraestructura 2020	13		
Contraloría Delegada Sector Infraestructura	7	107.713,70	
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías	3	34.024,80	
Unidad de Reacción Inmediata	3	26.679,90	
Total, Alertas Infraestructura			168.418,20
Alertas Contratación de Funcionamiento 2020	4		
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías	1	4.437,50	
Gerencias Departamentales	2	4.348,30	
Contraloría Territorial	1	543,9	
Total, Alertas Funcionamiento			9.329,7
Total, Alertas Recibidas por la URI	291		\$ 438.309,20

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Gestión 2020-2021, Bogotá, CGR, julio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2446732/Informe+de+gestión+2020+-+2021.pdf/6e52a55c-cc9e-40d7-a099-e207a6f29d09>].

Así mismo, en el mencionado informe la Contraloría General señala que en el período comprendido entre el 1.º de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2021, se realizaron 133 alertas tempranas por más de \$5,1 billones, así:

Modelo de Alerta	N° Alertas recibidas en URI	Valor (Millones)
Sobrecostos	3	2.642,0
Infraestructura	8	160.798,1
Contratación de funcionamiento	5	4.362,1
Programa Alimentación Escolar - PAE	4	13.000,9
Obras	91	4.393.432,4
Regalías	22	539.835
Total	133	5.114.070,5

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Gestión 2020-2021, cit.

Conforme al informe, de 133 alertas, 117 por más de \$4,9 billones se encuentran en evaluación por la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI de la Contraloría General de la República, así:

Acción de Control	Alertas	Valor (Millones)	Sujetos de Control	Sujetos de Control
Actuación Especial de Fiscalización	4	43.833,0	Gobernación de Santander, Fondo Adaptación, Electrohuila y Municipio de Santiago de Cali.	Gobernación de Santander, Fondo Adaptación, Electrohuila y Municipio de Santiago de Cali.
Seguimiento Permanente	91	4.393.432,4	Fondo Adaptación, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, FINDETER, Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Fondo Adaptación, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, FINDETER, Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Seguimiento Permanente coordinado con Regalías - DIARI	22	539.835	Gobernaciones y Alcaldías ejecutores de recursos del Sistema General de Regalías	Gobernaciones y Alcaldías ejecutores de recursos del Sistema General de Regalías
Totales	117	\$ 4.977.100,4		

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Gestión 2020-2021, cit.

Además, se destacan como casos emblemáticos tres proyectos ejecutados con recursos del Fondo de Adaptación registrando beneficios de control fiscal preventivo y concomitante por un valor aproximado de \$23.000 millones de pesos, según el informe.

XIII. PRIMERA ADVERTENCIA GENERADA EN EL MARCO DEL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO

El 26 de julio de 2021 el Contralor General de la República emitió la primera advertencia al gestor fiscal por los riesgos de afectación negativa a los intereses públicos en el marco del nuevo control fiscal concomitante y preventivo. Dicha advertencia de conocimiento público³⁵, se realizó al Ministerio de Minas y Energía, a la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME– y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG– frente a la convocatoria Pública UPME GN n.º 1-2020, la cual se derivó de un ejercicio de seguimiento permanente al recurso público adelantado por la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, presentada a consideración del Contralor General conforme a la metodología y trámite revisado en el segundo acápite de este capítulo.

En ese sentido, se destaca el primer pronunciamiento de advertencia ejercido bajo el criterio de excepcionalidad de connotación económica, con el fin de evitar que cualquier daño se materialice. Cabe recordar que dicha advertencia no es vinculante al gestor fiscal, por los riesgos que fueron identificados y que pueden generar una afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública relacionados, entre otros, con los efectos tarifarios a los usuarios, riesgos técnico-operativos, riesgos por infraestructura improductiva o riesgos regulatorios.

35 JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ. “Advertencia al gestor fiscal sobre riesgos de afectación negativa a los intereses públicos - convocatoria pública UPME gn n.º 01-2020, Proyecto de Construcción de la Regasificadora del Pacífico”, disponible en [<https://www.portafolio.co/uploads/files/2021/08/02/Informe%20Advertencia%20Fiscal%20Contraloria.PDF>].

XIV. RETOS DEL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO

Para concluir, es pertinente destacar que el modelo de control fiscal concomitante y preventivo ha dado sus primeros resultados en la protección del patrimonio público, que de seguro serán mayores en el futuro cuando se haya consolidado aún más su ejercicio, su reglamentación interna en la Contraloría General de la República, fruto de la experiencia adquirida y la curva de aprendizaje de sus primeros años de implementación, lo cual permitirá en el mediano y largo plazo alcanzar importantes logros para la vigilancia y el control fiscal.

Así las cosas, entre los retos que se pueden mencionar que se deberán tener en el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo, es la definición de los criterios cuantitativos y cualitativos para medir los beneficios de este tipo de control fiscal, así como el impacto que en materia económica, social y ambiental se genera tras el despliegue de los mecanismos de seguimiento permanente adelantados, así como de los resultados positivos de las advertencias que se hayan generado.

De otra parte, sería pertinente profundizar en el principio de valoración de costos ambientales y su estudio en el marco de ejercicios de control fiscal concomitante y preventivo que permitan determinar sin duda posibles riesgos de pérdida del patrimonio público o afectación de intereses públicos en materia medioambiental, de manera que puedan ser medibles y cuantificables para que puedan concretarse en advertencias al gestor fiscal de gran impacto, dada la relevancia de la materia y los recursos involucrados.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y lo expuesto en los acápites anteriores, se puede decir que el control fiscal concomitante y preventivo resulta ser una función pública que necesitaba con urgencia nuestro país, de cara a lo maleable y dúctil que resultan ser las formas en que se presenta la corrupción en perjuicio de los recursos públicos de todos los colombianos y sus mejores resultados estarán por venir y de seguro contribuirán a un mejor control y una mejor gestión de la administración en todos sus ordenes.

TABLA 1. Modificaciones que introdujo el Acto Legislativo 04 de 2019 a la Constitución Política de 1991

Constitución de 1991	Acto Legislativo 04 de 2019
<p>Artículo 267. 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.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p>	<p>Artículo 1.º.</p> <p>El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>“Artículo 267. <u>La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de 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.</u></p> <p><u>El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.</u></p>

<p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>	<p><u>El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.</u></p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye <u>el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal,</u> y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, <u>el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.</u></p> <p><u>El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.</u></p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización <u>y al cumplimiento de su misión constitucional.</u></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo <u>mayores de 45 días.</u></p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario <u>en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.</u></p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso <u>o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional,</u> en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos”.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales. 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. 	<p>Artículo 2.º</p> <p>El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades <u>descentralizadas territorialmente o por servicios</u>. 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes <u>públicos</u>. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, <u>para lo cual tendrá prelación</u>. 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.</p> <p>9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.</p> <p>10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley.</p> <p>Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.</p> <p>11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.</p> <p>12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.</p> <p>13. Las demás que señale la ley.</p> <p>Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.</p>	<p>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones <u>fiscales</u>, penales o disciplinarias contra quienes <u>presuntamente</u> hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.</p> <p>La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos <u>fiscales</u>, penales o disciplinarios.</p> <p>9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.</p> <p>10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera <u>de la entidad creados por ley.</u></p> <p>Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos <u>en ese ente de control.</u></p> <p>11. Presentar informes al <u>Congreso de la República</u> y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.</p> <p>12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; <u>y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.</u></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><u>13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.</u></p> <p><u>14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.</u></p> <p><u>15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.</u></p> <p><u>16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.</u></p> <p><u>17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.</u></p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio.

La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será, equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

<p>Artículo 271. Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente</p>	<p>Artículo 3.º</p> <p>El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 271. Los resultados de los <u>ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías</u> tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.</p>
<p>Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva:</p> <p>La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley; siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso:</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.</p> <p>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 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p>	<p>Artículo 4.º</p> <p>El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas <u>en forma concurrente con la Contraloría General de la República.</u></p> <p><u>La vigilancia</u> de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p><u>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</u></p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, <u>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.</u></p>

<p>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.</p> <p>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 el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.</p> <p>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.</p>	<p><u>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.</u></p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales <u>de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley</u>, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo <u>de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.</u></p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><u>Parágrafo transitorio 1.º. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio 2.º. En 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.”</u></p>
<p>Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p>	<p>Artículo 5.º.</p> <p>El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.</p> <p><u>Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</u></p>

	<p><u>No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</u></p> <p><u>La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. El período del Auditor dispuesto en el presente artículo, se aplicará quien sea elegido con posterioridad a la promulgación de este Acto Legislativo.</u></p> <p><u>Artículo 6° La Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales.</u></p> <p><u>Artículo 7.° Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 01 de 18 de junio de 1945, *Diario Oficial*, n.º 25.769, de 17 de febrero de 1945, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1824969>].

Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.080 de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de la República de Colombia*, *Gaceta Constitucional*, n.º 116, de 20 de julio de 1991, disponible en [<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Actuaciones desarrolladas en el plan de vigilancia y control fiscal en el marco de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ambiental 2020-2021”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2472335/ACTUACIONES+DESARROLLADAS+EN+EL+PLAN+DE+VIGILANCIA+Y+CONTROL+FISCAL+EN+EL+MARCO+DE+LA+DECLARATORIA+DE+EMERGENCIA+ECONÓMICA%2C+SOCIAL+Y+AMBIENTAL.pdf/60f90e67-46e6-41c2-8de1-8814bac9f6ba>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Control preventivo en contratos relacionados con la atención de la emergencia económica”, Bogotá, CGR, abril de 2020, disponible en [<https://issuu.com/cgr.clic/docs/resultados3>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Gestión 2020-2021, Bogotá, CGR, julio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2446732/Informe+de+gestión+2020+-+2021.pdf/6e52a55c-cc9e-40d7-a099-e207a6f29d09>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Organizacional n.º 0762 de 2 de junio de 2020, “Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la república”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452462/OGZ-0762-2020.pdf/8b14c8e8-bf03-4e1d-9fco-ca316dfd682a?version=1.0>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0078 del 21 de diciembre de 2020, “Por medio de la cual se adopta el procedimiento seguimiento permanente a los recursos públicos para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo”, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-EJE-0078-2020.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-EJE-0078-2020.PDF)].

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-623 de 25 de agosto de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>].

Sentencia C-716 de 3 de septiembre de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-716-02.htm>].

Sentencia C-338 de 4 de junio de 2014, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-338-14.htm>].

Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

Sentencia C-140 de 6 de mayo de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, 6 de mayo de 2020, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-140-20.htm>].

Decreto 911 de 23 de mayo de 1932, *Diario Oficial*, n.º 21.997, de 27 de mayo de 1932, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1188974>].

Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.568, de 9 de junio de 1976, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1191270>].

Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].

Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

Gaceta Constitucional n.º 27, de 26 de marzo de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3745>].

Gaceta Constitucional n.º 53, de 18 de abril de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>].

Gaceta Constitucional n.º 77, de 20 de mayo de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3781>].

Gaceta Constitucional n.º 109, de 27 de junio de 1991, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3759>].

Gaceta del Congreso, n.º 153, de 27 de marzo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_153.pdf].

Gaceta del Congreso, n.º 195, de 2 de abril de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_195.pdf].

Gaceta del Congreso, n.º 245, de 23 de abril de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_245.pdf].

Gaceta del Congreso, n.º 330, de 9 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_330.pdf].

Gaceta del Congreso, n.º 360, de 16 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_360.pdf].

Gaceta del Congreso, n.º 439, de 31 de mayo de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_439.pdf].

- Gaceta del Congreso*, n.º 507, de 10 de junio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_507.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 512, de 12 de junio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_512.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 676, de 30 de julio de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_676.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 743, de 7 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_743.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 769, de 22 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_769.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 799, de 27 de agosto de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_799.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 820, de 9 de septiembre de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_820.pdf].
- Gaceta del Congreso*, n.º 886, de 13 de septiembre de 2019, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_886.pdf].
- GÓMEZ BUITRAGO, JAIRO. *Gerencia pública y control fiscal*, 2.ª ed., Bogotá, Universidad del Rosario, 2017.
- GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO. *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos*, Bogotá, Legis, 2014.

- Ley 42 de 19 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].
- Ley 20 de 28 de abril de 1975, *Diario Oficial*, n.º 34.313 de 12 de mayo de 1975, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787037>].
- Ley 42 de 26 de enero de 1993, *Diario Oficial*, n.º 40.732 de 27 de enero de 1993, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788293>].
- Ley 87 de 29 de noviembre de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.120, de 29 de noviembre de 1993, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1629910>].
- Ley 610 de 15 de agosto de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.133 de 18 de agosto de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].
- Ley 1474 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.128 de 12 de julio de 2011, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].
- RUIZ RODRÍGUEZ, JULIÁN MAURICIO. “Advertencia al gestor fiscal sobre riesgos de afectación negativa a los intereses públicos - convocatoria pública UPME gn n.º 01-2020, Proyecto de Construcción de la Regasificadora del Pacífico”, disponible en [<https://www.portafolio.co/uploads/files/2021/08/02/Informe%20Advertencia%20Fiscal%20Contraloria.PDF>].

CAPÍTULO SEGUNDO

La fiscalización a los objetivos de desarrollo sostenible en Colombia

En septiembre de 2015, 193 países adoptaron la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, una agenda global cuyo objetivo es poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, agenda con la cual se pretende concluir lo iniciado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, ampliar su alcance y evitar repetir los errores cometidos en su implementación, que llevaron a que a 2015 no se cumplieran las metas establecidas en el año 2000 para ellos.

Dado que desde 2010 se advertía que varias de las metas de los ODM no se alcanzarían, se empezó a discutir sobre las medidas adicionales requeridas para avanzar en una agenda de desarrollo más allá de 2015, proceso en el que, entre otras cosas, se identificó la necesidad de la intervención de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS– en el seguimiento, control y evaluación de la implementación de la Agenda 2030 y de los ODS para impulsar el logro de las metas acordadas con un plazo previsto a 2030. Por esta razón, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI, por sus siglas en inglés–, en asocio con la Organización de las Naciones Unidas, estableció cuatro enfoques para la fiscalización de los ODS a partir de los

cuales las EFS pueden contribuir al logro de sus metas, y definió otras acciones a desarrollar para apoyar la labor de las EFS en este propósito.

En este capítulo se explica en qué consiste la fiscalización a los ODS y su aplicación en el país. Para tal fin, este escrito se divide en cuatro secciones. En la primera, se presenta una descripción de la Agenda 2030, de sus características y de sus principios. En la segunda, se explican los fundamentos y enfoques definidos por la INTOSAI para fiscalizar los ODS y algunas de las acciones a partir de las cuales esta ha promovido su implementación por parte de las EFS. En la tercera, se analiza la competencia de la Contraloría General de la República –CGR– para fiscalizar la implementación de los ODS en el país, se ilustra la aplicación de los enfoques para la fiscalización a los ODS de la INTOSAI en la CGR y se abordan algunas consideraciones sobre esta fiscalización en Colombia. En la cuarta sección se presentan las conclusiones.

I. LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 surge de la concurrencia de dos procesos ligados al desarrollo de los países que hasta 2013 andaban por separado, el primero, del ámbito del desarrollo social para la erradicación de la pobreza conocido como los Objetivos de Desarrollo del Milenio –odm– y el segundo es el del desarrollo sostenible, el cual se centra en la relación entre el desarrollo y el medio ambiente y que, aunque como concepto abarca las tres dimensiones del desarrollo (social, económica y ambiental), en la práctica ha enfatizado en la dimensión ambiental.

Fue durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 2013, tras reconocerse el vínculo entre la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, que se acordó tener un conjunto de objetivos y lanzar en 2014 las negociaciones pos 2015, las cuales se surtieron entre enero y julio de ese año y terminaron en septiembre con la adopción de una sola agenda de desarrollo denominada Agenda 2030, la cual sintetiza los aportes de los ya citados, proceso social –ODM– y proceso ambiental (desarrollo sostenible).

