

# El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social

*The Fiscal Control.  
Between the Political Control and  
Social Control*

Recibido: 3 de octubre de 2014    Aprobado: Diciembre 12

---

ROSALÍA CORREA YOUNG\*  
LUIS FREDDYUR TOVAR\*\*

\* Socióloga, Magister en Gobierno Municipal e investigadora del grupo DEIS. Coordinadora del Observatorio Cali Visible, profesora en la carrera de Ciencia Política: Legitimidad y Gobernabilidad, Políticas Sociales, Política y Sociedad en Cali y el Valle del Cauca.

\*\* Abogado, Magister en Estudios Políticos y en Filosofía del Derecho Contemporáneo. Coordinador del grupo de investigación del IJUD, profesor en la carrera de Derecho: Introducción al Derecho, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho en al Javeriana – Cali.



## Resumen

En el desarrollo del proyecto de investigación “El control político a nivel local en Colombia: un estudio de caso al periodo de gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali” una de las preocupaciones ha sido la relación “control político del Concejo y control fiscal de la Contraloría”, como posible colaboración armónica: coordinación o cooperación. Este artículo explora las características que posee esa relación, desde la perspectiva de los concejales de Santiago de Cali.

Considerando asuntos conceptuales e históricos sobre el Control Fiscal, hasta los ajustes que la Constitución Política de 1991 le aportó, el artículo avanza hacia las relaciones “control fiscal - control social”, en la medida en que esa institución brinda información a la ciudadanía sobre su gestión y es receptora de demandas y denuncias ciudadanas que afecten el patrimonio público en la contratación público privado, la malversación de fondos públicos, el soborno, la extorsión. En síntesis, el artículo da cuenta de la percepción del Concejo y del ciudadano con respecto a la labor de la Contraloría y de su relación con el control político y el control social respectivamente.

**Palabras clave:** control fiscal, control político, control social, contralor, ciudadanía, concejal.

## Abstract

As part of the research project “Political control in Colombia: a research study of the mayor Jorge Ivan Ospina government period in Santiago de Cali, one of main concerns has been the relationship between the council political control and the Comptroller fiscal control, viewed as a collaboration: coordination or cooperation. Based in the previous lines, this article explores the characteristics of this relationship from the Santiago de Cali council perspective.

This article does not only focuses in the relationship for the political control exercise, it also considers the conceptual and historical issues regarding to the Fiscal control adjustments provided by the Constitution of 1991, moving towards the Fiscal control relationships – social control, to the extent in which this institution provides public information, about the management and it also receives citizen complaints and actions that affect public property in the private and public hirement, embezzlement, bribery, extortion. So, this article reports the council and citizen perception towards the comptroller management and its relationship with the political and social control.

**Keywords:** fiscal control, political control, social control, government Comptroller, citizenship, council of a municipality.



## El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social<sup>1</sup>

### Introducción

Constitucional e históricamente, el gobierno local ha estado en cabeza de dos instituciones: una plural y otra individual. En efecto, los concejos municipales junto con las Alcaldías son las dos instancias responsables de la gobernanza de la ciudad en cuanto a toma de decisiones y ejecución de políticas para el desarrollo socioeconómico, ambiental y cultural, respectivamente.

De otra parte, mediante el ejercicio democrático en los estados de derecho, toda autoridad pública está sometida a control. Dicha actividad adquiere matices disciplinarios, políticos, sociales y fiscales. Este ensayo se refiere a la labor de la Contraloría General de Cali, la cual es parte de ese engranaje y sus funciones contribuyen a la gobernabilidad, en cuanto tiene como finalidad el control técnico y fiscal sobre el manejo de los recursos que recauda e invierte la administración local. Su labor se dirige al control posterior y selectivo y al control preventivo, mediante llamados de advertencia.

Los concejos municipales, que también son órganos de control, en este caso político, exhiben una relación particular con las contralorías municipales<sup>2</sup>. Por una parte, son convocadas por aquellos para que

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto de Investigación: “El control Político a nivel local en Colombia. Un estudio al período de gobierno del Alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali” desarrollado por el Grupo de Investigación DEIS —Democracia, Estado e Integración Social—, Línea de Investigación “Problemas actuales del Estado en Colombia” y el Grupo de Investigación IJUD —Instituciones Jurídicas y Desarrollo—, Línea de Investigación: Derechos Humanos y Justicia, de los cuales los autores hacen parte en su orden respectivo. En este proyecto participaron como colaboradores para la recolección y análisis de la Información: Diana Marcela Betancourt (Asistente Observatorio Cali Visible), Andrés Murillo Micolta y Diana Vásquez Vélez (estudiantes de la Universidad del Valle y practicantes en el Observatorio Cali Visible), Jorge Bracamonte (estudiante de la Universidad Iberoamericana de Puebla – México y pasante en el Observatorio Cali Visible).

<sup>2</sup> Solo en aquellos municipios que posean categoría especial, primera y segunda, y que posean más de cien mil habitantes - Ley 617 de 2000 Art. 156.

informen sobre sus hallazgos en cuanto a la gestión financiera de los gobiernos locales: ingresos, gastos, endeudamiento. Por otra parte, son invitadas a recibir insumos o denuncias que provienen del ejercicio de control político y que puedan ser de interés fiscal. Finalmente, son sujetos de procesos electorales resultados de una terna “integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del municipio respectivo y uno por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...]”<sup>3</sup>.

En el desarrollo del proyecto de investigación “El control político a nivel local en Colombia: un estudio de caso al periodo de gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali”, una preocupación de investigación, ha sido indagar acerca de la dinámica que hay entre el control político del Concejo y el control fiscal de la Contraloría, como posibilidad de colaboración armónica<sup>4</sup>, coordinación o cooperación, para buscar mejores resultados en la gestión gubernamental. Con el fin de obtener respuesta a la manera como se da esa relación, y teniendo en cuenta que en la revisión de las actas del Concejo de ese periodo no se advierte la intervención significativa ni la presencia del Contralor, se indagó por la percepción que tienen los 21 concejales de Santiago de Cali acerca de esta relación. Adicionalmente y de forma complementaria, se exploró el conocimiento que la ciudadanía tiene sobre la importancia del control fiscal, así como de la visibilidad que ofrece.

156

Metodológicamente, la indagación se realizó a partir de encuestas. Para los concejales, 12 preguntas en las que se les interroga sobre el objetivo de las convocatorias o invitaciones que le hacen al Contralor para que asista a las sesiones de comisión y plenaria, pasando por la información que reciben sobre los resultados de investigaciones realizadas: oportunidad, transparencia, confianza y la coordinación que podría existir entre ambos entes de control<sup>5</sup>.

A la ciudadanía, con base en 100 encuestas aplicadas en cercanías de las instalaciones de la Contraloría de manera aleatoria, se le indagó acerca del conocimiento que tiene de las funciones que desempeña este ente de control: control fiscal, rendición de cuentas y tipo de servicios

<sup>3</sup> Ley 136 Art. 158.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, art. 113.

<sup>5</sup> A los concejales se les hicieron 12 preguntas; 11 de ellas son cerradas y una abierta. A la ciudadanía, también 12 preguntas con iguales características.

que presta. Entre las atribuciones ciudadanas está entablar demandas o denuncias ante la Contraloría, sobre hechos que conozca y que atenten contra el patrimonio público: contratación público - privado, ejecución de obras, sobornos o fraudes detectados.

## Marco Conceptual

El Control Fiscal es una función pública que tiene como objetivo fundamental vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto de las entidades públicas centralizadas o descentralizadas del orden local, regional o nacional: ingresos, gastos y en general, operaciones relativas a los bienes públicos. También se ejerce a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización del Estado ha llevado a ceder a particulares, funciones que en el Estado de Bienestar eran de resorte estatal. El control fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica, no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas.

Como función pública, el control fiscal hace parte de los controles clásicos implantados por las democracias occidentales en sus diversas variaciones, y es un actor fundamental para lograr gobernanza (cumplimiento de la institucionalidad: leyes y reglas de juego), gobernabilidad (capacidad para conducir el desarrollo) y por ende legitimidad ciudadana. En ese sentido se funda en la concepción democrática del poder que se distribuye entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Cada uno ejerce funciones específicas que se encuentran determinadas en las constituciones y en las leyes. El ejecutivo tiene a su cargo la administración y gestión del desarrollo, y ejerce sus propios controles internos; el legislativo, según sea el régimen parlamentario o presidencialista, realiza un ejercicio técnico - político a la actividad administrativa; y el judicial se ejerce sobre los actos o hechos de los otros dos poderes, que vulneren derechos ciudadanos, denunciados por estos. Adicionalmente, los estados crean órganos técnicos con autonomía

funcional y presupuestal a los cuales les asignan tareas de control, como es el caso de las entidades que ejercen el control fiscal, denominados genéricamente tribunales de cuentas, auditorías nacionales o Entidades de Fiscalización Superior.

Desde el punto de vista del diseño institucional, existen tres modelos para ejercer las competencias propias de las Entidades de Fiscalización Superior y a diferentes niveles territoriales. Con base en ello, encontramos el modelo francés denominado Corte de Cuentas, el modelo italiano y español que es independiente de los poderes ejecutivo y legislativo con funciones jurisdiccionales, y el modelo angloamericano, de “Contralor General” o “Auditor General” según el caso. Este modelo incluye el control legal y de regularidad, pero no tiene funciones jurisdiccionales; incorpora el control de gestión con el propósito de verificar economía, eficiencia y eficacia en los actos de la administración pública.

Cada vez, el control fiscal tiene más razón de ser y demanda o exige mayor rigor. Los recursos públicos son escasos, a la vez que surgen más y más complejas demandas sociales. En ese orden de ideas son frecuentes los desequilibrios y déficits fiscales, acumulación de pasivos financieros por encima de las posibilidades reales de pago, concluyendo en drásticas medidas que generan parálisis en la inversión para el desarrollo, pues un significativo porcentaje de ingresos propios debe destinarse a programas de saneamiento fiscal<sup>6</sup>. A esto se suma los niveles de corrupción e irresponsabilidad en el manejo de los dineros y en la ejecución de programas y proyectos: planeación de tiempos, contrataciones, insumos, etc.

El control fiscal como función del Estado deriva exigencias de responsabilidad de un funcionario público sobre los recursos con los cuales financia los planes y programas de desarrollo. Como otras instancias de la estructura del Estado, no sólo exige el cumplimiento de sus propias responsabilidades, en este caso particular hacia el poder ejecutivo, sino que también es sujeto de control sobre el cumplimiento de sus funciones. En este orden de ideas, encontramos la rendición de

<sup>6</sup> En Colombia, Ley 550/1999 o de saneamiento Fiscal para por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales.

cuentas o *accountability* a terceros, a la ciudadanía, que es quien finalmente legitima las acciones de aquellos que detentan el poder de representarle en los diferentes órganos en los cuales está distribuido. La rendición de cuentas exige la entrega de resultados correspondientes a la respectiva gestión; implica transparencia, publicidad de los actos gubernamentales, un marco normativo que establezca las respectivas responsabilidades de la pirámide institucional e independencia institucional: “Responsabilidad, deber de informar o rendir cuentas a una autoridad más elevada respecto a recursos manejados o trabajo ejecutado” (Groisman y Lerner, 2000).

Los orígenes del control fiscal en América Latina datan de 1605, cuando Felipe III creó tres Tribunales de Contadores de Cuentas en las ciudades coloniales de México, Lima y Santa Fe de Bogotá, y como complemento, la reglamentación de sus funciones. Si bien dichos tribunales fueron creados para inspeccionar el funcionamiento de los organismos que administraban las colonias, así como la conducta y el desempeño de sus autoridades, se circunscribieron a defender los intereses del fisco: el control a los “caudales públicos” (Ídem, p. 88). Estos tribunales eran conformados por tres contadores que controlaban el recaudo más que los gastos y en oportunidades en las cuales se advertía defraudaciones, se iniciaba un juicio de cuentas. Este sistema se fundamentaba en el control formal y legal; en consecuencia, no incluía el control del gasto, ni se basaba en la verificación de metas ni de resultados, ni en la relación entre recursos utilizados y productos obtenidos.

En Colombia, con el nacimiento de la República, se impulsó la ley contra los empleados de Hacienda, la cual consagraba medidas drásticas para los funcionarios a quienes se les probara haber efectuado fraude o malversación de bienes públicos. La primera Constitución de la provincia del Socorro consagraba que las cuentas del Tesoro Público se divulgaran cada año para que sus contribuyentes se enterasen acerca de en qué se gastaban sus tributos.

Entrado el siglo XX, la llegada al país de 25 millones de dólares producto de la venta de Panamá, la llegada de empresas americanas como la United Fruit Company y la Tropical Oil Company, así como la incidencia de una serie de dificultades de carácter social, económico

y financiero que venían de tiempo atrás<sup>7</sup>, llevaron al presidente de ese momento, Pedro Nel Ospina, a solicitar asesoría técnica internacional. Con base en lo anterior, la Misión Kemmerer se hace presente y entre sus recomendaciones propone una estructura de control fiscal y se crea, por medio de la ley 42 de 1923, el departamento de la Contraloría con autonomía propia y con la función de controlar las finanzas públicas. En los años siguientes sus funciones se fueron ampliando y ajustando a los avances tecnológicos y a las exigencias del momento. Entre los ajustes figuró la “fiscalización, no sólo a las entidades gubernamentales sino también a las personas que dispongan o manejen bienes de la nación” (Mira, Juan Carlos, 2001).

Un nuevo salto se da en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Constitución de 1991. En ese escenario político se realizaron debates y denuncias acerca de la labor que las contralorías<sup>8</sup> habían venido cumpliendo, como era la contaminación política y burocrática y la dependencia que adquirían de congresistas, diputados y concejales que son quienes eligen los contralores. En ese orden de ideas y amparados en el marco del desmonte del Estado Providencia, los constituyentes realizaron cambios para el ejercicio de control fiscal, que hoy están vigentes. En primer lugar, las contralorías fueron ratificadas como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. En segundo lugar, la gestión financiera para las entidades territoriales: departamentos y municipios quedó en cabeza de Contralores Generales, aunque no en todos los municipios<sup>9</sup>. En tercer lugar, el control se “realiza en forma posterior y selectiva”<sup>10</sup>; en cuarto lugar, con el fin de blindar las funciones fiscalizadoras de los vicios que se le endilgaban,

<sup>7</sup> Guerras internas como la de los mil días, conflictos sociales de relevancia como la Masacre de las Bananeras y la Primera Guerra Mundial. Además que la necesidad de invertir en la construcción de carreteras, el ferrocarril para integrar el país en momentos en los cuales era urgente la integración internacional, por demás, retrasada.

<sup>8</sup> En ese momento no sólo existía la Contraloría Nacional sino que también existían en el ámbito departamental y municipal.

<sup>9</sup> La ley 136, art.156, estableció que sólo los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera podrán crear y organizar sus propias contralorías. En aquellos municipios que no se encuentren dentro de estas categorías, el control fiscal lo ejerce las contralorías departamentales.

<sup>10</sup> Constitución Política Colombiana Art. 267.



“se estableció la posibilidad de que esa función fuese desempeñada por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado”<sup>11</sup>. En quinto lugar, se estableció que la vigilancia de la gestión fiscal estatal no sólo incluye el control financiero sino también control de gestión y de resultados, teniendo en cuenta la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Desde el punto de vista de los órganos de representación política, en Colombia la ley les confiere funciones de control político, mediante las cuales Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, convocan a rendición de cuentas a miembros del ejecutivo central, departamental o municipal. Este ejercicio de *accountability* por parte del ejecutivo y de *check and balance* por parte de las corporaciones públicas, garantiza la separación de poderes al hacer seguimiento y al evaluar los contenidos, avances o retrocesos de las políticas públicas en ejecución; la consecuencia jurídica de este tipo de control consiste en aplicar mociones de observación<sup>12</sup> y de censura<sup>13</sup>, según el caso.

Las corporaciones también tienen la facultad constitucional de elegir al contralor, el cual, como se ha señalado, ejerce el control fiscal<sup>14</sup>. En ese sentido y siguiendo esta disposición, el Concejo de Santiago de Cali posesionado para el periodo 2012-2015, escogió, de la terna que conforman el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (dos postulados) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Este mecanismo permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público (regulada en el art. 39 de la ley 136 de 1994).

<sup>13</sup> La moción de censura es el procedimiento por el cual las corporaciones públicas pueden exigir la separación del cargo de funcionarios de la rama del poder ejecutivo Artículo 313 Constitución Política, y se amplió la función para las corporaciones locales y departamentales, según el Adicionado. A.L. 1/2007, art. 6°.

<sup>14</sup> Constitucionalmente, el ejercicio del control fiscal, según el artículo 267 es posterior y selectivo, y su finalidad es la imputación de responsabilidades patrimoniales a las personas que manejan recursos del erario público. Si en dicho juicio el contralor percibe violaciones a la ley penal, deberá concursar copias a la Fiscalía para su investigación; de otro lado, si en el mismo ejercicio visualiza violación de las obligaciones inherentes al cargo que pudieran constituir falta disciplinaria, deberá remitir a la Procuraduría, las respectivas piezas procesales para el juicio disciplinario.

del Cauca (un postulado), a Gilberto Hernán Zapata, doctor en Derecho y Ciencias Políticas; de origen liberal, postulado por la bancada de su partido con el argumento de que “es un honor para la bancada liberal presentar este candidato que proviene de la academia y cuenta con una destacada hoja de vida”.

La postulación fue aceptada y ratificada de manera unánime por los integrantes de las bancadas que en el periodo en mención tienen asiento en el Concejo. Con base en lo anterior, la mayoría manifestó su reconocimiento y satisfacción haciendo alusión a “su experiencia en control fiscal y [capacidad para] actuar en la Contraloría en beneficio de las finanzas de Santiago de Cali”; “por ser reconocido en la ciudad de Cali por sus cualidades espirituales, profesionales y por su trayectoria y experiencia como abogado y como académico en los organismos de control donde ha estado”. “Quiero resaltar la labor del Tribunal Contencioso Administrativo (sic) al entregarle a este Concejo de la ciudad tres (3) hojas de vida de caleños y vallecaucanos reconocidos por su excelente labor y aceptados por la comunidad en general”. Como consecuencia, en el discurso de agradecimiento, el Contralor electo respondió manifestando que tendrá “una Contraloría de puertas abiertas que no permitirá el deterioro de las finanzas públicas o la primacía de los intereses particulares por encima del bien común” [...]. Concluyó diciendo que “no voy a ser inferior al reto y la confianza que hoy se me brindan”<sup>15</sup>.

162

## Relaciones Interinstitucionales: la Contraloría General de Santiago de Cali y el Concejo Municipal

### 1. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría: nivel de convocatoria

Según la dinámica del Concejo, en Cali, en sesiones de comisión y de plenaria es frecuente advertir la presencia del Contralor o de un delegado, independientemente del control político que la Corporación

<sup>15</sup> Las frases entre comillas fueron transcritas, textualmente, del Acta No. 004, del Concejo de Santiago de Cali, de Enero 10 de 2012.

esté realizando y de las sesiones destinadas, exclusivamente, a informes de gestión fiscal, que anualmente presenta la propia Contraloría. Ver Cuadro 1:

Cuadro N° 1. Convocatoria al Contralor

Número de veces	Concejales	Porcentaje
Una vez	12	56%
Dos veces	2	10%
Tres veces	2	10%
Ninguna Vez	5	24%
<b>Total</b>	21	100.0

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

En ese orden de ideas, hay concejales —el 56%— que en algunas ocasiones promueven la invitación, aunque otros —el 24%— manifiestan no haberlo convocado nunca porque “él hace presencia, al menos dos veces al año de forma obligatoria”. Además, como su presencia no es obligatoria, “no lo hacen o simplemente lo dejan a consideración de la mesa directiva”.

El objetivo de la convocatoria, según algunos, es solicitarle información —el 38%— sobre temas que debate el Concejo: hacer seguimiento a sentencias que regulan situaciones específicas, como el caso de la sentencia T29-2009, para que el municipio reconozca la igualdad de derechos a los recicladores, o los avances en la ejecución de obras por parte de la gerencia de Metrocali y los costos en que ha incurrido. Otros concejales no tienen claridad sobre las razones para convocarla, o tal vez desconocen las funciones que cumple; son los que contestaron que convocaban al funcionario para que hiciera control político —el 19%—, cuando esta tarea les corresponde a ellos. Hay otros concejales que buscan que el Contralor se informe sobre asuntos que son objeto de control político y que pueden ser de utilidad para sus investigaciones fiscales. No obstante, esa relación Control político vs. Control fiscal o viceversa, no es evidente. Varios llamados de advertencia sobre asuntos

fiscales, hechos por el contralor en un periodo, no tienen incidencia ni coincidencia con citaciones a funcionarios a control político. Tampoco se advierte que hayan sido tratados con antelación por esa corporación<sup>16</sup>. En un estudio previo realizado por el Observatorio Cali Visible<sup>17</sup> sobre el control político al gobierno de Jorge Iván Ospina, se hallaron denuncias e investigaciones de la Contraloría General del Municipio<sup>18</sup>, de la Personería, la Fiscalía y la Auditoría General de la Nación, así como noticias en la prensa escrita<sup>19</sup> que publicaban irregularidades en la contratación y en la firma de convenios interadministrativos en las que estaba incurriendo ese gobierno, pero no se encontró correlación con sesiones de control político, y cuando se encontraron, las citaciones para tratar esos temas fueron extemporáneas y los debates que se hacían, así como su incidencia, se manifestaban difusos y dispersos, dejando la sensación de un acto de protagonismo político más que un ejercicio técnico y proactivo.

Tratando de corroborar las respuestas de algunos concejales, respecto de la importancia que tiene la asistencia del Contralor a las sesiones, la investigación sobre control político a la gestión del gobierno de Jorge Iván Ospina arrojó resultados que debilita la tesis acerca de una dinámica de cooperación interinstitucional. Es posible que existan citaciones pero estas no son verificables con las actas revisadas. Por supuesto que su presencia o la de su delegado se advierte con cierta periodicidad, pero no sus intervenciones. Entre 2008 y 2011 hubo 516 citaciones a control político; de ellas, el Concejo efectivamente realizó el 40%. Dentro de este

<sup>16</sup> Se ha hecho una revisión de los diferentes llamados de advertencia publicados en la página de la Contraloría Municipal de Cali: <http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGTrRfmG9EJ> que corresponden a este gobierno y que no han sido objeto de control político. Un ejemplo: “la piratería en el servicio de transporte de la ciudad”, “Acción Preventiva, Ejecución Contrato 4151.1.14.26.005-10 Vías de Cali S.A.S- Grupo 1 Megaobras”, “el llamado a la reparación inmediata de la cubierta del velódromo Alcides Nieto Patino, diciembre de 2013.

<sup>17</sup> Un ejercicio realizado conjuntamente con la Corporación Transparencia por Colombia y la red de observatorio a concejos, en Colombia sobre Control Político.

<sup>18</sup> Aproximadamente cincuenta comunicaciones de advertencia recibió el Alcalde Jorge Iván Ospina durante su gobierno y el actual gobierno había recibido veintisiete, hasta el 28 de octubre de 2014.

<sup>19</sup> Autoridades tienen la mira en Cali y el Valle. Órganos de control han hallado diversas irregularidades en las principales obras que se construyen en la región. Mayo 21 de 2011. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/autoridades-tienen-mira-en-cali-y-valle>.

porcentaje las actas sólo reportan un 9% de presencia del Contralor y sus intervenciones un 1%; estas últimas, referidas a las sesiones en las cuales rindió informe de gestión; el resto aunque fue citado para intervenir no hizo uso de la palabra o lo hizo tangencialmente.

## 2. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría – nivel de coordinación

Siendo el Concejo y la Contraloría dos instancias de control a la gestión del Alcalde y a su equipo de gobierno, se infiere que podría existir una relación armónica, un nivel de coordinación o colaboración entre ellas, sin que ello signifique dependencia ni subordinación del uno hacia los otros. Convocar a sesiones, solicitar información sobre avances en las investigaciones relacionadas con la gestión financiera, aportar información, elevar denuncias, etc., son expresión de una labor mancomunada que no significa duplicidad ni interferencia en las funciones propias de cada ente de control: función jurídica/ función técnico - política y mucho menos de presión o manipulación. Tanto los informes que brinda la Contraloría al Concejo sobre el control fiscal que efectúa a las dependencias que tienen injerencia en el gasto, como las denuncias que le presenten los concejales para que realice investigaciones en materia fiscal, son garantía de un trabajo colaborativo, pero también respetuoso de los límites organizacionales.

Cuadro N° 2. Denuncias ante la Contraloría

Denuncias	Concejales	Porcentaje
Si	8	40,0
No	13	60,0
Total	21	100,0

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

En reciente entrevista el Contralor General de Santiago de Cali señalaba:” el Concejo ha sido respetuoso [...] Unos con su antigüedad han querido decir este cargo es mío, pero ninguno me ha dicho: necesito

que este resultado se dé así [...]. Las cuotas burocráticas se dan en todas las democracias pero [...] la autonomía, libertad e independencia del contralor no se puede limitar ni coartar porque alguien es cuota de uno u otro [...]. He rotado personal. En estos días hubo rotación y me llamó un concejal, y le dije: qué pena, usted manda allá”. (Gómez Colley, 2014).

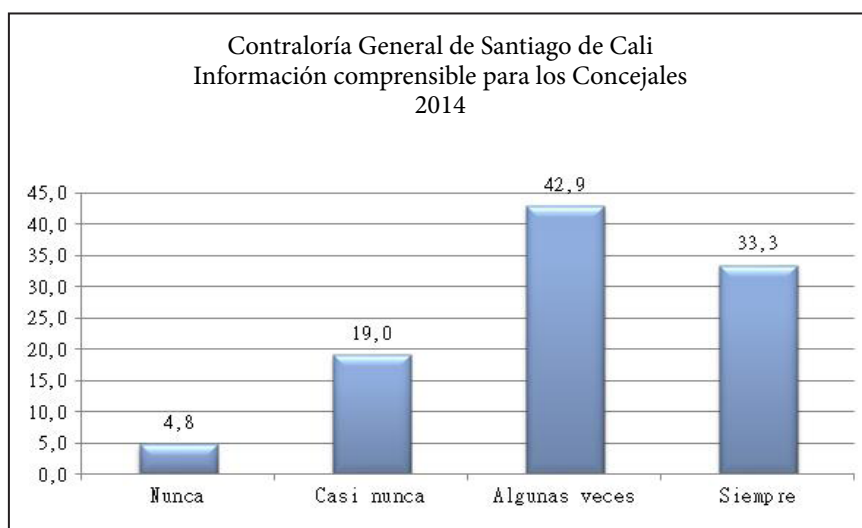
En los resultados de las encuestas diligenciadas por los veintiún concejales, la solicitud de información es preocupación de algunos, pero de manera aislada y no permanente. El 86% de los consultados no solicita información. Respecto a la eficiencia de la Contraloría para responderles, el mismo porcentaje que solicita información señala que la Contraloría la suministra sin inconvenientes y asevera que la reciben de manera oportuna, pero que contiene limitaciones, lo que posiblemente les desfavorece el control político sobre situaciones en las que se advierte inadecuada utilización de recursos públicos. Otros cabildantes consideran que la Contraloría es muy esquiva con la información, razón por la cual se ven limitados para acceder a ella.

Aunque hay concejales que dicen solicitar información sobre la gestión financiera del Municipio (ejecución presupuestal, plan de inversiones, monto de los contratos realizados y en proceso, costos de las obras en ejecución), según los resultados de la encuesta son pocos los que denuncian fenómenos de corrupción o de malos manejos de los bienes públicos —ocho de los veintiuno—, mientras un 60% señala que no hace denuncias. Una muestra más de ausencia de coordinación entre estas dos instancias de control, pues a través de un control político documentado se pueden evidenciar acciones que ameriten la investigación fiscal, máxime si durante las sesiones se hacen señalamientos que inferen actos de corrupción. Claro está que queda la duda sobre las razones para hacerlo: si estos obedecen a asuntos netamente políticos<sup>20</sup> cuando no hay sustento técnico ni documental.

Para la mayoría de concejales —el 62%—, la Contraloría no consulta sus opiniones para realizar sus investigaciones o evaluar hechos que tengan relación con lo fiscal y que ellos detectan; no obstante, seis concejales respondieron que sí son consultados y uno respondió que

<sup>20</sup> La llamada extorsión que en entrevistas, los mismos concejales señalan cuando se buscan ciertos beneficios: puestos, contratos.

siempre es consultado. Por otra parte, para el 58% no hay coordinación entre las dos instituciones y el 14% no sabe si la hay o no la hay. Esta dinámica lleva a inferir que entre los concejales no hay claridad sobre las competencias del control fiscal; tampoco coherencia entre una convocatoria o invitación al Contralor para que asista a las sesiones y advierta asuntos de gestión fiscal que son objeto de control político y la ausencia de denuncias; mucho menos su utilidad para fortalecer la gestión de control político propiamente. En ese orden de ideas, ¿en qué se fundamentan las invitaciones o convocatorias para que el contralor asista a las sesiones de control político? ¿Para qué les sirve la Contraloría? ¿Qué importancia tiene la gestión fiscal para su gestión política? De los resultados obtenidos en la encuesta aplicada se puede inferir que la relación con la Contraloría obedece a coyunturas y a actuaciones personales más que corporativas.



Fuente: Observatorio Cali Visible

### 3. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría – Calidad de la información

Los resultados, respecto de preguntas que pretenden medir la percepción sobre la información que reciben de la Contraloría: comprensible,

oportuna, sin alteraciones, transparente, ambigua<sup>21</sup>, el 43% manifestó que la información, en algunas veces, es comprensible pero para un 24% no lo es.

Cuadro N° 3. Información Alterada

Categoría	Número	Porcentaje
Siempre está Alterada	1	5%
Casi siempre Alterada	2	10%
Algunas veces Alterada	7	33%
Nada Alterada	6	29%
No sabe/no contesta	5	24%
<b>Total</b>	21	100%

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

Aunque quienes siempre comprenden la información son apenas el 33%, la mayoría considera oportuna su recepción. La pregunta a hacerse, independiente de la oportunidad con que llega la información, es el aprovechamiento que puedan darle para la eficacia en su gestión de control político, cuando no la comprenden<sup>22</sup>. Falta de comprensión sobre una información de carácter fiscal, en un dignatario que representa los intereses de los ciudadanos y que tiene que ver con el manejo de los recursos públicos genera incertidumbres hacia las capacidades técnicas de quienes asumen cargos en las dos instituciones: sean por acción, sean por omisión.

En cuanto a la alteración de los datos —por maquillaje o errores—, un 24% no sabe si los datos son alterados o no. Sin embargo, hay una

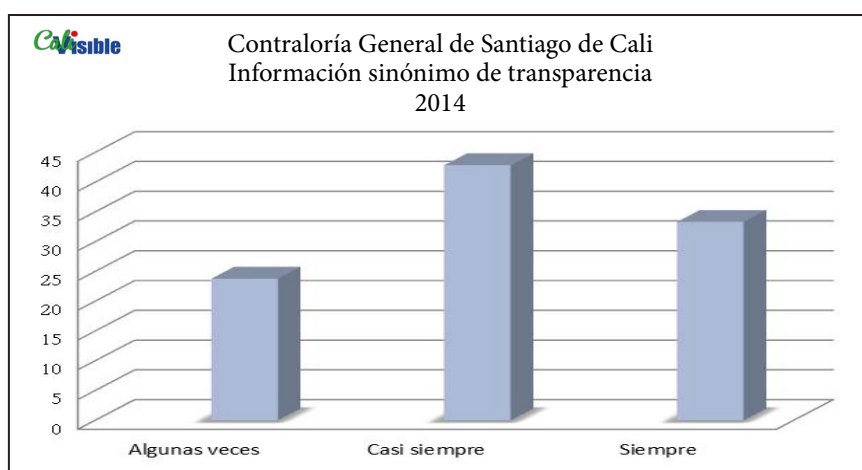
<sup>21</sup> En general, la Contraloría tiene como requisito remitir 21 documentos con el fin de realizar una cobertura total de información.

<sup>22</sup> En la documentación revisada para la investigación sobre el Control Político a la gestión del gobierno de Jorge Iván Ospina. Investigación, en curso por parte de miembros del grupo de investigación DEIS e IJUD: Rosalía Correa y Luis Freddyur Tovar, sobre el contenido total de las actas de las sesiones de Plenaria destinadas a hacer Control Político no se encontraron evidencias o alusión a informes con resultados de investigaciones entregados por la Contraloría General de Santiago de Cali .



aparente correlación entre quienes señalaron que la información no era comprensible y quienes consideran que es alterada. No obstante, no hay una posición objetiva respecto de la alteración de un documento, cuando éste no se comprende.

Pero independientemente de la apreciación anterior, hay una tendencia a percibir alteraciones —48%— siempre, casi siempre y algunas veces. Un elemento a considerar, en términos de la confianza que puedan advertir los concejales, en el órgano de control fiscal.



Ahora, si bien es cierto que entregar información oportuna es sinónimo de transparencia y rendición de cuentas, también es cierto que la transparencia puede entrar en contradicción con la ausencia de información comprensible y con la percepción de que los datos entregados estén alterados o maquillados, pues el significado de alterado podría convertirse en sinónimo de no transparencia, o también en debilidades o ausencia de idoneidad o de capacidades técnicas de quienes trabajan los datos, elaboran y comunican la información, como también de quienes la interpretan.

#### **4. Conocimiento y percepción Ciudadana sobre las funciones de la Contraloría General del Municipio de Santiago de Cali**

Para la obtención de los datos que soportan esta parte del ejercicio, se realizaron cien encuestas en las instalaciones del Centro Administrativo

Municipal CAM, donde se encuentran las oficinas de la Contraloría, pero también en sus alrededores pues el público que acude diariamente a esa dependencia es esporádico.



170

La edad y el sexo de los encuestados aparecen en los gráficos adjuntos. Los abogados y los arquitectos son los profesionales que en mayor proporción solicitan servicios: 20% y 15% respectivamente. El resto se clasificó en un popurrí de profesiones, cargos o actividad laboral.



De las respuestas obtenidas, el 62% de los encuestados identificó como función de la dependencia, el “ejercicio de control fiscal”; otros indicaron como función: “vigilar el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo” (12%). Teóricamente esta es más una función de control político, pero un contralor que realiza llamados de advertencia sobre actuaciones o hechos que pondrían en peligro el patrimonio público directa o indirectamente estaría contribuyendo al cumplimiento de programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo. Además, con las reformas constitucionales el Contralor tiene funciones de control sobre los resultados y el cumplimiento de metas que estarían en el marco de los planes de desarrollo: políticas y programas.

Función que cumple la contraloría

Aprobar El Presupuesto Municipal	Rendir Informes al Concejo Municipal	Vigilar el Cumplimiento de las Metas del Plan de Desarrollo	Ejercer Control Fiscal	Capacitar en Asuntos del Presupuesto	No Sabe/ No Contesta	Total
1	5	12	62	6	14	100
1%	5%	12%	62%	6%	14%	100%

Sistematización: Observatorio Cali Visible

Manifestaciones de advertencia como las siguientes, llevan a inferir su incidencia en la ejecución de programas del Plan de Desarrollo: La terminación de obras del Sistema de Transporte Masivo en los tiempos acordados: “Las recurrentes suspensiones y prórrogas a los contratistas de las obras del MÍO, ocasionadas por la falta de diseños definitivos, fueron cuestionadas a Metrocali por la Contraloría Municipal, en el informe auditor de la vigencia 2012 entregado este año por el organismo de control fiscal”.<sup>23</sup> El llamado a “enfrentar las condiciones financieras del Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel” porque se está poniendo en

<sup>23</sup> Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/contraloria-municipal-puso-lupa-sobre-obras-mio-aun-entregan>.

riesgo su permanencia como institución prestadora de servicios para el adulto mayor.

En los hechos señalados, la Contraloría, en su llamado de advertencia, expone las dificultades financieras a las que se puede ver abocada la dependencia o la institución, preocupándose directa o indirectamente, de las consecuencias derivadas y que podrían conducir a incumplir políticas públicas del periodo<sup>24</sup>, propias del plan de desarrollo<sup>25</sup>. En síntesis, si bien el control fiscal es una función dirigida a los resultados de la gestión financiera, también puede explicarse como un aporte, cuando se ejerce como función de advertencia, para buscar o presionar el cumplimiento de objetivos, programas y proyectos del plan de gobierno. Visto desde esta perspectiva, el control fiscal trasciende de una función exclusivamente fiscal hacia una labor más integral y transversal<sup>26</sup>.



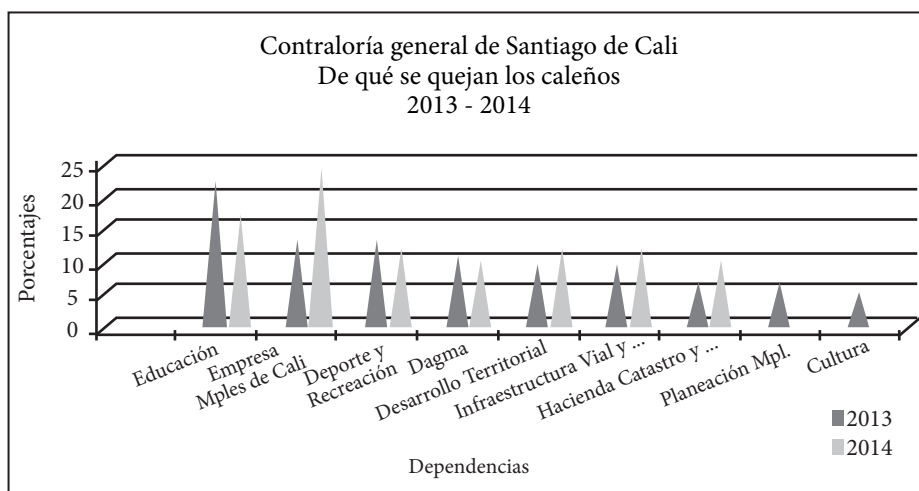
<sup>24</sup> El Plan de Desarrollo 2012-2015 se propone en la línea 4 de *CaliDa un entorno amable para todos* “una movilidad efectiva priorizando [...] el uso de transporte masivo” y en la línea 2 de *CaliDa Bienestar para Todos*, “el fortalecimiento de todos los aspectos de protección social integral, de nutrición, de salud [...] en el marco de derechos que corresponden a las/los adultos mayores.”

<sup>25</sup> Gilberto Hernán Zapata. Función de Advertencia “Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel” de 02/10/2014 Radicado No. 2014-4111-008958-2. Recuperado de: [http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIIt9\\_mG9EJ](http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIIt9_mG9EJ).

<sup>26</sup> Un llamado de advertencia puede interpretarse como una acción política positiva o negativa; según las relaciones o la actitud del contralor hacia el gobierno local y viceversa.

No parece haber un porcentaje de ciudadanos, entre los encuestados, solicitando servicios de la Contraloría; sólo el 27% lo ha hecho pero para hacer peticiones. Llama la atención el hecho de que habiendo claridad sobre la principal función de un contralor, se llega a la dependencia a hacer peticiones que no se corresponden con el control fiscal, como: solicitar cobertura educativa para un hijo, mantenimiento de vías, quejas por la contaminación visual con el exceso de antenas, peticiones para reconsideración de los avalúos catastrales vigentes. Por el contrario, no se advierten, denuncias o quejas sobre hechos de corrupción o que se relacionen directamente con un detrimento patrimonial: sobreprecio para una compra, sobreprecio para una contratación público-privado, sobornos o fraudes.

El gráfico siguiente sistematiza un ejercicio realizado por la Contraloría General del Municipio sobre las quejas que recibe de parte de los caleños. Todas apuntan a problemas o fallas en la gestión administrativa y cuyo control está en las funciones de la Personería. La recepción sobre quejas relacionadas con la gestión Empresas Municipales y Educación para los dos periodos es lo más relevante. Sin embargo, no se recibieron denuncias sobre asuntos relacionados con sobornos, malversación de fondos públicos, extorsiones, etc. que sí son asuntos a investigar por parte de la Contraloría.



Fuente: Contraloría general de Santiago de Cali

Hay que destacar el esfuerzo institucional, en general, que por varios medios se hace para estimular espacios de control social<sup>27</sup> y para que la ciudadanía haga uso de su derecho a la denuncia; sin embargo, todavía esta preocupación no obtiene réditos a favor. Como consecuencia, si el ciudadano que consulta los servicios de la Contraloría realiza peticiones como las señaladas, no solo muestra ausencia de claridad sobre el significado de las funciones de control fiscal sino que la dependencia consultada pierde eficiencia y efectividad para el tratamiento de las acciones propias.

Hay otra variable que muestra el desconocimiento de quienes fueron encuestados para este ejercicio, como es el de su participación, desde el control social en la rendición de cuentas; aunque el Contralor cumple esta función y divulga la actividad por los medios de comunicación, entre los encuestados hay casi un total desconocimiento. Sólo aquellos que indicaron la plazoleta Jairo Varela tenían alguna idea pues, en el actual periodo, el acto de rendición de cuentas se celebró en el teatro Imbanaco y fue transmitido, en pantalla, desde esa plazoleta.

174

La rendición de cuentas a la ciudadanía es una función que contribuye o facilita el control social, que es una labor ciudadana, para conocer el nivel de cumplimiento de la acción pública y sus resultados. Se constituye en un espacio para la formación de cultura ciudadana e identidad con sus instituciones. Frente a esto, las instituciones públicas deben trabajar arduamente porque los ciudadanos, muchos de los cuales no son sujetos de derechos en el amplio sentido de la palabra (políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales) se resisten a desempeñarse como tales cuando se trata de conocer acerca del funcionamiento de las diferentes instituciones, su estructura de gestión y sus competencias; sin embargo, demandan atención y servicios que no necesariamente son del resorte o especificidad de una determinada institución y cuando no son correspondidos manifiestan inconformidad hacia el Estado.

No obstante, las incoherencias o imprecisiones acerca de lo público, hay alertas de formación que se advierten cuando se pregunta por la

<sup>27</sup> Audiencias ciudadanas promovidas por la Comisión Regional de Moralización donde tienen asiento los contralores departamentales y municipales, así como los Talleres de Socialización de la nueva Ley de Transparencia y del derecho ciudadano de acceso a la información.

importancia que le dan a la rendición de cuentas del Contralor: el 75% de los encuestados la considera importante “porque la ciudadanía debe enterarse del cómo se invierte el dinero público”<sup>28</sup>.

## Conclusiones

La Gobernabilidad, es decir, la “capacidad para conducir el carro del desarrollo” está ligada no sólo a la gestión propiamente del gobernante —la gobernanza— sino también, en los sistemas democráticos, a la dinámica que le imprimen otros actores sociales y políticos; el juego de pesos y contra pesos que no sólo se circunscribe a la relación ejecutivo-legislativo mediante el control político sino también a otras instancias de control como el control fiscal y el control social. En ese orden de ideas ejercer control garantiza transparencia y favorece el cumplimiento de metas, programas y proyectos. Aún más, independiente de la autonomía y responsabilidades que cada uno asume, no son dinámicas excluyentes ni individualizadas.

De este ejercicio que se ha concentrado en la labor de la Contraloría General de Santiago de Cali como ente de control fiscal y en sus relaciones con el Concejo y con la Ciudadanía se tendrían las siguientes conclusiones:

De las encuestas diligenciadas con los concejales, se deja entrever dificultades para una relación fluida y colaborativa. Se infiere una relación más individualizada. El órgano de control político que tiene, como una de sus responsabilidades la elección del contralor, parece circunscribirse, en este asunto, a hacer la tarea. Según las encuestas, no es claro el objetivo de invitar a la Contraloría a sesiones de control político; tampoco es claro el sentido o la importancia que puede brindarles la información que aportan las investigaciones o los llamados de advertencia del control fiscal para promover control político o para justificarlo. Entre los 21 concejales no hay una posición unificada acerca del para qué les sirve la Contraloría, que utilidad puede ofrecerles, porque un porcentaje de respuestas señaló que no comprende la información que recibe; además, suponer alteraciones

---

<sup>28</sup> Respuesta dada a la pregunta abierta sobre los motivos para considerar válida la rendición de cuentas de un funcionario con responsabilidades políticas.

en la información suministrada, deja entrever ausencia de confianza en el ente de control y por consiguiente su no aprovechamiento.

Entre la ciudadanía también hay dificultades para una mayor comprensión y apropiación de su papel como ciudadano de derechos; no sólo como demandante de servicios sino también como actor con funciones públicas: el control social. Ello, en la escala de derechos, implica mayor conocimiento político sobre el papel que desempeñan las instituciones del Estado y sus deberes hacia los ciudadanos. Concretamente, se infiere incoherencia en cuanto a la concepción ciudadana sobre las funciones de un ente de control fiscal y las características de sus demandas que no apuntan a ello: “La gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 268 – 10. Constitución Política de Colombia.



## Bibliografía

- Concejo Municipal de Cali. (1999). *Nuevo Compendio Normativo Municipal*. Ley 136.
- Constitución Política de Colombia
- Contraloría General de Santiago de Cali. [http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIt9\\_mG9EJ](http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIt9_mG9EJ)
- Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública. (2009) “Elementos Básicos del Estado Colombiano”. En: *Guías para la gestión pública territorial* No. 1. Editorial Imprenta Nacional de Colombia.
- El País. (2012). Sábado 07 de Enero de 2012. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/concejo-eligio-gilbertohernan-zapata-como-nuevo-contralor-cali>
- Gómez Colley, Judith. Editora de Poder. (2014). “El Concejo sabe que no me presto para presiones”. En: Diario *El País* de Cali: Lunes 27 de Octubre de 2014, pg. A4. Cali: El país.
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia. (2000). “*La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*”. En CLAD (Comp.): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, pp. 75 – 115. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Mauriel, A. (2013). “Antecedentes del Control Fiscal”. En: Diario *El tiempo*, Octubre 25-2013. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/DR-106257>.
- Mazo Giraldo, Hernán Alonso. (2007) *El Control Fiscal en Colombia*. Librería Jurídica Sánchez R.
- Melo, Jorge Orlando. La República Conservadora. En: *Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango*. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo5.htm>
- Mira, Juan Carlos y otros. (2001). *El control fiscal en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03.pdf>.
- Municipio Santiago de Cali. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. CaliDa una ciudad para todos*. Recuperado de: <http://www.>

[cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_municipal\\_2012\\_2015\\_pub](http://cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2012_2015_pub).

Ochoa Díaz, Héctor. (2004). “Propuesta de un modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano”. *El sistema de Control Fiscal Nacional. Anuario Jurídico*.

Younes Moreno, D. (2006), “El Derecho del Control Fiscal”, Pág. 150, Grupo Editorial Ibáñez.