

Discurso del Contralor General de la República, Edgardo Maya Villazón, en el seminario: 95 años de la Misión Kemmerer.

La razón que convoca hoy aquí al Banco de la República, a la Superintendencia Financiera y a la Contraloría General de la República la motiva un acto de gratitud para con la memoria de quienes en el año 1923 idearon la creación de estas tres instituciones, y además es prueba veraz del respeto que unos y otros guardamos por el ejercicio de las funciones que nos han sido encomendadas.

Por ello nuestra sincera gratitud al señor Ministro de Hacienda quien ha instalado este evento y al señor doctor Juan Manuel Santos, Presidente de la República, quien nos hará el honor de clausurarlo.

Manifestación de gratitud que extendemos al señor Gerente General del Banco de la República, al señor Superintendente Financiero y a todos los que han laborado para hacer posible esta reunión de tan alto nivel académico, por la calidad de los expositores y sus valiosos aportes para el futuro del país ya que las ideas que aquí se expondrán, estoy seguro, serán gran utilidad para hacer cada vez más pertinentes los mandatos que nos

corresponde desempeñar. Gracias también a ustedes señores asistentes por su presencia.

En lo referente al Control Fiscal bueno es señalar que nuestra Institución en desarrollo del ideario de sus creadores, en la casi totalidad de los 95 años de su existencia, ha ejercido la vigilancia fiscal en procura de la defensa del patrimonio público.

Para ello ha sido vital la generación de la información contenida en los Informes que debemos entregar al Congreso de la República; el resultado de las auditorías; y, la evaluación de las políticas públicas sobre las cuales se han presentado análisis de los diagnósticos en que ellas se basan, de sus logros y de sus limitaciones.

A lo anterior hay que agregar el servicio informativo y los debates presentados en la Revista Economía Colombiana que con sus 54 años de vida se constituye en la más antigua publicación de análisis económico en el país y en donde se ha promovido la controversia rigurosa y reflexiva sobre las más diversas materias.

Publicaciones todas ellas de naturaleza continua a las cuales es preciso agregar, para solo mencionar los hitos más notables, la información contenida en las series sobre geografías departamentales trabajos orientados por el profesor Antonio García, a la realización del Censo de Población de 1938 y de los primeros censos de vivienda, industrial y sindical. Todas ellas tuvieron como sustento el convencimiento de que el ámbito del control fiscal trasciende lo numérico contable.

Orientación esta que se remonta al ideario del profesor Walter Edwin Kemmerer, mentor de la reforma al control fiscal contenida en la ley 42 de 1923, y de quienes impulsaron la reforma de 1945 que elevó a rango constitucional la Contraloría General de la República; la de 1968 que después de muchas controversias aumentó a cuatro años el período del Contralor; y la de 1991 que estableció que las funciones centrales de la Contraloría serían la vigilancia del uso de los recursos del erario; el establecimiento de sanciones para quienes hicieran indebido uso de ellos; la posibilidad de plantear reparos a la formulación

y ejecución de las políticas públicas y, la facultad de establecer sanciones a quienes incurran en conductas indebidas.

Un análisis comparado de las normas contenidas en la Constitución de 1991 con las de la ley 42 de 1923 permite concluir, que con naturales precisiones esas disposiciones guardan estrecha similitud en materia sustantiva, en especial si se recuerda que según la ley 42 sería facultad del Contralor llamar ***“la atención del funcionario administrativo correspondiente hacia cualquier gasto de fondos públicos o uso de propiedades públicas que, a su juicio, sea irregular, innecesario, excesivo o superfluo”***. Texto que guarda una fuerte relación con la facultad que hasta la Sentencia C-103-15 de 2015 de la Corte Constitucional se conocía como función de advertencia.

Además, según la normatividad inicial era deber del Contralor presentar al Presidente de la República un informe anual sobre la situación de las finanzas públicas durante el año anterior, el cual incluiría **“los comentarios y recomendaciones que el Contralor juzgue conveniente hacer con respecto a las finanzas públicas”**.

A lo que habría que añadir que en ambas reglas la Contraloría quedó con una funcionalidad bifronte al instituirse que ejercería el poder de auditar a quienes manejen recursos del erario y conservaría la función jurisdiccional que en 1923 tenía la Corte de Cuentas, que existió y tuvo actividad en nuestro país durante los 44 años que antecedieron la creación de la Contraloría General.

Sin embargo en una ocasión como la de hoy, más que poner de presente la relativa concordancia de la literalidad de esas normas, es preciso subrayar con mucho énfasis cuáles son las ideas subyacentes que las orientan.

Para esto es indispensable señalar que Kemmerer entendía el Control Fiscal como parte esencial de la división de los poderes públicos pues estimó que preparar, aprobar, ejecutar y fiscalizar el presupuesto eran funciones de igual jerarquía, como quedó dicho en la exposición de motivos de la que más tarde sería la ley 42 de 1923. Allí se lee:

“El presupuesto de Rentas y Gastos es sin duda el documento público que reviste mayor importancia en la vida financiera de un país, a la vez que es un indicio claro del desarrollo que en él han alcanzado las instituciones democráticas, ya que, por medio de la Ley de Hacienda, el pueblo, por conducto de sus representantes autorizados fija y circunscribe la órbita fiscal dentro de la cual debe moverse el gobierno y le señala el límite de sus funciones administrativas en un periodo determinado.

De la manera como se forma, se expida, se ejecute y se fiscalice el presupuesto nacional depende el correcto y ordenado manejo de los negocios públicos, el exacto conocimiento de la capacidad fiscal del país, el equilibrio armónico de las entradas y los gastos, el desarrollo del crédito nacional, y aun la estabilidad de las instituciones políticas” (Exposición de Motivos al Proyecto de Ley sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional”.

Principios que siguen teniendo hoy plena vigencia en especial en relación con la necesidad que sea mínimo, sino nulo, el valor de las partidas del Presupuesto Nacional que no tienen destinación específica, porque ellas le restan transparencia a la asignación de los recursos públicos y son fuente de tentación para el uso de los dineros del erario. Transparencia que se predicó desde 1847 cuando se creó la Corte de Cuentas

Un segundo fundamento rector del Control Fiscal en la visión del profesor Kemmerer fue que, para ejercer sus funciones con mayor independencia, el Contralor no debería ser nombrado por uno solo de los poderes públicos. No es momento ahora para analizar a fondo esta tesis pero la ocasión es propicia para señalar que ésta ha sido una de las materias que ha provocado los mayores debates en los 95 años de existencia de la Contraloría General de la República.

Controversia presente literalmente hoy en día, pues todavía está por reglamentarse la norma pertinente del Acto Legislativo que sustrajo de las Altas Cortes la facultad de nominar al Contralor. Hecho que me obliga hoy aquí a manifestar nuevamente la urgencia de esta reglamentación, porque sería inconcebible que al término de mi mandato el próximo 4 de septiembre, se creara un vacío de poder.

Tercer precepto fundacional de Kemmerer fue la oportunidad del control, para lo cual la ley estableció el control previo. Ejercicio que, contrariando las disposiciones constitucionales y legales que le prohibían a la Contraloría ejercer funciones administrativas distintas a las de su propia organización, se

desfiguró con el correr de los años y llevó a aberrantes actuaciones de corrupción, sancionadas ejemplarmente en condenas penales proferidas en ese entonces por nuestra Corte Suprema de Justicia, y a ineficiencias del control al quedar como casi la única función de la Contraloría el visado de las cuentas, en detrimento del examen de los ingresos del erario y de la calidad de las políticas públicas.

El Control previo fue suprimido como consecuencia de esta situación, para bien, por la Constitución de 1991. Habiéndose previsto en la reglamentación legal que para evitar la inoportunidad de sus actuaciones la Contraloría podría ejercer la función de advertencia. Norma de la Ley 267 de 2000 declarada inconstitucional en providencia de 2015. Con el debido respeto por dicha decisión, es preciso señalar que la función prevista en la referida disposición de ley, ejercida con moderación y prudencia, no equivale al control previo como muestran algunos casos emblemáticos del pasado. Facultad de advertencia que es necesario restablecerla. En especial , como lo he propuesto, al juicio de responsabilidad fiscal y a la decisión que en el se tome es necesario darle el carácter judicial, en cabeza de la jurisdicción contenciosa o de una entidad especializada creada para este fin. Así, la función de la Contraloría sería exclusivamente de carácter auditora.

Auditorías que no pueden volver a ser únicamente de naturaleza jurídico financiera, sino que, acorde con las prácticas de las entidades internacionales y en cumplimiento que ejercen esa función, la Contraloría ha comenzado a ejercer la vigilancia del recurso público mediante la aplicación de tres modalidades de auditoría que se complementan entre sí como son: la financiera, la de cumplimiento de la normatividad o con una mirada a la gestión de la entidad, que es lo que se conoce como auditoría de desempeño. Lo más innovador de este nuevo enfoque y sobre lo que se debe prestar especial atención, es que los informes de las auditorías de desempeño están directamente destinados a mejorar los servicios a cargo del Estado. En este sentido, gravitan con enorme peso sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto del presupuesto, es decir, sobre la calidad del gasto público y la pertinencia de las políticas públicas.

A través de los estudios de las políticas públicas se puede llegar a establecer con mayor precisión si los problemas de inestabilidad económica, incertidumbre política y descontento social, que vive un país, se originan en choques externos fuera del control gubernamental; en deficientes manejos de los responsables de la conducción de las políticas o el control de las organizaciones; o si más bien son consecuencia del escaso grado de consolidación de

las reformas institucionales en el país. De allí, se impone una exigencia cada vez mayor para que nuestros estudios aporten elementos que no sólo permitan al gobierno una mejor y más segura conducción de los procesos de crisis, sino también a los demás observadores tener mejores elementos de información y análisis para anticipar situaciones de quiebre sobre las que se pierde de control, o por lo menos reducir su impacto.

.

El ejercicio sobre la evaluación de las políticas públicas, parte también del ideario de Kemmerer, al cual le hemos dedicado una importante aporte de nuestro tiempo al frente de la Contraloría en estos cuatro años, como se refleja en la preparación y publicación del libro titulado “Una Mirada a las Políticas Públicas”, para lo cual contamos con la valiosa dirección de los doctores Roberto Junguito Bonett, Antonio Hernández Gamarra y Fernando Rojas. Texto que estará en circulación el próximo mes.

Puestas de presente así, las principales contribuciones fundacionales sobre el Control Fiscal que Kemmerer dejó establecidas hace 95 años, quisiera ahora referirme a los cambios que ha experimentado el ejercicio del Control Fiscal en los últimos lustros y a algunas de las reformas que se deberían emprender para hacer más eficaz su ejercicio en el futuro.

No sin razón, el Control Fiscal fue objeto de repudio ciudadano, en especial, durante las tres últimas décadas del pasado siglo. Contrario a ello en los últimos 20 años el ejercicio del Control Fiscal ha ganado en transparencia, credibilidad y respetabilidad y esa es la trayectoria que debe seguirse consolidando hacia el futuro.

A pesar de esa diferencia, la ciudadanía en general y la academia en particular, reclaman con justicia mayor eficiencia del funcionamiento de la Contraloría frente a la aberrante magnitud y frecuencia que hoy tiene la corrupción, cuya manifestación pública más notable en los últimos meses es la proliferación de los grupos corruptos organizados para sustraer recursos del erario. Se han cartelizado. (Cartel de la hemofilia, cartel de las pensiones, cartel de la alimentación escolar etc etc, y quien sabe cuál será la denominación del nuevo cartel en los próximos días).

Para que ese reclamo ciudadano y académico sea eficaz hay que empezar por distinguir entre aquellas causas del fenómeno que pueden cauterizarse en ejercicio del Control Fiscal, de aquellas que caen por fuera de la órbita de las funciones de la Contraloría.

Eso pasa por diferenciar los incentivos que propician la corrupción en otros ámbitos de la institucionalidad nacional, en especial aquellos asociados a la organización y financiación de los partidos y al sistema electoral. En aras de la brevedad no me referiré a estas causas, pero subrayo que ellas son las que predominan en la motivación de la corrupción y en el debilitamiento de la imagen del control fiscal.

Sobre las que son propias del ámbito de la Contraloría debo decir que, además de la generación de un consenso sensato sobre la nominación y elección del Contralor y sobre la oportunidad del control, es fundamental un acuerdo sobre la finalidad del Control Fiscal.

En nuestra opinión él debe ser concebido como instrumento eficaz para mejorar la gerencia pública, y el diseño y ejecución de las políticas estatales y sólo complementariamente como medio sancionatorio de las conductas indebidas de quienes tienen la responsabilidad de su dirección y de la ejecución del gasto.

Es decir, el fin último del control no debe ser la sanción sino elevar el bienestar de la población. Para la Contraloría, y con este nuevo impulso dado en los últimos cuatro años, no se trata solo de vigilar y controlar para ver en dónde están los delincuentes, sino de intervenir para ayudar a mejorar la calidad de las políticas y del gasto público. Se propone pasar de la acción policiva sobre la función pública, hacia una función proactiva para el desarrollo de los colombianos. Esa debe ser la misión sustancial. Y si dentro de esa misión, se identifica a quienes han quebrantado las normas, pues se procede a las sanciones que competan y al respectivo traslado a las instancias judiciales que así lo requieran.

Cabe en este momento hacer mención al proceso de fortalecimiento institucional que durante estos 4 años hemos venido trabajando de la mano de funcionarios comprometidos que es la gran mayoría de quienes la integran y, que nos permitirá posicionar a la Contraloría General de la República a la altura de las más importantes entidades de fiscalización en el mundo. Ello ya se está viendo reflejado no solo en la adopción de estándares internacionales del control fiscal, y del análisis de las políticas públicas, como lo acabo de mencionar, sino también con procesos y procedimientos de la organización institucional, de sus fuentes de información, apoyados en mayores desarrollos tecnológicos,

mejores capacidades técnicas en el equipo humano, que serán mejor direccionadas por nuestro nuevo Centro de Estudios Fiscales creado por la ley 1807 de 2016 y, por supuesto, con un trabajo estratégico con la ciudadanía. La mejor muestra de nuestros avances en ese sentido, es el que hemos denominado nuestro "Observatorio fiscal y del gasto público", cuya primera fase estará a disposición de la ciudadanía el próximo mes, y que constituye el mejor ejemplo de cómo la información, la tecnología y la analítica de datos pueden estar al servicio de todos. Que mejor entidad que la Contraloría para dar muestra de ello, dada la gran riqueza de información con que cuenta. Es más, esperamos ver en un futuro cercano a la Contraloría General de la República realizar sus auditorías en línea, lo cual hará aún más eficiente, efectivo y eficaz el control fiscal.

También contribuye a ese fortalecimiento la generación de información oportuna y de calidad sobre las variables fiscales, y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Han surgido incluso nuevos mandatos para los cuales la disponibilidad de información se hace más relevante aún. De un lado, debemos vigilar el buen manejo de los recursos que se destinen al cumplimiento del Acuerdo de Paz, para lo cual hemos creado una Unidad que se dedicará a tal fin. De otra parte, el cumplimiento de las metas de los "Objetivos de Desarrollo Sostenible" será objeto

de evaluación por parte de la CGR por mandato de la Organización de las Naciones Unidas. Esa disponibilidad y oportunidad de la información, permite así mismo que el Congreso pueda ejercer con rigor el ejercicio de control político.

Pero para avanzar en la efectividad del control fiscal en Colombia, es preciso unificar el ejercicio del Control Fiscal en cabeza de una sola Institución, de lo cual se sigue la supresión de las 62 contralorías departamentales y municipales hoy existentes donde cada de ellas actúa en forma autónoma e independiente y con criterio propio en la aplicación de las normas que rigen el control fiscal. Esa reforma encuentra su mayor virtud en el fortalecimiento del Control, con la creación de una contraloría única con una estructura nacional, regional y provincial. Además esta transformación servirá para un control oportuna sobre el erario que es uno solo. También significaría una sustancial rebaja de sus costos de funcionamiento puesto que las Contralorías Territoriales ejecutan un presupuesto conjunto que asciende al 95% del presupuesto de la Contraloría General y sólo auditan un 10% del gasto público que ellas realizan.

Complementariamente, el ejercicio del Control Fiscal debe fortalecerse mediante una mayor y mejor participación de la

ciudadanía en la vigilancia de la asignación y uso del gasto público.

Igualmente, es fundamental proseguir con la tarea de fiscalizar con mayor rigor técnico la calidad de las políticas públicas, de examinar su eficacia y eficiencia y por lo tanto el efecto que ellas tienen sobre la calidad y el monto del gasto público.

Para ello se requiere mantener y fortalecer los programas de capacitación de los profesionales de la Contraloría familiarizándolos con las técnicas y los conocimientos que sobre la materia practican las mejores Entidades Superiores de Control Fiscal en el mundo.

Termino señalando algunas de las experiencias más enriquecedoras de mi gestión frente a una entidad integrada por 4.200 funcionarios de los cuales el 96% pertenecen a la carrera administrativa, con presencia y actividad en los 32 departamentos a través de las gerencias regionales como ya lo dije en su gran mayoría con un alto nivel de compromiso. En estos cuatro años igualmente hemos alertado al país sobre la precariedad de algunas políticas públicas, informado sobre el uso indebido o cuestionable de los recursos públicos e impuesto condenas fiscales las cuales han permitido el recaudo de más de 300.000 mil millones de pesos en resarcimiento al daño causado

a nuestro erario, cuadruplicando el monto de su recaudo en el período anterior.

Yo diría que más importante que ello, después de un inicio de labores traumático por la diversidad de las sedes en que nos tocó ejercer inicialmente las funciones, es motivo de sano orgullo haber logrado dotar a la Contraloría de una sede que refleja la dignidad y respetabilidad de las funciones que debe cumplir, gracias al apoyo del gobierno nacional. Ello así mismo es el reflejo de una entidad moderna que, junto con el proceso de fortalecimiento institucional como el que iniciamos hace cuatro años, me permite afirmar sin riesgo a equivocarme, que dejo una entidad fortalecida que contribuirá al desarrollo económico de nuestro país, con total transparencia e idoneidad.

Como en toda tarea humana, esas labores son dignas de mejoramiento cuantitativo y cualitativo. Cuando se trabaja bajo esos principios se es consciente de la necesidad de enriquecer el conocimiento en busca de la eficacia y la eficiencia, entender las razones que dificultan la tarea, y proponer soluciones razonadas para superar los problemas.

Finalmente agradezco su atención a esta intervención.