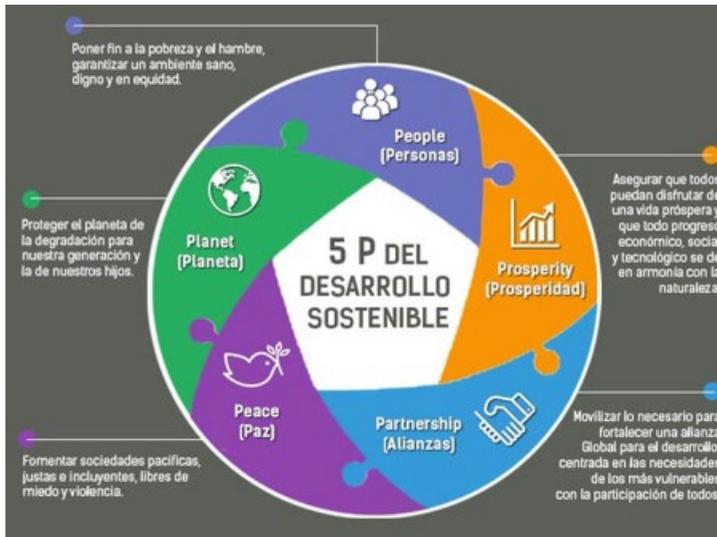
En este contexto, cabe preguntarse sobre qué es la Agenda 2030, cuáles son sus características y qué principios la rigen, aspectos que se describen a continuación.

A. ¿Qué es?

La Agenda 2030 es un plan de acción adoptado por 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, los cuales se comprometieron, en un marco de paz y de prosperidad, a optar por un crecimiento económico sostenido, integrador e incluyente y por la protección del medio ambiente, con el objetivo de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y la prosperidad para todas las personas. Así, se trata de una agenda de índole mundial, prevista para ser implementada entre el 1.º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2030. Se trata del derrotero de un nuevo paradigma de desarrollo que pone en el centro los derechos de las personas y aborda los principales desafíos sociales, económicos y ambientales, hoja de ruta cuya implementación está a cargo de los Gobiernos nacionales, pero con la participación de las diferentes partes interesadas, el sector privado y la sociedad en general.

B. ¿Cuáles son sus características?

1. *La Agenda 2030 está estructurada en torno a cinco esferas.* En la Resolución A/RES/70/1³⁶ se presentan las cinco esferas: *personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas*, conocidas como 5P, por sus términos en inglés, como “de importancia crítica para la humanidad y el planeta”. La esfera de las *personas*, ligada a la dimensión social y al propósito de la concreción de los derechos humanos; la esfera del *planeta* relacionada con la dimensión ambiental y al compromiso de la protección del medio ambiente; la esfera de la *prosperidad* vinculada a la dimensión económica y a la finalidad de un crecimiento económico sostenido, integrado y sostenible; la esfera de la *paz* que busca propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas y sin temor ni violencia; y la esfera de las *alianzas* que promueve la colaboración de todos los países, partes interesadas y personas, para renovar la solidaridad mundial ante las necesidades de los pobres y vulnerables.

GRÁFICO 1. Las cinco esferas de la Agenda 2030

Fuente: Perú sostenible, Tweet disponible en [https://twitter.com/_perusostenible/status/819203590321479681?lang=el].

2. *La Agenda 2030 es una agenda de desarrollo.* De acuerdo con el Instituto de las Naciones Unidas para la formación e investigación – UNITAR, por sus siglas en inglés³⁷, una verdadera agenda de desarrollo requiere de una visión con principios, de un marco de resultados (objetivos y metas), una estrategia de implementación y un marco de revisión, elementos que fueron debatidos en las negociaciones pos 2015 para configurar la Agenda 2030 como una agenda universal, a diferencia de los ODM que, a pesar de ser universales, solo son un marco de resultados, dado que estos no pretendían ser una agenda de desarrollo.

37 En el curso “Introducción a la Agenda 2030: Una Nueva Agenda para un mundo sostenible”, curso abierto en línea, 2019, ver información disponible en [<https://www.unitar.org/event/es/full-catalog/mooc-introducción-la-agenda-2030-una-nueva-agenda-para-un-mundo-sostenible-2020-1a-ed>].

GRÁFICO 2. Componentes de la Agenda 2030

Fuente: UN-KSC INTOSAI-IDI. Programa Auditando los ODS.

En efecto, la Resolución A/RES/70/1 recién citada, hace explícita la visión de futuro de los Estados miembros de un mundo sin pobreza, sin desigualdad y sin afectaciones al medio ambiente, ratifica los principios de las grandes conferencias y cumbres en materia de derechos humanos, de desarrollo sostenible, desarrollo social y sobre los países menos desarrollados.

El marco de resultados lo constituyen los objetivos y metas definidos en la Resolución A/RES/70/1. Además, la Agenda incluye los medios de implementación para poder llevarla a la práctica y garantizar su realización, aspecto novedoso no contemplado para los ODM, las cuales se identifican por ser las metas numérico alfabéticas que aparecen para cada ODS, y cuya importancia es la misma que la de las otras metas. Por último, se estableció el compromiso de realizar un seguimiento y examen sistemáticos de los progresos de los ODS a nivel nacional, regional y mundial, que fomente la rendición de cuentas a los ciudadanos, para lo que se definieron los indicadores plasmados en la Resolución A/RES/71/313³⁸.

Las siguientes características de la Agenda 2030 se derivan de cada uno de estos elementos.

38 Naciones Unidas. “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, Asamblea General, 6 de julio de 2017, disponible en [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/207/67/PDF/N1720767.pdf?OpenElement>].

3. *La Agenda 2030 es ambiciosa (visión)*. Porque pasa de ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores que tenían los ODM a 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores, a través de los cuales se medirán sus resultados sobre temáticas que fueron identificadas y consensuadas como las más relevantes del desarrollo de cualquier país, que van más allá de los aspectos a los que se limitaron los ODM, que requieren de la participación y el compromiso de toda la sociedad en su conjunto y de la cooperación de la comunidad internacional, lo que deja en claro que su implementación no es responsabilidad exclusiva de los Gobiernos nacionales.

4. *La Agenda 2030 es transformativa (visión)*. Desde el nombre de la misma, se declara que su aspiración es “transformar nuestro mundo”, entendido el término “transformar” como la acción de hacer que algunas cosas cambien, pero sin alterar todas sus características esenciales, por lo que dicha transformación no sería total (reforma unas cosas y mantiene otras). Al respecto, una de las críticas a la agenda es que no incluye aspectos sobre la cultura.

Algunas de las aspiraciones de cambio que se declaran en la agenda son: a tener un mundo equitativo, justo, tolerante, abierto e inclusivo, en el que las necesidades de los más vulnerables sean atendidas; un mundo sin temor ni violencia, sin pobreza, enfermedades ni privaciones, donde las personas puedan prosperar; un mundo donde se respeten los derechos humanos y la dignidad de todas las personas, el Estado de derecho, la justicia, la igualdad, sin discriminación y con igualdad de oportunidades para que la prosperidad sea compartida. Un mundo con formas sostenibles de consumo, producción y utilización de los recursos naturales, donde las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes.

La Agenda enfatiza, como aspectos esenciales del desarrollo sostenible, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible de todos los países, en la democracia, la buena gobernanza, el Estado de derecho y un entorno nacional e internacional, en el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; afirma que busca retomar y completar la tarea de los ODM y la concreción de los derechos humanos de todas las personas y de la igualdad de género y el empoderamiento de toda mujer y niña. Así, se reitera que se centra en las personas y gira en torno a las esferas referidas; e insta a tomar medidas urgentes y enérgicas que lleven al mundo a la sostenibilidad y resiliencia.

5. *La Agenda 2030 es un plan de acción amplio.* Esta cubre los aspectos sobre los que se llegó al consenso de ser los más relevantes en el desarrollo de un país y que se tradujeron en los ODS: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

GRÁFICO 3. Los objetivos de desarrollo sostenible



Fuente: NACIONES UNIDAS. Agenda 2030, disponible en [<https://nacionesunidas.org.co/onu-colombia/agenda-2030/>].

Cinco de los ODS (1, 2, 3, 4 y 5) se ubican en la esfera de las *personas* y por lo tanto corresponde a la dimensión social; otros cinco ODS (7, 8, 9, 10 y 11) se ubican en la esfera de la *prosperidad* y aportan a la dimensión económica; otros cinco ODS (8, 12, 13, 14 y 15) se ubican en la esfera del *planeta* y contribuye a la dimensión ambiental; el ODS 16 hace parte de la esfera de la *paz* y el ODS 17 a la esfera de las *alianzas*. De esta manera, la Agenda 2030 constituye un plan de acción *integrado* al involucrar las tres dimensiones del desarrollo y *equilibrado* porque define igual número de ODS a cada una de las tres dimensiones.

GRÁFICO 4. ODS correspondientes a cada esfera de la Agenda 2030

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD–. Agenda 2030 igualdad de género para no dejar a nadie atrás, 2016, disponible en [<https://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/la-agenda-post-2015>].

Al respecto, menciona UNITAR³⁹ que, aunque el concepto de desarrollo sostenible se acuñó en 1987 como el “desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, erróneamente se ha entendido que se centra en la protección medioambiental. La Agenda 2030 exige reforzar las compensaciones entre las tres dimensiones tradicionales y gestionar los efectos negativos entre ellas (*trade off*) y, al estar basada en las cinco esferas ya referidas, va más allá de las tres dimensiones tradicionales, lo que requiere generar nuevos enfoques para completar la tarea de los ODM y para abordar los nuevos desafíos.

39 “Introducción a la Agenda 2030: Una nueva Agenda para un mundo sostenible”, cit.

GRÁFICO 5. Equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo de la Agenda 2030

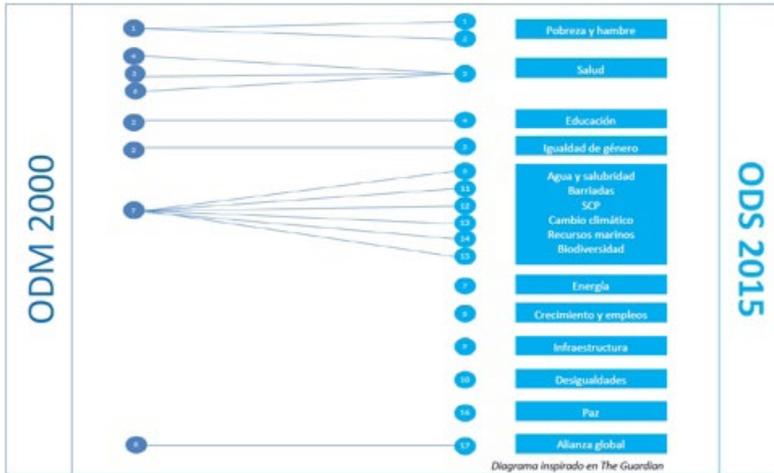


Fuente: UN-KSC INTOSAI-IDI. Programa Auditando los ODS.

Para alcanzar tal integración y equilibrio de las dimensiones del desarrollo, a partir de los ODM se crearon ODS que los abarcaran y los ODS 7, 8, 9, 10 y 16 que no provienen de los ODM.

Del ODM 1 se derivan los ODS 1 y 2; el ODS 3 abarca los ODM 4, 5 y 6; el ODS 4 abarca el ODM 2; el ODM 3 corresponde al ODS 5; del ODM 7 se desprenden los ODS 6, 11, 12, 13, 14 y 15; y el ODM 8 corresponde al ODS 17.

Los ODM eran: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

GRÁFICO 6. Ampliación de los ODM a los ODS

Fuente: UN-KSC INTOSAI-IDI. Programa Auditando los ODS.

6. La Agenda 2030 es *voluntaria*. La Agenda no tiene carácter vinculante, puede ser adoptada de manera libre por parte de los Gobiernos de los Estados miembro de la ONU. Sin embargo, bastantes fuentes de financiación, de cooperación internacional y de asistencia técnica suelen incluir la implementación de los ODS como criterio de priorización de proyectos, de manera que, aunque sea voluntaria, se ejerce una presión institucional y social al implicar la planeación nacional de los países por el alcance de la Agenda y las temáticas que aborda.

II. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS QUE LA RIGEN?

1. *Universalidad*. Se basa en principios, valores y normas universales aplicables en todos los países (desarrollados y en desarrollo), contextos, circunstancias y en todo momento.
2. *Derechos humanos*. Los ODS “buscan realizar los derechos humanos de todos”. Varias metas se refieren a derechos específicos y a la igualdad de acceso para todos a los servicios públicos, cobertura universal de salud, educación gratuita, equitativa y de calidad, entre otros.

TABLA 2. Derechos humanos relacionados con cada Objetivo de Desarrollo Sostenible

Derechos humanos	Objetivo de desarrollo sostenible –ods–
Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25) Derecho a la seguridad social (art. 22)	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Derecho a una alimentación adecuada (art. 25) Cooperación Internacional (art. 28)	2. Poner fin al hambre, la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Derecho a la vida (art. 3.º) Derecho a la salud (art. 25) Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación (art. 27)	3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
Derecho a la educación (art. 26) Cooperación internacional (art. 28)	4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)	5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.
Derecho a la salud (art. 25)	6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25) Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación (art. 27)	7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 23) Prohibición de la esclavitud, trabajo forzoso y trata de personas (art. 4.º)	8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Derecho de acceso a la información (art. 19)	9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación (art. 27)	
Derecho a una vivienda adecuada, incluso el terreno y los recursos (art. 25)	
Derecho a la igualdad y no discriminación (art. 3.º)	10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
Derecho a participar en los asuntos públicos (art. 21)	
Derecho a la seguridad social (art. 22)	
Derecho a una vivienda adecuada, incluso el terreno y los recursos (art. 25)	11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Derecho a participar en la vida cultural (art. 25)	
Derecho a la salud (art. 25)	12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Derecho a una alimentación adecuada (art. 25)	
Derecho al agua potable (art. 25)	
Derecho a la salud (art.25)	13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
Derecho a una alimentación adecuada (art. 25)	
Derecho al agua potable (art. 25)	
Derecho a la salud (art. 25)	14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Derecho a una alimentación adecuada (art. 25)	
Derecho al agua potable (art. 25)	

Derecho a la salud (art. 25)	15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad.
Derecho a una alimentación adecuada (art. 25)	
Derecho al agua potable (art. 25)	
Derecho a la vida, libertad y seguridad (art. 3.º)	16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
Derecho a la protección contra la tortura (art. 5.º)	
Derecho al acceso a la justicia y al debido proceso (arts. 8.º y 10.º)	
Derecho a la personalidad jurídica (art. 6.º)	
Derecho a participar en los asuntos públicos (art. 21)	
Derecho de acceso a la información (art. 19)	
Derecho al desarrollo y a la cooperación internacional (art. 28)	17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de su aplicación (art. 27)	
Derecho a la vida privada (art. 12)	

3. *Apropiación nacional.* Los ODS son objetivos globales que deben ser adaptados al ámbito nacional y cada país debe definir metas nacionales basadas en prioridades nacionales.

4. *Integrada.* La Agenda es global e interconectada en todas sus dimensiones y a todos los niveles: entre metas, países y niveles global, regional, nacional y sub nacional.

III. LA FISCALIZACIÓN A LOS ODS COMO PRIORIDAD DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

La Agenda 2030, al tratarse de un plan de acción complejo, exige formas de fiscalización distintas a las que tradicionalmente emplean las EFS. Así lo ha entendido la INTOSAI, que en asocio con la Organización de las Naciones Unidas, definió en diciembre de 2016 unos derroteros para la fiscalización de esta agenda global, como la expresión del compromiso de los órganos de control externo de contribuir al logro de los ODS.

En esta parte se presentan los compromisos realizados por la INTOSAI en materia de fiscalización a los ODS, se expone el sustento en el que se fundamenta dicha fiscalización por parte de las EFS y se explican los enfoques definidos por dicho organismo internacional para tal fin, ilustrando además su aplicación con las principales iniciativas que se han promovido al respecto en diferentes regiones de la INTOSAI, incluida la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–, y en algunas de las cuales ha participado la CGR al ser miembro de dicho organismo regional.

IV. COMPROMISOS DE LA INTOSAI EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN A LOS ODS

Un año después de aprobada la Agenda 2030, en el marco del XXII Congreso de la INTOSAI International Congress of Supreme Audit Institutions –INCOSAI– celebrado en Emiratos Árabes Unidos en diciembre de 2016, incluyeron en su Declaración como aspectos clave del evento y que guiarán a la INTOSAI en los próximos años, la contribución de las EFS a través de sus auditorías independientes a la Agenda 2030 al ser estas una voz calificada a nivel global, regional y subregional, lo que convierte esto en una oportunidad para profundizar el fortalecimiento de colaboración con las Naciones Unidas.

La Declaración de Abu Dabi⁴⁰ contiene una sección específica sobre la fiscalización a la Agenda 2030, en la que se indica como de importancia e interés la realización de auditorías y revisiones sobre los

40 NACIONES UNIDAS. 18.º Conferencia General, Industria 2030-Innovar. Vincular. Transformar nuestro futuro, Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, 3 a 7 de noviembre de 2019, disponible en [https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-10/Abu_Dhabi_Declaration_SP_v.5.pdf].

ODS, basados en cuatro enfoques definidos en el Plan Estratégico de la INTOSAI (los cuales se explican más adelante) y la recopilación de resultados de las EFS al respecto, para hacer de este organismo una voz autorizada sobre los desafíos de adaptar e implementar esta agenda global y en el reporte de su progreso⁴¹.

La Declaración además previó mantener informadas a las EFS sobre enfoques, metodologías y resultados en auditoría a los ODS para comprometerlas y motivarlas a realizar una labor eficaz al respecto y proveer a las partes internacionales interesadas información sobre auditorías y rendición de cuentas en ODS basadas en el trabajo individual y colectivo de las EFS. También definió crear un grupo de expertos internos y externos (comunidad de práctica) a cargo de supervisar el desarrollo y la aplicación de los marcos y de adoptar métodos de trabajo ágiles y receptivos, que involucre a las entidades de trabajo de la INTOSAI y a otros recursos.

Los objetivos que se le asignaron al grupo de expertos hasta el XXIII INCOSAI en 2019 son: 1. Desarrollar y entregar marcos para implementar los cuatro enfoques y un mecanismo para monitorear los avances y recoger la información; 2. Apoyar la generación de información de alta calidad sobre ODS mediante esos marcos y su intercambio entre las EFS; y 3. Garantizar las relaciones eficaces con la ONU y otros socios externos, incluyendo informes accesibles de alto valor informativo y maximizar el valor de simposios INTOSAI/UN sobre el tema.

La INTOSAI se fijó como objetivo “apoyar a las EFS a contribuir de forma decisiva al éxito de la Agenda 2030, y así ayudar a mejorar la vida de los ciudadanos en todo el mundo”⁴². Es en este punto donde concurren la Agenda 2030, centrada en las personas, con el beneficio y valor de las EFS frente a la vida de los ciudadanos de que trata la ISSAI 12 (ahora INTOSAI P-12⁴³), norma elevada al nivel de principios

41 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Abu Dabi, XII INCOSAI, diciembre de 2016, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2016_Abu_Dhabi_Declaration/SP_AbuDhabiDeclaration.pdf], p. 2.

42 Ídem.

43 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>].

básicos de las EFS y uno de los principales fundamentos que sustenta la fiscalización de los ODS, entre otros.

V. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA FISCALIZACIÓN A LOS ODS POR PARTE DE LAS EFS

En este punto se presentan los principales fundamentos que justifican la fiscalización a los ODS por parte de las EFS y a partir de los cuales la INTOSAI, mediante simposios realizados de manera conjunta con la ONU y de sus congresos, ha emitido lineamientos que esbozan las nuevas formas de la fiscalización del futuro. Esto es, una fiscalización de mayor impacto: 1. Orientada al beneficio y el valor de las EFS en la vida de los ciudadanos; 2. Que evalúe el avance de las metas de desarrollo nacional (de políticas públicas); 3. Basada en los avances tecnológicos; y 4. Apoyada en la participación ciudadana y en múltiples partes interesadas.

1. *Fiscalización orientada al beneficio y valor de las EFS en la vida de los ciudadanos.* La INTOSAI, como parte del marco de pronunciamientos profesionales que ha desarrollado para guiar la labor de las EFS, emitió el documento INTOSAI P-12, que integra el nivel de principios básicos para la fiscalización.

La INTOSAI P-12 enfatiza en que la fiscalización del sector público debe redundar en la vida de los ciudadanos y destaca su rol en los sistemas democráticos, al promover la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública, llevando a los responsables del erario a tomar mejores decisiones sobre cómo utilizarlo y a la ciudadanía a pedirles cuentas, por ser representantes electos para ejercer la voluntad de la población, al ser un riesgo la inadecuada administración y el uso del poder y de los recursos lo que mina la confianza ciudadana, base del sistema democrático⁴⁴.

Agrega el preámbulo que una EFS independiente, eficaz, creíble y que actúa en interés general adquiere relevancia para los ciudadanos,

44 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 300. Principios fundamentales de la auditoría de desempeño”, Viena, INTOSAI, 2013, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_es.pdf], p. 5.

el parlamento y otras partes interesadas, al responder a sus expectativas y a los retos y riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que se realiza la fiscalización, para lo que las EFS deben mantener un diálogo eficaz con todos los actores sobre cómo su trabajo facilita mejoras en el sector público, al ser una fuente creíble de conocimiento objetivo e independiente que apoya tales cambios favorables⁴⁵.

Afirma que para cumplir sus funciones y dar valor a los ciudadanos, las EFS deben ser dignas de confianza, para lo cual deben ser creíbles, competentes e independientes y rendir cuentas de sus acciones, es decir, ser instituciones modelo, que den ejemplo con su proceder⁴⁶.

Por último, resalta el Preámbulo del INTOSAI P-12 que la labor de las EFS debe redundar en un cambio favorable en la vida de las personas, es decir, que la fiscalización debe centrarse en las personas, aspecto en el que confluyen con la Agenda 2030, es lógico que al ser las personas el centro de esta agenda global, su fiscalización también debe enfocarse en ellas, no en cualquier aspecto, sino en la concreción de sus derechos humanos –DDHH–.

El fiscalizar los ODS con énfasis en el Enfoque Basado en Derechos Humanos –EBDH–, según la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–⁴⁷, busca promover la realización de dichos derechos, sobre todo, de los grupos más vulnerables, al instar a la adopción de un modelo de desarrollo enfocado en las personas, más sustentable y equitativo para todos⁴⁸. Esto exige de las EFS entender el objetivo general y los resultados esperados de la Agenda 2030 de lograr frutos palpables en la vida de las personas y asumir que la fiscalización debe ayudar a garantizar los DDHH, con una continua revisión de la implementación de los ODS y de los procesos de compensación, reparación, restitución y dignificación, cuando estos son vulnerados.

45 Ibid., p. 6.

46 Ídem.

47 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. “Tema Técnico 2: Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Propuesta Inicial y Documento Guía”, junio de 2017, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/01-Propuesta-Inicial-y-Documento-Gui%CC%81a.pdf>].

48 INTOSAI–. “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, cit., principio 2 y numerales 5 y 6 del principio 5.

Así, la fiscalización a los ODS bajo el EBDH requiere conocer el significado de cada derecho y las variables que inciden en su ejercicio (Cuadro 2)⁴⁹; si la integración de los DDHH en la intervención se refiere a: derechos civiles y políticos y/o a derechos económicos, sociales y culturales; el contexto y la situación de DDHH antes y después de la intervención; la existencia de una línea base y posterior evaluación; la formulación de indicadores específicos pertinentes; los efectos en los DDHH de toda acción; la participación de la población en las iniciativas, los resultados específicos y el seguimiento y evaluación⁵⁰.

TABLA 3. Categorías de los derechos humanos y preguntas relacionadas

Categoría	Parámetros	Preguntas
Disponibilidad	Establecimientos, recursos, insumos, programas, proyectos, bienes o servicios para el logro del derecho	¿Qué bienes y servicios deben estar disponibles para poder desarrollar acciones relacionadas con el derecho?
Accesibilidad	No discriminación en la prestación de servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o religioso a los servicios	¿Tienen todas las personas acceso a los bienes y servicios necesarios?
Aceptabilidad	Si los servicios responden a los valores de los usuarios, satisfacción que manifiestan con el servicio y son de su confianza	¿La comunidad acepta esos bienes y servicios?
Calidad	No solo la calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones, sino la calidad humana, en tanto satisface las expectativas de quien recibe el servicio	¿Los bienes y servicios tienen calidad adecuada?

49 AMELIA FERNÁNDEZ JUAN, CARMEN BORJA SEGADÉ, PALOMA GARCÍA VARELA y RICHARD HIDALGO LORITE. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*, Madrid, ISI Argonauta, 2010, disponible en [<https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPO%20+%20logo%20AECID.pdf>], pp. 24 y 35.

50 MIKEL BERRAONDO y ASIER MARTÍNEZ DE BRINGAS. *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, Pamplona, Navarra, Instituto Promoción Estudios Sociales –IPES–, 2011, disponible en [<http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhhm-oo-repensar.pdf>], p. 95.

Sostenibilidad	Continuidad en el tiempo al monitorear la compatibilidad de la estructura y el funcionamiento propuesto en una iniciativa con los valores culturales y éticos del grupo involucrado y de la sociedad, lo que la hace aceptable por esas comunidades, actores u organizaciones	¿Las acciones que se ejecutan pueden mantenerse en el tiempo?
Participación	Intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales	¿Participa la población en el diseño, la ejecución, gestión y el seguimiento de los bienes y servicios?

Adaptado de FERNÁNDEZ JUAN, BORJA SEGADE, GARCÍA VARELA e HIDALGO LORITE. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*, cit., p. 24.

Además, debe evaluar el efecto del EBDH en el empoderamiento y la participación efectiva de los titulares de derechos; las capacidades de los titulares de deberes para respetar, proteger y cumplir los DDHH; los resultados obtenidos sobre todo, en los más vulnerables; los efectos no previstos de la intervención sobre DDHH; la apropiación del proceso y de los resultados por los titulares de derechos y los titulares de deberes y de la sostenibilidad de la intervención; el riesgo de retroceso; y la eficiencia del seguimiento y ajuste⁵¹.

Esta fiscalización debe determinar: 1. El compromiso de las partes responsables frente a los DDHH; 2. Sus esfuerzos para materializar ese compromiso; y 3. Los resultados en el tiempo al respecto, aplicando indicadores estructurales, de proceso y de resultados e instrumentos para detectar prácticas de inequidad, discriminación y/o injusticia y promover mejoras para “no dejar a nadie atrás”. Además, por la indivisibilidad e interdependencia de los ODS y la visión integral de derechos del EBDH, esta fiscalización debe prever que la concreción de un derecho humano depende de la de otros derechos, la intervención de varios sectores y la incorporación de principios comunes de los DDHH (igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas) y de los valores universales de igualdad, justicia y seguridad.

La fiscalización a los ODS es útil para proveer información a las instituciones y funcionarios del Gobierno sobre cómo la implemen-

51 OLACEFS. “Tema Técnico 2: Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Propuesta Inicial y Documento Guía”, cit.

tación de las políticas, normas y presupuestos para ODS inciden en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población y al identificar aspectos a mejorar, puede ayudar a prevenir que esos derechos se vulneren y los efectos fiscales que se pueden derivar para los Estados por concepto de compensación, reparación o restitución, exige además a las EFS revisar que existan datos para hacer el seguimiento a los avances de las políticas públicas nacionales y promover así que se asignen responsabilidades y se exijan resultados a las partes involucradas⁵².

2. *Fiscalización al avance de las metas de desarrollo nacional*. El numeral 5 del Principio 7 del INTOSAI P-12 establece que las EFS

deben colaborar dentro de la INTOSAI y con otras organizaciones profesionales pertinentes, con el fin de promover la función de la comunidad de las EFS para afrontar problemas globales relacionados con la fiscalización, la contabilidad y la rendición de cuentas del sector público.

La fiscalización a la implementación de los ODS es uno de esos problemas globales que la comunidad de EFS de la INTOSAI ha decidido afrontar para incidir en la vida de las personas, lo que implica auditar la transversalización del nuevo paradigma de desarrollo, los ODS, que prevé la adaptación de 196 metas globales como metas de desarrollo nacional.

Esto supone un reto, porque implica políticas públicas caracterizadas por: 1. Su *articulación horizontal* (entre sectores) que genere sinergias y evite impactos no deseados entre políticas; facilite la gestión presupuestal en forma conjunta y la evaluación del impacto cruzado de las políticas; 2. Su *articulación vertical* en toda la administración pública (nacional, intermedia y local), donde el nivel subnacional abandere la creación de soluciones adaptadas al territorio y a poblaciones específicas y aumente sus capacidades para abordar los retos del desarrollo, como erradicar la exclusión; 3. Estructuras, políticas y herramientas que con cobertura, calidad y especificidad adecuadas aborden las prioridades y necesidades según el *ciclo de vida* de las per-

sonas y las familias, para garantizar su protección, atención y cuidados en cada etapa (primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, embarazo y vejez) y contexto en que viven las personas; y 4. La *participación ciudadana* para que esta empoderada, impulse el cambio frente a sus derechos y el acceso a bienes públicos⁵³. Así, se trata que las EFS fiscalicen la aplicación del principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible –CPDS–⁵⁴, incluido por la ONU en los ODM y en los ODS, por el cual los Estados deben promover la transversalización de este paradigma de desarrollo en toda acción de Gobierno de cada país y desarrollar con otros Estados medios para gestionar estos desafíos globales en forma cooperativa. Para ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– plantea que implementar el CPDS implica la coherencia entre: 1. Objetivos globales y contextos nacionales; 2. Agendas y procesos internacionales; 3. Políticas económicas, sociales y ambientales; 4. Distintas fuentes de financiación (pública, privada, interna, externa); y 5. Diversas actividades de actores y grupos de interés⁵⁵. Tal complejidad también exige a las EFS actuar de manera cooperativa, en la generación de nuevos enfoques de fiscalización que superen la auditoría tradicional y avancen en fiscalizar las políticas públicas, en este caso, las que dan cumplimiento a las metas de los ODS.

Además, en el INCOSAI de 2019 en Moscú⁵⁶, las EFS declararon su compromiso de proveer una supervisión externa independiente al logro de las metas nacionales, incluidas las acordadas sobre los ODS: 1. Al contribuir a una rendición de cuentas eficaz, transparente e informativa de los resultados; 2. Desarrollar un enfoque estratégico de auditoría pública para apoyar el logro de los ODS; y 3. Reforzar el valor de la audi-

53 PNUD. Agenda 2030 igualdad de género para no dejar a nadie atrás, cit., p. 192.

54 INSTITUTO HEGOIA. “Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas”, vol. 1, Bilbao, Gobierno Vasco, 2015, disponible en [https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/Coherencia-de-Politicas-para-el-Desarrollo-Diagnostico-y-propuestas.pdf], p. 258.

55 PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS. “Coherencia de políticas para el desarrollo: más allá de la AOD”, en *Boletín del Centro de Documentación de Hegoa*, n.º 44, octubre de 2015, disponible en [<http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1609/coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-mas-alla-de-la-aod/#.YYwRZi-xDMJ>].

56 INTOSAI. Declaración de Moscú, cit.

toría pública para ampliar la asesoría sobre cuestiones relevantes y estratégicas para el Parlamento, el Gobierno y la administración pública, puntos que constituyen directrices de la auditoría pública del futuro.

Sobre el aporte a la rendición de cuentas por resultados, las EFS afirmaron que: 1. Las nuevas metas globales y nacionales requieren de una gestión pública basada en el desempeño y orientada a resultados para que los Gobiernos rindan cuentas al Parlamento y a la ciudadanía; 2. Las EFS deben promover la rendición de cuentas basada en la responsabilidad profesional, la confianza y una evaluación del desempeño equilibrada, lo que exige una planificación presupuestal de objetivos y resultados basados en el desempeño más que financieros; 3. Las EFS pueden verse abocadas a vincular mediciones del desempeño a resultados complejos; y 4. Bajo un enfoque todo Gobierno de la auditoría, las EFS pueden ayudar a visualizar los esfuerzos de distintos niveles de Gobierno para alinear sus esfuerzos con indicadores clave.

En cuanto al enfoque estratégico de auditoría, se declaró que la INTOSAI busca apoyar a las EFS a aportar al logro de la Agenda 2030 para marcar la diferencia en la vida de las personas, lo que requiere del esfuerzo de todas las entidades públicas en todos los niveles de Gobierno y la sociedad, y que las EFS aporten a la gobernanza con su independencia, visión del ciclo presupuestario y conocimiento, con un enfoque estratégico de auditoría, esto es: 1. Con auditorías de forma coordinada que evalúen la capacidad del Gobierno para lograr sus metas; y 2. Al revisar la madurez del sistema que define la gobernanza estratégica⁵⁷. Agregaron que las EFS pueden evaluar la coordinación entre los distintos niveles del Gobierno para valorar las sinergias entre las estrategias, políticas y programas públicos, al estar bien posicionadas para evaluar la coherencia de las políticas así como asuntos y enfoques transversales.

57 Fijación de objetivos, alineación de estrategias con metas nacionales y retroalimentación y mecanismos de control adecuados.

Sobre dar valor a la auditoría pública al abordar asuntos importantes y estratégicos, se dijo que las EFS, siguiendo la Declaración de Beijing⁵⁸ y los principios de las declaraciones de Lima⁵⁹ y México⁶⁰, pueden emitir recomendaciones basadas en su conocimiento único y juicio profesional sobre temas estratégicos, complejos y sensibles, sin afectar su independencia ni interferir en la toma de decisiones, formulación de políticas y funciones gubernamentales de gestión y que otros productos de las EFS pueden aumentar el valor de las EFS al promover la buena gobernanza al divulgar conocimientos especializados y mejores prácticas.

3. *Fiscalización basada en los avances tecnológicos.* En el 24 Simposio de la ONU/INTOSAI en “Digitalización, datos abiertos y minería de datos: pertinencia e implicaciones para el trabajo de fiscalización de las EFS y contribución al seguimiento y la revisión de los ODS”, las EFS afirmaron ser conscientes de su papel como proveedores de información calificada mediante sus informes y de las expectativas que la digitalización les genera al cambiar los requisitos de su trabajo auditor. Así, emitieron una serie de conclusiones y recomendaciones sobre “Digitalización, datos abiertos y minería de datos” a manera de guía para las EFS, para su trabajo de auditoría y para su contribución a la implementación de los ODS. A continuación, se presentan las principales conclusiones.

Las EFS deben desarrollar estrategias de digitalización, datos abiertos y dirigir su gestión hacia: a. Crear recursos humanos mediante capacitación y contratación de personal con capacidades en tecnologías de la información, análisis de datos y digitalización e implementar cambios organizacionales; b. Construir infraestructura necesaria; c.

58 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Beijing, XXI Congreso INCOSAI, 2014, disponible en [<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>].

59 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Lima, IX Congreso de INTOSAI, Viena, INTOSAI, 1977, disponible en [https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Lima_INTOSAI.pdf].

60 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de México sobre independencia, XIX Congreso INCOSAI, 5 a 10 de noviembre de 2007, disponible en [https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Mexico_INTOSAI.pdf].

Desarrollar nuevos métodos, herramientas y técnicas de auditoría e incorporarlos en su metodología para aprovechar los análisis y asegurar la calidad en el uso de datos abiertos; d. Ajustar el proceso de auditoría; e. Aclarar problemas de almacenamiento y acceso de datos de auditoría; y f. Asegurar una capacidad para auditar sistemas informáticos.

Sugiere a la INTOSAI y a sus organismos regionales explorar oportunidades de compartir conocimientos y mejores prácticas en digitalización, datos abiertos y minería de datos y destaca la importancia del aprendizaje en estos temas y de desarrollar estrategias al respecto. Además, se alienta a las EFS a desarrollar estrategias externas sobre: a. Aspectos jurídicos y seguridad de los datos; b. Evaluación y garantía de la calidad de los datos; y c. Datos abiertos como: (i) insumo para las auditorías; y (ii) producto de las auditorías de valor para el público.

Se alienta a las EFS a garantizar que sus entidades auditadas utilicen digitalización y acceso a sus datos para el análisis y presentación de informes y a promover la transparencia y el acceso al público de información pública en formatos de datos abiertos que puedan utilizar; subraya que las EFS pueden ayudar en sus países a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas como base para la revisión y seguimiento de la implementación de los ODS en el mundo; y las anima a crear estrategias para hacer ese seguimiento y revisión a los ODS.

Se enfatiza que las EFS pueden aportar al seguimiento de los ODS con los enfoques definidos por la INTOSAI e insta a elaborar marcos para su aplicación conforme a sus mandatos y contextos, así: a. Un modelo de preparación para la auditoría acorde con las directrices de información nacionales para evaluar la preparación del Gobierno para implementar los ODS; b. Un marco de conclusiones de auditoría que sirva a la INTOSAI de herramienta para los resultados de la auditoría de desempeño a nivel regional y mundial; c. Un marco de gestión de las finanzas públicas sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales para evaluar la implementación del ODS 16; y d. Un marco global de evaluación del desempeño de las EFS.

Se recomienda a las EFS realizar auditorías cooperativas de auditoría de desempeño sobre ODS en el contexto de sus países, promovidas por la INTOSAI Development Initiative –IDI–, para apoyarlas en la producción de información de alta calidad sobre ODS; garantizar relaciones efectivas y la cooperación entre las EFS, la ONU y otros socios externos que contribuyan al logro de los ODS aportando al seguimiento y examen que lleva a cabo la ONU; y aportar al trabajo de otras instituciones de supervisión, como los parlamentos, a nivel nacional e

internacional, sobre: a. El seguimiento y la revisión de la aplicación de la Agenda 2030; y b. La relevancia e implicaciones de la digitalización, los datos abiertos e información para el trabajo de auditoría de las EFS.

En el INCOSAI realizado en el 2019 en Moscú, a su vez, las EFS declararon su compromiso de responder de forma eficaz a las oportunidades generadas por los avances tecnológicos, frente a los cual manifestaron que las EFS pueden: a. Promover el principio de disponibilidad y apertura de los datos, del código fuente y de los algoritmos; y b. Aspirar a hacer un mejor uso del análisis de datos en auditorías, que incluyan estrategias de adaptación, como la planificación de auditorías de este tipo, el desarrollo de equipos experimentados en el análisis de datos y la introducción de nuevas técnicas en la práctica de la auditoría pública.

Sobre el primer punto, para las EFS, cada vez más datos públicos son dispuestos en formatos abiertos, nuevo entorno de información para todos en el que ellas pueden aportar a la transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos, al informarlos y orientarlos sobre los beneficios de abrir los datos públicos, siempre que no estén sujetos a leyes de confidencialidad o privacidad, y al promover la apertura de los sistemas de toma de decisiones automatizados de los Gobiernos bajo principios de código abierto y datos abiertos.

En cuanto al segundo punto, para las EFS, el uso de análisis de datos promueve la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia de la administración pública y la eficacia, campo en el que ellas tienen una posición única que les permite acopiar grandes volúmenes de datos de los auditados⁶¹ del que pueden beneficiarse con investigaciones basadas en análisis de *big data* en la fase preliminar de las auditorías, para reducir el tiempo de trabajo y permitir un seguimiento regular; reforzar su trabajo metodológico para aplicar métodos sólidos y adecuados de investigación; fortalecer su cooperación con organizaciones internacionales relevantes, con el apoyo de la INTOSAI en la elaboración de directrices e informes de investigación relevantes; y desarrollar sus capacidades en auditoría de *big data*.

61 El análisis de *big data* en la auditoría permite: 1. Sintetizar datos de diferentes departamentos, campos, niveles de Gobierno y regiones, lo que facilita la síntesis de los datos obtenidos para encontrar soluciones a los problemas a nivel de todo el Gobierno; y 2. Combinar los enfoques de recopilación de datos *in situ*, *ex situ* y mixtos para proporcionar actualizaciones periódicas de los datos y permitir monitorear en tiempo real de cuestiones de alcance general y de las áreas de mayor riesgo.

4. *Fiscalización apoyada en la participación ciudadana y en múltiples partes interesadas.* En el documento INTOSAI P-12, se afirma que las EFS deben conocer las expectativas de los actores interesados y responder a ellas de manera oportuna y sin perder su independencia; desarrollar un plan de trabajo que corresponda a los asuntos clave que afectan a la sociedad; y asegurar que las expectativas de los actores interesados y los riesgos emergentes se gestionen con planes estratégicos, de negocios y auditoría según corresponda.

El mismo documento indica que las EFS deben informar sobre su papel y responsabilidades para aumentar el conocimiento y la comprensión de los actores interesados al respecto; generar conciencia en estos de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en el sector público; garantizar que comprendan su trabajo y resultados de fiscalización; relacionarse con los medios de comunicación para facilitar la comunicación con la ciudadanía e interactuar con los actores interesados, al reconocer sus roles y opiniones sin perder su independencia; y evaluar periódicamente si estos actores creen que la comunicación de la EFS es eficaz.

En el INCOSAI realizado en 2019 en Moscú, respecto a reforzar el impacto de las EFS, estas declararon que deben: a. Considerar encontrar más formas de abordar la inclusión en la realización de sus auditorías al tratarse de un punto clave de la Agenda 2030, con su principio de no dejar a nadie atrás y otros programas de desarrollo; y b. Aumentar su impacto positivo al establecer una interacción productiva con la entidad auditada y reforzar la cooperación y la comunicación con la comunidad académica y el público en general.

Respecto a las formas de abordar la inclusión en la realización de las auditorías, manifestaron poder: a. Beneficiarse de su experiencia transversal y contribuir a la buena gobernanza y las políticas inclusivas en áreas relevantes sobre los ODS (medio ambiente, educación, salud, etc.); b. Contribuir a “no dejar a nadie atrás” al auditar temas como la igualdad de género e inclusión, lo que requiere estar de acuerdo sobre su significado en el contexto nacional y aclarar sus implicaciones para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS; c. Evaluar el grado de preparación de los sistemas estadísticos nacionales para monitorear las metas nacionales y la implementación de los ODS, auditando la información sobre el desempeño; y d. Considerar evaluar la inclusión en el examen del grado de preparación de los mecanismos de implementación nacionales, las metas de los Gobiernos, la información sobre el

desempeño e implementación de ODS específicos y metas acordadas a nivel nacional, etc.

Sobre la interacción productiva con la entidad auditada y la comunicación y cooperación con la comunidad académica y el público en general, las EFS expresaron que: a. La interacción con la entidad auditada es crucial para explicar y aclarar las recomendaciones de las EFS y facilitar su aplicación; 2. Una comunicación eficaz entre la EFS y sus partes interesadas puede reforzar la capacidad de estas para identificar y analizar asuntos de interés nacional para la toma de decisiones informada sobre un programa, proyecto o actividad; y 3. Las EFS pueden reforzar su comunicación con las comunidades de expertos y los círculos académicos, valiosa fuente de información relevante y de análisis basados en la evidencia y esforzándose continuamente por desarrollar aún más sus técnicas y enfoques metodológicos.

Por último, en 2016 la OLACEFS emitió la Declaración de Punta Cana⁶² en la que las EFS miembros acordaron promover la participación ciudadana para mejorar la calidad de la fiscalización de los programas y proyectos que materializan los ODS y las políticas públicas que los orientan, incorporando mecanismos de participación ciudadana en su fiscalización, para así promover la comprensión ciudadana del alcance e importancia de implementar los ODS.

En esta declaración, las EFS definieron como principios con los cuales orientar la promoción de la participación ciudadana al seguimiento y la fiscalización de los ODS: a. *Independencia*. Ejercer el control institucional, al promover e implementar estrategias, nexos y mecanismos para la participación ciudadana, resguardando su independencia; b. *Participación ciudadana activa y confianza mutua*. Promover acuerdos colaborativos en la fiscalización de los ODS que creen confianza mutua con organizaciones civiles, grupos de ciudadanos y personas en general, indicando los alcances y límites de su participación; c. *Relevancia*. Reconocer y definir los asuntos en los que la participación ciudadana puede aportar a la fiscalización de los

62 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. Declaración de Punta Cana “Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible–Agenda 2030”, 2016, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/10/11.DECLARACION-DE-PUNTA-DE-CANA-Propuesta-ajustada-CT-PC-11-10-2016-FINAL-estilo.pdf>].

ODS, con énfasis en temas sobre mejora de vida y del entorno; d. *Universalidad e integración plena*. en todas las acciones que emprendan, las EFS orientarán su acción integradora hacia los ciudadanos y a la sociedad organizada sin exclusión alguna, con la finalidad de hacer efectivas sus oportunidades y condiciones para participar; e. *Progresividad, apertura y cercanía*. Realizar un proceso gradual de promoción de la participación ciudadana que genere de manera sostenida la disposición de ciudadanos, de organizaciones civiles y otras partes interesadas en participar en el seguimiento y la fiscalización de los ODS, y promover en sus funcionarios el desarrollo de una cultura institucional de incorporación de la promoción ciudadana a sus procesos, así como el uso de técnicas para facilitar una comunicación sencilla y directa con los ciudadanos; f. *Proactividad, continuidad y permanencia*. Proveer espacios y mecanismos de participación ciudadana sostenidos y permanentes, para generar credibilidad en el ciudadano y contar con posibilidades reales de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos; y g. *Concurrencia y coordinación*: Promover a lo interno de sus dependencias la convergencia e inclusión, cuando fuera el caso, de las distintas instancias de control y auditoría en las diversas propuestas de participación ciudadana que se desarrollen.

Además, acordaron entre otras medidas promover el desarrollo de leyes y normativas, que garanticen una efectiva participación de la sociedad civil en las labores de fiscalización de las EFS; gestionar los recursos necesarios para garantizar la implementación de acciones en materia de promoción de la participación ciudadana en la fiscalización de los ODS y desarrollar iniciativas conjuntas con otras EFS en el ámbito de la comunidad de la OLACEFS que permitan la incorporación de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los ODS Agenda 2030 a nivel regional, el análisis de su impacto y la participación de la OLACEFS en espacios internacionales relevantes a estos temas.

Así, desde el ámbito internacional, se han fijado unos lineamientos que destacan como elementos fundamentales de la fiscalización a los ODS, su propósito de marcar la diferencia en la vida de las personas mediante el examen a la implementación de las políticas públicas con las que se busca alcanzar las metas nacionales acordadas en materia de ODS, para lo que es imperativo el uso de los avances tecnológicos para el análisis de datos y la incorporación de múltiples artes interesadas y de la participación ciudadana, para reforzar el impacto de las EFS en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

VI. ENFOQUES DEFINIDOS POR LA INTOSAI PARA LA FISCALIZACIÓN A LOS ODS

La INTOSAI, en su Plan Estratégico 2017-2022⁶³ y como parte de la prioridad transversal 2 “Contribuir al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada nación y los mandatos de cada una de las EFS” definió cuatro enfoques para la fiscalización a los ODS, los cuales se explican en seguida: 1. Evaluar la preparación de los Gobiernos nacionales para aplicar, monitorear e informar el progreso de los ODS y auditar su funcionamiento y la fiabilidad de los datos que generan; 2. Empezar auditorías de desempeño que examinen la economía, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los ODS; 3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16, relativo a las instituciones transparentes, eficientes y responsables y el ODS 17, sobre asociaciones y medios de aplicación; y 4. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones, incluida la auditoría y la presentación de informes.

A. Enfoque 1. Evaluación de la preparación para la implementación de los ODS

En este enfoque se examina el proceso de preparación de los países para la implementación de los ODS, proceso de preparación para el que se previó una duración de cinco años (del 1.º de enero de 2016 al 1.º de enero de 2021), pero que depende de las capacidades de cada país.

Esta revisión se enfoca en fiscalizar que los Gobiernos hayan aplicado las ocho áreas de referencia para la integración de la Agenda 2030 al contexto nacional: 1. Sensibilización pública; 2. Enfoques de múltiples partes interesadas; 3. Revisión de los planes y adaptación de los ODS al contexto nacional; 4. Coherencia horizontal de las políticas (romper los silos); 5. Coherencia vertical de las políticas (globalizar la agenda); 6. Presupuestación para el futuro; 7. Supervisión, presentación de informes y rendición de cuentas; y 8. Evaluar los riesgos y fomentar la capacidad de adaptación.

63 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “Plan Estratégico de la INTOSAI 2017-2022: La experiencia mutua beneficia a todos”, 2016, disponible en [<https://archivo.olacefs.com/plan-estrategico-de-la-intosai-2017-2022/>].

Frente al área de referencia de sensibilización pública para generar conciencia y promover alianzas, el propósito de la fiscalización es revisar la realización de: 1. Talleres introductorios para sensibilizar a funcionarios públicos y grupos interesados sobre la Agenda 2030 y los ODS, definir el contexto y el modo en que visualizan el logro de los ODS en el país y examinar la alineación de los planes nacionales de desarrollo con los ODS; 2. Campañas de sensibilización pública para comunicar la Agenda 2030 y los ODS al público en general que incluye mujeres, niños, jóvenes y otros grupos cuando corresponda (desplazados internos y extranjeros como refugiados y apátridas); y 3. Gestión de oportunidades para movilizar otros foros y reuniones con el patrocinio del Gobierno y de la ONU para sensibilizar a funcionarios gubernamentales y grupos interesados sobre la Agenda 2030 y los ODS.

Sobre al área de referencia, estrategias de múltiples partes interesadas para involucrar a diferentes actores en espacios de análisis para la adaptación de los ODS en la planeación nacional, la fiscalización busca revisar la realización de: 1. Acciones para establecer contacto con múltiples actores para aumentar la sensibilización sobre la Agenda 2030 y los ODS; 2. Trabajar con organizaciones o foros formales (institucionalización) para elevar la concientización, examinar los planes de desarrollo existentes y la adaptación de los ODS a los contextos nacionales y facilitar el diálogo nacional constante sobre la implementación de los ODS; 3. Orientar sobre diálogos entre partes interesadas para apoyar el proceso de contacto y colaboración; y 4. Fomentar la colaboración público-privada para movilizar la creatividad, la capacidad de ampliación y el potencial de inversión de las empresas.

El área de referencia *revisar los planes y adaptar ODS al contexto nacional, sub nacional y local* busca el entendimiento sobre la alineación de los Planes de Desarrollo Nacional –PND–, sub nacional y local y las estrategias sectoriales; obtener criterios de mejora de los PND y lograr el compromiso de que los objetivos a implementar atiendan las normas internacionales vigentes. Su fiscalización busca examinar: 1. La revisión de las estrategias y planes existentes y la identificación de vacíos para sugerir áreas de cambio; 2. Cómo el Gobierno nacional aborda las deficiencias sobre los ODS en las estrategias y planes existentes y si sientan las bases para planes a mediano y largo plazo que desbloqueen las sinergias entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, prestando especial atención en no dejar a nadie atrás; 3. Objetivos incluyentes y adaptados a nivel nacional factibles pero ambiciosos; y 4. La visión,

estrategias y planes prospectivos y de pensamiento sistémico que incorpore el conocimiento adquirido en las etapas previas y conjuguen la ambición y compromisos con recursos y capacidades.

Como con el área de referencia de la *coherencia horizontal de las políticas* se busca romper los silos, su fiscalización debe examinar que:

1. Las políticas para la implementación de los ODS se diseñen y ejecuten con base en análisis integrados de políticas; 2. Prevean instituciones transversales para su materialización; y 3. Utilicen modelización integrada. El propósito del área de referencia de la *coherencia vertical de las políticas* es globalizar la Agenda 2030, siendo los principales aspectos a fiscalizar:

1. La implementación de las metas de manera coordinada e integrada en los diferentes niveles de la administración pública; 2. La creación de foros y organismos de múltiples interesados como espacios de participación efectiva; 3. La promoción y el desarrollo de sistemas de indicadores a nivel local que hagan visible la situación de los diferentes grupos de la población, sobretodo de los más vulnerables; 4. La aplicación de modelización integrada en el rediseño de procesos en el área pública; y 5. Los procesos de evaluación de impacto de las políticas de implementación de los ODS.

Sobre el área de referencia de *presupuestación para el futuro* que busca la financiación de la implementación de la Agenda 2030, la fiscalización debe centrarse en: 1. La evaluación del mecanismo de financiación; 2. El avance a una presupuestación participativa y basada en resultados; y 3. La institucionalización del presupuesto para la implementación de los ODS.

Respecto al área de referencia *supervisión, presentación de informes y rendición de cuentas* al proceso de implementación de la Agenda 2030, la fiscalización debe dirigirse a revisar: 1. Los procesos de recopilación de datos y elaboración de indicadores (incluye línea de base); 2. El avance en el desglose de datos; 3. Los sistemas de supervisión y presentación de informes; y 4. Los procesos y mecanismos de revisión de la implementación de esta Agenda.

Para concluir, la fiscalización al área de referencia *evaluar riesgos y fomentar la capacidad de adaptación* debe revisar: 1. La existencia de una gobernanza adaptable; 2. La aplicación de análisis y gestión de riesgos; y 3. La planificación de escenarios y ensayos de capacidad.

Este enfoque, como es explícito, en esencia se trata de una evaluación *ex ante* sobre la gestión adelantada por los Gobiernos de los países en cuanto a la socialización, integración, adaptación, financiación y seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y los ODS.

La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI-INTOSAI), como entidad de la INTOSAI a cargo de la generación de capacidades de las EFS miembro de este organismo internacional, en asocio con la ONU generó el programa *Auditando los ODS* cuya implementación inició en los países de habla inglesa entre 2017 y 2018, en la región de la OLA-CEFS entre 2018 y 2019. El programa que consta de un curso virtual de capacitación y su aplicación práctica a través de la realización de una auditoría coordinada a la preparación de la implementación del ODS 5, con la participación de 14 EFS, entre ellas la CGR de Colombia.

Para esta evaluación se recurrió a la auditoría de desempeño, lo cual, aunque al inicio generó controversias porque se cuestionó si las EFS podían auditar un asunto en las fases previas a su aprobación de la integración de los ODS en los planes nacionales de desarrollo y que lo que correspondería sería evaluar la implementación cuando ya estuvieran aprobados, el compromiso de implementar los ODS les implicaba a los países desde el inicio gestionar la integración de dicha agenda global en la planeación nacional, fase de preparación que vista como un proceso permite identificar una cadena de valor (recursos, procesos, productos y resultados) a partir de la cual se puede revisar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión del Gobierno para la integración de los ODS en la planeación nacional, lo que hace viable la auditoría de desempeño para este primer enfoque de fiscalización a los ODS, sin perjuicio de poder aplicar otras formas de evaluación de políticas públicas para esta fase de diseño.

Este enfoque además prevé revisar que los sistemas de información aseguren la universalidad de los DDHH, es decir, que no se concentren en agregados nacionales que invisibilicen a los más marginados, sino que reporten datos desagregados por ingresos, edad, raza, género, región geográfica y grupos sociales excluidos, para que estas personas no sigan rezagadas y que los Gobiernos midan sus avances sobre aspectos antes considerados no medibles como gobernanza, independencia, accesibilidad judicial, seguridad personal, participación política, generación de conflictos y prevención de la violencia, sostenibilidad ambiental y demografía.

B. Enfoque 2. Auditorías de desempeño a los programas gubernamentales clave

En este enfoque se examina la implementación de las metas nacionales acordadas para cada ODS, esto es, las metas aprobadas al interior de cada país para dar cumplimiento a la Agenda 2030, tras haber surtido el proceso de adaptación de las metas globales al contexto nacional. Esto supone que el Gobierno ya realizó una preparación para la implementación de los ODS.

Al respecto, en 2020 la IDI-INTOSAI generó un modelo de auditoría de ODS llamado IDI's SDG Audit Model –ISAM–, en el que la auditoría concluye sobre el progreso hacia el logro de las metas nacionales acordadas la probabilidad de alcanzar dicha meta con base en la tendencia presente y la pertinencia de la meta nacional en relación con las respectivas metas de los ODS.

Un concepto al que recurre la auditoría de preparación para la implementación de los ODS y que mantiene el modelo de auditoría ISAM es el de enfoque integrado de Gobierno, para centrar la revisión en la coordinación de las actividades conjuntas realizadas por las entidades públicas para el logro de los objetivos de desarrollo y para proveer una solución común a un problema dado a través del desarrollo de políticas, la gestión de proyectos públicos o de servicios públicos, metodología que fue introducida sobre todo en los países anglosajones, para lograr la coherencia en el proceso de toma de decisiones de la administración pública.

Se busca establecer el grado de coherencia e integración en la implementación de políticas y de concluir sobre la aplicación por parte del Gobierno del principio de no dejar a nadie atrás y la vinculación de múltiples partes interesadas mediante procesos participativos e inclusivos durante todo el ciclo de las políticas públicas, desde la práctica efectiva de lo que ello implica. Además, por la naturaleza interconectada e indivisible de los ODS, se busca identificar vacíos, duplicidades, fragmentaciones y/o superposiciones que dificulten la concreción de las metas.

El modelo ISAM se basa en cinco principios: 1. Centrado en los resultados; 2. Reconoce la diversidad de las EFS; 3. Basado en las ISSAI; 4. Inclusivo; y 5. Valor Agregado. Este define la auditoría de implementación de los ODS como una auditoría de desempeño sobre el avance de las metas nacionales acordadas de los ODS, sin centrarse en entidades, proyectos, programas o procesos, sino en su interacción entre sí

y en resultados intersectoriales, por lo que su enfoque es combinado por sistemas y por resultados y enfatiza en la necesidad de mejorar el impacto de las auditorías a ODS de las EFS⁶⁴.

Provee un modelo flexible aplicable por las EFS según sus mandatos, capacidades, tamaño y contexto local y define como auditorías a la implementación de los ODS de alta calidad, las que cumplen los requisitos de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) aplicables. Es un modelo inclusivo que considera a todas las EFS con sus capacidades, prioriza la perspectiva de género e incluye el principio de “no dejar nadie atrás” como clave al definir auditorías a los ODS⁶⁵.

El principio de “agregar valor” en el ISAM se centra en el logro de las metas nacionales acordadas para los ODS, enfatiza en llegar a las partes interesadas clave para dar relevancia a las auditorías y busca aumentar un impacto de auditoría, mejorando la calidad, aceptación e implementación de las recomendaciones emitidas en la auditoría a los ODS por las EFS.

La IDI-INTOSAI para generar capacidades en la auditoría a la implementación de los ODS generó el programa de Auditoría a las Compras Públicas Sostenibles con análisis de datos, cuyo desarrollo inició en la región de la OLACEFS en el primer semestre de 2020 y está en curso. Las lentes, como las define la IDI, para esta revisión son: 1. El modelo de Centros de Atención Prioritaria en Salud –CAPS– (basado en el ISAM); 2. La aplicación de las ISSAI; 3. Las Compras Públicas Sostenibles –CPS–; 4. El análisis de datos; 5. El impacto de la auditoría; y 6. La comunicación del informe.

64 INICIATIVA PARA EL DESARROLLO DE LA INTOSAI – IDI-INTOSAI Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “ISAM. Modelo de auditoría de ODS de la IDI”, abril de 2020, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/04/ISAM-es.pdf>], p. 7.

65 Ídem.

GRÁFICO 8. Lentes para la revisión en la auditoría CAPS

Fuente: IDI-INTOSAI. Iniciativa “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos –CASP–”, en “Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI). Informe 2019-2020 de Actividades y Planes en OLACEFS”, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/07/Kii-Informe-IDI-2019-2020-para-Consejo-Directivo-LXXI-de-OLACEFS.pdf>].

El objetivo de la auditoría es evaluar la gestión pública para implementar la meta nacional acordada –MNA– de la meta 12.7 de los ODS “Promoción de prácticas de compras públicas sostenibles, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales”, y su resiliencia. Esto al revisar: 1. En qué medida está el Gobierno alcanzando dicha meta y si con la tendencia actual podrá lograrla; 2. Si es coherente e integrada la interacción entre las entidades y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país; y 3. Cuál es el nivel de resiliencia del sistema para la implementación de las CPS para el logro de la MNA.

Se trata de una fiscalización que busca revisar la aplicación integral de las tres dimensiones del desarrollo y los ejes de gobernanza, marco de políticas públicas y nivel operativo. Además, se basa en la aplicación de las ISSAI de Auditoría de Desempeño 300⁶⁶ y 3000⁶⁷ y de la IN-

66 INTOSAI. “ISSAI 300. Principios fundamentales de la auditoría de desempeño”, cit.

67 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS

TOSAI P-12, que como ya se mencionó trata del valor y beneficio de las EFS para marcar la diferencia en la vida de las personas e incorpora el análisis de datos, más cuando en este tema su volumen es elevado, ello para generar una fiscalización de impacto que se plasme en informes integrales, convincentes, oportunos, equilibrados y amigables de leer. Es decir, integra los lineamientos de la INTOSAI para una fiscalización del futuro.

De acuerdo con la dinámica de creación de capacidades de la IDI INTOSAI, se tenía prevista una capacitación inicial que para este caso iba a ser presencial, pero que con ocasión de la pandemia por Covid-19 debió realizarse de manera virtual entre los meses de agosto y noviembre de 2020, para luego aplicarla en el marco de una auditoría cuya planeación inició a finales de ese año, que en este momento se encuentra en la fase de informe. Así, además de examinarse la resiliencia de las compras públicas sostenibles en un contexto de pandemia, también se puso a prueba la resiliencia de la fiscalización en estas condiciones.

C. Enfoque 3. Evaluar la aplicación del ODS 16 y del ODS 17

El ODS 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” es un objetivo compuesto por metas relativas al sector defensa, justicia y paz, pero además incluye una meta sobre crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6), siendo esta la meta en la que se centra este enfoque y que se complementa con el ODS 17 sobre las alianzas y los medios de fiscalización al reconocerse la necesidad de abordar los retos de esta agenda global de manera coordinada con otros Estados y partes interesadas nacionales e internacionales; enfoque de fiscalización acorde con el objetivo de las EFS definido en la INTOSAI P-12 de “Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del Gobierno y las entidades públicas”.

SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 3000 Norma para la Auditoría de Desempeño”, Viena, 2016, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditor%C3%ADa-de-Desempe%C3%B1o.pdf>].

GRÁFICA 9. 12 principios del valor y beneficio de las EFS dentro de cada objetivo



Fuente: INTOSAI. “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, cit., p. 18.

De acuerdo con los principios a partir de los cuales se concreta este objetivo de las EFS, se trata de que, sin perder la independencia, estas realicen auditorías para garantizar que el Gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos, en este caso, para la implementación de los ODS que, como se ha dicho, permean los planes nacionales de desarrollo de los países e inciden en la vida de las personas y a través del seguimiento a los resultados y a las recomendaciones de las auditorías, constatar que los encargados de la gobernanza del sector público cumplen con sus responsabilidades y realizan las respectivas acciones correctivas, además de informar sobre los resultados de las auditorías al público para que pueda pedir cuentas al Gobierno y a las entidades públicas.

En 2019, la IDI implementó el programa de lucha contra la corrupción en el que se desarrolló una auditoría cooperativa al marco institucional para la lucha contra la corrupción de los países de las EFS participantes, con el fin de revisar la robustez de los mecanismos existentes en uno o más sectores (sanitario, educativo, defensa, obras

públicas, etc.). Los objetivos de este componente fueron explicar y aplicar: 1. Los conceptos de la corrupción y su relación con los ODS; 2. El modo en que las EFS contribuyen a la lucha contra la corrupción; y 3. El modelo de auditoría y los conceptos vinculados con la auditoría de desempeño en cuanto a su abordaje de las complejidades propias de la auditoría de los marcos institucionales para la lucha contra la corrupción en consonancia con las respectivas ISSAI.

Esta auditoría se centró en el ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, en particular en la meta 16.5 “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, cuya revisión partió de reconocer la necesidad de contar con un sistema sólido para el combate a la corrupción y su carácter transversal, lo que requiere de un marco institucional que permita prevenirla en los diferentes sectores de la gestión de Gobierno y con el logro de los ODS.

El ODS 16 promueve una relación directa con la lucha contra la corrupción al propugnar por la existencia de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles, al reducir de forma substancial la corrupción y el soborno en todas sus formas (16.5) y los flujos financieros ilícitos (16.4); promover instituciones eficaces, responsables y transparentes (16.6); y fomentar la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas (16.7).

Con la particularidad que en el marco de la globalización las formas de corrupción se han vuelto transnacionales y que la gestión gubernamental requiere de la cooperación con otros Estados y organismos internacionales, lo que pone de presente otros problemas de alcance global que redundan en lo local, de los cuales también se ocupa la Agenda 2030 y los ODS.

D. Enfoque 4. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones

El cuarto enfoque para la fiscalización de los ODS tiene relación con el objetivo de las EFS “Ser una organización modelo a través del ejemplo” definido en la INTOSAI P-12, el cual se basa en cinco principios (Gráfica 8): 1. Generar capacidades a través de la promoción de aprendizaje y de compartir conocimientos; 2. Esforzarse por conseguir la excelencia y calidad del servicio; 3. Cumplir con el código de ética de

las EFS; 4. Garantizar la buena gobernanza de las EFS; y 5. Garantizar apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS.

Como se ha visto en los enfoques anteriores, la IDI-INTOSAI ha promovido el conocimiento sobre la Agenda 2030 y la forma como fiscalizarla, procesos en los que son invitadas las EFS a participar justamente para generar capacidades al interior de ellas, al respecto, al igual que en la INTOSAI, se han creado iniciativas como un portal en esta⁶⁸ o el de la OLACEFS⁶⁹ para compartir experiencias y conocimientos sobre la fiscalización a los ODS.

Para lograr la excelencia y calidad del servicio, también se ha promovido desde la INTOSAI la implementación de las Normas Internacionales de Auditoría para las EFS a través del programa 3i (Iniciativa para la Implementación de las ISSAI) implementado en 2014 en la región de la OLACEFS por lo que hoy se encuentra en curso el programa de la IDI-INTOSAI Professional Education for SAI Auditors –PESA– para la certificación de los auditores de las EFS en los tres tipos de auditoría (financiera, de cumplimiento y de desempeño).

En materia de código de ética, en el marco del programa de lucha contra la corrupción de la IDI-INTOSAI, se generó el componente “Liderazgo mediante el ejemplo de las EFS en la implementación de la ISSAI 30 – Código de Ética”. Entre otros programas que se han implementado para garantizar la buena gobernanza de las EFS y la apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS se tiene el SAI PMF Basic Trainig, relativo a la aplicación del marco de medición de desempeño de las EFS, que consiste en una evaluación sobre el grado de alineación de las operaciones de las EFS frente a los estándares internacionales de auditoría y que derivan en planes de acción para el cierre de las brechas identificadas.

68 INTOSAI. “INTOSAI y ONU – ODS”, disponible en [<https://www.intosai.org/es/focus-areas/intosai-un-sdgs>].

69 “17 Objetivos para transformar nuestro mundo”, disponible en [<https://ods.olacefs.com>].

VII. LA FISCALIZACIÓN A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE –ODS– EN COLOMBIA

Este acápite trata de la competencia de la CGR para fiscalizar la implementación de los ODS en el país, se ilustra con las acciones más relevantes realizadas por la CGR así como la aplicación de los enfoques de la INTOSAI y se abordan algunas consideraciones sobre dicha fiscalización.

A. Competencia de la CGR para la fiscalización a los ODS

El Gobierno de Colombia se comprometió a adaptar metas e indicadores de los ODS en su planeación nacional, a asignar recursos públicos y a promover la contribución del sector privado y la sociedad civil. Como parte de la gestión, se hace alusión al respecto en el PND 2014-2018⁷⁰, se expidió el Documento Conpes 3918 de 15 de marzo de 2018⁷¹ y se formuló un anexo explícito de metas e indicadores para la implementación de los ODS en el PND 2018-2022⁷², entre otras acciones. Así, los ODS en el país pasaron de ser una agenda voluntaria a un plan de gestión obligatorio en virtud de las leyes de los PND.

Si se tiene en cuenta que la CGR tiene la función pública de ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y sobre todo tipo de recursos públicos y que la implementación de los ODS implica la gestión de recursos públicos en todos los sectores y niveles de la administración pública para la concreción de los derechos humanos a través de proyectos, programas y políticas públicas, la CGR tiene la competencia constitucional y legal para ejercer una fiscalización a la implementación de los

70 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, disponible en [<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>].

71 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– en Colombia”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3918.pdf>].

72 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, disponible en [<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>].

ODS en el país, que genere impacto al marcar la diferencia en la vida de las personas.

Precisa el artículo 267 de la Constitución Política que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado que ejerce la CGR incluye el seguimiento permanente al recurso público, así como el control financiero y el control de la gestión y de los resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales. Mientras la vigilancia fiscal consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir ni tener injerencia en ellos, y en el ejercicio de la gestión fiscal, para obtener información útil para realizar el control fiscal, este último, busca determinar si la gestión fiscal y sus resultados atienden los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normas aplicables y logran efectos positivos para alcanzar los fines esenciales del Estado y supone una valoración de la gestión revisada.

De lo anterior se tiene que en la evaluación de la preparación para la implementación de los ODS aplicaría la vigilancia de la gestión fiscal por tratarse de una evaluación *ex ante* que se centra en la fase de diseño o adaptación al contexto nacional de una agenda global, en la evaluación a la implementación de los ODS aplica el control fiscal orientado a evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público (art. 1.º Dcto. 405 de 16 de marzo de 2020⁷³ que modifica el art. 3.º Dcto. 267 de 22 de febrero de 2000⁷⁴); pero no de manera individual y aislada sino articulada desde lo intersectorial y en todos los niveles de la administración pública, dado el carácter indivisible e integrado del asunto a fiscalizar.

Además, según el numeral 2 del artículo 53 del Decreto 267 de 2000 recién citado, las direcciones de estudios sectoriales de la CGR tienen la competencia de

73 Decreto 405 de 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038951>].

74 Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].

Dirigir los estudios de seguimiento y evaluación del desempeño de la gestión fiscal con respecto a los Planes de Desarrollo en lo pertinente a su respectivo sector, bajo la orientación de las Contralorías Delegadas competentes.

Lo que supone una coordinación intersectorial entre estas dependencias. Así, la CGR tiene el mandato para hacer seguimiento al PND y fiscalizar los recursos públicos destinados –en este caso– a los ODS, por estar integrados a la planeación nacional y porque abarcan temas relativos al logro de los fines esenciales del Estado, función compatible con la promovida por la INTOSAI sobre la fiscalización al avance de las metas de desarrollo nacional, aparte de la realización de las auditorías financieras y de cumplimiento al respecto.

No obstante, la fiscalización a los ODS prevé además de la fiscalización propiamente dicha, otros enfoques sobre la gestión al interior de la CGR en transparencia y rendición de cuentas, promoción ciudadana e interacción con múltiples partes interesadas. En seguida, se presentan las acciones más relevantes realizadas por la CGR bajo los enfoques de la INTOSAI.

B. Acciones más relevantes de fiscalización de la CGR bajo los enfoques de la INTOSAI

La fiscalización a los ODS requiere de una preparación interna de las EFS porque se trata de realizar revisiones distintas a las que regularmente estas realizan para que puedan, de manera progresiva, primero revisar la preparación de los Gobiernos nacionales para la implementación de los ODS, y luego examinar la implementación de las metas nacionales acordadas. Al respecto, varias son las acciones de fiscalización realizadas por la CGR bajo los enfoques definidos por la INTOSAI para la fiscalización de los ODS. Las más relevantes son las que exponemos en seguida.¹ Evaluar la preparación de los Gobiernos nacionales para aplicar, monitorear e informar sobre el avance de los ODS y auditar su funcionamiento y la fiabilidad de datos que producen. Los aspectos a examinar son la adaptación de las metas e indicadores de los ODS en el PND; la disponibilidad y fiabilidad de los datos, estadísticas y sistemas disponibles para monitorear e informar sobre el avance de los ODS; la pertinencia de los objetivos estratégicos del PND frente a las necesidades del país y su coherencia con los ODS; la coherencia de los programas del PND para el logro de los ODS lo que implica revisar

la aplicación de los elementos de la nueva arquitectura de las políticas públicas a los programas que desarrollan cada ODS; la relación entre recursos necesarios y disponibles para implementar los ODS, y las estrategias creadas por el Gobierno para la rendición de cuentas, así como la inclusión y participación efectivas.

Durante 2018, la CGR realizó la evaluación de la preparación para la implementación de los ODS en Colombia (a las áreas de referencia de aplicación inmediata)⁷⁵, evaluación macro que no se centró en un solo ODS a una meta en particular, sino que abarcó la revisión de la integración de todos los ODS a la planeación nacional y los mecanismos de seguimiento⁷⁶. Además, la CGR participó en la auditoría coordinada a la preparación para la implementación del ODS 5, de la IDI y OLA-CEFS, realizada también en 2018⁷⁷. La CGR concluyó en la evaluación macro y en la auditoría al ODS 5, que el país presenta un grado de avance “en desarrollo”, porque varias de las actividades de la fase de preparación no se han completado y señala oportunidades de mejora sobre la participación eficaz y la inclusión, sobre todo, de grupos mal representados o vulnerables, para “no dejar a nadie atrás”.

Como oportunidades de mejora, la CGR destacó que la estrategia de sensibilización sobre los ODS debe llegar a todos para movilizar a las comunidades y entregar información pertinente, en especial, a grupos vulnerables para garantizar su inclusión; la necesidad de fortalecer la generación, implementación y seguimiento de las alianzas público-privadas sobre los ODS; la definición de un plan de evaluaciones de implementación de los ODS y del manejo de riesgos para las actividades de seguimiento, presentación de informes y rendición

75 Sensibilización pública, enfoque de múltiples partes interesadas, revisión de planes y adaptación de los ODS al contexto nacional y supervisión, informes y rendición de cuentas.

76 Ver LILIANA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coord.). “Evaluación de la preparación para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia (A las áreas de referencia de aplicación inmediata), disponible en [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Informe-implementacion-ODS_28122018A.pdf/4290df6f-3c39-4b6f-96f1-c024c8f3e44b].

77 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de auditoría de desempeño de la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5”, CGR-CDSSN.º de marzo de 2019, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1438063/001+Informe+Final+AD+ODS+5.pdf/bdeee1a0-c05a-4787-b80e-7232dd211637?version=1.2>].

de cuentas, el fortalecimiento de la participación en el proceso de las revisiones nacionales voluntarias y la articulación del reporte de avances del PND –SINERGIA– con el seguimiento a los ODS; por último, fijar objetivos pertinentes para el país con plazos concretos de indicadores desagregados y establecer metas acordes a la ambición de los ODS globales e hitos intermedios.

En 2019 se llevó a cabo el análisis de la integración de los ODS en el Proyecto de Ley del PND 2018-2022⁷⁸. Así, la CGR presentó en el mes de marzo al Congreso de la República sus comentarios al respecto, para destacar la visibilidad que dio el Gobierno nacional al tema y señalar asuntos relevantes como la necesidad de la integración horizontal y vertical de políticas mediante los planes de trabajo a cargo de las entidades líderes de la implementación de las diferentes metas y de la alineación de los planes de desarrollo territorial con el PND, para lograr la coherencia en los diferentes niveles de la administración pública al respecto.

Las oportunidades de mejora identificadas fueron la de realizar esfuerzos en la identificación de indicadores nacionales que se acerquen en forma más precisa a los globales; revisar la idoneidad y periodicidad de los instrumentos de recolección de datos a nivel nacional que permita obtener datos suficientemente desagregados y actualizados; y revisar si existen indicadores, datos y/o mediciones disponibles para los indicadores globales que, aunque el Gobierno nacional afirma que tienen correspondencia idéntica, muestran brechas para ciertas dimensiones o tipo de desglose y si no existen, definir cómo van a abordar esa limitación. Durante la misma vigencia, la CGR adelantó la revisión de la integración de los ODS en el Conpes 3918 de 2018 ya citado. La revisión se centró en la precisión de la definición de los indicadores nacionales incluidos en dicho Conpes frente a los indicadores globales, y si las metas trazadoras responden a la ambición de las metas globales para hacer de conocimiento del Gobierno nacional algunas consideraciones que inciden en los siguientes planes nacionales de desarrollo (del 2018 al 2030) y sobre un eventual ajuste al documento.

En 2020, la CGR participó en la auditoría coordinada a la preparación para la implementación del ODS 1, con enfoque de género, en el

78 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentarios Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad, disponible en [<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Comentarios%20PND%202018%20-%202022%20-%20CGR.pdf>], pp. 173 a 187.

marco de la organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur y asociados –EFSUR⁷⁹. Según los resultados, Colombia se ubica en un grado de avance “en desarrollo” frente a la preparación para la implementación de las metas 1.2⁸⁰ y 1.4⁸¹ porque, si bien el Gobierno ha adoptado procesos y mecanismos de adaptación, no se hicieron con perspectiva de género. En esta auditoría además se revisó la gestión del Gobierno nacional frente a las observaciones de la CGR en las anteriores evaluaciones a la preparación para la implementación de los ODS.

2. Empezar auditorías de desempeño que examinen la economía, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los ODS. Por la complejidad de la Agenda 2030, la estrategia para abordar la fiscalización de los ODS es la prevista por sus creadores para su implementación, la cual parte de identificar un objetivo estratégico definido por política gubernamental⁸². Tras definir el ODS a fiscalizar, se identifican las metas ODS asociadas a este que integren los tres pilares del desarrollo sostenible y maximicen sus potenciales sinergias, lo que se conoce como “combos”⁸³.

79 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Preparación para la implementación del ODS 1 fin de la pobreza con enfoque de género, vigencias 2016-2019, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1438063/001+Informe+Final+AD+ODS+5.pdf/bedee1a0-c05a-4787-b80e-7232dd211637?version=1.2>].

80 “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”.

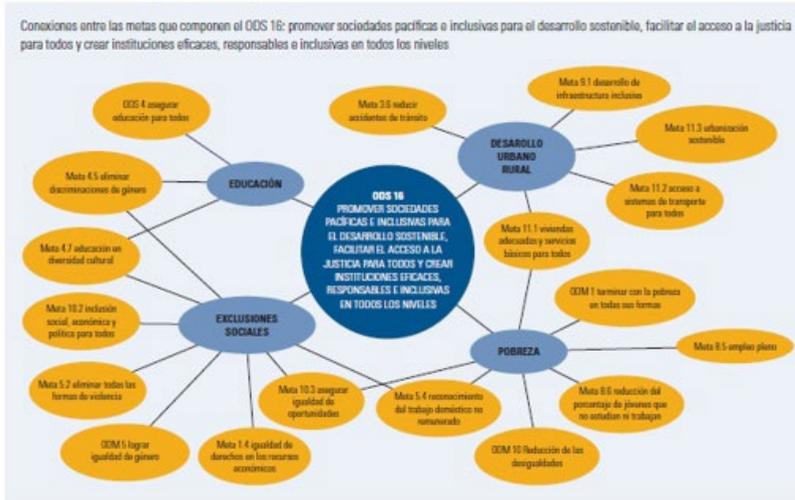
81 “Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación”.

82 Como los ODS 16, 10 y 4 que se fijaron como pilares explícitos en el PND 2014-2018 son paz, equidad y educación.

83 Este enfoque permite identificar áreas puntuales que requieren la implementación de acciones de política para lograr los resultados esperados; priorizar los indicadores para la revisión de las metas que contribuyen al alcanzar la agenda específica de cada país e identificar las áreas donde se presentan problemas estructurales que requieren ser abordados mediante el diálogo democrático, la creación de consenso y el fortalecimiento de las instituciones, entre otros aspectos. La identificación de combos de metas provee un punto de partida sobre la coordinación intersectorial e interterritorial de la política y los ejercicios de aceleración de logros basados en la

GRÁFICO 10. Combo de metas directamente relacionadas con el ods 16

¿Qué impulsa el logro del ODS 16? Definición de combos que permitan identificar las conexiones y las sinergias entre las metas, y que se basen en los objetivos específicos de cada país



Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD–. Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del progreso, New York, PNUD, 2016, disponible en [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj-94yJ6ZDoAhWVRTABHZCzBysQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.co.undp.org%2Fcontent%2Fcolombia%2Fes%2Fhome%2Fpresscenter%2Farticles%2F2016%2Fo7%2Fo1%2Fcolombia-en-el-informe-de-desarrollo-humano-progreso-multidimensional-bienestar-m-s-all-del-ingreso-.html&usq=AOvVaw3JI5UeDehgUDGPDcLMZART>], p. 237.

Esta caracterización servirá para iniciar la selección y priorización de las acciones de control fiscal concretas como análisis, evaluaciones, estudios de política pública y/o auditorías de desempeño, así como de auditorías de cumplimiento y financieras, siendo la línea base el balance del logro de los ODM al ponerse en marcha los ODS para las metas que se mantienen.

eliminación de obstáculos para la consecución de metas específicas sirve para ver si se amplía el impacto de un grupo de metas. Además, identificar los combos de metas clarifica las acciones de los ministerios sectoriales, los gobiernos territoriales y las agencias especializadas que dan soporte político, en lo que el diálogo político, la coordinación y el intercambio de información esenciales en este proceso (PNUD. Agenda 2030 igualdad de género para no dejar a nadie atrás, cit., pp. 237 y 238).

La CGR incluyó en su Plan Estratégico 2018-2022 “Una Contraloría para todos”⁸⁴ la fiscalización a la preparación e implementación de los ODS en el país. En efecto, el tema de ODS se priorizó para el producto 1.2.1 Informes constitucionales y de ley, diagnósticos, análisis de proyectos de ley, evaluación de políticas públicas, estudios sectoriales e intersectoriales, etc., como parte del Objetivo Estratégico 1 “Fortalecer la Gobernanza interna a través de las interacciones y acuerdos entre el control fiscal macro y micro en el nivel central y regional, para hacer más efectivo el control fiscal, la vigilancia y control del recurso público”. También se priorizó en la Estrategia 2.1 Ejecutar con efectividad la vigilancia y el control fiscal con un enfoque de riesgos, dando prioridad a las materias y sujetos de control que ejecutan recursos públicos; como parte del Objetivo Estratégico 2 “Vigilar la gestión fiscal con un control efectivo, a tiempo y articulado entre los macro procesos misionales”.

Esta directriz se concretó en los planes de acción 2019, 2020 y 2021 en los que se fijó la coordinación del seguimiento a la implementación de los ODS en la alta dirección (en el despacho del Vicecontralor) por lo estratégico del tema y porque los enfoques de la INTOSAI involucran todas las áreas de la CGR (no solo las encargadas de los procesos misionales), ello con base en el numeral 2 del artículo 47 del Decreto 267 de 2000 ya citado, que define como función de ese despacho “Asistir al Contralor General en la coordinación, seguimiento, orientación, evaluación y control del manejo y desarrollo de los aspectos técnicos que, en ejercicio de sus atribuciones, desarrolle la Contraloría General de la República”.

Sobre la realización de auditorías de desempeño, la CGR, con el fin de crear capacidades al interior de la entidad al respecto en sus diferentes áreas, en el ámbito de la OLACEFS participó en 2019 en la Auditoría Coordinada de Energías Renovables en el Sector Eléctrico⁸⁵, en

84 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Plan estratégico 2018-2022, “Una Contraloría para todos”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1341740/PLAN+ESTRATEGICO+CGR+2018+-+2022.PDF/f2oab9of-a6aa-4376-b765-dd9d9117996c?version=1.0>].

85 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. 2017, disponible en [<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A260233890016027E14CA67653>].

2020 en la Auditoría de desempeño áreas protegidas⁸⁶, y en 2021 en la Auditoría de desempeño pasivos ambientales mineros⁸⁷. Además, la CGR participa en la auditoría sobre compras públicas sostenibles con análisis de datos, promovida por la IDI-INTOSAI en el marco de la OLACEFS, proceso que se encuentra en la fase de informe.

3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16, sobre instituciones transparentes, eficientes y responsables; y el ODS 17, sobre asociaciones y medios de aplicación. La CGR consciente del valor y beneficio de las EFS para marcar la diferencia en la vida de las personas, fortalece sus acciones de control de diversas maneras, para incidir en la mejora de la gestión de las entidades a cargo de los diferentes temas, incluido el de ODS.

a. Con la implementación del Proyecto FOCO se emprendieron en la CGR las acciones para la implementación de las ISSAI y para el cierre de brechas identificadas de la aplicación en el año 2015 y 2018 del Marco de Medición de Desempeño –MMD– frente a la alineación de las operaciones de la EFS con los estándares internacionales de auditoría. Lo anterior con el fin de fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de fiscalización que adelanta la entidad.

b. Con el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2019⁸⁸, que reformó el régimen de control fiscal (reglamentado mediante el Dcto. 403 de 16 de marzo de 2020⁸⁹), que amplía el mandato de la CGR para la realización de un control fiscal además de posterior y selectivo, preventivo y concomitante, que abarca así las diferentes fases del ciclo de la política pública y el cual resulta acorde a la lógica de la evaluación de políticas por las EFS, al buscar generar recomendaciones al Ejecutivo,

86 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Auditoría de desempeño áreas protegidas, junio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2385143/202101001+Informe+Auditoria+Desempeño+MADS+-+Áreas+Protegidas+v2014-2020+ls.pdf/04092f86-9624-4d50-8d1b-877c57a66e81?version=1.1>].

87 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Auditoría de desempeño pasivos ambientales mineros, julio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2385143/202101016+Auditor%C3%ADa+de+Desempeño+Pasivos+Ambientales+Mineros+Coordinada+Olacefs+cs.pdf/5cd75293-f05b-4f01-a990-ea3bc1326faf?version=1.0>].

88 *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

89 *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>]

sin asumir sus responsabilidades, en este caso, sobre la implementación de los ODS.

Además, desde el despacho del Vicecontralor se ha promovido la conformación de equipos auditores intersectoriales para la realización de las auditorías coordinadas impulsadas por la OLACEFS sobre ODS, para buscar romper los silos también en la fiscalización e integrar a las diferentes áreas de la CGR que tienen competencia sobre la meta u ODS auditado.

c. La reactivación del Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF– a través del Convenio Interadministrativo 171 de 1.º de marzo de 2019 celebrado entre la CGR, la Auditoría General de la República y las contralorías territoriales, con el fin de “Aunar esfuerzos para lograr la armonización y coordinación del Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF–, mediante el fortalecimiento de las contralorías territoriales, mejorando la calidad y la cobertura del control fiscal en la lucha para erradicar la corrupción” y con la creación de la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF mediante Decreto 405 de 2020 ya citado. A través de este mecanismo es posible coordinar la fiscalización, entre otros asuntos, de la gestión fiscal en materia de ODS en los diferentes niveles de la administración pública cuando así se requiera, además que con el Acto Administrativo 4 de 2019 la CGR ahora puede ejercer la vigilancia y el control fiscal en todos los niveles administrativos y sobre todo tipo de recursos públicos.

d. La creación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI–, integrada por un cuerpo élite de personal con experiencia en análisis de grandes volúmenes de datos, uso de herramientas tecnológicas, modelamiento de datos y evaluación de riesgos. Así, se busca un mayor rapidez, cobertura e impacto en la fiscalización de la CGR.

5. La Capacitación Regional para Medir el ODS16 en Latinoamérica y el Caribe, organizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, realizada entre el 22 de abril y el 3 de junio de 2021, en la que participaron 12 funcionarios, de las contralorías delegadas para el Sector Defensa, para el Sector Justicia y para el Posconflicto. Así, se han generado capacidades sobre este ODS.

6. Sobre la creación de alianzas con socios estratégicos, la CGR participó en la postulación de iniciativas en el Proyecto medidas complementarias – apoyo a la implementación de los ODS en Colombia,

promovido por la Delegación de la Unión Europea ante la República de Colombia en marzo de 2021. También fortalece sus procesos a través de recursos de crédito internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.

C. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones, incluida la auditoría y la presentación de informes

La CGR aplicó el MMD-EFS en 2015 para identificar las brechas existentes en su gestión frente a los estándares internacionales de auditoría de la INTOSAI y, a partir de este resultado, se formuló e implementó el Proyecto Foco para el cierre de brechas. Dicha metodología se volvió a aplicar en 2018 para establecer los avances en la implementación de las ISSAI, informe publicado en el portal de la entidad que muestra su autodeterminación en mejorar sus procesos y de hacer públicos los resultados de su desempeño a la ciudadanía⁹⁰.

Se incluyó en la Estrategia de Rendición de Cuentas 2019-2022⁹¹, la meta 6 “Rendición de cuentas frente a la fiscalización que está realizando la CGR en materia de ODS” y en el Plan de Acción y Atención al Ciudadano la meta de reportes en medios especializados. Esto tiene que ver con la divulgación de reportes en los portales de la INTOSAI y de la OLACEFS. Estas estrategias ya se han implementado para incluir una sección en el informe anual de gestión del Contralor General de la República y en los reportes en los portales referidos.

En la actualidad se imparte un curso de rendición de cuentas para los funcionarios de la CGR que incluye el cuarto enfoque de la INTOSAI para la fiscalización a los ODS.

De esta manera, se tiene que la CGR ha ejecutado los cuatro enfoques de la fiscalización a los ODS de manera progresiva y acorde a la

90 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de evaluación del desempeño, 15 de febrero de 2019, disponible en [\[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+Colombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552\]](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+Colombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552).

91 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Componente 3: Rendición de cuentas, estrategia 2019-2022, disponible en [\[https://www.contraloria.gov.co/documents/529674/0/Estrategia+Rendición+de++Cuentas++2019-2022.pdf/7e75da1a-d158-45a1-8ebf-b5db544de0dc\]](https://www.contraloria.gov.co/documents/529674/0/Estrategia+Rendición+de++Cuentas++2019-2022.pdf/7e75da1a-d158-45a1-8ebf-b5db544de0dc), p. 16.

dinámica interna de la implementación de los ODS en el país, en los cuales y como parte de la fiscalización a esta agenda global, durante estos primeros años se han generado capacidades en la metodología para adelantar dicha fiscalización, con avance en la implementación de las Normas Internacionales de Auditoría para EFS, al dotar a la entidad de la infraestructura tecnológica, fortalecer sus estrategias de participación ciudadana, reactivar el funcionamiento del SINACOF, y ampliar aún más el mandato para la revisión del avance de las metas de desarrollo nacional, aspectos que la INTOSAI ha destacado como necesarios para realizar una fiscalización de impacto.

VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LA FISCALIZACIÓN A LOS ODS EN EL PAÍS BAJO LOS ENFOQUES DE LA INTOSAI

Por todo lo señalado en este capítulo frente a la fiscalización a los ODS, se identifican varias fortalezas, aprendizajes, desafíos y oportunidades para la CGR.

A. Fortalezas

- La CGR cuenta con un mandato amplio que abarca incluso la evaluación de desempeño al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de políticas públicas, además de la realización de las auditorías y otras formas de fiscalización.
- La participación de la CGR en los procesos de generación de capacidades impulsados por la IDI-INTOSAI y la OLACEFS en la aplicación de las metodologías desarrolladas para la fiscalización a los ODS, en desarrollo de los compromisos adquiridos por estos organismos.
- La promoción desde la alta dirección de la CGR de la conformación de equipos de trabajo intersectoriales de las contralorías delegadas competentes para la fiscalización sobre ODS.
- La entidad inició en 2015 el proceso de implementación de las IS-SAI y ha aplicado el MMD EFS en 2015 y 2018, evaluaciones frente a las que se ha gestionado el cierre de brechas con los estándares internacionales de auditoría. – La creación de la DIARI, la dotación

de infraestructura tecnológica para el análisis de datos en la entidad y la contratación de personal con perfiles adecuados para este tipo de labores.

- La reactivación del SINACOF para la coordinación de la fiscalización de la CGR con la de las entidades de control fiscal del nivel subnacional.
- La CGR cuenta con un área consolidada para la promoción y la atención ciudadana –la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana– para la que se prevé la generación de una estrategia en materia de ODS una vez termine el proceso piloto que en la actualidad se desarrolla de la aplicación de la metodología para la implementación de los ODS desarrollada por la IDI-INTOSAI en asocio con la Organización de las Naciones Unidas.

B. Aprendizajes

- Capacitación sobre ODS para su fiscalización. Se debe tener un conocimiento mínimo sobre ODS (entender sus características y complejidad), para dirigir una fiscalización acorde.
- *Los programas gubernamentales son el foco de la fiscalización.* Pasó de auditar una entidad a varias y de la revisión de cumplimiento a la del desempeño de programas y políticas públicas.
- *Intersectorialidad presente de diversas formas.* Así como se plantea a los Gobiernos romper los silos en la implementación de los ODS, se deben romper los silos en su fiscalización, para involucrar las diferentes áreas con competencia para ejercer el control fiscal sobre cada meta.
- *Sostenibilidad no alude solo a lo ambiental.* Se deben evitar sesgos sociales o ambientales y realizar una fiscalización que contemple las tres dimensiones del desarrollo, según la meta.
- *Entidades sub nacionales de control fiscal aliados de la fiscalización a ODS.* Los programas nacionales se concretan en lo local, la fiscalización debe llegar a ese nivel.

- *El nombre de un programa no se define por su relación con un ODS.* Los ODS cuentan con un marco de medición compuesto por metas e indicadores que delimitan el alcance previsto.
- Se requieren de prácticas de fiscalización innovadoras y la aplicación de análisis de datos en los procesos de fiscalización a los ODS.
- Es necesaria la vinculación a la fiscalización de poblaciones vulnerables o de las organizaciones que los representan, en su calidad de múltiples partes interesadas.

C. Desafíos

- Internalizar la fiscalización a los ODS desde la planeación estratégica de la CGR, en la que los funcionarios incluyan inherentemente sus labores, principios, metas e indicadores.
- Abordar de manera objetiva en la fiscalización a los ODS la evaluación del equilibrio de las dimensiones social, ambiental y económica. Esto requiere metodologías innovadoras.
- Empezar de manera simultánea la generación de capacidades para la fiscalización de los ODS y la implementación de las ISSAI. Esto exige consolidar la modernización tecnológica para la revisión de los sistemas estadísticos nacionales (disponibilidad, desagregación y calidad de datos); los procesos de participación ciudadana; la operación del SINACOF, etc.
- Relacionamiento colaborativo entre las entidades objeto de evaluación y la CGR.
- Generación de un procedimiento objetivo para la priorización de metas ODS a fiscalizar.
- La creación de alianzas con entidades de control fiscal subnacionales para fiscalizar el progreso de los ODS, hacer auditorías conjuntas o al menos, realizar trabajo de campo.

- Constatar por su concepción y alcance el programa(s) a través del(os) cual(es) se busca el logro de una meta ODS, así como sus interconexiones con otras metas de otros ODS.
- Empezar el desarrollo de metodologías innovadoras para fiscalización a los ODS.
- Promover la articulación de la participación ciudadana y de múltiples partes interesadas en los procesos de fiscalización para incorporar los diferentes puntos de vista sobre el asunto.
- Validar la metodología de auditoría a la implementación de los ODS de la IDI-INTOSAI para el contexto de la fiscalización en el país.

D. Oportunidades

- Los diferentes espacios de capacitación sobre ODS y sobre su fiscalización promovidos por diferentes actores y/o la vinculación de funcionarios capacitados en experiencias de la IDI y OLACEFS como parte de equipos auditores para que repliquen el conocimiento.
- Desarrollar la evaluación de políticas públicas que realiza la CGR que incluye la revisión de la pertinencia y coherencia de políticas definidas por el Gobierno nacional para implementar la Agenda 2030 y los ODS, lógica hacia la que avanza la fiscalización a nivel mundial como se advierte en la Declaración de Moscú de la INTOSAI y en lo que la CGR aventaja a otras EFS dado que cuenta con el mandato y con las dependencias a cargo de dicha función.
- Las recomendaciones de la aplicación del MMD-EFS 2018 sobre la especialización en auditoría de desempeño y fiscalización a los ODS a funcionarios con perfiles, experiencia y habilidades en metodologías de investigación en ciencias políticas y en ciencias sociales. Conformar un grupo para fiscalizar los ODS no es operativo ni funcional por el alcance de la Agenda 2030. Se requiere la articulación intersectorial de las distintas dependencias sectoriales competentes cuyos sujetos de control lideran la implementación de cada meta.

- Es aconsejable conformar equipos intersectoriales para la fiscalización a los ODS liderados por las contralorías delegadas, cuyos sujetos de control sean los líderes de la implementación de cada meta e integrados por las contralorías delegadas cuyos sujetos de control sean las entidades acompañantes de la implementación. Es una mala práctica para este tipo de fiscalización incluir líneas de auditoría a ODS como parte de auditorías a entidades.

CONCLUSIONES

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una agenda global compleja para cuya implementación se ha identificado como necesaria la intervención de las EFS por su función de promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública de los países.

Los principales fundamentos que justifican la fiscalización a los ODS por parte de las EFS y a partir de los cuales la INTOSAI ha emitido lineamientos que esbozan las nuevas formas de la fiscalización del futuro, son, una fiscalización de mayor impacto: 1. Orientada al beneficio y valor de las EFS en la vida de los ciudadanos; 2. Que evalúe el avance de las metas de desarrollo nacional (de políticas públicas); 3. Basada en los avances tecnológicos; y 4. Apoyada en la participación ciudadana y en múltiples partes interesadas.

El enfoque basado en derechos humanos es uno de los fundamentos para la fiscalización a los ODS, la teoría de cambio en la que se basa la Agenda 2030, siendo la característica que diferencia la fiscalización a esta agenda global, la continua evaluación del avance de cada país hacia el logro de los derechos humanos y su contribución mediante acciones de mejora de la adaptación o el fortalecimiento a un modelo de desarrollo enfocado en las personas.

La fiscalización a las metas de desarrollo nacional implica la revisión de la aplicación del principio de “Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible” o la transversalización, en este caso, de la Agenda 2030 y el desarrollo con otros Estados de medios para gestionar su implementación. Esto implica revisar la coherencia entre: 1. Objetivos globales y contexto nacional; 2. Agendas y procesos internacionales; 3. Políticas económicas, ambientales y sociales; 4. Distintas fuentes de financiación; y 5. Actividades de actores y grupos de interés. Tal complejidad exige a las EFS una fiscalización que supere la auditoría

tradicional y avance en aquella de las políticas públicas que dan cumplimiento a las metas ODS.

Las EFS deben responder de forma eficaz a los avances tecnológicos para: 1. Promover la disponibilidad y apertura de los datos, del código fuente y de los algoritmos; y 2. Hacer un mejor uso del análisis de datos en auditorías, dada su posición única que les permite acopiar grandes volúmenes de datos de sus auditados, que pueden utilizar en investigaciones basadas en análisis de *big data*, para reducir tiempos de trabajo y permitir un seguimiento regular. Es una fiscalización más ágil, con mayor cobertura de análisis de datos y de mayor impacto.

Sobre la participación ciudadana en la fiscalización a los ODS, las EFS deben: 1. Abordar la inclusión y la participación sobre todo de los grupos más vulnerables en la realización de sus auditorías, aspecto clave de la Agenda 2030, para no dejar a nadie atrás; y 2. Aumentar su impacto positivo al establecer interacciones proactivas con la entidad auditada y reforzar la cooperación y la comunicación con la comunidad académica y el público en general.

Los enfoques definidos por la INTOSAI para la fiscalización a los ODS son: 1. Evaluar la preparación de los Gobiernos nacionales para aplicar, monitorear e informar el progreso de los ODS y auditar su funcionamiento y la fiabilidad de los datos que generan; 2. Empezar auditorías de desempeño a los programas públicos clave definidos para el logro de los ODS; 3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16, sobre instituciones transparentes, eficientes y responsables y el ODS 17, sobre asociaciones y medios de aplicación; y 4. Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones, auditorías e informes. Sobre estos enfoques, la IDI-INTOSAI ha generado metodologías que han aplicado las EFS y responden a los objetivos de estas para marcar la diferencia en la vida de las personas.

La CGR ha implementado de manera progresiva estos enfoques bajo las metodologías de la IDI-INTOSAI, por tratarse de un proceso especializado de fiscalización acorde a las características y a la complejidad de la Agenda 2030 y al proceso de implementación de los ODS en el país, en el marco de la generación de capacidades.

Así, ha realizado tres revisiones a la preparación para la implementación de los ODS, una macro de toda la Agenda y dos centradas en un ODS específico (ODS 5 y ODS 1), analizó la integración de los ODS en el Conpes 3918 de 2018 ya citado, y realizó comentarios sobre el Proyecto de Ley del PND 2018-2022. Sobre la realización de auditorías a la implementación a los ODS, la CGR ha participado en varias auditorías

coordinadas de la OLACEFS y en la actualidad está en fase de informe la auditoría promovida por la IDI-INTOSAI que aplicó el modelo ISAM para fiscalizar la implementación de los ODS, basado en que: 1. Se centra en resultados; 2. Reconoce la diversidad de las EFS; 3. Aplica las ISSAI; 4. Es inclusivo; y 5. Agrega valor.

Sobre el tercer enfoque, la CGR ha adelantado una serie de acciones para el fortalecimiento de la fiscalización de la CGR, las cuales resultan compatibles con los fundamentos definidos por la INTOSAI para la fiscalización a los ODS y dan cuenta de una preparación al respecto, esto es, la creación de un área especializada y la dotación de una infraestructura tecnológica para el análisis de datos; la reactivación del SINACOF para la coordinación de la fiscalización entre la CGR y las entidades de control fiscal del nivel subnacional; el fortalecimiento de las estrategias de participación ciudadana; además que la entidad cuenta con el mandato para hacer seguimiento al PND, que integra los ODS y que ha emprendido el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Auditoría para las EFS.

Frente al cuarto enfoque, la CGR incluyó una meta en la estrategia de rendición de cuentas en materia de ODS, la cual se ha implementado con la inclusión de una sección sobre la fiscalización a los ODS en el informe de gestión del Contralor General de la República, así como una meta en el plan anticorrupción y de atención al ciudadano relativa al reporte en medios especializados de la INTOSAI y la OLACEFS sobre las acciones de fiscalización a los ODS. Además, la entidad ha aplicado el MMD de las EFS para evaluar la alineación de sus procesos con los estándares internacionales de auditoría y, a partir de esos resultados, ha emprendido acciones para el cierre de las brechas identificadas.

La CGR ha avanzado de manera decidida e importante en la preparación para la fiscalización de temas de interés nacional, lo que incluye los ODS y hoy se encuentra generando las capacidades para la fiscalización a la implementación de las metas nacionales acordadas al respecto y, tras validar las metodologías para tal fiscalización, procede la priorización de las metas ODS a fiscalizar, que prevea la incorporación de asuntos relativos a la inclusión de grupos vulnerables y la vinculación de la ciudadanía y múltiples partes interesadas en los procesos de fiscalización, así como la integración de todos los elementos (ISSAI, análisis de datos, coherencia horizontal y vertical en la fiscalización, participación ciudadana, etc.).

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.080 de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].
- BERRAONDO, MIKEL y ASIER MARTÍNEZ DE BRINGAS. *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, Pamplona, Navarra, Instituto Promoción Estudios Sociales –IPES–, 2011, disponible en [<http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhhm-00-repensar.pdf>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Auditoría de desempeño áreas protegidas, junio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2385143/202101001+Informe+Auditoria+Desempeño+MADS++Áreas+Protegidas+v2014-2020+ls.pdf/04092f86-9624-4d50-8d1b-877c57a66e81?version=1.1>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Auditoría de desempeño pasivos ambientales mineros, julio de 2021, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2385143/202101016+Auditor%C3%ADa+de+Desempeño+Pasivos+Ambientales+Mineros+Coordinada+Olacefs+cs.pdf/5cd75293-f05b-4f01-a990-ea3bc1326faf?version=1.0>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentarios Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad, disponible en [<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Comentarios%20PND%202018%20-%202022%20-%20CGR.pdf>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Componente 3: Rendición de cuentas, estrategia 2019-2022, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/529674/o/Estrategia+Rendición+de++Cuentas++2019-2022.pdf/7e75da1a-d158-45a1-8ebf-b5db544de0dc>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de auditoría de desempeño de la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5”, CGR-CDSS n.º de marzo de 2019, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1438063/001+Informe+Final+AD+ODS+5.pdf/bedee1a0-c05a-4787-b80e-7232dd211637?version=1.2>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de evaluación del desempeño, 15 de febrero de 2019, disponible en [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+Colombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Plan estratégico 2018-2022, “Una Contraloría para todos”, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1341740/PLAN+ESTRATEGICO+CGR+2018+-+2022.PDF/f20ab9of-a6aa-4376-b765-dd9d9117996c?version=1.0>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Preparación para la implementación del ODS 1 fin de la pobreza con enfoque de género, vigencias 2016-2019, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1438063/001+Informe+Final+AD+ODS+5.pdf/bedee1a0-c05a-4787-b80e-7232dd211637?version=1.2>].

Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].

Decreto ley 403 de 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

Decreto 405 de 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038951>].

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3918 de 15 de marzo de 2018, “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– en Colombia”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3918.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, disponible en [<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, disponible en [<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>].
- FERNÁNDEZ JUAN, AMELIA; CARMEN BORJA SEGADE, PALOMA GARCÍA VARELA y RICHARD HIDALGO LORITE. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*, Madrid, ISI Argonauta, 2010, disponible en [<https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20ogu%C3%ADas/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPO%20+%20ologo%20AECID.pdf>].
- IDI-INTOSAI. Iniciativa “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos –CASP–”, en “Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI). Informe 2019-2020 de Actividades y Planes en OLACEFS”, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/07/Kii-Informe-IDI-2019-2020-para-Consejo-Directivo-LXXI-de-OLACEFS.pdf>].
- INICIATIVA PARA EL DESARROLLO DE LA INTOSAI–IDI-INTOSAI Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “ISAM: Modelo de auditoría de ODS de la IDI”, abril de 2020, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/04/ISAM-es.pdf>].
- INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS. “La guía de los derechos humanos a los ODS”, disponible en [<https://sdg.humanrights.dk/es>].

- INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN - UNITAR. “Introducción a la Agenda 2030: Una Nueva Agenda para un mundo sostenible”, curso abierto en línea, 2019, disponible en [<https://www.unitar.org/event/es/full-catalog/mooc-introducción-la-agenda-2030-una-nueva-agenda-para-un-mundo-sostenible-2020-1a-ed>].
- INSTITUTO HEGOA. “Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas”, vol. 1, Bilbao, Gobierno Vasco, 2015, disponible en [https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/Coherencia-de-Políticas-para-el-Desarrollo-Diagnostico-y-propuestas.pdf].
- LE BLANC, DAVID. “Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets”, en *DESA Working Paper*, n.º 141, 2015, disponible en [https://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf].
- MARTÍNEZ OSÉS, PABLO J. “Coherencia de políticas para el desarrollo: más allá de la AOD”, en *Boletín del Centro de Documentación de Hegoa*, n.º 44, octubre de 2015, disponible en [<http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1609/coherencia-de-políticas-para-el-desarrollo-mas-alla-de-la-aod/#.YYWRZi-XDMJ>].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 18.º Conferencia General, Industria 2030-Innovar. Vincular. Transformar nuestro futuro, Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, 3 a 7 de noviembre de 2019, disponible en [https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-10/Abu_Dhabi_Declaration_SP_v.5.pdf].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Agenda 2030, disponible en [<https://nacionesunidas.org.co/onu-colombia/agenda-2030/>].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, Asamblea General, 6 de julio de 2017, disponible en [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/207/67/PDF/N1720767.pdf?OpenElement>].

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Asamblea General, 25 de septiembre de 2015, disponible en [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Abu Dabi, XII INCOSAI, diciembre de 2016, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2016_Abu_Dhabi_Declaration/sp_AbuDhabiDeclaration.pdf].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Beijing, XXI Congreso INCOSAI, 2014, disponible en [<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Lima, IX Congreso de INTOSAI, Viena, INTOSAI, 1998, disponible en [https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Lima_INTOSAI.pdf].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de México sobre independencia, XIX Congreso INCOSAI, 5 a 10 de noviembre de 2007, disponible en [https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Mexico_INTOSAI.pdf].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Declaración de Moscú, XXIII INCOSAI, 23 al 27 de septiembre de 2019, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2019_Moscow_OutC_Rep/sp_23_Moscow_OutcomeReport.pdf].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 300. Principios fundamentales de la auditoría de desempeño”, Viena, INTOSAI, 2013, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_es.pdf].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “Plan Estratégico de la INTOSAI 2017-2022: La experiencia mutua beneficia a todos”, 2016, disponible en [<https://archivo.olacefs.com/plan-estrategico-de-la-intosai-2017-2022/>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 3000 Norma para la Auditoría de Desempeño”, Viena, 2016, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditor%C3%ADa-de-Desempe%C3%ADo.pdf>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. Auditoría coordinada de energías renovables en el sector eléctrico, 2017, disponible en [<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A260233890016027E14CA67653>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. Declaración de Punta Cana “Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible–Agenda 2030”, 2016, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/10/11.DECLARACION-DE-PUNTA-DE-CANA-Propuesta-ajustada-CTPC-11-10-2016-FINAL-estilo.pdf>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –OLACEFS–. “Tema Técnico 2: Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Propuesta Inicial y Documento Guía”, junio de 2017, disponible en [<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/01-Propuesta-Inicial-y-Documento-Gui%CC%81a.pdf>].

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD–.
Agenda 2030 igualdad de género para no dejar a nadie atrás, 2016,
disponible en [<https://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/la-agenda-post-2015>].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD–.
Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del progreso,
New York, PNUD, 2016, disponible en [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahukewj-94yJ6ZDoAhwvRTABHZCzBysQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.co.undp.org%2Fcontent%2Fcolombia%2Fes%2Fhome%2Fpresscenter%2Farticles%2F2016%2F07%2F01%2Fcolombia-en-el-informe-de-desarrollo-humano-progreso-multidimensional-bienestar-m-s-all-del-ingreso-.html&usq=AOvVaw3JI5UeDehgUDGPDCLMZART>].
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, LILIANA (coord.). “Evaluación de la preparación para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia (A las áreas de referencia de aplicación inmediata), disponible en [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Informe-implementacion-ODS_28122018A.pdf/4290df6f-3c39-4b6f-96f1-co24c8f3e44b].



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en noviembre de 2021

Se compuso en caracteres Minion Pro de 11 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia