

EL CONTROL FISCAL COMO HERRAMIENTA PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

El control fiscal
como herramienta para la
garantía de los
derechos humanos en el
Estado social de derecho

El control fiscal
como herramienta para la
garantía de los
derechos humanos en el
Estado social de derecho

Juan Carlos Gualdrón Alba

Contraloría General de la República
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 978-628-7532-15-1

© JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA (director), 2022
© Contraloría General de la República, 2022
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022
Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (57) 601 232-3705
www.ilae.edu.co

Diseño de carátula y composición: HAROLD RODRÍGUEZ ALBA
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (57) 601 323-2181
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	11
I. Generalidades sobre los derechos humanos	11
II. Antecedentes y situación actual de los derechos humanos en Colombia	13
CAPÍTULO SEGUNDO	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VÍCTIMAS Y POSCONFLICTO	17
I. Las políticas públicas en Colombia	17
II. Políticas públicas determinantes para la garantía de los derechos humanos en Colombia	19
A. Política Pública de Víctimas	20
B. Política Pública del Posconflicto	22
III. La transversalidad de los enfoques diferenciales de género y étnico. Una apuesta por el reconocimiento a los DDHH en la población civil	27
IV. Aproximaciones al seguimiento y control fiscal de las políticas públicas desde un enfoque basado en derechos humanos	30

CAPÍTULO TERCERO

EL ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DE VÍCTIMAS Y POSCONFLICTO

	33
I. Generalidades de la Contraloría General de la República	33
II. Actuaciones de control fiscal: ¿cómo las ejerce la Contraloría General de la República?	36
A. Control fiscal concomitante y preventivo	42
B. Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI: La dependencia que apoya el control fiscal en tiempo real dentro de la Contraloría General de la República	44
C. Control fiscal posterior y selectivo - proceso auditor	46
1. Proceso de responsabilidad fiscal	47
III. Acciones en materia de control fiscal que se adelantan en función del seguimiento a la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto	48
A. Política Pública de Víctimas	48
1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	48
2. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSMLV–	52
B. Política Pública de Posconflicto	54

CAPÍTULO CUARTO

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO

I. Funciones de la Contraloría Delegada para el Posconflicto	58
II. Contraloría Delegada para el Posconflicto, dependencia que materializa la garantía de derechos a través de acciones de Control Fiscal Participativo	62
A. Control Fiscal Participativo	63

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

EL AUTOR

INTRODUCCIÓN

En un Estado social de derecho que debe propender por garantizar los derechos fundamentales de su ciudadanía, ¿cuál es el rol que asume el control fiscal?, ¿de qué manera la lucha contra la corrupción mediante la vigilancia y el control a los recursos públicos puede contribuir con la garantía de los derechos humanos?, ¿qué acciones adelanta el máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano para contribuir con la garantía estos derechos?

Cuestionamientos como estos, originan el abordaje del presente documento, que recoge algunas generalidades respecto a las políticas públicas de víctimas y de posconflicto derivadas de la firma del Acuerdo Final para la Paz suscrito entre el Gobierno nacional colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP– a la luz de la relación estrecha que sostiene el control fiscal y los DDHH.

En consecuencia, el lector encontrará en el primer capítulo una aproximación a la comprensión sobre los derechos humanos y su estado actual en Colombia; posterior a ello, el segundo apartado realiza una breve descripción sobre las políticas públicas de víctimas (Ley 1448 de 2011¹) y posconflicto, haciendo énfasis en la incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género, con lo cual se abre la reflexión respecto a la importancia de apostarle al control fiscal desde un enfoque basado en derechos como garantía de cumplimiento a los propósitos de dichas políticas.

Por su parte, el capítulo tercero expondrá algunas precisiones sobre cuál es el rol de la Contraloría General de la República frente al seguimiento a la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto a partir de la misionalidad del órgano de control. Así

1 *Diario Oficial*, n.º 48.096, de 10 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>].

mismo, se presenta el balance sobre las actuaciones de control fiscal posterior, selectivo, preventivo y concomitante frente a esas dos políticas públicas.

Por último, se pretende dar cuenta de las acciones tanto de gestión administrativa como territoriales que se despliegan por parte de la Contraloría Delegada para el Posconflicto en zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– que han sido priorizadas por el Acuerdo de Paz, en el marco del seguimiento emprendido a la implementación de las políticas en mención desde una perspectiva de derechos a la ciudadanía.

Además, el documento incluye un rastreo y validación documental de legislación, bibliografía, informes de gestión pública, páginas web oficiales de las entidades de orden nacional, entre otros, que dan cuenta de un estado del arte frente a la temática de control fiscal en Colombia y cómo se aterriza para el seguimiento a la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto desde la acción específica de la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

I. GENERALIDADES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos –DDHH– son valores y garantías inherentes a todos los seres humanos adquiridos por el simple hecho de existir. Constituyen un conjunto de reivindicaciones realizadas por diversos sectores sociales ante la apremiante necesidad de reconocer y exigir principios que garanticen la vida digna para todas las personas sin importar su condición social, económica, racial, distinción de género, lengua, religión o cualquier otra condición. Desde su formulación, han constituido un referente fundamental en la consolidación de los Estados según las demandas propias de cada momento histórico.

Dentro de las diferentes acciones conducentes a su consolidación, se resaltan: la Declaración de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos² derivada de la Revolución Francesa³, la Declaración de los Derechos Humanos de las Mujeres⁴ resultante de un proceso de reivindicación promovido por OLYMPE DE GOUGES⁵ en 1791 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ proclamada en la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, posterior a la Segunda Guerra Mundial⁷ en donde se reafirmó que los derechos son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes toda vez que se establecen

2 Disponible en [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789>].

3 5 de mayo de 1789 - 9 de noviembre de 1799.

4 OLYMPE DE GOUGES. *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, Madrid, Ediciones de la Torre, 2012.

5 MARIE GOUZE, Montauban (Francia), 7 de mayo de 1748 - París, 3 de noviembre de 1793.

6 Disponible en [<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>].

7 1.º de septiembre de 1939 - 2 de septiembre de 1945.

desde los principios de libertad, justicia y paz, como base para el reconocimiento de todos los seres humanos.

Es así que se da paso al reconocimiento de los derechos fundamentales tipificados como económicos, sociales, culturales y ambientales, cuyo cumplimiento depende del papel que asuma el Estado como garante de la protección y de su acceso igualitario entre hombres y mujeres para su goce efectivo. De ahí la importancia que sostiene la formulación de políticas públicas, planes, programas y proyectos desde los cuales se viabilice dicho propósito sin distinción de la titularidad individual o colectiva de esos derechos, como se encontrará más adelante.

De acuerdo con el expresidente y actual juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, Dr. HUMBERTO SIERRA PORTO, para que un Estado aborde el concepto de DDHH se hace necesario partir por reconocer, tal como lo ha concertado la jurisprudencia de la CIDH y la Convención Americana de Derechos Humanos, que a cada uno de los derechos les acompaña un *corpus juris*, entendido como el cuerpo de legal o conjunto de leyes/normas que sirven para comprender el alcance de los derechos sin remitirse únicamente a la promulgación de los mismos, sino además, a la identificación de la totalidad del aparataje jurídico internacional que les ampara⁸.

Lo anterior, conduce a tomar en consideración la existencia de los instrumentos internacionales tanto *vinculantes* como *no vinculantes* en tanto legislación vigente que propende por situar los principales mecanismos y compromisos que el Estado debe incorporar en pro de la defensa de los DDHH para la eliminación de las desigualdades existentes entre la población.

Se reconocen como *vinculantes* aquellos tratados internacionales promulgados en el marco del Derecho Internacional Humanitaria –DIH– que imponen obligaciones a los Estados pactantes y que debido a su carácter explícito de obligatoriedad jurídica, adquieren este estatus como es el caso de los convenios, tratados, pactos, protocolos o convenciones.

Por su parte, se reconocen como *no vinculantes* las conferencias, acuerdos o declaraciones de los organismos internacionales, dado que no tienen obligatoriedad jurídica, pese que se constituyen en recomen-

8 HUMBERTO SIERRA PORTO. “El papel de las EFS frente a la protección de los derechos humanos”, en *XXX Asamblea General Ordinaria OLACEFS*, Cartagena de Indias, 1.º a 3 de diciembre de 2021, disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=qtA8zGldm_A].

daciones con mandatos implícitos que establecen principios y valores validados internacionalmente en función de la garantía de los derechos de las personas.

Es importante señalar que propender por la garantía de los DDHH a partir de los diferentes instrumentos legislativos se constituye en acción determinante para eliminar todas aquellas formas de discriminación estructural que se expresan como comportamientos arraigados a la sociedad contra grupos poblacionales determinados, como es el caso de las mujeres y los grupos étnicos y que se manifiestan en prácticas sociales que forjan desventajas que contribuyen a la legitimación de brechas; asunto que se evidencia en las condiciones diferenciadas de acceso a salud, educación, vivienda, entre otros.

II. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

En concordancia con el informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de 2015⁹, el contexto de los DDHH en Colombia es complejo y consta de múltiples niveles para ser comprendido. Colombia se ha caracterizado, a lo largo de su historia, por sostener un panorama de desigualdad económica y un acceso asimétrico a derechos fundamentales; así como a condiciones mínimas de habitabilidad asociadas al uso de servicios públicos como luz o agua potable, debido entre otras cosas, a las condiciones geográficas del territorio colombiano y a la inversión focalizada en cascos urbanos.

Aunado a lo anterior, se reconoce que durante más de 50 años de conflicto armado, se crearon profundas divisiones en la sociedad que reforzaron los patrones de desigualdad y marginación fortalecidas con la débil presencia del Estado en los territorios y las dificultades de acceso a la oferta institucional, en especial para la población que se ubica

9 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*, Bogotá, 2015, disponible en [<https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8774-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2015>].

en la zona rural y rural dispersa del país, lo cual redundó en la afectación del goce efectivo de sus derechos.

Las realidades dominantes en las extensas áreas rurales de Colombia, así como en las zonas marginales de los centros urbanos, y en los lugares de asentamiento de las comunidades étnicas que suelen ser remotos enclaves mineros, han derivado en el escalamiento de afectaciones a la población por diversas expresiones de violencia y criminalidad a cargo de los múltiples actores del conflicto armado interno que hacen presencia en los territorios.

Un panorama nacional que se recrudece con aspectos como las dificultades relacionadas con la tenencia y falta de formalización de tierras, así como la ausencia de vías que posibiliten la movilidad e interconexión necesaria para el fortalecimiento de las formas de comercialización de proyectos productivos, la corrupción y las economías ilegales devenidas del narcotráfico, entre otros aspectos, son los que han conducido al surgimiento y prolongación de fenómenos como el desplazamiento forzado, la pobreza extrema, los problemas de seguridad y la legitimación de barreras de acceso a servicios que incrementan las formas de exclusión socioeconómica de la población rural.

Al origen del conflicto armado en Colombia le subyacen, entonces, aquellas causas estructurales mencionadas previamente toda vez que han acaecido en la historia, a partir de las formas desiguales como se estructuró la República precedido de las violencias propias de las épocas de colonización que segregaron comunidades y pueblos originarios.

Este panorama resulta clave para comprender el estallido de violencia iniciado en la segunda mitad del siglo xx, así como para vislumbrar los efectos colaterales que a la fecha no se han logrado subsanar pese a los esfuerzos de diversos sectores, incluidos los promovidos por parte del Gobierno nacional.

Es de recordar que Colombia fue el único país del hemisferio occidental que mantuvo el conflicto armado no internacionalizado de mayor duración con guerrillas de la oposición, lo cual ha significado un obstáculo para garantizar los DDHH por parte del Estado, dada la complejidad social y política de los actores involucrados en el conflicto.

En términos de antecedentes relevantes respecto al estado de los DDHH en Colombia, es importante mencionar las sesiones y audiencias que se sostuvieron en diferentes tribunales internacionales desde los cuales se recogieron testimonios de las víctimas del conflicto armado

colombiano entre 2003 y 2008. En este último año, el Parlamento Europeo sesionó en Bruselas para llevar a cabo la revisión de las declaraciones recibidas en cuanto a las violaciones de derechos humanos en el país e instituyó allí la “responsabilidad del Estado colombiano” frente a las mismas, por lo cual, ante dicho Parlamento, el Tribunal Internacional de Opinión declaró al gobierno de Colombia “culpable de crímenes contra la humanidad”¹⁰.

Ello supone un referente histórico sin precedentes que dio paso a que en 2011 se reconociera el carácter del conflicto armado interno y con ello, se visibilizaran las afectaciones a los DDHH que en el marco del mismo han repercutido en la población civil, a partir del padecimiento de hechos victimizantes de diferente índole que deben ser reparados de manera integral.

Visibilizar el estatus jurídico internacional del conflicto colombiano a la luz de la vulneración a los DDHH, ha posibilitado registrar hechos específicos en los cuales la fuerza pública en el ejercicio institucional de sus funciones como ejecutores de la ley, pudieron incurrir, bien sea por omisión o por extralimitación de sus oficios relacionados con la protección de los derechos de la población civil durante el mismo, por lo cual, el Estado ha adelantado esfuerzos tanto de gestión como presupuestales, para intentar asumir y resarcir su corresponsabilidad frente a la población civil.

Valga decir que el reconocimiento del carácter político del conflicto armado ha sido fundamental para situar la importancia del surgimiento de políticas públicas como la Ley 1448 de 2011¹¹, así como sus decretos-ley reglamentarios y en esa misma vía, la política pública del posconflicto derivada de la firma del Acuerdo Final para la Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las antiguas FARC-EP en 2016.

10 TRIBUNAL INTERNACIONAL DE OPINIÓN. “Colombia culpable de crímenes contra la humanidad (parte II)”, en *CEPRID*, 10 de octubre de 2008, disponible en [<https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article272>].

11 *Diario Oficial*, n.º 48.096, cit.

CAPÍTULO SEGUNDO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VÍCTIMAS Y POSCONFLICTO

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

El marco jurídico político propuesto en la Constitución de 1991 establece dentro de su artículo 1.º que Colombia es un *Estado social de derecho*¹²; acepción que refiere al principio de gobernanza relacionado con la forma de la organización política vinculada a un modelo constitucional concebido en los regímenes democráticos occidentales con el propósito de adoptar medidas encaminadas a garantizar a la ciudadanía la cobertura de sus derechos fundamentales, de manera que se disminuyan las brechas de desigualdad existentes en perspectiva de participación, equidad y justicia social.

Si bien el Gobierno colombiano ha avanzado en materia formulación de políticas públicas para la consecución de dicho propósito, también se destacan importantes acciones tanto individuales como colectivas emprendidas en diferentes regiones del país por parte de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía representantes de sectores sociales, étnicos y grupos poblacionales diferenciales. Dichas actuaciones han sido gestadas en pro de la exigibilidad de los derechos que continúan siendo vulnerados, entre otras razones, por efecto de las formas desproporcionadas como ha impactado el conflicto armado interno a estos grupos.

Es por esta razón que, para comprender el estado actual de los DDHH en Colombia, se debe reconocer la lucha histórica por la reivindicación y garantía de derechos emprendida por líderes y lideresas sociales, víc-

12 *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 4 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

timas y defensores de DDHH pertenecientes a asociaciones y organizaciones comunitarias conformadas por mujeres, población LGBTQ, indígena, negra, afrocolombiana, palenquera, raizal, campesina y romaníe mediante acciones afirmativas visibilizadas desde el nivel territorial hasta el nacional desde un enfoque participativo, territorial, de género y étnico.

Lo anterior, en función del reconocimiento por parte del Estado de las necesidades diferenciadas de la población y con el compromiso de aportar al trabajo conjunto por la negociación política del conflicto armado para la construcción de una paz estable y duradera como un derecho fundamental.

Se observa cómo la formulación de políticas públicas en Colombia ha sostenido un importante vínculo con la movilización social y con las expresiones de exigibilidad de derechos realizadas por la sociedad civil, quienes han puesto de presente la necesidad de reconocer y superar las problemáticas que surgen ante las desigualdades estructurales que condicionan las posibilidades de vida de las personas.

En ese sentido, las políticas públicas se convierten en respuesta ante la deuda histórica acumulada con los grupos en mención y en esa medida, cobra relevancia el trabajo mancomunado que pueda darse entre las instituciones del Estado en todos sus niveles y la ciudadanía, pues dicha articulación se instituye en condición de posibilidad para garantizar que la implementación de las políticas públicas logre garantizar la consecución de los objetivos propios de su formulación.

Es importante recordar que las políticas públicas son un ejercicio de planificación que contiene un conjunto de instrumentos, estrategias, metas y mecanismos impulsados por actores gubernamentales que con frecuencia incluyen la participación de sectores privados y sociales vinculantes con procesos de exigibilidad de derechos. Son “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”¹³.

En Colombia, las políticas públicas suelen ser establecidas y sustentadas técnicamente por medio del Consejo Nacional de Política Econó-

13 CLAUDIA PATRICIA GARAY ACEVEDO y ANDREA DEL PILAR PÉREZ GUECHA. “Los derechos humanos en Colombia: acuerdo final de paz y su proyección en la política de seguridad y defensa”, en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 16, n.º 23, 2018, pp. 83 a 105, disponible en [<https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/307>].

mica y Social –CONPES– o en respuesta a determinaciones de la Corte Constitucional, como es el caso de la política pública de víctimas y toda la política pública derivada de la firma del Acuerdo Final para la Paz.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS DETERMINANTES PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Aunque se ha hecho énfasis específico en dos líneas de política pública, se hace necesario mencionar que antes de la expedición de la citada Ley de Víctimas, la Honorable Corte Constitucional –HCC– profirió la Sentencia T-025 de 2004¹⁴ para declarar un *estado de cosas inconstitucional* y otorgar entre sus disposiciones, el cumplimiento de órdenes encaminadas a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto interno colombiano mediante la implementación por parte del ejecutivo de políticas tendientes a superar dicha condición de vulnerabilidad de la población.

Vale la pena resaltar que el fallo de la HCC situando el *estado de cosas inconstitucional*, ha significado un avance importante para el reconocimiento de las víctimas como sujetos de derecho y de especial protección, lo cual deviene en acciones afirmativas para garantizar la reparación de hechos victimizantes y la reconstrucción del tejido social.

El mandato adjudicado a la CGR tanto en función de la mencionada T-025/04 como de los Autos complementarios, se orienta a realizar seguimiento a las asignaciones presupuestales destinadas para la ejecución de las acciones emprendidas por la institucionalidad en cumplimiento de las órdenes proferidas por la HCC.

Así mismo, en tanto la CGR forma parte de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas junto a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la ciudadanía líder representante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva para las Víctimas, se ocupa de realizar seguimiento progresivo sobre los avances y rezagos de la ley e informarlos de forma anual al Congreso de la República para posicionar alertas o recomendaciones pertinentes que direccionen el cumplimiento esperado de la política pública.

14 Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>].

De igual manera, se ocupa de realizar un seguimiento anual al Plan Plurianual de Inversiones para verificar los avances en materia del proceso de implementación al Acuerdo de Paz, de lo cual se deriva la publicación de informes anuales presentados al Congreso de la República a la espera del control político que le es pertinente.

A. Política Pública de Víctimas

Tal como fue señalado, en el 2011 el Congreso de la República dictó medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno mediante la promulgación de la Ley 1448 del 10 de junio del 2011 que tiene por objeto:

... establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3.º de la presente ley [se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno], dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales¹⁵.

En cumplimiento a dicho propósito, las actuaciones de la institucionalidad y –en esa misma vía– los recursos dispuestos para su ejecución, se orientan al desarrollo acciones tanto en el nivel nacional como territorial que ejecuten los componentes y ejes se relacionan a continuación:

15 *Diario Oficial*, n.º 48.096, cit.

Políticas públicas de víctimas y posconflicto

COMPONENTE	MEDIDA	
Prevención y protección	Prevención Temprana	
	Prevención Urgente	
	Protección para personas, grupos, organizaciones o comunidades	
	Protección de bienes patrimoniales	
Atención	Información y Orientación	
Asistencia	Ayuda Humanitaria	
	Vivienda	
	Identificación	
	Salud	
	Educación	
	Asistencia Funeraria	
	Generación de Ingresos	
	Alimentación	
	Reunificación Familiar	
	Atención Psicosocial	
Reparación integral	Retorno y Reubicaciones	
	Indemnización	
	Reparación Colectiva	
	Garantías de No Repetición	
	Medidas de Restitución	Tierras
		Vivienda
		Empleo
		Acceso a créditos
		Alivio de pasivos
	Medidas de Rehabilitación	Física y Mental
		Psicosocial
		Social y Comunitaria
	Medidas de Satisfacción	Dirigidas a la sociedad civil
		Exención del servicio militar
		Aceptación pública de hechos y solitudes de perdón público
		Acompañamiento en la entrega de restos óseos
		Preservar y honrar la memoria

COMPONENTE	MEDIDA
Ejes transversales	Participación
	Sistemas de información
	Enfoque diferencial
	Fortalecimiento institucional

Fuente: Convenio 195 de 2021 suscrito entre la CGR y la OEI.

Se añade que la política pública prevista para la atención y reparación a las víctimas se encuentra a cargo de las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV– dirigido por la Unidad para las Víctimas –UARIV– y se ocupa de adelantar acciones afirmativas con las 9.231.426 personas reconocidas como víctimas que están incluidas en el Registro Único de Víctimas –RUV–.

Dicha atención no se lleva a cabo en detrimento de su condición, sino que reconoce desde un enfoque territorial sus necesidades diferenciadas, por tanto, se incluyen: i) el Decreto-Ley 4633 de 2011¹⁶ para víctimas indígenas, ii) el Decreto-Ley 4635 de 2011¹⁷ para víctimas de comunidades negras afrocolombianas, palenqueras y raizales, y iii) el Decreto-Ley 4634 de 2011¹⁸ para víctimas del pueblo Rrom o gitano.

B. Política Pública del Posconflicto

El Acuerdo Final de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y la guerrilla más antigua de la historia colombiana, en La Habana, Cuba, se configura como un paso importante para la garantía y la protección de los DDHH de la población civil en el marco de un conflicto armado que no cesa hostilidades, como consecuencia de los múltiples actores que se mantienen implicados y de la prolongación de las causas estructurales que subyacen al mismo.

16 *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DECRETOS/1547958>].

17 *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548336>].

18 *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548188>].

En materia de derechos, el AF:

Reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona como fundamento para la convivencia en el ámbito público y privado, y a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y los derechos de sus integrantes. La implementación del Acuerdo deberá regirse por el reconocimiento de la igualdad y protección del pluralismo de la sociedad colombiana, sin ninguna discriminación [...] así mismo, se reconoce que el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos. Atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad y para efectos de resarcimiento, se tendrán en cuenta las vulneraciones que en razón del conflicto hubieran tenido los derechos económicos, sociales y culturales¹⁹.

Como se entrevistó, este es un acuerdo sin precedentes, debido a la apuesta directa por garantizar de manera contundente el respeto a la dignidad humana, por lo se establecieron dos enfoques transversales para su implementación: étnico y de género, así como diez principios de trabajo a ser tenidos en cuenta. A saber:

1. El reconocimiento a las víctimas
2. El reconocimiento de la responsabilidad
3. Satisfacción de los derechos de las víctimas
4. La participación de las víctimas
5. El esclarecimiento de la verdad
6. La reparación de las víctimas
7. Las garantías de protección y seguridad
8. La garantía de no repetición
9. Principio de reconciliación
10. El enfoque de derechos

19 GOBIERNO NACIONAL Y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, La Habana, 12 de noviembre de 2016, disponible en [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0].

Ahora bien, es importante recordar que el AF está compuesto por seis puntos que a su vez fungen como acuerdos independientes de un todo indisoluble, dado que, de acuerdo con lo expresado por el Gobierno nacional, cada uno de ellos está permeado por un mismo enfoque de derechos, de manera que las medidas acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas.

El *Punto 1* del AF, ha sido denominado “Reforma Rural Integral – RRI–”. Se trata de una política de desarrollo agrario integral que propende por la transformación estructural del campo colombiano a partir de la creación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

De la misma manera, se propone que, en un plazo de diez años, haya una reducción del 50% de la pobreza en el campo, de manera que se contribuya con el cierre de brechas entre el campo y la ciudad a partir de acciones de reactivación económica y el fortalecimiento de las economías campesinas, familiares y comunitarias. Lo anterior, desde un enfoque participativo que ha conducido a la formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y a situar a la ciudadanía líder, especialmente vinculada a las Juntas de Acción Comunal –JAC–.

El *Punto 2* del Acuerdo sitúa la “Participación Política” como una apuesta de apertura democrática para la construcción de paz, a partir de la cual se fortalezcan los espacios y mecanismos de participación de la ciudadanía en el escenario político, los asuntos públicos y la construcción de paz desde el reconocimiento del otro como sujeto de derechos.

Este punto funge como el camino más propicio para tramitar los conflictos de manera pacífica, de modo que se generen condiciones de posibilidad para el pensamiento crítico de oposición sin que ello repercuta en expresiones de represión. Subyace a este acuerdo, la voluntad de construir desde las partes, caminos de diálogo que contribuyan a integrar de forma progresiva en Colombia la cultura de la reconciliación, convivencia, tolerancia y, sobre todo, la no estigmatización.

Por su parte, el *Punto 3*, denominado como “Fin del Conflicto”, ha establecido los términos en los cuales: i) Terminarán las confrontaciones entre las FARC y el Gobierno nacional a partir del cese al fuego de forma bilateral y definitiva; ii) El proceso de reincorporación a la vida civil, así como las garantías para su sostenibilidad en la vida legal a partir del desarrollo de proyectos productivos individuales o colectivos que

contribuyan a su manutención; y iii) Las garantías de seguridad durante y después de la implementación AF, en tanto se reconoce el reto que supondrá el periodo de profunda transición política y social del país, particularmente, para los excombatientes de las FARC.

De otro lado, el *Punto 4* del Acuerdo se direcciona a la búsqueda de la “Solución al problema de las drogas de uso ilícito”. La relevancia de este punto se relaciona con visibilizar los efectos del fenómeno del narcotráfico en Colombia que desde mediados del siglo xx se situó como factor decisivo en materia de seguridad debido a que se convirtió en mecanismo de financiación de la guerra.

Como se observa, resulta imprescindible encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas para propender por la construcción de una paz estable y duradera. Ello implica emprender acciones concretas desde la política pública que incluyan un tratamiento diferenciado desde la promoción de la sustitución voluntaria de cultivos de coca y la progresiva transformación de los territorios, atendiendo a un enfoque de salud pública y de acompañamiento integral para el tránsito hacia economías legales a partir de la implementación de componentes de seguridad y asistencia alimentaria, aunados a la puesta en marcha de proyectos productivos de corto y largo plazo que cuenten con asistencia técnica.

Referente al *Punto 5* sobre las “Víctimas del conflicto armado”, es un acuerdo que ubica a la ciudadanía afectada de manera directa por la confrontación armada en el centro de la discusión a partir del reconocimiento de la corresponsabilidad entre los actores del conflicto, respecto a la violación sistemática de los DDHH de la población rural que quedaba en medio de la disputa por el control territorial.

De acuerdo con el Alto Comisionado sobre Derechos Humanos en Colombia²⁰, a manos de los grupos armados se perpetraron cerca de 70 masacres entre 1997 y 2001 en departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Cesar, Cauca, Chocó, Cundinamarca, La Guajira, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vichada y Nariño; lo cual sitúa la relevancia de buscar mecanismos y medidas que contribuyan a garantizar la convivencia, reconciliación y

20 VERDADABIERTA.COM. “Masacres 1997 – 2001”, 3 de diciembre de 2008, disponible en [<https://verdadabierta.com/masacres-1997-2001/>].

no repetición de los hechos victimizantes, en articulación con los propósitos expuestos en la citada Ley de Víctimas.

Es así, que la acción focalizada en este punto se direcciona a consolidar el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición de cara a lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas como asunto esencial en la transición hacia la paz.

Por último, el *Punto 6* del AF sitúa la existencia de un sistema robusto encargado de hacer “Seguimiento a la implementación, verificación y refrendación del acuerdo”, de manera que se vigile su avance y cumplimiento desde un mecanismo de monitoreo tripartito compuesto por una delegación del Gobierno, una delegación de las FARC y una delegación internacional.

Para la consecución de este objetivo, al Gobierno nacional le fue aprobada una misión política de la ONU integrada por observadores de países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC– que participó en el proceso por un periodo determinado como componente internacional.

Ahora bien, una vez precisados los propósitos generales que contiene cada punto del AF, se hace necesario mencionar que la formulación de las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo por el periodo de implementación previsto para 15 años, requiere de un mecanismo que oriente y facilite la medición de seguimiento que las diferentes instancias deben asumir. Ese mecanismo se conoce como Plan Marco de Implementación –PMI– y fue incorporado en los Conpes 3931²¹ y 3932²² de 2018.

El PMI es el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo –PND– en concordancia con lo concertado en el AF y ratificado en el Acto Legislativo 1 de 2016²³. Su estructura se esboza de la siguiente manera:

21 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 3931*, Bogotá, 22 de junio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>].

22 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 3932*, Bogotá, 29 de junio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>].

23 *Diario Oficial*, n.º 49.927 de 7 de julio de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021746>].

El documento contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final, organizados por cada punto del mismo, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico. De igual forma, el PMI contiene los aspectos relacionados con la focalización territorial, una sección de estimación indicativa de los costos de implementación y sus fuentes de financiamiento; una sección sobre compromisos de las FARC-EP o del partido o movimiento político que surja de su tránsito a la vida política legal; y finalmente, unas recomendaciones para ser tomadas en cuenta en la implementación del Acuerdo Final²⁴.

Vale la pena mencionar que este cronograma de implementación de los compromisos pactados entre las partes, es objeto de seguimiento permanente por parte de la CGR, toda vez que implica una ejecución presupuestal importante direccionada al cumplimiento de objetivos, metas e indicadores, por parte de cada entidad responsable de la Política Pública del Posconflicto.

Como se observa, ambas políticas públicas, tanto la de víctimas como la de posconflicto, guardan estrecha correlación en su propósito de garantizar los derechos de las personas para superar la condición de vulnerabilidad en la que les situó el conflicto armado. En ese sentido, el papel de la institucionalidad en favor de ello, implica un compromiso permanente no solo en la destinación de recursos, sino en la estructuración de herramientas de planeación que posibiliten una efectiva puesta en marcha de las políticas públicas en mención, razón por la cual, la Corte Constitucional ratificó el AF como política de Estado.

III. LA TRANSVERSALIDAD DE LOS ENFOQUES DIFERENCIALES DE GÉNERO Y ÉTNICO. UNA APUESTA POR EL RECONOCIMIENTO A LOS DDHH EN LA POBLACIÓN CIVIL

Desde el reconocimiento del impacto diferenciado y desproporcionado como las mujeres y los grupos étnicos han sufrido las afectaciones del conflicto armado dadas las formas de vulneración a sus derechos, el AF se propuso desde su formulación, la transversalidad de enfoques de género y étnico, de manera que todos los planes, programas y actuaciones que se deriven para el cumplimiento de cada uno de los pun-

24 GOBIERNO NACIONAL y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, cit.

tos acordados, reconozca la importancia de situar ajustes razonables y acciones afirmativas que atiendan las causas estructurales de desigualdad y violencias que históricamente han afectado a la población de los sectores rurales, en especial, a las comunidades indígenas, NARP, LGBTIQ y a las mujeres campesinas.

En relación con el enfoque de género, el AF contemplaron más de 100 acciones afirmativas para enfrentar las desventajas específicas que impiden a las mujeres y a las personas LGBTIQ el acceso a bienes, tierras y en general, a recursos del desarrollo.

En función de lo anterior, organizaciones expertas han reconocido que el AF integra el enfoque de género de manera transversal en todos los planes, programas, proyectos y acciones implementadas por el Estado colombiano garantizando que de manera simultánea incorpore tres dimensiones:

- a. *La redistribución económica*, para identificar las desigualdades económicas y sociales producto de las múltiples relaciones de poder de clase, étnico-raciales, de orientación sexual e identidad de género que afectan de manera diferenciada la vida de las mujeres y niñas.
- b. *El reconocimiento cultural*, para identificar los estereotipos, representaciones sociales y patrones culturales predominantes que devalúan, discriminan, subvaloran y violentan la vida de las mujeres y las niñas cualquiera sea su condición social, económica, étnico-racial, de orientación sexual e identidad de género, exacerbados durante el conflicto armado.
- c. *La representación política*, para establecer los mecanismos de representatividad en función de poder garantizar igualdad de oportunidades a la diversidad de mujeres y personas LGBTIQ, incluidas tanto en paridad numérica, como en condiciones propicias para actuar como pares políticos.

Es importante señalar que la integración de esa triple dimensión de manera simultánea, implica una necesaria reorganización de las entidades públicas responsables de implementar el enfoque desde los 51 indicadores de género señalados en el PMI, así como emprender accio-

nes de fortalecimiento institucional en la capacidad técnica y conceptual de los actores intervinientes.

Por su parte, en función de reconocer la condición multicultural y pluriétnica de Colombia y, a partir de las exigencias realizadas por los pueblos indígenas y afrodescendientes liderados por la Comisión Étnica en la Mesa de Negociación de La Habana, el AF definió incluir un capítulo étnico en su sexto punto, que recoge de manera amplia las solicitudes de los pueblos étnicos de Colombia a través de la incorporación de acciones, medidas, indicadores y metas trazadoras tendientes a generar reconocimiento al daño diferencial sufrido en el marco del conflicto armado, pero además, de establecer garantías de no repetición para apostarle a la construcción de paz desde la diversidad, los derechos colectivos territoriales, la participación de las comunidades y las reparaciones diferenciales e integrales.

En razón a lo anterior, se incluyeron cerca de 97 indicadores étnicos en el PMI y se crearon mecanismos y espacios de seguimiento a su implementación como por ejemplo la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE–.

Cabe mencionar que organizaciones como el Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP– - Programa por la Paz, y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto –CERAC–; así como las instancias de verificación internacional y los órganos de control del Estado, han seguido de cerca la implementación de los compromisos y disposiciones de la incorporación del enfoque transversal étnico en los planes, programas, proyectos y acciones de la política pública derivada del AF.

Lo anterior es un acto de reconocimiento a la contribución que realizan los pueblos étnicos a la construcción de la paz y al desarrollo económico y social del país; así como una apuesta de reivindicación ante las condiciones históricas y de injusticia sufridas a causa del colonialismo, la esclavización, la discriminación y la desposesión de sus tierras y territorios.

IV. APROXIMACIONES AL SEGUIMIENTO Y CONTROL FISCAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Cada una de las políticas mencionadas sostiene un llamado específico a la institucionalidad y de manera especial a los órganos de control estatal –como es el caso de la Contraloría General de la República– para encaminar su misionalidad en tanto máximo ente de control fiscal desde un enfoque basado en los DDHH –EBD–, lo que implica encauzar de forma progresiva, esfuerzos para que las normas explícitas e implícitas de los DDHH dirijan la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación del seguimiento a la implementación de dichas políticas desde el ámbito de su competencia.

Las discusiones respecto a la apuesta por situar el control fiscal desde un enfoque basado en DDHH, se han dado en respuesta a una necesidad evidenciada en el marco de la xxx Asamblea General Ordinaria OLACEFS²⁵, de la cual Colombia fungió como país anfitrión.

Uno de los cuestionamientos planteados por el grupo de exponentes, refiere a precisar cuál es la razón de ser de un órgano de control en la estructura de un Estado de derecho cuya finalidad es la lucha contra la corrupción mediante el buen uso de los recursos públicos, asunto que va de la mano con el trabajo incansable por la garantía de los derechos de la ciudadanía, pues se parte por reconocer que la corrupción afecta de manera particular y desproporcionada a los grupos poblacionales más vulnerables.

Si bien la respuesta a dicha inquietud amerita una reflexión continua de cara a las necesidades coyunturales del momento histórico que atravesamos como país en el tránsito a la consolidación del posconflicto, es posible identificar que la Contraloría General de la República –CGR–, en cabeza del Dr. FELIPE CÓRDOBA LARRARTE, ha venido dando pasos significativos en incorporar un EBD dentro de su quehacer a partir de las transformaciones sobre la manera como se sitúa el control fiscal en Colombia y desde el posicionamiento del trabajo que se viene realizando a manera de sensibilizaciones sobre el Control Fiscal Parti-

25 Cartagena de Indias, 1.º a 3 de diciembre de 2021.

cipativo –CFP– con la ciudadanía representante de cada política pública en los territorios que el AF ha priorizado.

Ello se ha avanzado de manera implícita, en el ejercicio de propender no solo por un control posterior y selectivo como el que históricamente se había realizado sino, además, en la introducción de una acción de control fiscal preventiva y concomitante; esto es, antes y durante la ejecución de los recursos públicos orientados al cumplimiento de las políticas públicas que sean objeto de seguimiento en función de verificar que la contratación y la ejecución responda a la expectativa de garantizar los derechos de la ciudadanía.

CAPÍTULO TERCERO

EL ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VÍCTIMAS Y POSCONFLICTO

Para determinar el rol específico que desempeña la CGR en la implementación de las Políticas Públicas de Víctimas y Posconflicto, es preciso conocer las generalidades de la entidad.

De acuerdo con lo estipulado en su página oficial, la CGR es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

Teniendo en cuenta la estructura del Estado, la CGR está ubicada dentro de los órganos autónomos e independientes, al lado del Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión; se encuentra controlada por la Auditoría General de la República, entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre la gestión de la CGR y de las contralorías territoriales²⁶.

I. GENERALIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MISIÓN: Ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva, garantizando la participa-

26 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0049*, de 11 de abril de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-EJE-0049-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-EJE-0049-2019.PDF)].

ción activa de la ciudadanía y la articulación regional, con base en el conocimiento y la tecnología, que contribuya al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Visión: En el 2022, la Contraloría General de la República, será reconocida a nivel nacional e internacional como un órgano de control y vigilancia fiscal líder, moderno y efectivo, con un enfoque preventivo y un control fiscal participativo y oportuno, que contribuya al buen manejo de los recursos públicos, y que genere una mejora en la gestión del Estado y calidad de vida de los colombianos.

Objetivos: En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional, y de acuerdo con el Decreto-Ley 267 de 2000²⁷, modificado por el artículo 1.º del Decreto 405 de 2020²⁸:

- Ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia y 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.
- Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.
- Establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal.
- Procurar el resarcimiento del patrimonio público.

27 *Diario Oficial*, n.º 43.905 de 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1061345>].

28 *Diario Oficial*, n.º 51.258 de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038951>].

Funciones: Se contempla en el artículo 3.º del citado Decreto 405 de 2020, las funciones competencia de la Contraloría General de la República, las cuales garantizaran el cumplimiento de su misión y objetivos:

1. Ejercer la vigilancia y el control, de manera posterior y selectiva o concomitante y preventiva, 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, a través, entre otros, del seguimiento permanente al recurso público, el control financiero, de gestión y de resultados, conforme a los procedimientos y principios que establezcan la Constitución Política, la ley y el Contralor General de la República.
2. Ejercer la vigilancia y control fiscal, de forma prevalente, sobre cualquier entidad territorial y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de conformidad con la Constitución y la ley.
3. Realizar el especial seguimiento a los recursos públicos, a través de las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales de conformidad con la Constitución Política y la ley.
4. Advertir, en ejercicio del control concomitante y preventivo, a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos sobre 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.
5. 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.

6. Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.
7. Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría General, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea.
8. Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en la Constitución Política y la ley.
9. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en los términos previstos en la Constitución Política y la ley.

II. ACTUACIONES DE CONTROL FISCAL:

¿CÓMO LAS EJERCE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA?

La función pública del control fiscal tiene como fin la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Estas medidas se enmarcan por la concepción del Estado social de derecho, fundado en la prevalencia del interés general, y propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con el artículo 2.º del Decreto-Ley 403 de 2020²⁹, la cgr cumple con su misión constitucional desde dos enfoques: ejercicio de la vigilancia fiscal y el control fiscal, tanto a nivel micro como macro.

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

El nivel micro contempla a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal, y el nivel macro de la vigilancia de gestión fiscal, corresponde a la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores de actividad³⁰.

El artículo en mención define la vigilancia fiscal como: la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.

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

En cuanto al control fiscal, se concibe como la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

Desde la perspectiva de la vigilancia fiscal y del control fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del citado Decreto-Ley 403 de 2020, podrán ser aplicados sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Así mismo, los sistemas Esquema Básico

30 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Una Contraloría para todos. Informe de Gestión Contraloría General de la República 2020-2021*, Bogotá, CGR, 2021, disponible en [<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-08/5.1%20Informe.pdf>].

del Ejercicio de la Vigilancia y Control Fiscal del resorte de la CGR podrán aplicarse en forma individual, combinada o total.

La Contraloría General, mediante reglamento especial, podrá adoptar otros sistemas de control que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

El control fiscal es ejercido por la CGR en forma posterior y selectiva, así como de forma concomitante y preventiva, cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 272 de la Constitución Política, el artículo 6.º del Decreto 403 de 2020, establece que la prevalencia en la vigilancia y control fiscal de los departamentos, distritos y municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control de las contralorías territoriales, se ejercerá y manifestará conforme a los mecanismos allí previstos.

La CGR podrá ejercer la competencia prevalente frente a las contralorías territoriales, en cualquier tiempo, desplazando las competencias de la contraloría territorial hacia la Contraloría General cuando corresponda, sin que ello implique suprimir sus competencias, mediante los siguientes mecanismos:

- *Vigilancia fiscal concurrente integral o selectiva*, transitoria o permanente; Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, conforme al cual puede incluir sujetos u objetos de control fiscal de competencia de las contralorías territoriales. En tal caso, éstas serán desplazadas en su competencia por la Contraloría General de la República.
- *Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF–*, el Contralor General de la República podrá dictar las normas generales de armonización de los sistemas de control fiscal del país, para la dirección del SINACOF y la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal, para lo cual cuenta como instancia consultiva el Consejo Nacional del SINACOF.
- *Acciones conjuntas y coordinadas entre contralorías*, puede adelantar acciones conjuntas y coordinadas de vigilancia y control fiscal cuando el sujeto, objeto o actividad de control lo amerite, con el fin de potenciar la vigilancia y control fiscal.

Se adelantarán conforme a los procedimientos vigentes en el marco del control posterior y selectivo, respecto de objetos de vigilancia y control fiscal en los que se encuentren involucrados recursos endógenos de las entidades territoriales o en los cuales exista cofinanciación entre aquellos y recursos del orden nacional, independientemente del porcentaje de su participación, de conformidad con lo establecido en las guías de auditoría, metodologías y procedimientos vigentes emitidos por la CGR.

- *Intervención funcional de oficio:* Se puede efectuar en cualquier tiempo en los ejercicios de vigilancia y control fiscal a cargo de las contralorías territoriales de manera oficiosa, desplazándolas en sus competencias y asumiendo de forma directa el conocimiento de los asuntos objeto de intervención, conforme a los análisis de las dependencias encargadas de la vigilancia y control fiscal en la Contraloría General, con sustento en los siguientes criterios:
 1. Trascendencia o impacto social, ambiental, económico o político en el ámbito nacional, regional o local, del respectivo objeto de control.
 2. Falta de capacidad técnica, operativa o logística de la contraloría territorial para la vigilancia y control fiscal de los asuntos a intervenir, la cual se presumirá por la carencia de personal especializado, de tecnologías o equipos técnicos para realizar acciones de control fiscal de alta complejidad, o por bajo nivel de avance en los ejercicios o investigaciones correspondientes.
 3. Pertinencia, eficiencia, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad, conveniencia y oportunidad de la medida de intervención. Regulado en la Resolución Organizacional ogz-767 de 2020³¹.

31 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Organizacional ogz-767*, de 24 de julio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0767-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0767-2020.pdf)].

- *Intervención funcional excepcional:* Puede ser solicitada por el gobernador o el alcalde distrital o municipal respectivo, la asamblea departamental o el concejo distrital o municipal respectivos, con aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros; una comisión permanente del Congreso de la República, las veedurías ciudadanas constituidas conforme a la ley; el contralor territorial del órgano de control fiscal competente para conocer el asunto, el Auditor General de la República, el Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley, conforme a las siguientes causales:
 1. Existencia de indicios de falta de imparcialidad u objetividad de la contraloría territorial.
 2. Mora injustificada o falta de eficiencia o efectividad en las acciones de vigilancia y control fiscal por parte de la contraloría territorial.
 3. Indicios de presiones o injerencias que puedan afectar las acciones de vigilancia y control por parte de la contraloría territorial.
 4. Incumplimiento manifiesto a los reglamentos de armonización, unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal, dictados por la Contraloría General de la República.
 5. Posibles actos de corrupción dentro de la contraloría territorial. Todo el trámite también se encuentra regulado en la citada Resolución Organizacional ogz-767 de 2020.
- *Fuero de atracción,* establece reglas de competencia, conforme a las cuales:
 1. Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de contralorías territoriales y la Contraloría General de la República, esta última ejercerá de manera prevalente la competencia en caso de

que los recursos del orden nacional sean superiores al 50% de la financiación total. En caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal.

2. Cuando en el objeto de control fiscal confluyan fuentes de financiación sujetas a la vigilancia y control fiscal por parte de diferentes contralorías territoriales, tendrá competencia prevalente aquella de la jurisdicción que tenga mayor participación en la financiación total. En caso de que los porcentajes de participación en la financiación sean iguales, la competencia se ejercerá a prevención por orden de llegada o de inicio del respectivo ejercicio de vigilancia y control fiscal;

Los demás que determine el Contralor General de la República, bajo criterios de necesidad, pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y especialidad, sin que, en ningún caso, implique suprimir competencias de las contralorías territoriales³².

En cuanto al control fiscal micro se destacan diferentes campos de acción:

1. El proceso auditor que se adelanta en el marco del control fiscal posterior y selectivo.
2. Control fiscal concomitante y preventivo, para lo cual deben adelantarse previamente unas actividades de seguimiento permanente al recurso público.
3. El proceso de responsabilidad fiscal.
4. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal y, en el control fiscal macro son preponderantes.
5. Los informes presentados al Congreso de la República.

32 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Una Contraloría para todos. Informe de Gestión Contraloría General de la República 2020-2021*, cit.

A. Control fiscal concomitante y preventivo

El artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 4 de 2019³³, establece que el control fiscal es una función pública a cargo de la CGR y puede ser ejercido de forma preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

Ese control no implica coadministración y se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos. Es de carácter excepcional, no vinculante y se materializa mediante la emisión de una advertencia al gestor público. Su ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en los términos del numeral 13 del artículo 268 del citado mandato constitucional.

Una vez expedido el Decreto-Ley 403 de 2020³⁴ se regula el control concomitante y preventivo en procura del fortalecimiento del control fiscal, desarrollado en el Título VII, artículos 54 al 72.

En ese orden de ideas, el artículo 67 del mencionado decreto establece que el control fiscal concomitante y preventivo se materializa en la emisión de un pronunciamiento de 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.

El propósito es adoptar con diligencia las medidas procedentes para ejercer control, sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda. Esta facultad es exclusiva del Contralor General de la República.

Acorde con los artículos 68 y 69 del citado Decreto-Ley 403 de 2020, la advertencia es de carácter excepcional y se adopta previa verificación de asuntos en curso, concreto e identificado con base en alguno de los siguientes criterios de:

33 *Diario Oficial*, n.º 51.080 de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038092>].

34 *Diario Oficial*, n.º 51.258, cit.

1. Trascendencia social
2. Alto impacto ambiental
3. Alta connotación económica

Sumado a lo anterior, la Resolución 0762 de 2020³⁵, desarrolló las condiciones y la metodología general para el ejercicio de los mecanismos de seguimiento permanente a los recursos públicos y en el marco del control concomitante y preventivo de la CGR, así como la función de advertencia.

En ese sentido, la generación de la advertencia debe estar precedida del trámite previsto en el artículo 34 de la Resolución 0762 de 2020 que dispone que el Contralor General de la República en caso de estimar procedente emitir la advertencia, comunicará el pronunciamiento al gestor fiscal y a la unidad u oficina de control interno de la entidad, así como la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República para su registro en el Sistema General de Advertencia Público –SIGAP–.

En conclusión, la aplicación material de la facultad de advertencia de la CGR está visiblemente determinada en la Constitución y la ley. El control concomitante y preventivo, que tiene carácter excepcional, no implica coadministración y no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos.

Se materializa en la emisión de un pronunciamiento de advertencia por parte del Contralor General de la República, de carácter no vinculante para el gestor fiscal, sobre el evento o riesgo identificado, que puede generar una pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el propósito de que adopte las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.

La advertencia estará sustentada en las facultades de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público en tiempo real, en las que se hace una verificación en los asuntos en curso de la trascendencia so-

35 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762*, de 2 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0762-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0762-2020.pdf)].

cial, alto impacto ambiental y alta connotación económica que amerita dicho pronunciamiento.

En caso contrario, la información recaudada será insumo para el ejercicio del control posterior y selectivo cuando a ello haya lugar. De igual forma, es importante destacar que, aunque se materialice el control fiscal concomitante y preventivo con la emisión de una advertencia al gestor fiscal, la misma no es de aplicación universal sobre todos los actos de gestión y está enfocada sobre objetos de control en ejecución, concretos y previamente identificados, y no restringe en manera alguna el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, que puede ser complementario³⁶.

B. Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI: La dependencia que apoya el control fiscal en tiempo real dentro de la Contraloría General de la República

– Qué es la DIARI³⁷

La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata:

- Representa el uso eficiente de la tecnología en el ejercicio de vigilancia y control fiscal.
- Es uno de los principales cuerpos de apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal.

– ¿Cuáles son sus funciones?

- Identificar el ciclo integral, desde la fuente hasta la ejecución, de los bienes, fondos o recursos públicos, del orden nacional y territorial.

36 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Una Contraloría para todos. Informe de Gestión Contraloría General de la República 2020-2021*, cit. p. 28.

37 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0049*, cit.

- Detectar gastos indebidos, buenas o malas prácticas, riesgos, patrones o tendencias relacionadas con la gestión fiscal.
- Es uno de los principales cuerpos de apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal.

– *¿Cuáles son sus herramientas de trabajo?*

- Sistema de georreferenciación e imágenes.
- Seguimiento permanente y en tiempo real de la ejecución de los recursos públicos y confirmar directamente con los beneficiarios las transacciones originadas en ellos.

– *¿De dónde obtiene información?*

- Consolidación de 288 fuentes de información para seguir la trazabilidad del recurso público.
- Acceso a una red integrada por 30 entidades, entre ellas la ANI, el DNP, el DANE, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Bolsa Mercantil, la ANT, y el IPSE.

– *¿Quiénes conforman la DIARI?*

Se trata de un cuerpo élite integrado por 148 personas amplia experiencia en análisis de grandes volúmenes de datos, uso de herramientas tecnológicas, modelamiento de datos y evaluación de riesgos.

- Minería de datos.
- Análisis predictivo y prospectivo.
- Inteligencia artificial.

– Su núcleo está compuesto por tres unidades, así:

- *Unidad de Información:* Adquisición, acceso, almacenamiento, seguridad, uso, generación de información y datos.

- *Unidad de Análisis:* Procesos de minería, cruces y analítica de datos, insumos para el proceso auditor micro, macro y Reacción Inmediata.
- *Reacción Inmediata:* Acciones de vigilancia y control fiscal en tiempo real y oportuno.

C. Control fiscal posterior y selectivo - proceso auditor

El Contralor General de la República, en uso de sus atribuciones señaladas en los numerales 1, 2, 5 y 12 del artículo 268 de la Constitución Política, ha proferido las resoluciones que guardan relación con la adopción de un nuevo enfoque de auditorías bajo los estándares internacionales adoptados para los órganos superiores de fiscalización (normas ISSAI), resoluciones reglamentarias orgánicas 0009³⁸ y 0010³⁹ de 2016, 0012 de 2017⁴⁰, 0022⁴¹ y 0023⁴² de 2018 que establecieron la guía de principios y las auditorías de cumplimiento, financiera y de desempeño respectivamente.

Adicional a ello, en el marco de las competencias otorgadas al Contralor General, se profirió la Resolución 0024 de 2019⁴³ mediante la cual se reglamentó la actuación especial de fiscalización como acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo in-

38 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0009*, de 2 de agosto de 2016, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0009-2016.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0009-2016.PDF)].

39 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0010*, de 10 de octubre de 2016, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0010-2016.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0010-2016.pdf)].

40 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012*, de 24 de marzo de 2017, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0012-2017.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0012-2017.pdf)].

41 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022*, de 31 de agosto de 2018, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0022-2018.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0022-2018.PDF)].

42 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0023*, de 31 de agosto de 2018, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0023-2018.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0023-2018.PDF)].

43 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0024*, de 9 de enero de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF)].

terdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y que adquiere connotación fiscal por su posible afectación al patrimonio público.

1. Proceso de responsabilidad fiscal

El procedimiento administrativo especial que regula las actuaciones para establecer la responsabilidad fiscal a cargo de la CGR se encuentra establecido en las Leyes 610 de 2000⁴⁴ y 1474 de 2011⁴⁵.

En cuanto a la reglamentación desarrollada por la CGR, relacionada con el proceso de responsabilidad fiscal, es preciso citar disposiciones que determinan la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal en la entidad, tales como:

- Resolución Orgánica 0748 de 2020⁴⁶, determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República.
- Resolución Orgánica 6541 de 2012⁴⁷, se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República.
- Resolución Organizacional 0764 de 2020⁴⁸, por la cual se reglamenta el funcionamiento de la sala fiscal y sancionatoria, adelanta los trámites correspondientes a la segunda instancia y revisión en gra-

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

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

46 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Organizacional REG-OGZ-0748*, de 26 de febrero de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0748-2020.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0748-2020.PDF)].

47 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Orgánica REG-ORG-6541*, de 18 de abril de 2012, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/ORG-6541-2012.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/ORG-6541-2012.PDF)].

48 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Orgánica REG-OGZ-0764*, de 30 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0764-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0764-2020.pdf)].

do de consulta de los procesos de responsabilidad fiscal, así como también atiende las actuaciones de primera o segunda instancia dentro de los procesos administrativos sancionatorios.

- Resolución 0037 de 2020⁴⁹, que reglamenta los requisitos, condiciones y el procedimiento para la aplicación de la exclusión o terminación de la acción fiscal por la relación costo-beneficio.

III. ACCIONES EN MATERIA DE CONTROL FISCAL QUE SE ADELANTRAN EN FUNCIÓN DEL SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VÍCTIMAS Y POSCONFLICTO

Una vez presentadas las bases legales y jurídicas que orientan las acciones de control fiscal en el país, es importante aterrizar la teoría en la práctica, pues la CGR se ha encargado de velar de cerca para que los recursos invertidos en materia de la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto sean ejecutados de manera eficiente, sin embargo se requiere del concurso y compromiso permanente de los diferentes actores de la sociedad para “reparar” de manera exitosa a las víctimas y en general a la población vulnerable del país.

A. Política Pública de Víctimas

1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En relación con los mecanismos de seguimiento acogidos por la UA-RIV, de acuerdo con lo presentado en su página oficial, se menciona que la materialización de la coordinación nación territorio se da bajo la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad entendida como un modelo de gestión pública que busca articular: la planeación, la ejecución y el seguimiento entre los tres niveles de gobierno (municipios, departamentos y nación).

49 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0037*, de 17 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0037-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0037-2020.pdf)].

Esta estrategia definió algunas reglas y procedimientos para la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, teniendo en cuenta las competencias de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV–, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Reglamentada por medio del Decreto 2460 de 2015⁵⁰ incorporado en el Decreto 1084 de 2015⁵¹, incluyó a su vez la creación de un mecanismo de seguimiento que permite monitorear el desempeño de su aplicación en los diferentes niveles de gobierno y la coordinación entre estos. Para tal fin, establece al menos dos niveles distintos de seguimiento.

El primer nivel de seguimiento se establece en los artículos “2.2.8.3.1.22. Seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad” y “2.2.8.3.1.23. Instrumentos para el seguimiento”: según estos artículos, el seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad consiste en la verificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto armado. Para ello se presenta el siguiente esquema que presenta cinco momentos de un engranaje que componen este mecanismo.

50 *Diario Oficial*, n.º 49.729 de 17 de diciembre de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019616>].

51 *Diario Oficial*, n.º 49.523 de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019893>].



El segundo nivel de seguimiento está consignado en el artículo “2.2.8.3.1.24. Seguimiento a los compromisos que asumieron entidades nacionales, departamentales y municipales en planes de acción territorial”. En este nivel, las entidades nacionales, municipales y departamentales deben informar semestralmente en Tablero PAT, la ejecución de sus compromisos en cumplimiento de la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia.

Así mismo, establece que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.2.4.2 del citado Decreto 1084 de 2015, los Comités Territoriales de Justicia Transicional realizarán seguimiento a estos compromisos.

– Herramientas de planeación y seguimiento

Tablero PAT: Es la herramienta que permite la identificación anual de las necesidades de la población víctima, la definición de compromisos por cada nivel de gobierno y el seguimiento a los mismos. Esto como instrumento para la aplicación de los principios consagrados en la estrategia de corresponsabilidad: coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

FUT: El Formulario Único Territorial categoría víctimas 1, es un reporte de información presupuestal que realizan todas las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) de manera semestral, en relación con las inversiones realizadas en el territorio para la implementación de la política pública de víctimas.

RUSICST: Es un mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las políticas públicas y planes de acción de prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

– *Mediciones*

Índice de Capacidad Territorial: Este índice tiene como objetivo medir la capacidad institucional que tienen las administraciones municipales para cumplir con sus obligaciones legales relacionadas con la atención y reparación integral a las víctimas.

Fórmula individualizadora: Es una fórmula que busca individualizar aquellas entidades territoriales que, a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades con la población desplazada.

Indicador de concurrencia: Permite medir el comportamiento del principio de concurrencia en el marco de la política pública para las víctimas, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población víctima.

Indicador de subsidiariedad: Busca medir el comportamiento del principio de subsidiariedad en materia de atención humanitaria inmediata, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población víctima del conflicto armado.

– Resultados

Certificación territorial: Busca medir la contribución de las entidades territoriales en el goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral.

ICNT: Los Indicadores de Coordinación Nación - Territorio tienen como propósito medir los niveles de articulación de las entidades nacionales a las territoriales en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSMLV–

Tal como se mencionó con anterioridad, para el 2021 y dando cumplimiento a lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011⁵² y la Ley 2078 de 2021⁵³, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de la cual forma parte la CGR presentó el Octavo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; e infortunadamente el panorama para las víctimas no resulta ser alentador, pues se evidencia que a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, como país estamos lejos de conseguir la restitución total de los derechos para todas las víctimas.

Con la promulgación de la citada Ley 2078 de 2021 que prorroga hasta el 2031 la Ley 1448 de 2011, se aprobó el Conpes 4031 de 2021⁵⁴ en el cual se establece la Política Pública Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se realiza un costeo detallado por medida de los recursos que destinará el Gobierno nacional a 2031. Sin embargo, la CSMLV advierte que tanto las líneas de acción previstas, como los \$142,1

52 *Diario Oficial*, n.º 48.096, cit.

53 *Diario Oficial*, n.º 51.551 de 8 de enero de 2021, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040336>].

54 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 4031*, Bogotá, 11 de junio de 2021, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>].

billones de pesos proyectados, resultan insuficientes y no se compadece con el universo de población víctima pendiente de atención⁵⁵.

Entre los datos más relevantes se puede mencionar:

- Se requiere a 2031 más de \$328,3 billones de pesos para ejecutar la ley.
 - El esfuerzo fiscal del Gobierno nacional de \$135,5 billones entre 2012 y 2021 ha sido insuficiente para atender el crecimiento del universo de víctimas que hoy supera los nueve millones, de las cuales 7,3 millones son sujetos de atención.
 - Los recursos asignados mediante el Conpes 4031 de 2021 por \$142,1 billones de pesos, son insuficientes para el cumplimiento de la ley en los próximos diez años.
- Indemnización administrativa y colectiva: \$65 billones

55 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 "LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS". *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020 - 2021*, Bogotá, 18 de agosto de 2021. Disponible en [[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)]. El informe se divide en ocho secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y orientación; (iv) asistencia; (v) reparación integral; (vi) ejes transversales; (vii) capítulo especial para enfoque de género; y (viii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de diferentes medidas y temas priorizados por la CSMLV. La primera y última sección, corresponden al análisis presupuestal y del financiamiento de la ley y a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la Contraloría y la Procuraduría. El análisis cuantitativo, explica el resultado final de la medición de 13 indicadores de Planes Nacionales de Desarrollo, 15 del Conpes 3726 de 2012, ocho del Plan Marco de Implementación, tres de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y 13 de otros instrumentos de planeación del Gobierno nacional. En cuanto al análisis cualitativo, describe los principales avances y dificultades identificados en cada tema, teniendo en cuenta el enfoque de género y discapacidad, adicionalmente se analizan las metas establecidas en el nuevo Conpes 4031 de 2021 en relación con los universos pendientes de atención. Para cada capítulo, la CSMLV establece conclusiones y recomendaciones que, a su juicio son necesarias para mejorar la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Para ello, se requiere la acción articulada y decidida de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con el fin de superar las dificultades encontradas por los órganos de control y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y garantizar así, los derechos de esta población dentro del nuevo plazo establecido hasta 2031.

- vivienda: \$51 billones
- salud: \$86 billones
- El Conpes 4031 de 2021 no programó rubros específicos para las medidas contempladas en los decretos-leyes étnicos de 2011. Sin embargo, se identificaron \$7,1 billones para los pueblos étnicos, que solo representa el 5% del total de recursos programados para las víctimas en los próximos diez años.

B. Política Pública de Posconflicto

Uno de los objetivos principales de la CGR, específicamente para la administración actual ha sido contribuir, desde el ámbito de sus competencias, a que la paz, en tanto derecho, sea una realidad nítida en todo el territorio nacional, de ahí que cuente con una dependencia propia para atender el seguimiento a los recursos del posconflicto.

Atendiendo lo ordenado a la CGR, a través del Acto Legislativo 1 de 2016⁵⁶, cada año la entidad se encarga de recoger los resultados del seguimiento a la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones –PPI–. Es así como alcanzado el quinto año de implementación de los Acuerdos de Paz, se mantiene el seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades fijadas a los diferentes sectores y entidades a quienes se les asignaron tareas específicas en el Plan Marco de Implementación –PMI–⁵⁷.

56 *Diario Oficial*, n.º 49.927, cit.

57 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones 2020 – 2021*. El informe presenta en su estructura general elementos como: (i) Recursos de la implementación del Acuerdo Final; (ii) Políticas públicas por cada punto del AF; (iii) Identificación de riesgos y avances; y (iv) Conclusiones. La cobertura de seguimiento del informe tiene en cuenta seis fuentes de financiación: i) Presupuesto General de la Nación, ii) Sistema General de Regalías, iii) Sistema General de Participaciones, iv) Recursos Propios Entidades territoriales, v) Cooperación Internacional y vi) Privados. Seis puntos del Acuerdo: cumplimiento del PMI. Enfoques transversales: étnico y género. Cobertura institucional: 61 entidades del orden nacional, 170 municipios PDET y 19 gobernaciones.

En relación con dicho seguimiento, estos son algunos datos importantes presentados por la CGR en el quinto informe entregado al Congreso de la República:

- El control preventivo y concomitante ha sido determinante para conocer el crecimiento anual promedio del 5% desde la firma del Acuerdo Final, se registra una ejecución de \$22,4 billones de pesos y una programación de \$5,7 billones en 2021.
- 65% de ejecución de lo previsto en MFMP entre 2017 y 2020.
- En ninguno de los años se ha ejecutado la totalidad de los recursos previstos en el MFMP, registrándose un rezago de \$15 billones de pesos, por lo que a este ritmo la implementación del AF se lograría en 26 años.
- No se cuenta con la programación de recursos específicos para el cumplimiento del componente étnico ni de género, ni con la aplicación de un trazador presupuestal transversal para identificar los recursos asignados a estos fines.

CAPÍTULO CUARTO

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO

Identificado el soporte legal y jurídico que reviste el accionar de la CGR, es preciso ubicar la dependencia encargada dentro de la entidad, de garantizarle a la población víctima y más vulnerable del país, que lo dispuesto para la restitución de sus derechos sea una realidad y que el dinero invertido realmente responda a lo requerido por la población.

Es así que para el 2017, y con el objetivo de adelantar acciones concretas de seguimiento y control tanto a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2016⁵⁸, como a la Ley 1448 de 2011⁵⁹; mediante el Decreto-Ley 888 de 2017⁶⁰, se creó dentro de la organización de la CGR, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada: Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 2037 de 2019⁶¹, luego se convirtió en una Contraloría Delegada General.

Esta Delegada cumple la misión de evaluar, monitorear, vigilar y controlar el cumplimiento del Acuerdo desde la perspectiva de las políticas públicas, con el fin vigilar los recursos orientados a la implementación del mismo y a la Ley de Víctimas, llegando a todo el territorio nacional en defensa de los intereses de la comunidad⁶².

58 *Diario Oficial*, n.º 49.927, cit.

59 *Diario Oficial*, n.º 48.096, cit.

60 *Diario Oficial*, n.º 50.246 de 27 de mayo de 2017, disponible en [<https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30031742>].

61 *Diario Oficial*, n.º 51.130 de 7 de noviembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038323>].

62 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0049*, cit.

Con el apoyo de las distintas dependencias y gerencias colegiadas departamentales de la CGR, la Contraloría Delegada para el Posconflicto –CDP– elabora de forma periódica el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, el cual tiene un enfoque territorial. Es importante señalar que la información recabada se constituye en soporte fundamental para que la entidad diseñe y planee su estrategia de control fiscal macro de las políticas públicas para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Así mismo, la CDP participa de las auditorias que se realizan a las actividades relacionadas con la Reforma Rural Integral, la Participación Política, el Fin del Conflicto, la Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, en tanto puntos específicos del Acuerdo Final. Este trabajo se adelanta de manera conjunta con los contralores delegados generales, sectoriales e intersectoriales⁶³.

I. FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO

El artículo 64A del Decreto-Ley 2037⁶⁴, establece como funciones de la Contraloría Delegada para el Posconflicto:

1. Elaborar el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la información que le reporten las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República y con enfoque territorial.
2. Articular los estudios y validar los conceptos sobre el comportamiento de la gestión fiscal de los recursos destinados al componente de paz en el posconflicto.

63 Ídem.

64 *Diario Oficial*, n.º 51.130, cit.

3. Apoyar el diseño y la planeación de la estrategia de control fiscal macro a las políticas públicas para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en Coordinación con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.
4. Orientar técnicamente la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y los demás contralores delegados generales, sectoriales e intersectoriales competentes.
5. Articular la información, los estudios, el análisis y los resultados de la vigilancia fiscal de los recursos del posconflicto, con las demás Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, particularmente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.
6. Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación para el posconflicto, por parte de las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales.
7. Articular, orientar y concertar con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y demás dependencias de la Contraloría General de la República, todos los aspectos que permitan la adecuada vigilancia y control sobre los asuntos relacionados con el posconflicto.
8. Participar conjuntamente con los contralores delegados generales, sectoriales e intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación.

9. Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República.
10. Proponer al Contralor General las políticas, planes, programas y prioridades que deban establecerse para el ejercicio del control de la ejecución de los recursos y del cumplimiento de metas del posconflicto y por el cumplimiento y buen desempeño de los indicadores y las metas acordadas en el proceso anual de planificación que sean de su competencia.
11. Participar en las auditorías intersectoriales en conjunto con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, que se adelanten para el cumplimiento de los propósitos del posconflicto y cuando así se determine en el Plan de Vigilancia Fiscal.
12. Definir en conjunto con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la información, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.
13. Contribuir al desarrollo de metodologías estandarizadas, técnicas, transparentes y eficaces para el ejercicio del control de la vigilancia fiscal y solicitar explícitamente los apoyos y orientaciones requeridos para el efecto al Centro de Estudios Fiscales.
14. Contribuir a la definición de los procesos y procedimientos de vigilancia fiscal que se regirán de acuerdo con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política y, en particular, con las funciones asignadas por el citado Acto Legislativo 1 de 2016, y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera.

15. Articular con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, el seguimiento al plan de mejoramiento de las entidades y recursos auditados, para efectos de verificar la efectividad en el cumplimiento de las acciones.
16. Ejercer conjuntamente con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y las Gerencias Departamentales Colegiadas, la vigilancia sobre la gestión pública y el buen desempeño de las autoridades administrativas en las materias de su competencia, en el desarrollo de los principios y definiciones básicas consagradas al respecto en la Ley 489 de 1998⁶⁵.
17. Dirigir y coordinar la consolidación de los resultados de la evaluación a la ejecución de la política pública y la realización de los distintos estudios en materia macroeconómica y de política fiscal, relacionados con víctimas y posconflicto.
18. Adelantar ejercicios de control fiscal micro de manera excepcional en los temas de competencia de la Contraloría Delegada, previa autorización del Contralor General de la República y en coordinación con las Contralorías Delegadas competentes, conforme a la reglamentación que se expida para el efecto.
19. Apoyar en el nivel territorial la consolidación de los resultados de la evaluación de gestión y los estudios realizados en la Contraloría General de la República relacionados con la política pública de víctimas y de posconflicto.
20. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que propendan por el cumplimiento de las políticas públicas del posconflicto.

65 *Diario Oficial*, n.º 43.464 de 30 de diciembre de 1998, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832980>].

21. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Contralor General de la República y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

El cumplimiento de las facultades de ley otorgadas a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, le permite ser una dependencia con capacidad para suministrar herramientas eficaces para que la población sea protagonista en la exigibilidad de sus derechos, mediante el ejercicio de la participación ciudadana, desarrollando acciones de control social a lo público y materializando el control fiscal participativo en trabajo conjunto con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

De acuerdo con lo establecido por la Función Pública, a partir de 1994, la CGR habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana⁶⁶.

Para 1999, se posicionó la participación ciudadana en el control fiscal como un pilar fundamental para cumplir con la misión que constitucionalmente le fue asignada a la CGR. Por su parte, el Decreto 267 de 2000⁶⁷ en su artículo 55, da lugar a la creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la cual cuenta con dos direcciones: la de Atención Ciudadana y la de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, encargadas de implementar el Sistema de Control Fiscal Participativo.

II. CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO, DEPENDENCIA QUE MATERIALIZA LA GARANTÍA DE DERECHOS A TRAVÉS DE ACCIONES DE CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

En el tercer capítulo veámos cómo la CGR determina las acciones conducentes al ejercicio del control fiscal micro y macro, las cuales se entrelazan de manera articulada con las funciones de la Contraloría Delegada para el Posconflicto, específicamente frente al seguimien-

66 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*, "Módulo 4: Control fiscal participativo", Bogotá, 2003, disponible en [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2006_Modulo_4_control_fiscal_participativo.pdf/3562e16a-9b9d-c402-af7f-0f399ed48d52?t=1582124650145].

67 *Diario Oficial*, n.º 43.905, cit.

to a la ejecución de recursos para la implementación de las Políticas Públicas de Víctimas y Posconflicto.

Por tanto, la Contraloría Delegada para el Posconflicto es la llamada a facilitar tanto administrativa como territorialmente, ejercicios de seguimiento y control, es así como la figura del Control Fiscal Participativo se constituye en sí misma en la materialización de la exigibilidad del derecho.

A. Control Fiscal Participativo

La Resolución Reglamentaria Ejecutiva 049 de 2019⁶⁸, establece las disposiciones del Control Fiscal Participativo –CFP–, por tanto la CGR promueve, dinamiza y fortalece a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, con el propósito de mejorarla y hacerla más transparente, aportando en la garantía de derechos de los colombianos e integrando los resultados del control social a lo público con el ejercicio del control fiscal.

Se entiende entonces que el CFP es un conjunto de estrategias que propician la acción conjunta entre los órganos de control fiscal y la ciudadanía, en ejercicio de su legítimo derecho a ejercer control social a lo público. De acuerdo con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la promoción del CFP se constituye en oportunidad de ganarle legitimidad a la institucionalidad, así como de ganarle espacios a la democracia participativa en una labor calificada como es el control.

¿Cómo se puede desarrollar el control fiscal? La CGR en su página oficial⁶⁹, propone una serie de lineamientos generales que se presentan a continuación y los cuales orientan el proceso de participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas y planes institucionales en el marco de la gestión institucional de la entidad, y la identificación de los mecanismos y los canales dispuestos para el efecto de exigibilidad de derecho.

68 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0049*, cit.

69 Ídem.

– *Información:* Estar informado es un deber y un derecho del ciudadano en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública, para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, fundamentar cualquier acción comprometida.

Esta se refiere a divulgación en actividades públicas, audiencias públicas informativas, audiencias públicas de denuncia, lectura pública de listados de afiliados al régimen subsidiado de salud y otras actividades.

– *Formación:* Para hacer efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en Bogotá y las Gerencias Departamentales adelantan la estrategia de formación de la ciudadanía con acciones de sensibilización y capacitación.

Aquí se desarrollan talleres de sensibilización para el control fiscal participativo y para las organizaciones de la sociedad civil: capacitación específica, capacitación en el área de formación básica, capacitación con énfasis sectorial, capacitación en el área de desarrollo organizativo y talleres de capacitación para la formulación de denuncias.

– *Deliberación pública:* La CGR promueve espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano, audiencias públicas deliberativas, foros sectoriales y construcción de agendas ciudadanas para el control fiscal participativo.

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

Actividades como apoyo a veedurías ciudadanas, a otras organizaciones y/o espacios ciudadanos y apoyo a instancias de gestión y seguimiento.

– *Articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil:* Esta estrategia se centra en la vinculación de organizaciones de la sociedad civil tales como gremios, organizaciones académicas, ONG, veedurías ciudadanas, asociaciones. Se busca que estas organizaciones sean idóneas y tengan conocimiento de la entidad o del sector objeto de la auditoría para que participen con sus aportes técnicos.

Las organizaciones sociales que se vinculan suscriben con la CGR convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública en los que se comprometen a trabajar bajo los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad y reserva.

– *Atención de derechos de petición:* El ciudadano es eje fundamental para el logro de resultados positivos en la lucha contra la corrupción y una de las formas de contribuir en este propósito es denunciando, en forma responsable y objetiva, hechos que considere van en contra del buen uso de los recursos públicos.

Para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta Entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional. Sobre los bienes y fondos de los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, la CGR no tiene competencia.

Dentro de los derechos de petición contemplados en la ley se encuentran:

- *Denuncia:* Es la acción ciudadana mediante la cual, cualquier persona comunica, informa o da aviso, en forma verbal o escrita a la CGR o el actuar oficioso de esta Entidad para avocar el conocimiento de hechos o conductas con las que se pueda estar configurando un posible manejo irregular o un eventual detrimento de los bienes o fondos de la Nación, o una indebida gestión fiscal, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos fondos o bienes.
- *Queja ordinaria:* Es la acción ciudadana para dar a conocer a la CGR una situación posiblemente irregular en el funcionamiento de los servicios a su cargo o inherentes a la misión de la entidad. Una vez evaluada, será trasladada a la Oficina de Control Interno y/o dependencia competente.
- *Queja disciplinaria:* En todos aquellos casos en que la conducta del servidor público que es puesta en conocimiento de la CGR pueda configurar una falta de carácter disciplinario, se la dará la denominación de queja disciplinaria, la cual será recepcionada y tramitada por la Oficina de Control Disciplinario de la CGR.

- *Petición de control excepcional:* Es la facultad constitucional y legal otorgada a la CGR para ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre cualquier organismo del nivel territorial, cuya competencia natural recae en el ente de control fiscal territorial, relevando a este de su competencia sobre los asuntos materia del mismo; previo cumplimiento de los requisitos previstos por la ley y la resolución orgánica que la regule.
- *Petición de función de advertencia:* Cuando el ciudadano insinúe hechos que ameriten el ejercicio de la función de advertencia por parte de la CGR.
- *Reconocimiento de un derecho:* Es la solicitud que realiza un ciudadano con la finalidad de hacer efectivos el o los derechos que las disposiciones legales le reconocen jurídicamente. En derecho de petición corresponde a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental en conformidad con las competencias constitucionales y legales de la CGR cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quién deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.
- *Situación jurídica:* Es la solicitud ciudadana o informes de otras autoridades que buscan la defensa de un derecho ante posibles amenazas, vulneraciones u omisiones por parte de la CGR, en el ámbito de sus competencias.
- *Solicitud de servicio:* Cuando el ciudadano solicita el desarrollo de actividades de orientación, formación, capacitación, control fiscal micro, control fiscal macro, expedición de certificados y publicaciones, por parte de la CGR.
- *Solicitud de información:* Cuando el ciudadano presenta solicitud a las autoridades con la finalidad de que éstas le den a conocer como se debe actuar o se ha actuado en un caso concreto.

- *Solicitud de consulta:* Cuando el ciudadano realiza una solicitud de pronunciamiento sobre el alcance, la posición, dictamen o interpretación de la CGR con relación a un hecho, a una norma y demás asuntos de su competencia.
- *Solicitud de copias:* Cuando el ciudadano solicita tener acceso a consultar y obtener copias de los documentos que reposen en los archivos o en la biblioteca de la CGR, siempre y cuando no se encuentren sujetos a reserva de carácter constitucional o legal, o se afecte el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas, los cuales deben ser garantizados por la CGR.

– *Estrategia de participación por medios electrónicos:* Para la Contraloría General de la República es importante abrir espacios para que los ciudadanos puedan intervenir y aportar en los procesos de toma de decisiones institucionales, como una forma de fortalecer los lazos de confianza e interacción entre los ciudadanos y la entidad.

Por ello, se plantea la estrategia de participación por medios electrónicos, reconociendo en la ciudadanía un aliado estratégico en el desarrollo institucional, desde la perspectiva de sus necesidades, como base para el ejercicio de los fines esenciales del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Esta propuesta fue desarrollada teniendo como marco de referencia los lineamientos establecidos en la Estrategia de Gobierno en Línea, la que reconoce la importancia e influencia de las tecnologías de la información para facilitar la relación entre el Estado y los ciudadanos, y en especial, para el ejercicio de sus derechos a participar en la construcción de lo público en un ámbito colaborativo.

– *Ahora bien y en territorio, ¿cómo se desarrolla el control fiscal participativo?* La CGR mediante el proyecto de inversión: “Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con el posconflicto” cristaliza, entre otras, acciones de control fiscal participativo; la Contraloría Delegada para

el Posconflicto y la Delegada para la Participación Ciudadana, desarrollan de manera conjunta el fortalecimiento de las Organizaciones de Ciudadanos Víctimas, ciudadanía beneficiaria del Acuerdo Final y ciudadanía reincorporada, a través de un ejercicio de intervención, con el fin de promover el Control Fiscal Participativo.

Para el logro de lo anterior, la CGR, en cabeza de la Contraloría Delegada para el Posconflicto, ha suscrito tres convenios de cooperación internacional con la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI–, los cuales han fortalecido el ejercicio de seguimiento y acompañamiento técnico de la CGR a los 170 municipios priorizados, sin embargo específicamente frente a las acciones que se adelantan de Control Fiscal Participativo en campo, se presentaron novedades que hicieron un llamado a la Contraloría Delegada frente a la transformación de las acciones que se ejecutaban en territorio.

De manera concreta, dentro de la ejecución del convenio de Cooperación 195 de 2021⁷⁰, se resalta el desarrollo de eventos de deliberación con organizaciones de la sociedad civil y gestores sociales para el seguimiento a las inversiones relacionadas con la implementación de las Políticas Públicas de Víctimas y Posconflicto a la luz del cumplimiento del Acuerdo de Paz, específicamente en 16 subregiones PDET; estos eventos están relacionados de manera estrecha con la promoción del Control Fiscal Participativo dirigido a la sociedad civil y convocan a actores determinantes como:

- Política Pública de Víctimas
 - Representantes de las mesas municipales de participación efectiva para las víctimas.
 - Beneficiarios de sentencias de restitución de tierras.
 - Sujetos de reparación colectiva.

70 Convenio de Cooperación Internacional n.º 195 de 2021, suscrito entre la Contraloría General de la República y la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI–.

- Política Pública de Posconflicto
 - Ciudadanía líder de los municipios PDET que participan en la conformación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– a través del Grupo Motor.
 - Beneficiarios del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–.
 - Ciudadanos reincorporados o en proceso de reincorporación de FARC.

Es importante señalar que en el trabajo que se adelanta en los 170 municipios PDET, se vincula a población diversa, no solo por la especificidad sociocultural toda vez que se trabaja con hombres y mujeres campesinos, indígenas, personas que se reconocen dentro de la comunidad NARP⁷¹ y LGBTIQ; sino que además, forman parte de organizaciones, asociaciones, consejos comunitarios, juntas de acción comunal y mesas de víctimas reconocidas por la Ley 1448 de 2011⁷².

Así mismo, se trabaja con población rural y urbana participante de la formulación de iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– a través de los cuales se ponen en marcha los PDET a nivel nacional que se derivan de la implementación del punto primero del Acuerdo Final; con ciudadanía acogida en calidad de cultivadores, no cultivadores y recolectores al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– que se deriva del Punto 4 del Acuerdo Final y, por último, con ciudadanía reincorporada a la vida civil de las antiguas FARC.

En inicio, se desarrolla un diagnóstico de la ciudadanía beneficiaria de las políticas públicas enmarcadas dentro del Acuerdo Final (PDET, PNIS, reincorporación) y la Ley de Víctimas (Mesa de Víctimas, restitución de tierras, reparaciones colectivas)

Este primer momento está dirigido a un grupo aproximado de entre cinco y 25 ciudadanos en cada una de las reuniones desarrolladas por

71 Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

72 *Diario Oficial*, n.º 48.096, cit.

dos funcionarios de la CGR del nivel central (con posible acompañamiento de un funcionario de la respectiva gerencia).

De estos ejercicios, se obtienen diagnósticos que ayudan a identificar acciones en términos de control social a lo público, utilizando competencias ciudadanas específicas por parte de los ciudadanos, como también, los aciertos, retos y cuellos de botella en la implementación de la política pública en el municipio y la región.

Luego se da lugar a los diálogos ciudadanos, labor que se desarrollan en cada uno de los municipios de las subregiones PDET (de permitirse el acceso de acuerdo con las condiciones de seguridad y orden público del territorio), requieren de un ejercicio de convocatoria, agenda y logística previa, por parte del equipo del nivel central y con apoyo de los enlaces de las Gerencias Departamentales de la CGR.

La ciudadanía presenta los documentos técnicos de política pública, preparados de forma previa. El propósito de dichos diálogos es la presentación unificada de la ciudadanía sobre la situación de la política pública priorizada en su municipio y subregión, con el fin de que las autoridades presentes del nivel central, regional y local, por medio de sus intervenciones den respuesta de su accionar en el territorio y así generar un diálogo nación-territorio, conversaciones que finalmente dan lugar a la firma de actas de compromiso entre dichas entidades y la ciudadanía.

Tanto las condiciones de seguridad que afronta el país, como las particularidades de trabajo en campo que generó la pandemia por Covid-19, representaron para la Contraloría Delegada transformar las acciones que se desarrollaban en territorio, buscando garantizar que la población de estos 170 municipios identifique la institucionalidad del ente de control fiscal en sus comunidades y territorios.

En este orden de ideas se propuso reorganizar el trabajo, ya que el ejercicio territorial que se adelantaba, consistía en trasladarse a los diferentes municipios o veredas, para realizar reuniones previas con la comunidad beneficiada y conocer en tiempo real el estado de avance o retraso de las obras, visitas realizadas únicamente por funcionarios de la CGR.

De ahí que de manera conjunta con el cooperante internacional, se planteara la alternativa de propiciar escenarios con una participación de actores más nutrida, donde se generará un diálogo ciudadano, para hacer más efectivos los encuentros con la comunidad, priorizando la

presencia tanto de líderes claves en la implementación de las políticas públicas como de la institucionalidad; garantizando su presencia en reuniones en ciudades capitales centrales a los diferentes municipios y siendo puente para que las entidades de orden Nacional cuenten con un diálogo bilateral con la ciudadanía y alcancen también el logro de sus objetivos misionales.

El camino recorrido territorialmente hasta ahora en materia de Control Fiscal Participativo, persigue como fin último:

- La transparencia sobre la ejecución de los recursos y la construcción de un clima de confianza entre la ciudadanía y la CGR.
- El fortalecimiento en el Control Fiscal Participativo por parte de los ciudadanos organizados y empoderados para que amplíen su incidencia en la gestión pública local y nacional, haciendo un seguimiento eficaz a la correcta inversión de los recursos.
- La correcta inversión de los dineros con el objetivo del cumplimiento del Acuerdo Final y la Ley de Víctimas.
- Dotar a los ciudadanos, con herramientas concretas que los faculten para ser garantes de la transformación de sus realidades y la satisfactoria restauración de sus derechos.

A la par de las acciones territoriales, el equipo de la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI– apoya a la CGR, mediante la recolección de información de proyectos y contratos ejecutados en las vigencias 2018, 2019 y 2020; relacionados con la implementación de las Políticas Públicas de Víctimas y Posconflicto, para seguir su trazabilidad; en este sentido, se realiza seguimiento a los recursos asignados, su ejecución y gastos asociados, presentando resultados a la entidad los cuales se constituyen en un insumo importante para futuros procesos auditores y de seguimiento que adelante la CGR.

Los objetivos previstos para el seguimiento a nivel territorial se orientan a la planificación y ejecución de los proyectos priorizados en la implementación del Acuerdo Final y a la Política Pública de Víctimas, con el propósito de validar el cumplimiento del objeto, alcance, objetivos, actividades y productos, así como la contratación realizada para

la obtención de los productos asociados a dichos proyectos; de igual forma, se realiza seguimiento a la inclusión de las Políticas Públicas de Víctimas y Posconflicto en los Planes de Desarrollo Municipal del periodo de gobierno 2020-2023, en los 170 municipios PDET.

Los componentes de la Política Pública de Víctimas y los programas del posconflicto objeto de seguimiento dentro de la ejecución de los convenios son:

– *Política Pública de Víctimas*: Como se menciona en el capítulo segundo, la política se estructura a partir de cinco componentes: prevención y protección, asistencia y atención, reparación integral, verdad y justicia y tres ejes transversales: participación, sistemas de información y fortalecimiento institucional. Para el componente de reparación integral, en particular, se tienen en cuenta los procesos de:

- Reparación colectiva
- Retornos y reubicaciones
- Restitución de tierras.

– *Puntos y programas implementados en cumplimiento del Acuerdo Final (posconflicto)*: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–, Reincorporación, Acuerdo sobre las víctimas del conflicto (Punto 5 “Víctimas”).

- *PDET*: Su objetivo es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, así como un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.
- *PNIS*: El Programa responde al Punto 4 del Acuerdo Final, en el cual se plantea la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas.
- *Reincorporación*: Es el proceso de estabilización socioeconómica de los excombatientes que entregaron sus armas, en el marco de la firma del Acuerdo Final para incorporarse a la vida civil.

- *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto (Punto 5):*
 - a) *Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–*: Componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición –SIVJRNR–, cuya función es la de administrar justicia transicional.
 - b) *Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición*: Mecanismo extrajudicial del SIVJRNR para conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad.
 - c) *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–*: Mecanismo extrajudicial y humanitario del SIVJRNR. Su objetivo es dirigir, coordinar y contribuir en las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas –en el contexto y en razón del conflicto armado– que se encuentren con vida. En los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos.
 - d) *Atención psicosocial*: Su objetivo es recuperar o mitigar los daños psicosociales y el sufrimiento emocional generado a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH.

– Fuentes de financiación:

- *Presupuesto General de la Nación –PGN–*: Hace referencia a las inversiones realizadas por las entidades del nivel nacional en la Política Pública de Víctimas y en los programas del posconflicto.
- *Sistema General de Regalías –SGR–*: Hace referencia a las inversiones realizadas con los recursos de las contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, proyectos aprobados por el OCAD en la vigencia 2018, 2019 y 2020, y priorizados para realizar el seguimiento.

- *Inversiones territoriales:* Hace referencia a las inversiones realizadas por las entidades territoriales en la Política Pública de Víctimas y en los programas del posconflicto con recurso de sus presupuestos en las vigencias 2019, 2019 y 2021 sin tener en cuenta los recursos del SGR.

Una vez finalizando este ejercicio de búsqueda, consulta y revisión documental concluyo como gestor público y como ciudadano que para garantizar que la ejecución de los recursos destinados para las políticas públicas de posconflicto y víctimas en los diferentes municipios del país respondan de manera efectiva a las necesidades sentidas por la población, es indispensable la generación de espacios seguros donde se garantice a los ciudadanos ejercer el derecho a la participación, desarrollando acciones de control fiscal participativo en trabajo conjunto con las instituciones de orden nacional involucradas en estas intervenciones.

Hacer que la población fortalezca sus herramientas de exigibilidad de derechos sin duda apuntará a transformar realidades, el camino apenas inicia, aunque el tiempo vaya corriendo, cada esfuerzo que tanto el sector público como privado lidere para empoderar a la ciudadanía será un aporte clave para la restitución de derechos.

Apuntarle a la disminución y por qué no, a la erradicación de la corrupción debe ser un compromiso perenne en todos los ciudadanos, desafortunadamente es una realidad cotidiana en nuestro país, de ahí que se requiera todo un sustento legal y entes de control que concentren sus esfuerzos en que los recursos destinados para este caso en particular, la implementación de la Política Pública de Víctimas y Posconflicto no se desvíen, así que una vez inmersos en esta situación, el llamado es a reconocer y sancionar, tanto social como jurídicamente, y combatir en las diferentes esferas de gobernabilidad, y que para poder cambiar la película, es necesario que cada uno sienta como propio cada peso de la inversión y que entre todos podamos hacer realidad lo que versa en nuestra carta política: ser un *Estado social de derecho*, en donde se pueda pensar en una relación gana-gana entre gobierno y toda la ciudadanía de nuestro país.

CONCLUSIONES

- La CGR cuenta con la legitimidad y el apoyo tanto de la ciudadanía, que reconoce la misionalidad de la entidad como cabeza del sector para ejercer acciones de control fiscal y de forma simultánea, servir de puente para generar un espacio efectivo de participación con la institucionalidad; como del Gobierno nacional a través de entidades como la Unidad de Víctimas, la Agencia de Restitución de Tierras, las alcaldías municipales y la cooperación internacional. Todos sumamos en fortalecer el seguimiento a la inversión de los recursos.
- El Control Fiscal Participativo es un instrumento tangible para sumar en la exigibilidad de los derechos, empodera a la ciudadanía como veedora en la ejecución de recursos, es una herramienta que fortalece la misionalidad del ente de control y permite con el uso de herramientas tecnológicas contar con un panorama en tiempo real de la ejecución de recursos.
- Es indispensable que los entes de control propicien encuentros regionales que den la posibilidad de optimizar el tiempo, centralizar esfuerzos y llegar a los actores claves que pueden contribuir en el ejercicio del control fiscal en las diferentes zonas del país, es sin duda una herramienta a fortalecer en el trabajo en territorio que desarrolla la CGR.
- Es necesario aunar esfuerzos y trabajar de manera articulada con la institucionalidad para garantizar su presencia en los espacios de participación, de manera que en tiempo real la ciudadanía pueda recibir respuesta de las entidades y ellos a su vez ganen insumos importantes para fortalecer sus acciones en territorio.

- El trabajo con la gente y para la gente, se constituye en una prioridad para la Contraloría Delegada para Posconflicto pues apunta a responder con el objetivo de mejorar los mecanismos de interacción con la ciudadanía en el ejercicio de control fiscal participativo en los temas de Ley de Política Pública de Víctimas y Posconflicto.
- Por ser la máxima autoridad de control fiscal en el país, le corresponde a la CGR desarrollar documentos e insumos de carácter técnico y especializado en el marco del seguimiento a las políticas públicas de víctimas y posconflicto, que resultan necesarios para el desarrollo de sus funciones constitucionales, legales y misionales; por tanto, las memorias de los espacios de participación brindarán insumos importantes tanto para la consolidación de información y cumplimiento de metas de la Contraloría Delegada para Posconflicto, como para cumplir con su función articuladora al interior de la CGR frente a las acciones de auditoría y control fiscal que adelantan las demás delegadas.
- Tanto para la población como para los entes territoriales (alcaldías, gobernaciones), propiciar estos espacios de diálogo, garantiza recibir información oportuna de parte de la institucionalidad, de igual manera se brinda al ciudadano herramientas para ejercer acciones de control social a la gestión pública y aportar al seguimiento fiscal macro y micro.
- El seguimiento en campo a la contratación municipal y verificación a contratación en los 170 municipios PDET, permite fortalecer y suministrar herramientas técnicas para las veedurías en los municipios del posconflicto, así mismo disminuye las brechas entre la población y el Gobierno nacional, pues el ciudadano percibe que las entidades no trabajan desde la ciudad capital, sino que hacen presencia determinante en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 1 de 2016, *Diario Oficial*, n.º 49.927 de 7 de julio de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021746>].

Acto Legislativo 4 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.080 de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038092>].

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*, Bogotá, 2015, disponible en [<https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/8774-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2015>].

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 “LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS”. *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020 - 2021*, Bogotá, 18 de agosto de 2021, disponible en [[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)].

Constitución Política de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 4 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata*, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/en/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/direccion-de-informacion-analisis-y-reaccion-inmediata-diari->].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Estrategias de Control Fiscal Participativo*, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/en/web/participacion-ciudadana/estrategias-de-control-fiscal-participativo>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de seguimiento a la ejecución de recursos en las Políticas Públicas de Víctimas y de Posconflicto en el marco del convenio de cooperación internacional n.º 158 de 2020.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Sobre la Contraloría General de la República*, disponible en [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/297408/01_PiezaEditorial_Portal_CONTRALORIA+QUE+ES.pdf/3227d804-c098-528a-35ab-948674357d57?t=1630777603582].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*, “Módulo 4: Control fiscal participativo”, Bogotá, 2003, disponible en [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2006_Modulo_4_control_fiscal_participativo.pdf/3562e16a-9b9d-c402-af7f-0f399ed48d52?t=1582124650145].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Orgánica REG-ORG-6541*, de 18 de abril de 2012, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/ORG-6541-2012.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/ORG-6541-2012.PDF)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0009*, de 2 de agosto de 2016, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0009-2016.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0009-2016.PDF)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0010*, de 10 de octubre de 2016, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0010-2016.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0010-2016.pdf)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012*, de 24 de marzo de 2017, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0012-2017.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0012-2017.pdf)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022*, de 31 de agosto de 2018, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0022-2018.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0022-2018.PDF)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0023*, de 31 de agosto de 2018, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0023-2018.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0023-2018.PDF)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0024*, de 9 de enero de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF)].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0049*, de 11 de abril de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-EJE-0049-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-EJE-0049-2019.PDF)].

Bibliografía

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Organizacional REG-OGZ-0748*, de 26 de febrero de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0748-2020.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0748-2020.PDF)].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762*, de 2 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0762-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0762-2020.pdf)].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0037*, de 17 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0037-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0037-2020.pdf)].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Orgánica REG-OGZ-0764*, de 30 de junio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0764-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0764-2020.pdf)].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Resolución Organizacional OGZ-767*, de 24 de julio de 2020, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/OGZ-0767-2020.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/OGZ-0767-2020.pdf)].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones 2020-2021*, Bogotá, CGR, 2021, disponible en [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-09/RTA.CONTRALORIA.ANEXO_PROPOSICI%C3%93N%20017.Quinto%20informe%20de%20seguimiento%20politic%C3%A1s%20posconflicto.%20Final_0.pdf].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Una Contraloría para todos. Informe de Gestión Contraloría General de la República 2020-2021*, Bogotá, CGR, 2021, disponible en [<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-08/5.1%20Informe.pdf>].
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>].
- DE GOUGES, OLYMPE. *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, Madrid, Ediciones de la Torre, 2012.
- Decreto 267 de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905 de 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1061345>].
- Decreto 4633 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DECRETOS/1547958>].
- Decreto 4634 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548188>].

El control fiscal como herramienta para la garantía de los derechos humanos...

Decreto 4635 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.278 de 9 de diciembre de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548336>].

Decreto 1084 de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.523 de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019893>].

Decreto 2460 de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.729 de 17 de diciembre de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019616>].

Decreto 888 de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.246 de 27 de mayo de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30031742>].

Decreto 2037 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.130 de 7 de noviembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038323>].

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

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

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 3931*, Bogotá, 22 de junio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 3932*, Bogotá, 29 de junio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 4031*, Bogotá, 11 de junio de 2021, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>].

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *El enfoque basado en los derechos humanos*, disponible en [<https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>].

GARAY ACEVEDO, CLAUDIA PATRICIA y ANDREA DEL PILAR PÉREZ GUECHA. "Los derechos humanos en Colombia: acuerdo final de paz y su proyección en la política de seguridad y defensa", en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 16, n.º 23, 2018, pp. 83 a 105, disponible en [<https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/307>].

Bibliografía

- GOBIERNO NACIONAL y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, La Habana, 12 de noviembre de 2016, disponible en [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0].
- Ley 489 de 1998, *Diario Oficial*, n.º 43.464 de 30 de diciembre de 1998, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832980>].
- Ley 610 de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.133 de 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].
- Ley 1448 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.096, de 10 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>].
- Ley 1474 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.128 de 12 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].
- Ley 2078 de 2021, *Diario Oficial*, n.º 51.551 de 8 de enero de 2021, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040336>].
- SIERRA PORTO, HUMBERTO. “La importancia de los DDHH y el control fiscal”, en *xxx Asamblea General Ordinaria OLACEFS*, Cartagena de Indias, 1.º a 3 de diciembre de 2021, disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=qtA8zGldm_A].
- TRIBUNAL INTERNACIONAL DE OPINIÓN. “Colombia culpable de crímenes contra la humanidad (parte II)”, en *CEPRID*, 10 de octubre de 2008, disponible en [<https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article272>].
- VERDADABIERTA.COM. “Masacres 1997 – 2001”, 3 de diciembre de 2008, disponible en [<https://verdadabierta.com/masacres-1997-2001/>].
- VILLACÍ CASTRILLÓN, ÁNGELA ANDREA y FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS. “Funcionalidad del control fiscal en Colombia” (tesis de maestría), Bogotá, Externado de Colombia, 2017, disponible en [<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/675>].

EL AUTOR

JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA

Psicólogo de la Universidad de la Sabana, especialista en Planeación, Gestión y Control de Desarrollo Social de la Universidad de la Salle y en Responsabilidad Social Empresarial de la Universidad Externado de Colombia, en la actualidad se desempeña como Contralor Delegado para el Posconflicto.

En el ámbito profesional se desempeñó como asesor en la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, fue subdirector general, director de Gestión Territorial y jefe de la Oficina Gestión Regional del Departamento para la Prosperidad Social.

Así mismo, fue coordinador nacional de gestores regionales del Fondo Nacional de Turismo –FONTUR–, coordinador PMO en Colvista S. A., coordinador Proyecto Salud Mental –PAB– en la Alcaldía Municipal de Carurú (Vaupés); director de Proyección Social y Vivienda en la Corporación Construir y coordinador de Bienestar Universitario en la Fundación Universitaria San Martín.

Además, prestó sus servicios profesionales en el Hospital de Vista Hermosa (Meta) y en la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en enero de 2022

Se compuso en caracteres Cambria de 11 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia