

Factores generadores del fracaso del control fiscal en Colombia

Anyeli Vanessa Eraso Rojas

Pontificia Universidad Javeriana Facultad De Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2021

Factores generadores del fracaso del control fiscal en Colombia

Autor

Anyeli Vanessa Eraso Rojas

Trabajo de grado para optar por al título de Magíster en Derecho Administrativo

Director

Alejandro Gutiérrez Ramírez

Pontificia Universidad Javeriana Facultad De Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2021

## Tabla De Contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
HIPÓTESIS DEL TRABAJO.....	7
JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO .....	7
OBJETIVO GENERAL .....	8
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	8
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>9</b>
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA .....	9
<i>Primera fase (1819- 1873).</i> .....	10
<i>Segunda fase (1923-1968).</i> .....	11
<i>Tercera Fase (1975- 1991).</i> .....	12
<i>Cuarta Fase: (1991-2020).</i> .....	13
DEFINICIÓN DE CONTROL FISCAL DESDE UNA CONCEPCIÓN JURISPRUDENCIAL .....	16
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA.....	19
<i>Estructura.</i> .....	19
<i>Funciones.</i> .....	20
MODELOS DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA.....	22
<i>Modelo de control previo, perceptivo y posterior.</i> .....	25
<i>Modelo de control posterior y selectivo.</i> .....	26
<i>Modelo de control preventivo y concomitante.</i> .....	27
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>30</b>
CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACTUAL MODELO DE CONTROL FISCAL.....	30

PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL ACTUAL MODELO DE CONTROL FISCAL.....	37
<i>Sentencia C-140 de 2020</i> .....	38
CUADRO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA .....	40
ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE GESTIÓN EMITIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	43
INFORME CONSTITUCIONAL DE GESTIÓN 2019-2020 .....	44
<i>Parte 1. Generalidades del control fiscal ejercido por la contraloría general de la república- CGR</i> .....	44
<i>Parte 2. Especificidades del modelo de control fiscal derivados del Acto legislativo 04/19</i> .....	45
<i>Parte 3. Resultados de la gestión misional 2019- 2020</i> .....	46
<i>Impacto del control fiscal en la gestión del ente de control durante el periodo 2020</i> .....	51
INFORME DE ALERTAS EMITIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	55
<i>Impacto del control fiscal en la gestión de la DIARI, durante el periodo 2020</i> .....	58
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>60</b>
IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL .....	60
APLICACIÓN DE VALORES EN LA GESTIÓN DE CONTROL FISCAL .....	63
FACTORES GENERADORES DEL FRACASO DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA .....	70
<i>Tipologías de corrupción</i> .....	72
<i>Afectación de la eficacia del control fiscal vigente, por la corrupción</i> .....	75
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>81</b>

### **Introducción**

Este trabajo comienza con el relato de una serie de hechos relevantes que describen cómo se instauró el control fiscal en Colombia, entre los años de 1975 hasta el 2020, clasificados en cuatro fases. Los cambios estructurales del sistema de control fiscal fueron generados por circunstancias coyunturales por los que pasaba el país, situaciones como: la ineficacia de las herramientas fiscales aplicadas en cada época, la marcada politización y la excesiva burocracia acompañada de la corrupción de funcionarios.

El Control Fiscal, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es una función pública, ejercida por la Contraloría General de la República, quien vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. A este concepto se añade lo establecido en la jurisprudencia por nuestra honorable Corte Constitucional, que señala que el control fiscal se ejerce para velar por la gestión fiscal, la cual hace referencia al manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo, conservación, gasto e inversión.

Bajo ese entendido, el esquema del control fiscal, contenido en las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y la Constitución Política, es atribuido a la Contraloría General de la República, para que desarrolle funciones misionales de: Control Fiscal macroeconómico, Control Fiscal microeconómico y la Responsabilidad fiscal.

El control fiscal, se lleva a cabo mediante la implementación de un modelo de control, que se aplica conforme las necesidades del país y que permite al ente fiscalizador ejecutar eficazmente su función y tener resultados óptimos en su vigilancia. Para el caso de Colombia, este cuenta con tres modelos de control fiscal, un primer modelo instaurado en el año de 1975,

un segundo modelo implantado con la Constitución de 1991 y un tercer modelo establecido en el año 2019.

Ya en el Segundo capítulo, se examina si el tercer modelo de control fiscal, vigente actualmente en Colombia, contiene aspectos reiterativos o nuevos y modernos en el sistema de control. Para identificar lo anterior se hace un análisis del artículo 267 Constitucional modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, y del reciente pronunciamiento que tuvo la Alta Corte, en el año 2020. Consecutivamente se realiza un esquema comparativo de las similitudes y diferencias estructurales de los tres modelos de control fiscal. Explicado lo anterior se profundizará la revisión de los informes de gestión emitidos por la Contraloría General de la Republica, para la vigencia de 2020, con la finalidad de identificar el impacto generado en el control fiscal.

Finalmente, en el Tercer capítulo se analiza el impacto que tuvo la corrupción en el control fiscal, se analiza la importancia que tiene la implementación de valores en la gestión fiscal; y por último se identifica y determina el objetivo planteado en este trabajo sobre los factores que afectan el modelo de control fiscal y que no permiten su correcto funcionamiento en Colombia.

### **Hipótesis Del Trabajo**

Los modelos de control fiscal en Colombia aplicados antes de 2019, han sido modificados y eliminados, por considerarse que son sistemas ineficientes, sin resultados positivos y que se alejan del propósito de proteger los recursos públicos. El control fiscal en Colombia no solamente fracasa por fallas en su diseño institucional, existen otros factores que reflejan la falta de efectividad en la gestión de la administración.

### **Justificación Del Trabajo**

Desde el año 1975, el modelo de “control previo”, facultó al Contralor de la República, a inmiscuirse en las decisiones de la administración, lo que conllevó a un actuar abusivo en la toma de decisiones de las entidades fiscalizadas. Este comportamiento se adecuó a la denominada “coadministración”, efectuándose prácticas de corrupción.

Una de las principales preocupaciones que se ha planteado en la sociedad colombiana frente a los efectos del actual modelo de control fiscal, establecido en el Acto Legislativo 04 de 2019, está relacionada con la posibilidad de que la Contraloría General de la República, replique el modelo anterior y se continúe con una ineficiente administración de los recursos públicos, que podría prolongar la práctica de actos de corrupción.

Los controles fiscales correctamente ejecutados, son un instrumento que pueden reducir el impacto de la corrupción, pues permiten recuperar gran cantidad de los recursos perdidos, de ahí la importancia de identificar los factores que impiden una adecuada administración del patrimonio público.

### **Objetivo General**

Identificar si los factores generadores del fracaso del control fiscal en Colombia, se relacionan con actuaciones irregulares de la administración pública.

### **Objetivos Específicos**

- Relatar los antecedentes históricos del modelo de control fiscal, en Colombia.
- Definir el concepto de control fiscal en Colombia.
- Describir y analizar los motivos que llevaron al fracaso los modelos de controlfiscal establecidos en los años 1975 y 1991.
- Examinar y evaluar los informes de gestión del control fiscal 2019-2020 emitidos por la Contraloría General.
- Identificar si los factores generadores de corrupción perjudican la ejecución delnuevo modelo de control fiscal.

## **Capítulo I**

En esta primera parte, se narra sucintamente los antecedentes históricos del control fiscal en Colombia, empezando desde la etapa de la República, continuando con la explicación de varios acontecimientos que suscitaron la adopción y transformación del sistema fiscal, hasta llegar al año 2020.

En este capítulo inicial también se abordarán temáticas, como la definición del control fiscal y la organización del sistema de control fiscal en Colombia de manera explicativa y gráfica para una mayor comprensión.

### **Antecedentes Históricos Del Control Fiscal En Colombia**

Antes de desarrollar este capítulo, se destaca que, desde el descubrimiento de América y la Colonización, ya existía un mecanismo que permitía verificar la administración de los bienes de la Corona Española; y hay dos eventos que lo demuestran.

El primero fue en América, bajo el dominio español, con la instalación de un Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo en el año 1511, que trajo una figura jurídica llamada juicio de residencias, que consistía en vigilar a los altos funcionarios de la corona y ordenar la rendición de cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de estos, para frenar los abusos de corrupción que desde ese entonces ya se presentaban.

Un segundo momento fue en el año 1604, donde se crearon los Tribunales de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, denominados como “la primera institución de control fiscal de la administración pública” (Pinzon, 2004), que tenían la competencia de examinar, llevar a juicio y

si era necesario sancionar aquellos empleados públicos responsables del mal manejo de fondos, bienes y servicios del Estado Español dentro de la respectiva jurisdicción colonial a su cargo.

Por consiguiente, el origen del control fiscal establecido en Colombia se debió a la implementación de instituciones creadas por la monarquía española, para vigilar los bienes del rey, impedir el fraude y la malversación de sus riquezas. Sucesivo a lo mencionado se continúa con una breve descripción del establecimiento y transformación del control fiscal en la historia de Colombia, contenida en cuatro fases:

***Primera fase (1819- 1873).***

Ya con la noción de control fiscal establecida por España, en Colombia lo que se buscó en el periodo de la República fue organizar por primera vez, ese control y poner límites a los llamados “traidores de la patria”, con la expedición en el año 1819 de la “Ley principal contra los empleados de la hacienda” que sancionaba con pena de muerte a quien hubiera cometido fraude o empleado mal los recursos públicos (Ley principal contra los empleados de la hacienda, 1819, art. 1). De igual manera, por la desconfianza de la sociedad en la administración del patrimonio público, se realizó una “fiscalización social” con la expedición de la Constitución del Socorro (Acta de la constitución, 1811, párr. 4), que consagraba que las cuentas del tesoro público serían impresas cada año, para que la comunidad conociera, en qué se estaban gastando los tributos.

En 1832 mediante la Ley 2ª, se estipuló lo relacionado con la Contaduría General de Hacienda, entidad del ejecutivo, encargada en ese entonces del control del fisco, que fracasó, porque se evidenció que la contabilidad de la Nación no informaba oportunamente el estado de la cuenta requerido. Para 1870, se presentó una innovación en materia de contabilidad, porque fue

presentado por primera vez un informe que contenía una relación de los bienes de la Nación, con la finalidad de tener un mayor conocimiento y control sobre las propiedades del Estado.

(Pulgarin Giraldo & Cano Pabon, 2000, pàg. 22).

Desde el año 1847 se produjeron una serie de cambios esenciales, entre ellos que la Contaduría General de Hacienda fuera sustituida por una Corte de Cuentas con funciones fiscales, la cual años más tarde fue remplazada por la Oficina de Cuenta. Posteriormente con la expedición de la Ley 106 de 1873, Código Fiscal, se logró recopilar toda la información de control fiscal (Borja Pinzon, Escamila salas , & Plata santos, 2020, pág. 19).

### ***Segunda fase (1923-1968).***

Esta fase inicia con la Misión Kemmerer, nombre dado a una serie de propuestas realizadas a varios gobiernos sobre reformas fiscales y manejo presupuestal. Las cuales fueron lideradas por un economista y profesor norteamericano llamado Edwin Walter Kemmerer, contratado para realizar un estudio de la realidad económica de varios países de América Latina, entre ellos Colombia, con el fin de remodelar sus sistemas monetarios y fiscales que afrontaban una crisis. (Gozzi & Tappata, 2010).

Esta misión, en su visita a Colombia, evidenció la ausencia de un sistema de fiscalización eficiente para la vigilancia de los bienes públicos, razón por la cual recomendó implementar un modelo de control fiscal uniforme y la creación de un órgano de control acogiendo las sugerencias anteriores, el Congreso de Colombia expidió la Ley 42 de 1923, que creó el Departamento de Contraloría, en virtud de la cual, se pretendía controlar las finanzas públicas ejerciendo una vigilancia fiscal. Posteriormente, mediante Acto Legislativo número 1 del 16 de febrero de 1945, se elevó a rango constitucional y fue denominada como Contraloría General de

la República, con funciones propias e independientes de “oficina de contabilidad y vigilancia de la gestión fiscal”; dejando implícito que este órgano no desarrollaría funciones ajenas a su propio desarrollo (Acto Legislativo 1, 1945, art. 2).

Más adelante, con la reforma Constitucional de 1968, se suprime la figura de “oficina de contabilidad” y se señala directamente que dicha vigilancia fiscal correspondería a la Contraloría General de la República (Acto legislativo, 1968, art. 59).

Nótese en esta fase, que los cambios sistemáticos y normativos que se realizaron al control fiscal fueron los que conllevaron a elevar a rango constitucional la Contraloría General de la República (Cortes Vergara, 2008), y a definir sus mecanismos para el ejercicio del control fiscal.

### ***Tercera Fase (1975- 1991).***

Uno de los pilares en la historia del control fiscal, es sin duda la Ley 20 de 1975, mediante la cual se fijaron normas, sistemas y directrices para que la gestión fiscal consiguiera prevenir y evitar cualquier acto ilegal que pusiera en riesgo los bienes o ingresos de la nación.

Esta Ley, estableció que el control fiscal, se aplicaría mediante un modelo denominado “previo, perceptivo y posterior” a través del cual, la Contraloría General de la República, vigilaría el erario público, antes, durante y después de la ejecución de contratos o proyectos (Ley 20, 1975, art. 8).

Por otro lado, algunas de las facultades que esta ley trajo fueron las otorgadas al Contralor para: fiscalizar a las entidades o particulares que manejaran los bienes y recursos del país; supervisar anticipadamente la ejecución de las partidas presupuestales, las transacciones u

operaciones; y verificar el cumplimiento legal de los procedimientos a los entes auditados; entre otras.

Ya en 1976, mediante Decreto 925, fueron definidas las formas de control de este modelo “previo, perceptivo y posterior”; lo que le permitió al Contralor en ese momento, reglamentar los procesos y procedimientos para llevar a cabo los juicios fiscales y hacer más fuerte el control fiscal (Vidal Tellez, 2012). Seguidamente se realizaron varias propuestas al Congreso de la República, para cambiar la estructura del control fiscal y volver a la antigua institución de “Tribunal de cuentas”, pero estas no prosperaron (Proyecto de Acto Legislativo No. 11, 1988).

***Cuarta Fase: (1991-2020).***

La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, tenía un fuerte propósito de hacer cambios al modelo de control fiscal utilizado por la Contraloría General de la República, debido a su ineficiencia para preservar el patrimonio público y combatir la corrupción, motivos suficientes que serían utilizados para sustentar una nueva reforma. A continuación, se exponen los cambios más significativos que el control fiscal experimentó a partir de la Constitución Política de 1991:

**1991:** En este año el control fiscal, constitucionalmente, dio un giro trascendental al cambiarse el modelo fiscal, porque se excluye la figura que se venía aplicando con el sistema anterior de “control previo y perceptivo”, por determinarse que sus procedimientos terminaban bajo una coadministración nociva, que originaba conductas corruptas; siendo entonces, urgente y necesario modificarlo para acoger el nuevo modelo “posterior y selectivo”, basado en el alcance de resultados y correcta utilización de recursos estatales, que evitaría la malversación de los mismos.

**1993:** Lo más importante en este año, fue la promulgación de la Ley 42 de 1993, que estableció que el ejercicio del control fiscal se realizaría como una función pública, y resaltó que sus procedimientos, sistemas y principios estaban enfocados en la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejaran fondos o bienes del Estado en todo el país. Pese a esta actualización, y la aplicación del nuevo modelo del control fiscal “posterior selectivo”, la sociedad colombiana realizó varias críticas a dicho modelo porque no estaba brindando los resultados esperados.

**2000:** Este periodo fue muy importante para el proceso de responsabilidad fiscal, el cual fue definido mediante la Ley 610 de 2000, en artículo 1, donde se señaló que su finalidad era resarcir los daños al patrimonio público causados por conductas inmorales de servidores públicos o particulares. La naturaleza de este proceso fue autónoma e independiente, de carácter resarcitorio, que buscó recuperar el detrimento patrimonial perdido a través de una indemnización pecuniaria. También, se debe mencionar el intento que hubo en este año por incluir, a través del Decreto 267 de 2000, una figura denominada “advertencia” que como su nombre lo indica consistía en advertir al sujeto controlado, los posibles riesgos que comprometían el erario público. Iniciativa que más adelante fue declarada inexequible por la Corte Constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia C-103, 2015, pàg 52).

**2004:** El Contralor General de la República, al denotar la marcada desconfianza social que existía frente al ente fiscalizador por hechos corruptos, presentó al Congreso de la República el proyecto de Ley No. 181 de 2004, que buscó reglamentar los organismos de control fiscal, organizar su función pública y de paso derogar la Ley 610 de 2000. Esta iniciativa expuso avances muy interesantes sobre el control fiscal en otros países, con propuestas para que este

fuera más expedito y contara con más elementos para la lucha contra la corrupción en Colombia; pero a pesar de las buenas propuestas que traía, este proyecto no prosperó y se archivó.

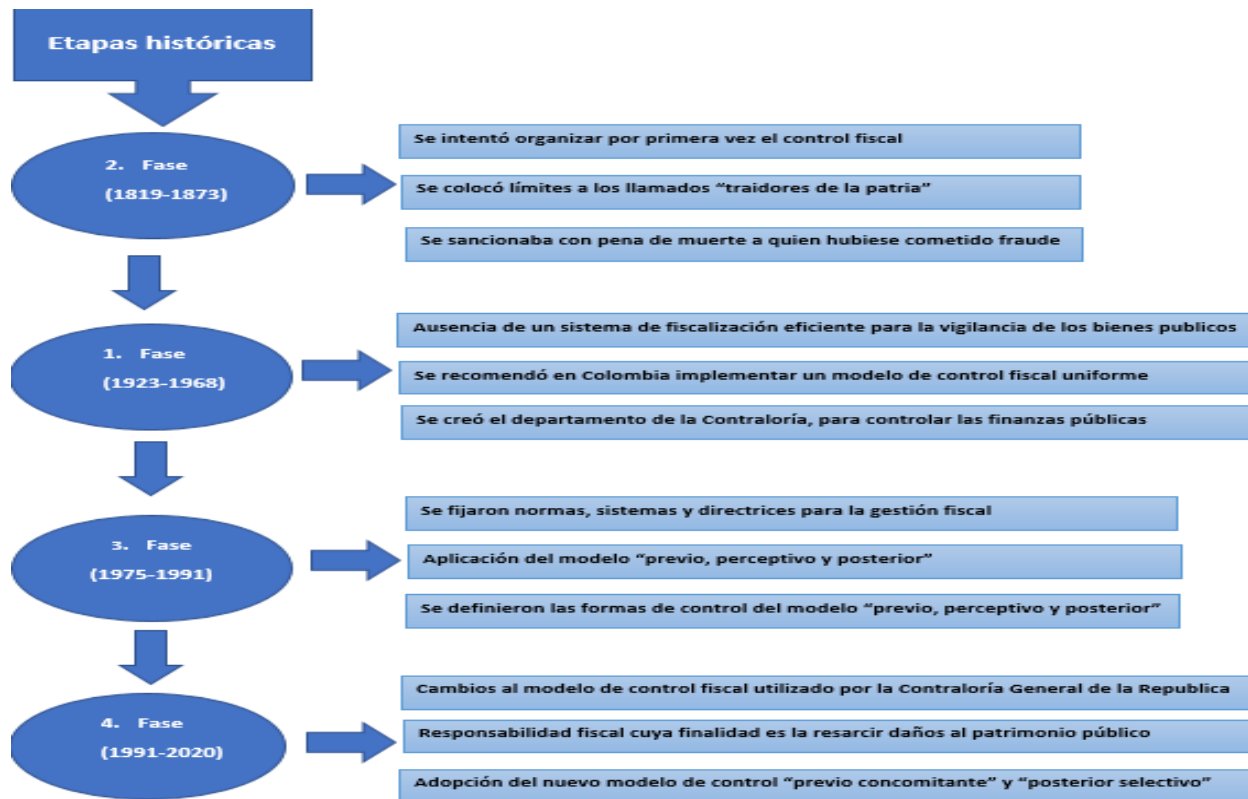
**2019:** En este año se presentó una gran reforma al Régimen de Control Fiscal, porque se adoptó un nuevo modelo para la vigilancia de la gestión pública en Colombia, denominado control “previo concomitante” y “posterior y selectivo”, mediante el Acto Legislativo 04 del 2019, que entró en vigencia a partir del 18 de septiembre de ese mismo año. El mencionado modelo será explicado detalladamente en el capítulo II.

**2020:** A través del Decreto 403 de 16 de marzo del 2020, se dictaron normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019, y el fortalecimiento del control fiscal, con la finalidad de que este sea más moderno, ágil, oportuno, eficiente y más preventivo del flagelo de la corrupción.

De lo referido hasta aquí, se deduce que lo pretendido por el legislador y el constituyente durante varios años, fue implementar a través de nuevas normativas, sistemas y modelos, un régimen de control fiscal más ágil y eficiente, que permitiera apuntar al mejoramiento de la gestión fiscal y el buen uso de los recursos públicos; sin embargo, dichas transformaciones al control, siempre se han mostrado insuficientes y débiles a la hora de combatir la corrupción.

En síntesis, los cambios estructurales que tuvo el control fiscal en Colombia fueron generados por circunstancias coyunturales que atravesaba el sistema de control fiscal en el país; situaciones como: la ineficacia de las herramientas fiscales aplicadas en cada época, la marcada politización existente, y la excesiva burocracia, acompañada de la corrupción de funcionarios.

Seguidamente se muestra una gráfica que ilustra las etapas de la historia explicados anteriormente:

**Figura 1***Etapas históricas del control fiscal.*

*Nota.* Auditoría propia. La grafica permite identificar las principales etapas de control fiscal.

### **Definición De Control Fiscal Desde Una Concepción Jurisprudencial**

El Control Fiscal, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es una función pública, ejercida por la Contraloría General de la República, quien vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias, señalando el concepto de control fiscal, así:

En sentencia C- 374 de 1995: la Corte hace alusión a que el control fiscal es: “una actividad de exclusiva vocación pública que busca asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, para asegurar los fines esenciales del Estado de servir a aquélla y promover la prosperidad, cuya responsabilidad se confía a órganos del Estado como las Contralorías, aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Si bien el ejercicio de este control es responsabilidad de las Contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por particulares” (Corte Constitucional, Sentencia C-374, 1995).

La Corte Constitucional en Sentencia C-499 de 1998, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, por la cual se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, expresó que el control fiscal es: “el mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-499, 1998).

Así mismo, la Corte en Sentencia C-103 de 2015, reitera que el control fiscal: “constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público” (Corte Constitucional, Sentencia C-499, 1998).

En este sentido, es claro que la jurisprudencia ha estimado que el control fiscal se ejerce para velar por la gestión fiscal, el cual hace referencia al manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo, conservación, gasto e inversión.

Por otro lado, en el texto de investigación “El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social”, escrito por la socióloga Rosalía Correa Young y el abogado Luis Freddyur Tovar; se define el Control Fiscal como (Correa Young & Freddyur Tovar, 2014): “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 ejercida a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos”.

De lo expuesto, se afirma que el control Fiscal es una función pública mediante la cual se lleva a cabo la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en sus diferentes ciclos, se fundamenta en los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad para verificar que el resultado de dicha gestión siga los principios y normatividades definidas.

Es decir, el Control Fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras en la ejecución de políticas, programas y proyectos, que implica, no solamente el cumplimiento de normas y procedimientos presupuestales, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas. Se resalta que la finalidad del control fiscal es la protección del patrimonio público para beneficio de toda la sociedad, a través de la identificación a tiempo de posibles irregularidades que pueden ocasionar la desviación o pérdida de dinero o presupuesto público.

## Organización Del Sistema Del Control Fiscal En Colombia

### *Estructura.*

En la estructura del Estado Colombiano, como Estado Social de Derecho, existen unos órganos autónomos e independientes que resultan ser indispensables en el cumplimiento de sus funciones y que colaboran en forma armónica en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Dentro de los órganos fiscales, autónomos e independientes se encuentran la Contraloría General de la República, Contralorías distritales, departamentales, municipales y la Auditoría General de la República. (Orosco Tello, 2017).

Cabe señalar, que la función pública del control fiscal, además de corresponder al órgano de control, garantiza la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado; e incluye la imposición de sanciones pecuniarias a los responsables, para recaudar lo perdido y reparar el daño a través del proceso de responsabilidad fiscal (Rico & Chavez, 2019).

En ese entendido y bajo el esquema del control fiscal, contenido en las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y la Constitución Política, la atribución de determinar la responsabilidad fiscal contra losservidores públicos o particulares que causen daño al patrimonio del Estado, le corresponde a la Contraloría General de la República.

De conformidad con los mandatos de la Constitución y las leyes, el control fiscal en Colombia se ejerce en:

**Primer nivel.** Nivel territorial por 67 contralorías: 1 de orden nacional (Contraloría General de la República), 32 departamentales, 30 municipales y 4 distritales (Villaci Castrillon & Arroyave Rivas, 2017).

**Segundo nivel.** Está la Auditoría General de la República, que ejerce la función de control fiscal a las 67 contralorías del país; organismo que a su vez es vigilado por la Contraloría General de la República.

Ahora, respecto a la vigilancia de la gestión fiscal para las de primer nivel, es decir departamentos, distritos y municipios, corresponderá a estas mismas en forma concurrente con la Contraloría General de la República, conforme lo establecido en el artículo 272 de la norma superior. (Constitucion Política de Colombia, 1991).

Para las de segundo nivel, es decir la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales, la ejercerá el Auditor General de la Nación, quien será elegido por el Consejo de Estado por un período de cuatro años. Se faculta a la Ley para determinar la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal, conforme lo establece el artículo 274 de nuestra carta magna.

Dentro del ejercicio del control fiscal que realiza la Contraloría General de la República, se destacan tres funciones misionales, que conducen al cumplimiento de la vigilancia, y que es de suma importancia traer a colación: Control Fiscal macroeconómico, Control Fiscal microeconómico y la Responsabilidad fiscal, las cuales se explican a continuación.

### ***Funciones.***

#### **Control fiscal macroeconómico**

Es un examen amplio que hace la Contraloría sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos, evaluando el impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar

general y la posición fiscal del sector público a nivel nacional. (Contraloría General de la República, 2019).

Los resultados del control fiscal macro se materializan en diversos Informes anuales, algunos de carácter constitucional, como el informe sobre las Finanzas del Estado, informe de la Situación de la deuda pública, informe de la cuenta general del presupuesto y el tesoro, y el informe sobre estado de los recursos naturales y del medio ambiente. (Contraloría General de la República, 2019).

### **Control fiscal microeconómico**

Se realiza a través de la ejecución de auditorías que pueden ser financieras, de cumplimiento, o de desempeño, en las cuales se vigila a los sujetos de control, ya sea una entidad del Estado o aquellos particulares que manejen recursos públicos; esto se lleva a cabo a través de unas etapas (planeación, ejecución e informe final), en donde primero se analizan y determinan los asuntos y cuestiones a auditar, para después asignar y desarrollar actuaciones de trabajo de campo que permitan concluir si los resultados obtenidos configuran algún hallazgo fiscal, y poder finalmente emitir un informe de auditoría, el cual se comunica a la entidad auditada.

En términos de la propia Contraloría General de la República se indica que: “Una auditoría es un proceso impuesto sobre una actividad realizada por alguien a quien se le ha concedido autonomía para ejecutarla. La auditoría no elimina dicha autonomía, simplemente se encarga de verificar el cumplimiento de los criterios bajo los cuales se encomendó la actividad, en este caso, la gestión pública. La práctica de auditorías como mecanismo para el ejercicio de la vigilancia fiscal, se constituye en el mejor medio para establecer una relación cercana y

constante entre los órganos de control fiscal y los gestores fiscales o sujetos de control”.

(Contraloría General de la República, 2019).

### **Responsabilidad fiscal**

Según lo prescribe el numeral 5 del artículo 268 de la norma superior, el proceso de responsabilidad fiscal consiste en establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal e imponer la sanción pecuniaria que sea del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 610 del 2000, es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por la Contraloría con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

De tal manera, que el proceso de responsabilidad fiscal permite determinar la existencia de un perjuicio a los bienes del Estado, producido por una gestión inadecuada, relacionado muchas veces por conductas ilegales.

### **Modelos De Control Fiscal En Colombia**

El control fiscal, se lleva a cabo mediante la implementación de un modelo de control, que se aplica conforme las necesidades del país y que permite al ente fiscalizador ejecutar eficazmente su función y tener resultados óptimos en su vigilancia. Para profundizar este estudio, se describirá brevemente cuatro conceptos, necesarios para el desarrollo de esta temática, y más

adelante se hará un enfoque a los tres modelos de control fiscal que se han aplicado en Colombia, partiendo del modelo instaurado en el año de 1975, seguido del modelo implantado con la Constitución de 1991 y finalmente el modelo de control fiscal establecido en el año 2019.

Enseguida se presentan algunos conceptos para comprender la lectura:

### **Conceptos de control**

#### **Control Previo**

La definición del control previo de forma legal se encuentra descrita en el artículo 2 del Decreto 925 de 1976, que vino a desarrollar los procedimientos generales de control fiscal establecidos en la Ley 20 de 1975, así: “Artículo. 2. El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.

Según lo mencionado por el tratadista Diego Younes Moreno, el control es el que “examina la óptica numérico legal del gasto, en especial si se da cumplimiento a la Ley de apropiaciones presupuestales; si el monto del gasto ha sido autorizado por el funcionario competente y los giros se efectuaron con exactitud de acuerdo con los valores autorizados” (Younes Moreno D. , 1987).

En opinión de esta autora, el control previo, como su nombre lo dice es un control preliminar que busca con anterioridad a la ejecución, el correcto ejercicio de la función pública,

en la administración de los recursos públicos para evitar cualquier tipo de irregularidad ilegal o financiera.

### **Control Perceptivo**

El control perceptivo de forma legal se encuentra descrito en el artículo 3 del Decreto 925 de 1976, así: “Artículo 3. El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros”.

En opinión de esta autora, esta modalidad permite con veracidad comprobar si el registro de las acciones fiscales se ajusta a las disposiciones legales, evitando que se dé un manejo diferente a los recursos públicos asignados.

### **Control Posterior**

El control posterior de forma legal se encuentra descrito en el artículo 4 del Decreto 925 de 1976, así: “Artículo 4. El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.

Este control consiste en realizar un examen posterior a los actos, que ya se han cumplido o que ya fueron ejecutados por las entidades sujetas a auditoría, para evitar que la desviación

administrativa tenga mayores perjuicios y se pueda identificar y sancionar a los responsables del ilícito.

### **Control selectivo**

El control selectivo de forma legal se encuentra descrito en el literal p), del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, así: p) Selectividad. “(...), el control fiscal se realizará en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. (...), el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo”.

En opinión de esta autora, el control “selectivo” es la revisión de las diferentes actuaciones de las entidades auditadas, las cuales, previamente fueron escogidas a través de una muestra representativa, y conforme de algunos criterios de selección para obtener conclusiones sobre el universo respectivo.

Ahora bien, una vez explicado los conceptos de estas categorías, que son necesarios para la comprensión del objeto de este trabajo de grado, se procede a exponer los tres modelos de control fiscal que han sido desarrollados en Colombia.

### ***Modelo de control previo, perceptivo y posterior.***

Este modelo formal fue consolidado con la expedición de la Ley 20 de 1975, que reguló las características del control fiscal, y más adelante fue definida su conceptualización mediante el Decreto 925 de 1976.

Este modelo consistía en que, antes o en el mismo momento de la ejecución de los gastos del patrimonio público, la Contraloría General de la República examinaba y verificaba, si dichas acciones, se invirtieron conforme su planeación, para evitar operaciones ilegales, garantizando una correcta inversión y no desvió del recurso.

Lo que pretendía en sus inicios este modelo era prevenir todo gasto ilegal, fiscalizar que los registros contables se ajusten al marco legal y determinar si los recursos mal invertidos, se podían recuperar.

A pesar, de que este modelo teóricamente contaba con una buena estructura legal, no logró prosperar en el país, por el incremento de las prácticas corruptas de la administración y por la intromisión del órgano de vigilancia que terminó en un problema de coadministración.

### ***Modelo de control posterior y selectivo.***

Al no funcionar correctamente el modelo anterior, Colombia necesitaba con urgencia un cambio oportuno, pertinente, que frenara la crisis de la mala administración del erario público y la falta de moralidad en el actuar de los servidores públicos.

Con la Constitución de 1991, se introdujo ese gran cambio al control fiscal, porque se abandonó el antiguo modelo y se incorporó uno nuevo “posterior y selectivo”, que tenía por objeto no solo vigilar la gestión fiscal, sino evitar cualquier desviación o detrimento patrimonial. De igual forma se prohibió a la Contraloría realizar funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización para evitar la coadministración que ya había dejado pésimos resultados.

Más adelante con la finalidad de fortalecer este modelo, la Ley 42 de 1993, estableció unas características y unos principios para aplicarlos en dichos procesos fiscales. Esta modificación fue trascendental porque delimitó el ejercicio del control fiscal a un momento posterior y bajo un criterio selectivo, que no solo permitía realizar una revisión financiera sino hacer una revisión integral basada en principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales (Constitucion Política de Colombia, 1991, art. 267).

Con varias expectativas positivas de que este modelo funcionaria perfectamente, con el transcurrir del tiempo, fue tornándose ineficaz para proteger el patrimonio público, y pese a de las mejoras significativas que trajo el país, estas no fueron suficientes para frenar la corrupción que aquejaba a las entidades públicas, por lo tanto, su impacto fue negativo, limitado, e ineficaz, generando desconfianza en la sociedad y contemplando la posibilidad de cambiar una vez más de modelo.

#### ***Modelo de control preventivo y concomitante.***

Finalmente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, se adoptó un nuevo modelo de control fiscal, “preventivo y concomitante” llenando el vacío del modelo anterior “posterior y selectivo”, al realizar sus actuaciones de manera previa y en tiempo real, alertado oportunamente sobre riesgos o daños inminentes al patrimonio público.

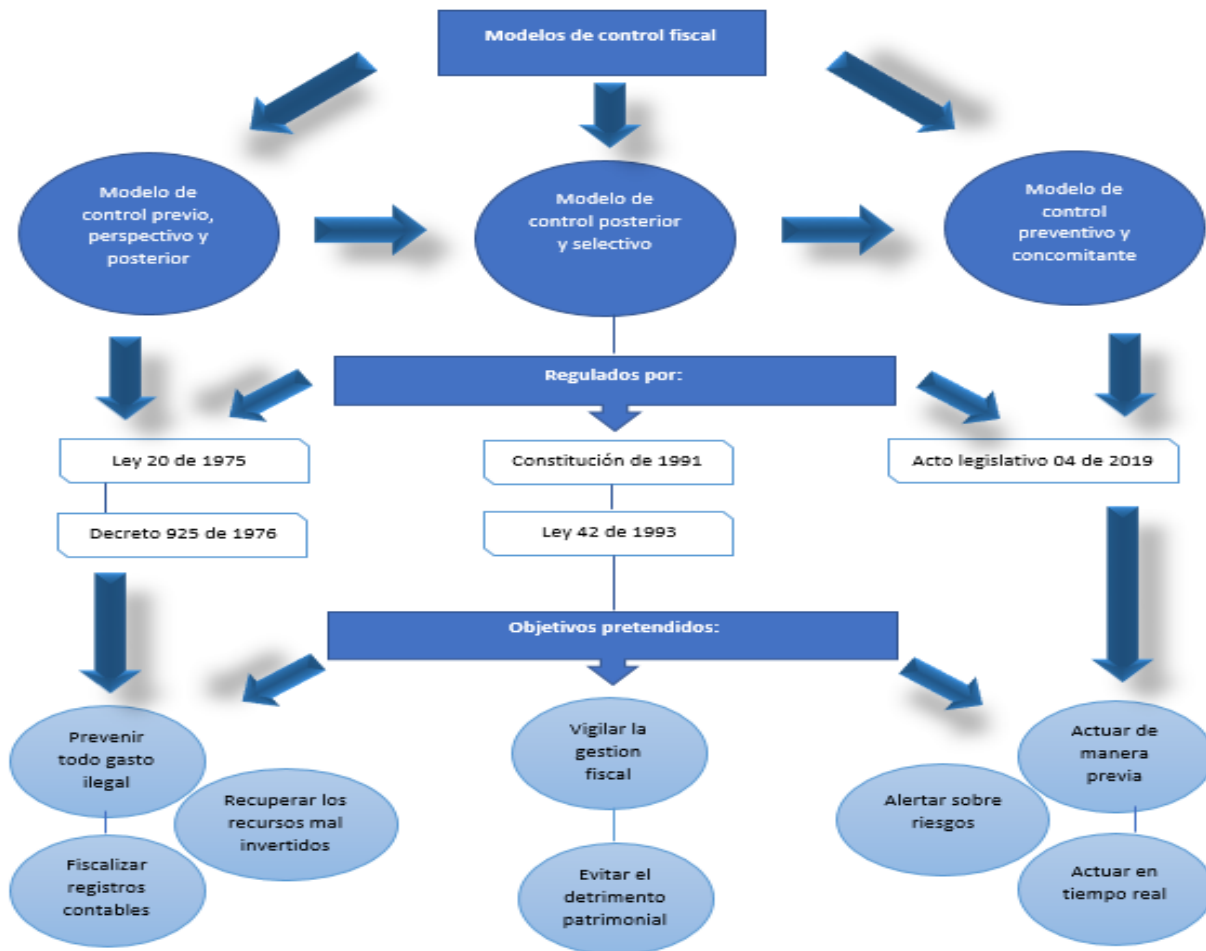
Dentro de su nuevo marco fiscal, se encuentran dos conceptualizaciones, que deben entenderse como “Preventivo” a la intervención del órgano de control antes de la ejecución de actuaciones de las entidades fiscalizadas y la “Concomitancia” como el momento en el que interviene el órgano de control, es decir en la ejecución de la acción.

Lo que permite este nuevo modelo fiscal, es ejercer, por un lado, una vigilancia de forma previa y en tiempo real, antes de la posible consumación del daño y, por otro lado, resarcir los daños si la afectación patrimonial ya se consumó; para garantizar la defensa y protección del erario público. Este nuevo mecanismo fiscal fue muy cuidadoso en no caer en los mismos errores estructurales del primer modelo de 1975, es decir la “coadministración”, ya que esta figura se prohíbe taxativamente en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, y en suma busca realizar un control completo, es decir, antes, durante y después de la ejecución de los recursos públicos.

Este sistema fiscal, vino a complementar el segundo modelo de 1991, que resultó fallido por limitantes que no permitieron eliminar conductas ilegales que perjudicaban el erario público, y revivió de alguna manera algunos planteamientos del primer modelo de 1975, que fracasó por las continuas conductas abusivas y corruptas de funcionarios del órgano de control, lo que es un desafío para la Contraloría General de la República en su gestión de vigilancia, la aplicación efectiva de este modelo. Seguidamente se muestra una gráfica que ilustra los modelos de control fiscal en Colombia explicados anteriormente:

**Figura 2**

*Modelos de control fiscal*



*Nota.* Auditoria propia con base en la Ley 20 de 1975, Decreto 925 de 1976, Constitución de 1991, Ley 42 de 1993 y Acto legislativo 04 de 2019.

## Capítulo II

En este capítulo se examina el actual modelo de control fiscal aplicado en Colombia, conforme la modificación que hizo al artículo 267 Constitucional, con el propósito de identificar si efectivamente hay aspectos nuevos en este sistema de control. Se destaca el pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a este modelo, y se hace un comparativo de los modelos de control fiscal. Más adelante, se analiza los resultados de gestión del ente de control, y de la nueva dirección de información análisis y reacción inmediata (DIARI) durante el periodo de 2020, para presentar los cambios implementados, y analizar el impacto generado al control fiscal vigente.

### Contenido Y Alcance Del Actual Modelo De Control Fiscal

El 18 de septiembre del año de 2019, se publicó el Acto Legislativo 04, mediante el cual se realizó una transformación al Control Fiscal en Colombia, modificando 5 artículos de la carta magna; de la siguiente manera:

#### Tabla 1

##### *Modificaciones al articulado Acto Legislativo 04 de 2019*

Artículos	Modificaciones
Artículo 1	Modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia. La vigilancia y el control fiscal.
Artículo 2	Modificó el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia. Atribuciones de la Contraloría General de la República.
Artículo 3	Modificó el artículo 271 de la Constitución Política de Colombia. Efectos de los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal ante la fiscalía general de la Nación y Jueces competentes
Artículo 4	Modificó el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia. Vigilancia de la gestión fiscal de entidades.

---

Artículo 5	Modificó el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia. Vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República.
------------	--

*Nota.* Auditoria propia, basada en el Acto Legislativo 04 de 2019.

Por el objeto de estudio de este capítulo, no será revisado en su integridad y solo se hará énfasis al artículo 267 Constitucional, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, que reformó el modelo fiscal aplicado desde 1991. A continuación, se presenta un cuadro comparativo que expone el contenido y alcance del artículo 267, del modelo anterior (1991) y el modelo reciente (2019).

**Tabla 2**

*Cuadro comparativo entre el artículo 267 Constitucional y el artículo 1 del Acto Legislativo.*

<b>MODELO ANTERIOR</b>	<b>MODELO ACTUAL</b>
<b>Artículo 267 (antes de la modificación)</b>	<b>Artículo 267 (modificado)</b>
<p>La vigilancia y el control fiscal es una función pública que ejercerá la contraloría general de la república, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o <b><u>bienes de la nación.</u></b> (subrayado y negrilla fuera del texto)</p> <p><b><u>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva</u></b> conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por</p>	<p>La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la contraloría general de la república, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o <b><u>bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.</u></b> La ley reglamentara el ejercicio de las competencias entre contralorías en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p> <p>El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (subrayado y negrilla fuera del texto)</p> <p>El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, <b><u>y además podrá ser preventivo y concomitante.</u></b> Según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. <b><u>El control preventivo y concomitante no implicara</u></b></p>

concurso público de méritos y contratadas previo concepto del consejo de Estado (subrayado y negrilla fuera del texto)

**coadministración y se realizara en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos.** mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

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

la vigilancia de la gestión fiscal del estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados. Fundado en la eficiencia, la economía la equidad y la valoración de costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (...).

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

*Nota.* Auditoria propia, basada en la Constitución Política de 1991 y el Acto Legislativo 04 de 2019.

De lo citado en el cuadro, se precisa que las partes del texto subrayado y en negrilla, fueron realizados con el propósito de destacar, la similitud encontrada, tras realizar una confrontación del articulado. Enseguida se explican los aspectos más sobresalientes:

Nótese que en el primer párrafo de ambas normas, se indica que el modelo de control fiscal, pasa de realizar una vigilancia fiscal de bienes de la “nación” a una vigilancia más expedita y amplía a los bienes ahora denominados “públicos”, aplicada a los distintos niveles administrativos y a todo tipo de presupuesto público; desde la opinión de esta autora, se entiende que esta ampliación normativa busca que la inspección fiscal se realice en todos los niveles de la administración y sobre cualquier tipo de recurso del Estado, pretendiendo realizar un control integral.

Ahora, en el segundo párrafo de este articulado se muestra la inclusión del “nuevomodelo fiscal”, al mencionar que este se ejerce también de manera “preventiva y concomitante” para garantizar la defensa y protección al patrimonio público. En opinión de esta autora, este fue uno de los aspectos que más curiosidad generó, al observar que este modelo no es tan “novedoso” como pareciere, ya que se retoman planteamientos del modelo anterior empleado en Colombia en 1975, toda vez que, dicho modelo establecía que el control previo se realizaría a través de un examen con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones de los recursos públicos (Decreto 925, 1976, art. 2). De igual forma, si se observa el texto del nuevo modelo, este establece que se realizara una fiscalización de forma previa, es decir con antelación a la ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos. Retomando lo mismo establecido en el modelo anterior.

Otro aspecto similar del anterior modelo, es el que establecía un seguimiento permanente a través de visitas periódicas a las oficinas de las entidades sometidas a vigilancia (Ley 2, 1975, art. 2); si se observa el texto del nuevo modelo, se menciona una fiscalización en tiempo real a través de un seguimiento permanente, es decir visitas constantes a los entes auditados.

Retomando lo mismo establecido en el modelo anterior.

Otra semejanza con el anterior modelo, es que este buscaba la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales (Ley 20, 1975, art. 1), si se observa el nuevo texto, se indica que se busca garantizar la defensa y protección al patrimonio público.

Retomando lo mismo establecido en el modelo anterior.

Aunado a lo anterior, esta autora percata, que al retomar el control “previo” del modelo de 1975, que buscaba evitar todo gasto nocivo e ilegal, e identificar las causas desde su origen para prevenir conductas irregulares; permite llenar el vacío que existía en el modelo de 1991 “posterior” que restringía la competencia de la gestión fiscal al no poder intervenir de manera previa en la fase precontractual o en los actos de inicio de los proyectos. Se debe mencionar, que este último modelo presentó grandes limitaciones, porque solo se conocía de hechos irregulares, cuando estos ya estaban materializados, con daños irreparables, dejando sin competencia al ente fiscalizador de actuar, y colocando triunfante al fraudulento, como se evidencia con la pérdida de millonarias cifras de recursos que fueron hurtados entre los años 2014 a 2018, por la conformación de varios carteles como por ejemplo, “el de la caja de pandora del PAE”, (Contraloría General de la República, 2018, pág. 67), dineros que pudieron ser invertidos en la alimentación de la primera infancia, pero terminaron en manos de inescrupulosos sin valores.

Luego, en el tercer párrafo del nuevo modelo, se hace mención a la coadministración, que trae explícitamente su prohibición. Aquí se hace un paréntesis, toda vez que al hacer un comparativo con el modelo de 1975, se percató que esta conducta tampoco estaba permitida, así esta no estuviese expresa en la ley. Se sostiene entonces, que la similitud se encuentra en que, en los dos modelos no está permitida la coadministración, la diferencia se halla que en el modelo anterior no está (explícita en la ley) y en el nuevo modelo si está (explícita en la ley).

Aquí es importante aludir, que, si bien es cierto los funcionarios del anterior modelo, tentados por un gran poder unipersonal de control, sí, conocían que intervenir en los procesos de contratación pública, con condicionamientos a la capacidad contractual de las entidades auditadas, era una conducta irregular de mala praxis y mal vista por la sociedad, así esta no estuviese prohibida, inmersamente en la ley.

En este tercer párrafo también es relevante destacar la forma, en la que se ejecuta el modelo de 2019, y es a través de una figura conocida como “advertencia” que como su nombre lo indica, es alertar las consecuencias de un acto lesivo, para que se tomen medidas de precaución. Actualmente el Contralor General de la República, puede de manera potestativa y solo en algunas materias, informarle al auditado los posibles riesgos, en que sus actuaciones pueden recaer y así evitar perjuicios a futuro.

Esta figura en un instrumento de control fiscal, que permite realizar un análisis de riesgos a las entidades, evidenciando sus debilidades técnicas, administrativas y financieras que le impiden el cumplimiento de sus objetivos. Brinda un enfoque transparente de un posible incumplimiento, identifica los hechos que generan riesgo fundamentados en un marco normativo, empero sin caer en la coadministración.

Cabe recordar que esta función, tampoco es nueva, porque ya había sido prevista en el artículo del Decreto 267 de 2000, que consistía igualmente en alertar sobre los riesgos presentes en la ejecución de la administración, figura que fue declarada inexecutable, por la Corte Constitucional mediante sentencia C-103 de 2015 que señaló: “(...) Examinada la constitucionalidad del artículo 5, numeral 7ª, del Decreto 267 de 2000, a la luz de los cargos propuestos, la Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previó que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control” (Corte Constitucional, Sentencia C-103, 2015).

El control de advertencia sin duda representa una de las prácticas que mayor valor agregado tiene en las acciones de prevención y aporta significancia a la modernización institucional; ya que para lograr generar una función de advertencia dentro de una entidad debe establecerse un trabajo analítico y determinado en derecho, con la experticia de las ramas que se pretenden colocar bajo la lupa de advertencia (Agudelo Cifuentes, 2017).

No obstante, en opinión de esta autora, esta función de advertencia no conlleva al juzgamiento de la conducta del servidor público o del particular que administra recursos públicos, sino al seguimiento de la situación presuntamente irregular, tras la formulación de una

advertencia tendiente a evitar la configuración del daño o en el caso que este se produzca, actuar de forma inmediata y oportuna.

Se advierte la problemática que presenta esta figura al no tener carácter vinculante y la ausencia de un proceso normativo que permita desarrollar esta función dentro de términos o plazos establecidos y evite caer en simples “recomendaciones”, que no generan medidas inmediatas por parte de administración fiscalizada. Se recuerda que las recomendaciones son acciones correctivas por la detección una deficiencia en alguna gestión fiscal, las cuales, de no realizarse la subsanación sugerida, serán objeto de una responsabilidad administrativa, cuya sanción termina en muchas ocasiones en un simple llamado de atención al funcionario, porque no es aplicable la responsabilidad penal, que le obligue a responder por la comisión irregular de sus conductas. Como se pudo observar son varias concepciones que se retoman de un modelo ya aplicado, que no obtuvo buenos resultados y termino siendo reformado, en síntesis, la coexistencia ahora de estos dos modelos anteriores integrados en un solo, conlleva a repetir no solo su contenido normativo, sino quizás los malos hábitos de los servidores públicos, ya que no se traen medidas o directrices que frenen la problemática.

Se espera que los funcionarios del órgano de control al vigilar el funcionamiento de las entidades controladas, no revivan nuevamente las prácticas de injerencia indebida, del fallido control fiscal.

### **Pronunciamiento De La Corte Constitucional Frente Al Actual Modelo De Control Fiscal**

Es importante conocer el reciente pronunciamiento que tuvo la Alta Corte en el año 2020, sobre el vigente modelo fiscal, toda vez que se había prohibido realizar un modelo de “control

previo” en Colombia, por la interferencia de las decisiones fiscales en la administración pública que conllevaba a corrupción.

***Sentencia C-140 de 2020.***

La enmendación al régimen fiscal en Colombia, a través del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, fue demandada por considerarse que, su contenido irrumpía dos grandes pilares Constitucionales: “la separación de poderes y el control fiscal posterior y selectivo”. Para hacer un ejercicio de análisis, recojo algunos argumentos del demandante, con el propósito de posteriormente examinar las razones que tuvo la Corte Constitucional para emitir su decisión.

El demandante argumentó que, a la luz del principio de separación de poderes, no es viable volver al primer modelo de control fiscal, es decir “previo y perceptivo”, porque este generó una serie de problemas de corrupción y bloqueos a la actividad administrativa. Además, afirmó que debe continuarse con el modelo del año 1991, el cual permite tener una independencia en cada uno de los órganos y es concordante con el principio de “separación de poderes”; igualmente resaltó que la función de “advertencia”, indirectamente si incide en las decisiones de la administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-140, 2020, pàg. 104)

Por todo lo anteriormente referido, la Corte adelantó un estudio muy juicioso, para definir los elementos del principio de separación de poderes, y las variaciones generadas con la reforma para emitir así su decisión:

Respecto al principio de separación de poderes, la Corte señaló que este fue el punto de partida del diseño constitucional del segundo modelo de control fiscal de 1991, el cual tenía como fin excluir modelos que respaldaran la concentración del poder y fueran en contra del cumplimiento de sus fines esenciales constitucionales. Refiere que este principio lo que busca es

garantizar que la autonomía e independencia de cada órgano del Estado, en el desarrollo de sus funciones, se realice en colaboración armónica. Es decir, que las ramas del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, además de los órganos que las integran, (entre ellas la Contraloría General de la República), que tiene funciones separadas, colaboren armónicamente entre ellas, para cumplir los fines del Estado, sin interferir en los roles asignados a los otros (Corte Constitucional, Sentencia C-140, 2020, pàg 56).

La Corte destacó que la Contraloría General de la República es un organismo de control estatal con competencias específicas, que acompaña armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de la función de un modelo de control, mediante el cual inspecciona la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado.

Bajo ese entendido la Corte, estableció que el modelo fiscal “posterior y selectivo” no es un eje de la Constitución, porque si fuera así, ese esquema fuera inmodificable, e impediría cualquier tipo de reforma que lo hiciera más efectivo para combatir las nuevas formas de corrupción (Corte Constitucional, Sentencia C-140, 2020, pàg 31).

Ahora, respecto a la reforma introducida a través del Acto Legislativo 04 de 2019, la Corte señaló que el nuevo diseño constitucional implica que el control fiscal se desarrolle de manera previa al perfeccionamiento de la contratación y al posible daño fiscal; teniendo como finalidad no la reparación del daño, sino la prevención a través de advertencias al gestor fiscal

La Corte destacó que el Acto Legislativo 04 de 2019, se cuidó de advertir que el control preventivo y concomitante: “(i) no implicará coadministración; (ii) se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos; (iii) mediante el uso de tecnologías de la información; (iv) con la

participación activa del control social y con la articulación del control interno; (v) con carácter excepcional no vinculante; (vi) sin que pueda versar sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos y finalmente (vii) realizándose en forma de advertencia al gestor fiscal, cuyo ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al contralor general de la República en materias específicas”. (Corte Constitucional, Sentencia C-140, 2020, pàg 38).

Por todo lo anterior, la Corte concluyó que el Acto Legislativo 04 de 2019, que trae un nuevo sistema de control fiscal, no constituyó una afectación al principio de separación de poderes, ya que la propia norma constitucional establece los límites de no coadministración. Por lo tanto, declaró exequibles las expresiones demandadas del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019. Posteriormente a esta decisión, fue demandado nuevamente el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, por demandas que fueron resuelta por las sentencias C-198 de 2020 y C-492 de 2020, empero la Corte decidió que los argumentos presentados, configuraron cosa juzgada constitucional y ordenó ajustarse a lo decidido en la sentencia C-140 de 2020.

Es evidente que para la Corte se está en la presencia de un nuevo modelo de control fiscal, que como lo menciona, corrige errores pasados como la “coadministración”, para la correcta conservación del patrimonio público que no vulnera el pilar fundamental Constitucional de separación de poderes.

### **Cuadro Comparativo De Los Modelos De Control Fiscal En Colombia**

Con el propósito de identificar si este último modelo de control fiscal es “nuevo” como lo indica la Corte Constitucional y el legislador, se presenta a continuación un cuadro comparativo

donde se identifican las similitudes y diferencias estructurales de los tres modelos de control fiscal aplicados en Colombia hasta el momento.

**Tabla 3**

*Cuadro comparativo de los modelos de control fiscal en Colombia.*

MODELOS	1. MODELO DE CONTROL FISCAL DE 1975	2. MODELO DE CONTROL FISCAL DE 1991	3. MODELO DE CONTROL FISCAL DE 2019
	La vigilancia de la Contraloría General de la República sobre control fiscal de la administración se ejercerá de conformidad con las normas, sistemas y directrices que se señalen en la ley.	El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República.	El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República.
	Conservación y adecuado rendimiento de los fondo, valores y bienes nacionales.	Protección del patrimonio de la nación.	Garantizar la defensa y protección del patrimonio público.
	La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.	La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.	La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.
<b>SIMILITUDES</b>	La vigilancia sobre las entidades o persona que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la nación.	La vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.	La vigilancia 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.
	Se aplica el control previo, perceptivo y posterior.	El control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.	El control se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario.
<b>DIFERENCIAS</b>	Presencia de coadministración de la gestión fiscal	No se presenta coadministración de la gestión fiscal	No implica coadministración de la gestión fiscal, por la prohibición de este.
	Evolución del control numérico legal hacia un control de resultados, evitando gastos superfluos y extravagantes.	Control financiero, de gestión, y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.	Control financiero, de gestión, y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.
	No uso de tecnología de la información. Control previo se aplica sobre las dependencias incluidas en el presupuesto nacional.	No uso de tecnología de la información. No hay control previo.	Uso de tecnología de la información. Control previo excepcional.
	No función de advertencia.	Función de advertencia fue incorporada al ordenamiento jurídico por el Decreto Ley 267 de 2000 que fue declarado inconstitucional en el año 2015.	Se realiza en forma de advertencia al gestor fiscal.

*Nota.* Auditoria propia con base en lo contenido en la Ley 20 de 1975, artículo 267 de la Constitución política de 1991 y artículo 1 del Acto Legislativo de 2019.

El anterior esquema, por un lado, identifica que los sistemas de Control tienen elementos en común, cuya estructura establecida busca el resarcimiento patrimonial generado por la gestión irregular de los recursos del Estado, pero por otro lado distingue los aspectos que a lo largo del tiempo han sido introducidos a los modelos de control, con la misma finalidad de ajustarse a un sistema que permita suprimir la corrupción.

Nótese la similitud que presentan los modelos 1 y 3 en el cuadro, respecto del modelo fiscal, en opinión de esta autora, se destacan los aspectos más relevantes:

- En los dos modelos, el control fiscal sigue siendo función de la contraloría.
- En los dos modelos, se garantiza la defensa del patrimonio público.
- En los dos modelos, la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.
- En los dos modelos, la vigilancia se realiza sobre entidades o particulares que manejen bienes o recursos públicos.
- En los dos modelos, el control fiscal será previo y posterior.
- En los dos modelos, se menciona el control de resultados.
- En los dos modelos, se hace presente la figura de coadministración.

### **Análisis De los Informes De Gestión Emitidos Por La Contraloría General De La República**

En atención a la vigencia del nuevo modelo de control fiscal en Colombia, se revisará y analizará el Informe Constitucional de Gestión 2019-2020, el cual es presentado por mandato constitucional por parte de la Contraloría General de la República al honorable congreso y

presidencia, donde anualmente se da a conocer el estado de cumplimiento de sus funciones (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 268). La finalidad de lo anterior, es identificar los cambios producidos en esta entidad por la implementación de la reforma, para analizar si estos impactan la efectividad del control fiscal.

### **Informe Constitucional de Gestión 2019-2020**

Para dar desarrollo al objetivo de este análisis, se realizó un estudio con enfoque en las 3 primeras partes del informe, la cuales comprenden las Generalidades del control fiscal, las especificidades del modelo de control fiscal y los resultados obtenidos de la gestión misional segundo semestre del año 2019 y primer semestre del año 2020.

#### ***Parte 1. Generalidades del control fiscal ejercido por la contraloría general de la república-CGR.***

En esta parte, el informe presenta un esquema básico del ejercicio de la vigilancia y control Fiscal, que comienza describiendo la desventaja y la ventaja de los dos hitos fundamentales por una parte el control previo y concomitante y por otra el posterior y selectivo, así:

#### **Tabla 4**

##### *Desventaja y ventaja*

Control previo	Riesgo de coadministración
Control posterior	Censurado en cuanto a la ausencia de oportunidad en su ejercicio.
Control previo	Oportunidad en su ejercicio
Control posterior	Permite a la administración pública gestionar el recurso público sin direccionamiento o intromisión de los órganos de control fiscal.

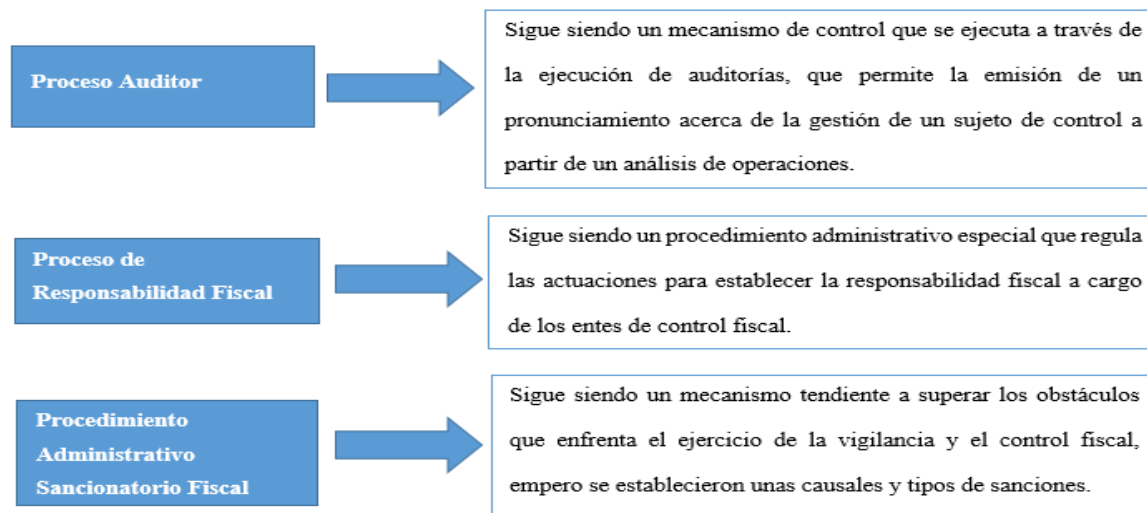
*Nota.* Auditoria propia con base en el Informe de Gestión 2019-2020, emitido por la CGR.

Posteriormente señala brevemente que el acto legislativo 04 de 2019, introdujo modificaciones entre ellas la del artículo 267 (las cuales no se traen a colación porque ya fueron referenciadas en el capítulo II de este trabajo), además se indica el cambio de modelo de control fiscal que fue implementado, a través del Decreto Ley 403 de 2020, que consistió en transformación de principios, sistemas y procedimientos al control fiscal.

Más adelante se destacan los principales instrumentos con los que cuenta la CGR para el ejercicio de sus funciones, para lo cual se realizó una gráfica para mayor comprensión:

### Figura 3

#### *Instrumentos de la CGR*



*Nota.* Auditoria propia con base en el informe de Gestión 2019-2020, emitido por la CGR.

#### ***Parte 2. Especificidades del modelo de control fiscal derivados del Acto legislativo 04/19.***

En esta segunda parte, se describen específicamente los cambios más relevantes implementados en el control fiscal, y en la estructura organizacional de la CGR lo que permite

identificar más fácilmente si los cambios de gestión realizados en la CGR hasta el año de 2020, pueden generar mayor efectividad del control fiscal.

Resulta útil señalar que, de los siete cambios señalados en el informe, se escogieron dos, por considerarlos convenientes en la explicación de este análisis, los cuales se relacionan enseguida:

**Introducción del control concomitante y preventivo, como complemento del control posterior y selectivo.** En esta modificación se introduce la competencia de la CGR de intervenir durante la marcha de los procesos administrativos, con el fin de determinar si la gestión de riesgos es adecuada y eficaz para evitar un daño al patrimonio público.

**Establecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF,** como instancia de gestión sistémica del control fiscal en el país. Este sistema es un conjunto de organismos, políticas y procedimientos, que buscan armonizar, unificar y estandarizar el proceso de control fiscal en todo el país para mejorar la calidad y la cobertura del control fiscal sobre los recursos públicos (Resolución orgánica 6193, 2010).

### ***Parte 3. Resultados de la gestión misional 2019- 2020.***

Para ahondar en el análisis de la efectividad del actual control, enseguida se describen definiciones del ente de control, para tener una mayor comprensión en la lectura:

**Control fiscal micro:** como fue explicado en el I capítulo, corresponde a la vigilancia y control de la gestión fiscal desarrollada por cada uno de los sujetos de control que hacen parte de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado Esta labor es

ejecutada a través de diferentes actuaciones de fiscalización, entre ellas, la auditoría (Contraloría General de la República, 2018).

**Auditoría:** Es un proceso sistemático que evalúa, acorde con las normas de auditoría, la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal (Contraloría General de la República, 2018).

**Sujetos fiscales:** Entidades que manejan recursos públicos, las cuales se plasman en el plan de vigilancia y control fiscal de manera anual (Contraloría General de la República, 2018).

**Sujetos auditados:** Son las entidades seleccionadas a través de una muestra tomada del plan de vigilancia, que queda registrada en resoluciones de sectorización emitidas por la CGR (Contraloría General de la República, 2019-2020).

**Cobertura:** Capacidad técnica y operativa de la Contraloría General de la República para auditar un número determinado de entidades (Contraloría General de la República, 2019-2020).

**Hallazgos fiscales:** Los cuales se detectan tras la evaluación de un hecho irregular, que genera un daño patrimonial (Contraloría General de la República, 2019-2020).

Para ejercer la vigilancia y control fiscal sobre las entidades o particulares que manejen todo tipo de recursos públicos, la Contraloría General de la República, sectoriza los sujetos de control fiscal cada año a través de un acto administrativo. Para evaluar las acciones del vigente control, es necesario traer a colación la Resolución No. 0044 del 9 de agosto de 2018 y la Resolución No. 0073 del 5 de octubre de 2020, las cuales agrupan a las entidades por sectores, de acuerdo con el ámbito en el cual desarrollen sus actividades de gestión pública, para finalmente seleccionar los entes que serán fiscalizados anualmente a través del Plan de Vigilancia Fiscal (Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF, 2019- 2020), así:

**Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0044 del 9 de agosto de 2018.** Fueron sectorizados 577 sujetos de control. De los cuales fueron auditados 208 entes, que generó una cobertura de 36% de los sectores.

**Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0073 del 5 de octubre de 2020.** Fueron sectorizados 597 sujetos de control, de las cuales fueron auditados un total de 268 entidades, lo que generó una cobertura del 44.9% de los sectores.

Para tener una mayor claridad y comprensión de lo mencionado, en la siguiente tabla comparativa se detalla el tipo de sector auditado, la totalidad de sujetos fiscales según el plan de vigilancia y control fiscal 2019 y 2020, la cantidad seleccionada, y el porcentaje de la cobertura anual correspondiente:

**Tabla 5**

*Cobertura de sujetos de control fiscal para los años 2019-2020.*

<b>COBERTURA SUJETOS DE CONTROL 2019</b>			
<b>SECTOR</b>	<b>SUJETOS FINANCIEROS</b>	<b>SUJETOS AUDITADOS</b>	<b>COBERTURA %</b>
Agropecuario	65	18	27.7
Defensa, Justicia y Seguridad	39	22	56.4
Gestión Públicas	80	30	37.5
Infraestructura	136	43	31.6
Medio Ambiente	48	32	66.7
Minas y Energía	46	23	50.0
Social	163	40	24.5
<b>Total Sujetos de Control</b>	<b>577</b>	<b>208</b>	<b>36.0</b>

<b>COBERTURA SUJETOS DE CONTROL 2020</b>			
<b>SECTOR</b>	<b>SUJETOS FINANCIEROS</b>	<b>SUJETOS AUDITADOS</b>	<b>COBERTURA %</b>

Agropecuario	69	19	27.5
Comercio y Desarrollo Regional	88	21	23.9
Defensa y Seguridad	29	16	55.2
Educación	40	22	55.0
Gestión Públicas	62	34	54.8
Inclusión Social	6	6	100.0
Infraestructura	30	10	33.3
Justicia	18	14	77.8
Medio Ambiente	49	22	44.9
Minas y Energía	48	37	77.1
Salud	58	32	55.2
Tecnología de la Información y las Comunicaciones	26	11	42.3
Trabajo	64	19	29.7
Vivienda y Saneamiento Básico	10	5	50.0
<b>Total, Sujetos de Control</b>	<b>597</b>	<b>268</b>	<b>44.9</b>

*Nota.* Auditoria propia con base a la Resolución de Sectorización y Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2019 y 2020 de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República (Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF, 2019-2020).

Se observa que para el año 2019, los sectores auditados fueron siete, y para el año 2020 fueron catorce, es decir se duplicó la cobertura de control fiscal en el país, aumentado sectores como: Comercio y desarrollo regional, educación, justicia, salud, tecnología de la comunicación, trabajo y vivienda y saneamiento básico.

Igualmente se resalta que mientras para el año 2019 los sujetos de control fueron 208, con una cobertura del 36%, para el año 2020, fueron 268 entidades con una cobertura del 44.9%, es

decir, aumentó un 8.9% la sectorización, lo que genera mayor protección al patrimonio de la Nación.

Ahora bien, para presentar la efectividad del nuevo control fiscal en la detección de hallazgos, se realizó una tabla comparativa con los resultados del segundo semestre de 2019 y segundo semestre de 2020, contenidos en la siguiente gráfica:

**Tabla 6**

*Hallazgos 2do semestre de 2019 y 2do semestre 2020.*

<b>2 SEMESTRE 2019</b>		
<b>SECTOR</b>	<b>CANTIDAD DE HALLAZGOS FISCALES</b>	<b>CUANTIA DE HALLAZGOS FISCALES \$</b>
Agropecuario	19	36.471
Defensa, Justicia y Seguridad	60	78.068
Gestión Públicas	16	74.105
Infraestructura	41	478.873
Medio Ambiente	26	12.451
Minas y Energía	23	4.108.628
Social	507	793.229
<b>Total, Hallazgos Fiscales</b>	<b>692</b>	<b>\$5.581.825</b>

<b>2 SEMESTRE 2020</b>		
<b>SECTOR</b>	<b>CANTIDAD DE HALLAZGOS FISCALES</b>	<b>CUANTIA DE HALLAZGOS FISCALES \$</b>
Agropecuario	6	1.253
Comercio y Desarrollo Regional	34	67.134
Defensa y Seguridad	18	2.370
Educación	211	70.882

Gestión Públicas	22	22.230
Inclusión Social	46	1.918
Infraestructura	15	84.436
Justicia	16	8.821
Medio Ambiente	14	814
Minas y Energía	2	61
Salud	172	333.211
Tecnología de la Información y las Comunicaciones	1	13
Trabajo	6	376
Vivienda y Saneamiento Básico	23	9.331
<b>Total Sujetos de Control</b>	<b>586</b>	<b>\$ 602.825</b>

*Nota.* Auditoría propia con base Contralorías delegadas Sectoriales y Unidad de Regalías. Informes de Auditoría liberados 2do semestre 2019 y 2do semestre 2020. (Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF, 2019-2020).

En el anterior cuadro comparativo realizado por esta autora, se identificó que los hallazgos fiscales para el segundo semestre de 2019 fueron 692, mientras que, para el segundo semestre del año 2020 fueron 586, es decir, disminuyó notablemente la detección de los casos irregulares, a pesar de que la cobertura de sectores fue ampliada.

***Impacto del control fiscal en la gestión del ente de control durante el periodo 2020.***

En la primera parte, esta autora observó que no se menciona que cambios se introdujeron en sus funciones misionales o que expectativas hay de la misma, se destaca que al iniciar la lectura del informe se menciona las falencias de los controles anteriores, aunque solo hacen referencia a una sola causa, siendo necesario ser más explicativos en esta parte para que los ciudadanos a quienes se menciona que también va dirigido el escrito, conozcan y tengan mayor

claridad de los motivos por los cuales se generó la reforma y se implementó un nuevo modelo. Aunado a lo anterior tampoco se observó cuáles son las medidas que contrarrestaran los errores del pasado, como la “coadministración”, que es de gran relevancia para que en el nuevo sistema funcione correctamente.

De lo examinado, tampoco se observó que la reforma haya realizado alguna modificación en la gestión de los auditores al momento de realizar sus actuaciones de auditoría en un tiempo determinado, ni en la gestión del proceso de responsabilidad fiscal, el cual es de vital importancia porque establece la responsabilidad de los servidores públicos que generan posiblemente un daño patrimonial al estado. A lo que el ente de control debió ponerle la lupa en su gestión.

Empero si se resalta que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, que es uno de los instrumentos de control de la CGR, sufrió impacto en su aplicación, toda vez, que el Decreto 403 de 2020, estableció unas causales, tipos de sanciones y la graduación de la sanción, las cuales eran inexistentes antes de la reforma. Lo mencionado si transformo la gestión interna de la contraloría toda vez que al momento de emitir un acto administrativo que contenga una sanción la misma debe cumplir con criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad al imponerse la misma. Se señala que fue implementada una guía de procedimiento sancionatorio fiscal en la cual se establecen claramente los criterios de graduación a la hora de imponer una multa o sanción. Lo que permite tener mayor transparencia en sus decisiones. Para ahondar en esta modificación, se recomienda la lectura del Decreto Ley 267 de 2000, modificado por los Decretos Ley 2037 de 2019 y 403 de 2020.

En la segunda parte, esta autora evidencia que, si se generaron cambios en la CGR, toda vez que, en el mes de febrero de 2020, se creó la dirección de información, análisis y reacción inmediata- DIARI, que se encarga de utilizar los avances tecnológicos y la información de distintas entidades estatales, para avanzar en la protección de los recursos públicos, cuya función es precisamente detectar gastos indebidos, buenas o malas prácticas, riesgos relacionados con la gestión fiscal. Actualmente este sistema permite observar los daños en tiempo real.

Esta autora resalta que, si bien es cierto, este sistema nacional de control fiscal, ya había sido implementado en la CGR, a través de la resolución orgánica 6193 de 2010, este no contaba con un registro de sus principios y un marco de acción. En este punto se generó un cambio importante, porque actualmente la contraloría implementó guías con el objetivo de estandarizar mejor sus auditorías, con principios, fundamentos y la adaptación del marco constitucional y legal de la vigilancia y control fiscal vigente en Colombia. Para ahondar esta temática se recomienda consultar la página web de la Contraloría General de la República de Colombia.

En la tercera parte, es más evidente que a partir de la reforma si se ha logrado implementar grandes cambios estructurales en el control fiscal que buscan tener mayor transparencia, mejores resultados y generar más confianza en la sociedad.

El aumento en la cobertura de los entes auditados en solo año de introducida la aplicación del acto legislativo 04 de 2019, hace que esos pequeños avances, generen una mayor protección a los recursos que son ejecutados por entidades públicas, y evitan una mayor pérdida de los mismos, porque garantizan a la sociedad el estado real en el que se encuentra la inversión del erario público, el aumento en la cobertura propicia una menor probabilidad que las entidades que se encuentren realizando actos ilegales queden por fuera del radar de la CGR.

Tener mayor cobertura significa que la CGR tiene un mayor control en los recursos del estado; ahora bien, es bueno identificar qué control se aplica para que sus funcionarios públicos, que son los responsables de ejecutar las actuaciones a todos los entes auditados, actúen de forma transparentemente.

Se destaca que, es aquí donde comienza la gran tarea que tiene la contraloría de llegar al 100% de las entidades auditadas en Colombia. Se genera una crítica al informe de gestión de la CGR, toda vez que hubiese sido interesante que esta entidad, hubiera propuesto una meta de incrementar su cobertura al 100% en algunos años, ya que la muestra actualmente no sobrepasa ni el 50% de entidades auditadas.

Dando continuidad a este análisis, se debe explicar que luego de seleccionar la muestra, se procede a ejecutar las actuaciones de vigilancia y control fiscal a través de las auditorias, cuyo resultado puede arrojar que la entidad bajo control este gestionando correctamente los recursos asignados o por el contrario se evidencie desvíos o pérdidas de recursos, los cuales quedan formalizados como hallazgos fiscales. Al observar los resultados de los hallazgos fiscales, se notó una gran disminución en los casos irregulares encontrados, en comparación con el año 2019, lo que deja un efecto negativo, sobre la efectividad del actual modelo.

Si bien es cierto, el tiempo que ha transcurrido desde la implementación del nuevo modelo de control fiscal en Colombia es muy corto para poder establecer su efectividad, esta autora deduce que, a pesar de la implementación de cambios en la gestión de la CGR, que contribuyen al mejor ejercicio para detectar actos irregulares en perjuicio del patrimonio público; al evaluar las tablas de análisis de datos, los resultados arrojaron un incremento en la cobertura de sectores a auditados en el año 2020, a diferencia de los hallazgos fiscales, que reflejaron una disminución

en este mismo año, lo que denota dos posibles causas: una, es que el nuevo modelo de control no sea efectivo al momento de detectar daños fiscales, u otra que por el contrario el nuevo modelo este generando un impacto positivo así sea pequeño en la prevención para la protección del presupuesto público, lo que marca un largo camino por recorrer al ente de control.

### **Informe De Alertas Emitido Por La Contraloría General De La República**

El Decreto 403 de 2020, en su artículo 59, fue claro en enfatizar que, para la reacción inmediata a riesgos de detrimento, gastos indebidos, desviación de los recursos y malas prácticas en las conductas de los funcionarios, la contraloría general de la república podía implementar un sistema de seguimiento en tiempo real para mejoramiento de sus funciones, apoyado de la tecnología.

Por lo anterior, mediante Decreto Ley 2037 de 2019, fue creada la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, conocida como “DIARI”. Considerada como el motor del control fiscal, con la finalidad de fortalecer la vigilancia del actual modelo, y fortalecimiento del cuidado del recurso público. Esta estrategia está compuesta por tres unidades:

**Unidad de Información:** En la cual se almacena de manera segura la información y los datos de los sectores administran recursos públicos.

**Unidad de Análisis:** En la cual se realizan cruces y análisis de datos, insumos para el proceso auditor micro, macro.

**Reacción Inmediata:** Es la encargada de adelantar y ejecutar acciones de control fiscal entre las cuales se encuentran las actuaciones especiales de fiscalización y de seguimiento

permanente a los recursos públicos en tiempo real y oportuno. Siendo en consideración de esta autora la más relevante para conocer el estado de cumplimiento del control fiscal.

En seguida se analizará la tercera unidad de reacción inmediata, para identificar si hay efectividad en actual control fiscal. Por lo tanto, se presentan los resultados de estadísticas del boletín de gestión de la nueva dependencia - DIARI, de las alertas de obras inconclusas, las alertas de posibles sobrecostos, y las alertas a los riesgos en los contratos precontractuales y contractuales.

Con referencia a las alertas sobre obras inconclusas el boletín de la DIARI, señala los siguientes resultados:

#### **Figura 4**

Obras civiles reportadas



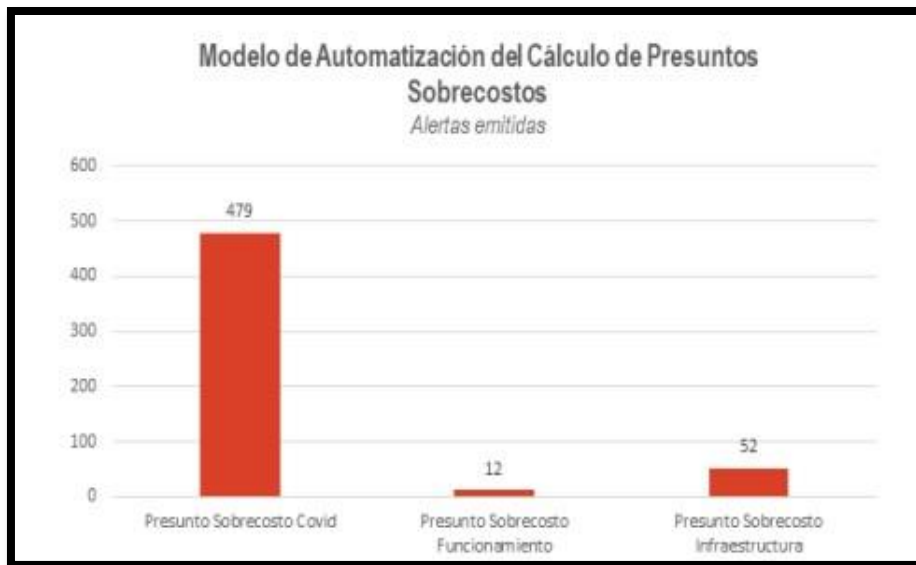
*Nota.* Fuente: Boletín de gestión DIARI 2020-2021, emitido por la Contraloría General de la Republica.

Se denota que, de 1.035 obras registradas en esta plataforma, 323 obras se encuentran terminadas y 712 obras están inconclusas, es decir el 68.7%, muestra un alto grado de incumplimiento por parte las instituciones públicas que administran el erario.

Ahora, con referencia a las alertas sobre posibles sobrecostos el boletín de la DIARI, señala los siguientes resultados:

**Figura 5**

*Cálculo de presuntos sobrecostos.*



*Nota.* Fuente: Boletín de gestión DIARI 2020-2021, emitido por la Contraloría General de la Republica.

Para el cálculo de presuntos sobrecostos en bienes y servicios en la contratación estatal, se fija cual es la variación entre el precio pactado en el contrato y el precio de mercado del bien o servicio contratado.

Finalmente, con referencia a las alertas sobre el riesgo precontractual y contractual el boletín de la DIARI, señala los siguientes resultados:

### **Tabla 7**

#### *Alertas por riesgo precontractual y contractual*

<b>MODELO PREDICTIVO DEL RIESGO PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL</b>	
Numero de alertas	15 alertas
Valor de contratos	\$276.233.774.172
Sectores	Medio ambiente, gestión pública e instituciones financieras, agropecuario, comercio y desarrollo regional, ciencia y tecnología, cultura, recreación y deporte, inclusión social, justicia y trabajo.
Entidades	ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales, Agencia Nacional de Tierras, ICA, ICFES, USPEC, SENA, Ministerio de educación, Fiscalía, Superintendencia de Subsidio Familiar.

*Nota.* Auditoria propia con base al Boletín de Gestión DIARI 2020-2021, emitido por la Contraloría General de la Republica.

#### ***Impacto del control fiscal en la gestión de la DIARI, durante el periodo 2020.***

Como se puede observar, esta nueva herramienta, logra identificar al instante, cuáles son las obras que están ejecutando mal los recursos públicos o pueden tener un posible desvío de dineros, y la cantidad de dinero comprometida; depende del ente de control enfocar la entidad, e iniciar sus actuaciones de fiscalización en el menor tiempo posible, y así erradicar cualquier factor de corrupción que impida el cumplimiento del objeto de lo contratado.

Ahora bien, en materia de sobrecostos, se identifica que la mayor variación de precios, fueron obtenidos en contrataciones por COVID, en las cuales el principal riesgo es la contratación directa, la cual es permitida por la ley en situación de emergencia, para agilizar y garantizar el uso de los recursos

Para concluir este análisis de resultados de la gestión del nuevo modelo de control fiscal, establecido en el Acto Legislativo de 2019, con los resultados obtenidos, de los informes de gestión de 2020-2021; se encontró que se ha fortalecido el control fiscal, con la implementación de herramientas tecnológicas que contribuyen a realizar una gestión más expedita y que detecta de manera anticipada las inversiones irregulares de los recursos por parte de los servidores públicos, lo que puede evitar que los daños al patrimonio se materialicen. En concordancia con lo expuesto, esta autora señala que lo establecido en el acto legislativo 04 de 2019, reglamentado por el decreto 403 de 2020, si está siendo empleado de manera satisfactoria en el modelo control fiscal vigente.

### **Capítulo III**

En este último capítulo, se analizará el impacto que generó la corrupción en los modelos de control fiscal, luego se analizará sobre la importancia que tiene la aplicación de valores en la gestión fiscal para disminuir los actos de corrupción, y finalmente, luego de identificar los factores que generan corrupción en el país, se analizará, si estos afectan la eficacia del control fiscal vigente en Colombia.

#### **Impacto De La Corrupción en Los Modelos De Control Fiscal**

Uno de los principales mecanismos para combatir la corrupción en el mundo es el control fiscal. A través de esta herramienta es posible identificar apropiaciones indebidas y mal manejo a los recursos públicos por parte de entidades estatales o particulares. Es importante que al poner en funcionamiento el control fiscal se realice a través de un modelo eficaz, transparente, pero que sobre todo brinde confianza a la sociedad.

Ahora bien, para continuar con el análisis correspondiente a este capítulo, es importante tener claro el concepto de corrupción, el cual consiste en: “el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones” (Bhargava, 2005, pàg. 15).

Como fue señalado en el primer capítulo de este trabajo, en Colombia desde hace varios años se han venido implementando modelos de control fiscal, los cuales no cumplieron su finalidad y terminaron por caer en reformas estructurales, normativas, e incluso la implementación de nuevos modelos. Es relevante mencionar que la omisión de estrategias,

habilidades y planes de acción como la adopción de protocolos de identificación de riesgos de corrupción, el fortalecimiento de valores a los auditores, la falta de participación de la sociedad en la promoción de la rendición de cuentas de las entidades fiscalizadas, la no promoción de valores éticos, como la integridad, la honestidad y la transparencia en el sector público, mediante el establecimiento de campañas institucionales, hacen irrealizable que el control fiscal, por sí mismo, combata la corrupción.

Al revisar detenidamente los dos modelos de control fiscal que anteceden al vigente, en cuanto su estructura e incidencia social, se denota que hay un factor común que generó inoperancia en los sistemas y no permitió su correcto funcionamiento, el cual es la corrupción.

Tanto el modelo de 1975, que contaba con la competencia de examinar previamente la ejecución de los actos contractuales, para identificar posibles riesgos que afectarían los recursos públicos, como el modelo de 1991, que si bien es cierto presentaba limitaciones que impedía al contralor ejercer un control desde el inicio de los daños; carecieron de medidas que impidieran la aparición de prácticas corruptas, como el abuso de poder, la desviación de los recursos públicos, el soborno, el pago de dádivas por favores recibidos, en fin un sinnúmero de comportamientos ilícitos, que generaron escándalos en el país.

En ese sentido, se considera importante traer a colación el informe realizado por Transparencia por Colombia sobre la percepción de corrupción en el sector público en Colombia antes de la reforma de 2019. En este estudio, se clasifica a los países por sus niveles percibidos de corrupción en el sector público, todo ello determinado por las encuestas de opinión y evaluaciones de expertos. El Índice de Percepción de Corrupción, (IPC) clasifica a

aproximadamente 180 países en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio).

(Transparencia por Colombia, 2018, pàg. 6).

Según el (IPC), para el año 2018, el país tuvo 36 puntos sobre 100 y ocupó el puesto 99 entre 180 países cubiertos por la medición. Según Andrés Hernández, director ejecutivo de Transparencia por Colombia, “sin lugar a duda los esfuerzos que se han realizado para enfrentar esta grave problemática en los últimos años, no ha sido suficientes, y la corrupción está poniendo al Estado contra la pared” (Transparencia por Colombia, 2018, pàg 7).

Con los resultados del 2018, Hernández afirmó “la corrupción es el tema más preocupante para los colombianos, la caída en esta calificación podría significar el inicio de un descenso peligroso si el país no logra resultados realmente efectivos en la lucha contra la corrupción” (Transparencia por Colombia, 2018, pàg, 10).

Se denota en su calificación, que en ese año fue muy preocupante dichos resultados porque Colombia regresó a los niveles de percepción de corrupción que tenía en el año 2012, en el cual obtuvo esta misma calificación según el (IPC). (Transparencia por Colombia, 2020).

Ahora, al revisar la calificación de los dos años siguientes a lo referido, es decir para el año 2020, esta calificación aumentó a 39 puntos sobre 100 y llegó a una posición de 92 entre 180 países evaluados.

Situación más preocupante aun, cuando al revisar estos informes de(IPC), comprendidos entre el año de 2012 a 2020, Colombia se encuentra entre los 36 y los 39 puntos, situación que causa desaliento, toda vez que a pesar de las reformas implementadas en materia de control fiscal en el país desde el año 1975, no han presentado contribución en la disminución en materia de corrupción (Transparencia por Colombia, 2020).

Es claro que, para modificar esta tendencia negativa, se necesita algo más allá de un cambio estructural del modelo de control fiscal, y es la voluntad de los funcionarios públicos de no tolerar ningún acto de corrupción, acompañada de la moralización de los servidores públicos, que puede constituir en una transformación relevante en el actual esquema.

Se concluye señalando que, el solo hecho de contar con una normativa que regule el ejercicio de la actividad de los agentes públicos y particulares que administran recursos de la nación no es suficiente para frenar las pérdidas financieras. Es necesario, ir más allá en lo atinente a la correcta educación de todos los niveles políticos, no sólo en lo que tiene que ver con la importancia de los fines del Estado, sino respecto de la pulcritud que deben observar en su comportamiento las personas encargadas de la administración del erario (Revista facultad de derecho y ciencias politicas, 2014).

### **Aplicación De Valores En La Gestión De Control Fiscal**

En Colombia, al igual que en el resto del mundo, ha sido muy importante contar con un control fiscal que vigile eficientemente la administración de recursos públicos, y para cumplir ese fin, se han realizado constantes cambios normativos a los modelos de control, modificaciones estructurales que fueron descritas en el capítulo I de este trabajo, confiando que estos permitan al ente de control realizar una inspección de manera óptima a las entidades fiscalizadas.

En este escenario, llevamos más de 46 años pretendiendo que, con la aplicación normativa, los casos de malversación de los recursos desaparezcan, sin notar la importancia que tiene la aplicación de los valores al momento de administrar los recursos públicos.

Al revisarse con qué herramientas o mecanismos cuentan los funcionarios para erradicar los malos hábitos o conductas a la hora de administrar recursos públicos, se encuentra la existencia de una infinidad de códigos de ética en las diversas instituciones públicas, “muy bien plasmados en el texto”, pero de muy poco conocimiento por los funcionarios encargados de manejar los fondos monetarios del Estado; tal es el punto de desconocimiento que, en los casos acontecidos por prácticas ilícitas en la contratación pública, se demuestra como los funcionarios se alejan tajantemente de su vocación de servicio público, para satisfacer un beneficio individual o en algunas ocasiones los de un tercero.

Por lo anterior es indispensable resaltar los valores éticos y morales con los que deben contar los ciudadanos y más aún, los servidores públicos que requieren e implican un comportamiento especial, razón por la cual se emitió la Ley 2016 de 2020, por medio de la cual se adoptó el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, el cual tipifica los valores que deben orientar las actuaciones de todos los servidores de las entidades públicas.

Este código pretende reformular los modelos de intervención de gestión ética y estimular una política de integridad de la administración pública con un enfoque pedagógico y preventivo basado en los “valores éticos”, lo que en principio sería una buena medida orientadora para que los servidores públicos, puedan ejercer un correcto manejo de los bienes de la Nación.

Esta autora trae a colación los valores que en su opinión pueden servir de guía para los funcionarios:

**Honestidad:** El servidor público siempre debe actuar con fundamento en la verdad, cumpliendo sus deberes con transparencia, rectitud, y siempre favoreciendo el interés general. (Funcion pública, 2020).

**Respeto:** El servidor público siempre debe reconocer, valorar y dar un trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición (Funcion publica, 2020).

**Compromiso:** El servidor público siempre debe ser consciente de la importancia de su rol y estar en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas, buscando siempre mejorar su bienestar (Funcion publica, 2020).

**Diligencia:** El servidor público siempre debe cumplir con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas al cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado (Funcion publica, 2020).

**Justicia:** El servidor público siempre debe actuar con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación (Funcion publica, 2020).

Estos valores deberían primar a la hora de realizar la protección al patrimonio de la Nación, ya que las personas encargadas de manejar dineros o patrimonio público tienen la capacidad de comprender el daño que le genera al Estado y a sus ciudadanos una conducta antiética; a estos funcionarios deberían capacitarlos correctamente para asumir cargos que impliquen poder y a la vez realizar un control más estricto al desarrollo de sus funciones.

Para la comprensión de los efectos que trae la inaplicación de los valores en manos de los diferentes entes estatales, se trae como ejemplo uno de los casos que dejó al descubierto la gran ola de corrupción, en la historia de Colombia, y es el denominado “carrusel de la contratación estatal”, el cual estalló en el año 2010, mediante la infiltración de grabaciones, que involucraban en actividades ilícitas a varios servidores públicos, entre ellos senadores, contralores,

empresarios, políticos, contratistas inclusive el mismo alcalde de esta época, Samuel Moreno, quien, aprovechándose de su autoridad, acordó varias negociaciones multimillonarias, realizadas para la adjudicación de contratos de obras públicas de manera irregular, repartición de cargos, entre otros (Maya Villazon, 2018).

Se destaca en este caso, la conducta de Samuel Moreno, quien logró desarrollar un estado de cinismo, indiferencia al realizar desfalcos de los recursos públicos que sabía generarían grandes daños a la sociedad colombiana. Es claro con este ejemplo, como los funcionarios corruptos actúan sin sentido de lo legal, de lo ético, de lo moral y del respeto por la dignidad de los demás.

El sin número de casos de corrupción impetrados en su gran mayoría por servidores públicos, los ha convertido en los protagonistas centrales de la corrupción en Colombia, como lo demuestran los resultados de la encuesta ciudadana, realizada por la Corporación Transparencia por Colombia en su tercer informe de la corrupción (Transparencia por Colombia, 2019):

### Tabla 8

*Resultados de encuesta ciudadana en Colombia.*

ACTORES INDIVIDUALES	PORCENTAJE
Servidores públicos	39%
Autoridad electa por votación popular	30%
Miembro del sector privado	16%
Miembro del tercer sector	8%
Miembro de la fuerza pública	4%
Actor vinculado a economía ilegal	2%
Miembro de partido político, movimiento y/o grupo significativo de ciudadanos	0,7%
Otros	0,6%
Total	100%

*Nota.* Fuente: Datos Monitor Ciudadano 2016-2019. (Transparencia por Colombia, 2019).

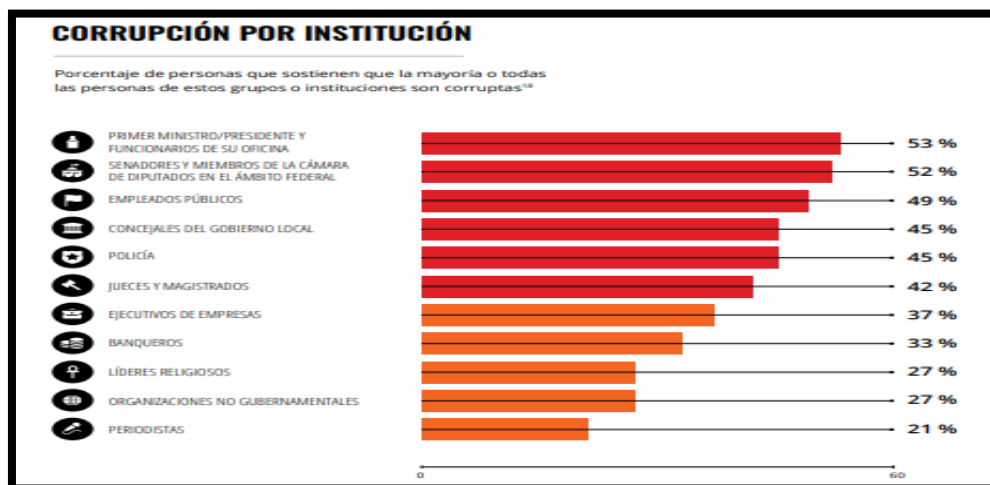
De la anterior imagen esta autora infiere que, del 100% de los actores involucrados en los hechos de corrupción, la participación de los funcionarios es del 69%, porque el 39 % son empleados públicos y el 30%, de autoridades electas por votación popular, siendo también servidores públicos. Es decir, la población colombiana considera que es más evidente la corrupción en los cargos públicos, por los continuos escándalos en los que se han visto inmersos funcionarios, alcaldes, gobernadores, diputados y congresistas, reportados a través de medios como la televisión, la radio, los periódicos y en estos últimos años en las redes sociales, donde han salido a la luz pública una cantidad de carruseles y cárteles formados por burócratas que abusan de su cargo y de su poder para robar plata o usufructuar el erario público.

En Colombia no se está cumpliendo el deber público de velar por el bienestar de la sociedad, sino que se quiere llegar al poder, solamente para beneficiarse económicamente de manera ilegal y sacarle provecho a su cargo cometiendo actuaciones prohibidas.

Es preocupante observar que la corrupción no solo es una problemática que se genera en la sociedad colombiana sino en varios países de la sociedad latinoamericana, que trae una percepción muy negativa de las instituciones públicas en los latinos, como lo deja en evidencia la encuesta “El Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe”, (Transparencia por Colombia, 2019), publicado por Transparencia Internacional en el año 2019, en donde, al preguntarle a la población que grupos o instituciones públicas de su país, creen tienen el nivel más elevado de corrupción, arroja el siguiente resultado:

**Figura 6**

*Resultados de encuesta ciudadana en América Latina.*



*Nota.* Encuesta del Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, publicado por Transparencia Internacional en el año 2019. (*Transparencia por Colombia, 2019*).

En la anterior imagen, esta autora evidencia que, entre los 3 porcentajes más altos de corrupción se encuentran con un 49% los empleados públicos, lo que confirma que los ciudadanos tienen una mala percepción sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas, por las debilidades que presentan los sistemas del sector público y por los casos de corrupción en los que se encuentran involucrados diferentes organismos, lo que finalmente termina afectando a toda la sociedad.

Es notorio que la percepción de la sociedad latinoamericana se enmarca en que entre más alto es el cargo, hay mayor probabilidad de realizar prácticas corruptas por la facultad de dominio que se maneja al ocupar dicho cargo. Es por eso que se requiere de grandes esfuerzos para aumentar la toma de conciencia acerca de los efectos corrosivos de la corrupción y la

práctica de valores en los servidores públicos para que utilicen su poderío en servir a la colectividad del común.

Desafortunadamente en Colombia los casos de corrupción cada vez se incrementan más, y aun cuando la Contraloría General de la República se esmera por la correcta implementación de sistemas, esquemas o modelos para vigilar la gestión pública, se siguen presentando falencias que deslegitiman su ejercicio, como por ejemplo la desviación de los recursos en la contratación de obras públicas, las cuales algunas veces terminan inconclusas o abandonadas, afectando tanto la pérdida de inversión de dinero realizada como el perjuicio ocasionado a las comunidades que se veían beneficiadas con este tipo de proyectos (Castilo Murillo, 2018).

Es muy desalentador observar diariamente en diversos medios de comunicación, los efectos nocivos que trae la corrupción en sectores como la salud, la educación, el transporte y la infraestructura, los cuales son los más impactados y afectan el goce efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos.

Como reflexión, esta autora sugiere la adopción de programas o metodologías enfocados a realizar cambios de concepción, mentalidad, que introduzcan la aplicación de valores éticos y morales en el comportamiento que deben tener los funcionarios públicos, esto podría ayudar a concientizar y comprender que el realizar actos contrarios a los fines del Estado, no solo producen grandes pérdidas económicas a la sociedad, sino que genera más pobreza, y debilita la credibilidad en las entidades.

Siendo indispensable que los servidores públicos conozcan los códigos de ética que se emplean sus instituciones, que las organizaciones instauren estrategias que enseñen no solo los valores, sino maniobras para sus funcionarios no caigan en ofertas tentadoras en contravía legal y

en perjuicio de lo social. El abandonar poco a poco el hábito negativo inculcado desde hace varios años, con la falsa creencia que el poder solo se utiliza para beneficio propio y con fines lucrativos o políticos, contribuye a que las personas se transformen y cambien la forma egoísta de ver la vida y de actuar en beneficio propio.

### **Factores Generadores Del Fracaso Del Control Fiscal En Colombia**

Después de hacer un largo recorrido en la historia del control fiscal en Colombia, identificar sus modelos de control, conocer el impacto que deja la corrupción en materia fiscal, analizar la importancia que tiene la implementación de valores éticos en las conductas de los funcionarios públicos, es de suma importancia identificar cuáles son los factores que generan corrupción; para finalmente analizar si estos, afectan la eficacia del control fiscal vigente.

Como referencia, para el desarrollo del objeto de este trabajo de investigación, esta autora trae a colación una serie de factores generadores de corrupción en los servidores públicos, con base al estudio de una investigación realizada en el año 2015, por la Oficina de las Naciones Unidas y la alcaldía mayor de Bogotá, en la que señalan algunos elementos que perjudican directamente la gestión fiscal y que sirven de base, en este trabajo para identificarlos y analizarlos. Dichos factores pueden presentarse de forma simultánea en mayor o menor intensidad, en una misma entidad o en varios entes sean públicos o privados. Conforme lo anterior fue realizado un mapa conceptual, en el cual se identifica los tipos de corrupción, más perpetrados por servidores públicos.

**Figura 6**

*Factores que generan una conducta irregular en los servidores públicos.*



*Nota.* Auditoría propia en base al estudio de investigación de Tipologías de corrupción, emitido por la Oficina de las Naciones Unidas y Alcaldía Mayor de Bogotá.

Es importante, señalar que para que exista la corrupción:

- Tienen que estar presentes tres elementos fundamentales que la conforman:  
**Relación de poder o confianza + desvío del poder + obtención de beneficio =  
 Corrupción**
- Que, según la naturaleza del actor, esta puede ser pública o privada.
- Que, según la cantidad de actores involucrados, esta puede ser unipersonal o pluripersonal.
- Que su alcance puede ser gran corrupción o pequeña corrupción.
- Que su frecuencia puede ser ocasional o frecuente.

- Que el papel del actor puede ser una participación activa o participación pasiva (*Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015, pág. 14*).

A continuación, esta autora procede a explicar sucintamente ocho factores planteados en el mapa conceptual.

### ***Tipologías de corrupción.***

**Tráfico de influencias para la adjudicación de contratos.** Este factor se refiere a la injerencia de un servidor en un proceso de contratación de una entidad pública. Aquí el servidor público, utiliza de manera indebida su posición, para presionar el direccionamiento de un proceso contractual a favor de un tercero; afectando de manera grave los principios de selección objetiva, transparencia, responsabilidad, igualdad y economía, previstos en el estatuto de contratación pública. (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta irregular ejecutada por un servidor público, se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Clientelismo.** Este factor se refiere al acuerdo entre miembros de instituciones y funcionarios públicos, para beneficiar a personas en particular a través de su nombramiento en cargos directivos de la entidad o de otras entidades del sector. (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta irregular ejecutada por un servidor público de un alto cargo, se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Beneficio particular:** Este factor se refiere al acuerdo entre los directivos de dos entidades públicas para favorecer con nombramientos en cargos directivos a miembros de su familia. De esta manera se constituye nepotismo sin violar las disposiciones legales, pues los familiares del directivo de una entidad son nombrados en la otra entidad, y viceversa. (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta se parece al factor de clientelismo, solo que en este caso el actor favorece a su círculo familiar y no a un tercero. Este factor también propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Solicitud y pago de “coimas”:** Este factor se refiere a la solicitud de comisiones y a la extorsión por parte de funcionarios públicos a contratistas para hacer caso omiso a los incumplimientos del contrato. En algunos casos, el acuerdo implica el pago de comisiones periódicas y/o la negociación de un porcentaje de adiciones al contrato (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta es la más frecuente y la cual si es ejecutada por un servidor público, se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Ofrecimiento y pago de “coimas”:** Este factor se refiere al soborno por parte de un proponente o contratista a funcionarios públicos que favorecieron a un particular en un proceso de licitación y a funcionarios públicos que omitieron su función de control, igualmente con el propósito de no ser sancionado por incumplimiento, el particular paga un soborno a un funcionario de un organismo de control para que éste no ejerza su labor (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta es muy frecuente, porque los servidores públicos se dejan llevar por la ambición y terminan

recibiendo dineros o favores de un tercero, lo que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Supervisión e interventoría desleal:** Este factor se refiere a la manipulación de la función de interventoría por parte de particulares que tienen un interés comercial de beneficiar a un tercero. La interventoría entorpece de manera indebida la ejecución de un contrato, realizando solicitudes frecuentes innecesarias, emitiendo conceptos técnicos equivocados, entre otras prácticas, con el fin de presionar el incumplimiento por parte del contratista (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta irregular ejecutada por un servidor público, se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Descuido en el ejercicio del servicio público:** Este factor se refiere a la ausencia de una debida diligencia en la gestión de una entidad pública. Los funcionarios, de manera negligente, hacen caso omiso a sus obligaciones en la entidad. Con dicho incumplimiento, se desconoce el mandato de salvaguardia de los recursos públicos y el interés general (Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta refleja la negligencia de los servidores públicos, su comportamiento omisivo al cumplimiento legal se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

**Adquisiciones “a la ligera”:** Este factor se refiere a la ausencia de una debida diligencia en la negociación y adquisición de un bien o servicio por parte de una entidad pública, generando detrimento patrimonial para el Estado en favor de servidores públicos. Estos funcionarios, posteriormente, se benefician del pago de comisiones que le otorga el proponente favorecido

(Oficina de las Naciones Unidas & Alcaldía mayor de Bogotá, 2015). En consideración de esta autora, esta conducta irregular ejecutada por un servidor público, se convierte en un factor que propicia el debilitamiento y la efectividad del modelo de control fiscal.

Como se observó en los anteriores factores, las tipologías pueden presentarse en diferentes conductas de servidores públicos, dependiendo del contexto y los medios utilizados para materializar el acto ilícito. Aquí los funcionarios juegan un rol clave, toda vez que está en ellos, el cumplir la ley o dejarse tentar por el delito.

***Afectación de la eficacia del control fiscal vigente, por la corrupción.***

Ya identificadas las ocho causas, que inciden de manera negativa en la aplicación del control fiscal, es importante analizar, cómo estas afectan en gran parte el control fiscal vigente, ya que estas conductas perjudican no solo a las entidades públicas, de forma económica y con la pérdida de credibilidad como se observó en los resultados de la encuestas traídas a colación en la primera parte de este último capítulo, sino que lesionan directamente la gestión que realiza la Contraloría General de la República, al no poder recuperar en forma oportuna, eficiente y eficaz los recursos envueltos en corrupción. El control fiscal, al quedar sin más herramientas para combatir los actos corruptos, no tiene otra alternativa que cambiar de modelo, que fue lo sucedido con los dos primeros modelos de control fiscal establecidos en el país.

Al no estar erradicada de forma total la corrupción en el país, y ante la ausencia de mecanismos que impartan el cumplimiento de valores en los servidores públicos, es imposible que control fiscal vigente, no se vea afectado por factores generadores de corrupción, los que limiten su ejercicio de vigilancia. Conforme lo referenciado en los anteriores capítulos el control

fiscal actual, es moderno, ágil y cuenta con varias herramientas normativas, y ahora tecnológicas que le permiten actuar con oportunidad, y obtener resultados positivos de su gestión, empero este sistema no se encuentra totalmente fortalecido, porque el riesgo de la corrupción sigue latente, y está lleno de debilidades, por la falta de respeto a lo público y poca empatía de los administradores de recursos, lo que afecta gravemente su eficacia.

En suma, se debe manifestar que la reforma jurídica al control fiscal, es solo el primer paso en un proceso de transformación que apenas está empezando, por lo que se requiere la colaboración de todos en lucha contra la corrupción. Un segundo paso, es lograr un cambio en la cultura de corrupción, con la implementación obligatoria de valores en las entidades públicas y privadas, y la participación activa de la ciudadanía, con la denuncia de actos de corrupción; estos pequeños cambios, contribuyen a que cada vez, esté más cerca, lograr un control fiscal efectivo en Colombia.

Por último, después de realizar un estudio minucioso al control fiscal, en su historia, definición, modelos, normativa, deficiencias, fortalezas, efectividad de su aplicación y al observar que la corrupción es un fenómeno que lo destruye y lo hace perder eficacia, esta autora propone plantear dos posibles estrategias que podrían reforzar el actual modelo de control fiscal vigente.

La primera es que la Contraloría puede fortalecer su excelente función misional, con la realización de informe de irregularidades institucionales, que permita conocer las tipologías de corrupción más comunes en los servidores publicos, para lo anterior se puede basar en los hallazgos fiscales encontrados en sus actuaciones. Lo anterior con el fin de que una vez la entidad pública conozca los resultados obtenidos puedan identificar las conductas sospechosas y

adoptar inmediatamente una alerta, vigilar la conducta y si es el caso comunicarle al ente correspondiente dicha situación. De igual forma también se podrían llevar a cabo planes o estrategias en las entidades públicas o privadas para erradicar acciones ilegales, las cuales podrían ser aplicadas por cualquier entidad.

Una segunda propuesta es la de utilizar la tecnología para prevenir la corrupción, a través de la implementación de un sistema tecnológico que permita evaluar todas las entidades públicas o privadas que administren recursos publicos, indicando que tipologías de corrupción cometen, con qué frecuencia, y cuáles son las entidades más perjudicadas, con la finalidad de tomar las acciones correspondientes y llevar a cabo políticas más fuertes contra este flagelo.

### **Conclusiones**

Tras el análisis de todo el trabajo, se destaca que el control fiscal establecido en Colombia, en sus inicios no tenía como finalidad la salvaguarda del patrimonio público, toda vez que su objetivo principal fue proteger las riquezas y bienes del monarca.

El control fiscal es una función pública, ejercida por un órgano de control autónomo e independiente que tiene la responsabilidad de vigilar la gestión de entidades o particulares que administren recursos públicos, por mandato constitucional es la Contraloría General de la República, quien tiene la facultad de velar por el patrimonio público a través de sus funciones misionales de control fiscal macroeconómico, control fiscal microeconómico y responsabilidad fiscal.

Luego de conocer la historia del control fiscal y observar los modelos implementados en Colombia, esta autora concluye la existencia de tres modelos de control, un modelo de control previo prospectivo y posterior, un modelo de control posterior y selectivo, y el actual modelo de control previo y concomitante. De los cuales, como se expuso en el trabajo, los dos primeros fueron reformados, debido a que no ejecutaron eficazmente su función de fiscalización, al verse comprometidos con factores de corrupción. Se visualiza que el vigente modelo de control presenta un alto riesgo en su eficacia, toda vez que su sistema es débil, en mecanismos o estrategias que contrarresten las malas gestiones de los servidores públicos.

Tal y como se ha podido observar, el fenómeno de la corrupción, ha estado latente en los sistemas de control fiscal anteriores, lo que ha conducido a la desacreditación de las instituciones públicas y una pésima percepción ciudadana, como se evidencia en encuestas realizadas por la

Corporación de Transparencia por Colombia, entre otras. Por lo anterior es urgente que el estado o el ente fiscalizador, diseñe guías o métodos estratégicos para el cumplimiento de principios y valores en sus entidades, para contribuir así con un estado más transparente, menos corrupto, al servicio de la sociedad.

Tras el análisis de los ocho factores generadores de corrupción identificados como: tráfico de influencias para la adjudicación de contratos, clientelismo, solicitud y pago de “coimas”, beneficio particular, ofrecimiento y pago de “coimas”, supervisión e interventoría desleal, y descuido en el ejercicio del servicio público adquisiciones “a la ligera”, se puede deducir, que se encuentran latentes en todo tipo de control fiscal, por lo que es tarea de las entidades públicas, la adaptación de programas educativos que fomenten que ser corrupto es un delito.

A pesar de que el control fiscal en Colombia, fue implementado hace poco tiempo, es notable que su gestión se ha fortalecido gracias a la ampliación de cobertura de entidades auditadas y la adaptación de herramientas tecnológías, que permiten conocer en tiempo real el estado de los recursos invertidos en contratación, de igual forma permite verificar si hay sobrecostos existentes, para descubrir a tiempo a los responsables y evitar que los daños al patrimonio se materialicen; pese a estos resultados de avance, la tarea que tiene el ente fiscalizador es ardua, porque el fenómeno histórico de la corrupción sigue presente en la gestión de la administración que genera que se afecte la efectividad del control fiscal, por lo que necesario se implemente una herramienta adicional que permita analizar cuáles son los factores

de corrupción más reiterativos en materia fiscal, cuáles son las entidades más afectadas con este tipo de conductas, para que se registren en la matriz de riesgos de la entidad.

### Bibliografía

Acta de la Constitución. (1811). Bogotá.

Acto legislativo. (1968). Bogotá.

Acto Legislativo 1.( 1945). Ministerio de Gobierno. Colombia.

Agudelo Cifuentes, L. (2017). *Análisis de la función de advertencia como control público en la Política de Administración de Riesgos para la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia Corporinoquia*. yopal: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Bhargava, V. (2005). *Corrupción*.

Borja Pinzon, F. A., Escamila salas , M., & Plata santos, O. (2020). *Tratamiento jurídico de la elección de contralores territoriales frente a los principios de independencia y autonomía del control fiscal en el municipio de Bucaramanga, periodo 2015-2018*. Bucaramanga: Universidad Libre de Colombia.

Castilo Murillo, E. A. (2018). *La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra*. Bogotá.

Constitucion Politica de Colombia. (1991). Colombia.

Corte Constitucional, (2015). Sentencia C-103. Bogotá, (MP: José Fernando Reyes).

Corte Constitucional, (2020). Sentencia C-140 . Bogotá, (MP: José Fernando Reyes).

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-103. Bogotá, (MP: María Victoria Calle Correa).

Contraloria General de la República. (2015). *Preguntas frecuentes*. Bogotá.

Contraloria General de la República. (2018). *Informe de grandes Hallazgos*. Bogotá.

Contraloria General de la República. (2018). *Procedimiento de auditoria fiscal*. Bogotá.

Contraloria General de la Republica. (2019). *Preguntas frecuentes*. Obtenido de

<https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>

Contraloria General de la Republica. (2019-2020). *Informe de Gestión*. Bogotá.

Correa Young, R., & Freddyur Tovar, L. (2014). *El control fiscal entre el control politico y el control social*.

Cortes Vergara, R. E. (2008). *Aplicación del control fiscal en Colombia para las empresas públicas y privadas que adminstran recursos del estado*. Universidad Militar Nueva Granada.

Decreto 925. (1976). Colombia.

Funcion pública. (2020). *Cartilla de Valores del servicio público*. Obtenido de Código de integridad: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/código-integridad>

Gozzi, E., & Tappata, R. (2010). *La misión Kemmerer*.

Ley 2. (1975). Colombia.

Ley 20. (1975). Colombia.

Ley 610. (2000). Colombia.

Ley principal contra los empleados de la hacienda. (1819).

Maya Villazon, E. (2018). *Grandes Hallazgos*. Contraloria General de la República. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas, & Alcaldía mayor de Bogotá. (2015). *Tipologías de corrupción*. Bogotá.

Orosco Tello, M. B. (2017). *El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español*. Universidad Católica de Colombia.

Pinzon, M. A. (2004). *El juicio de cuentas, primera institucion de control fiscal de la administracion publica*. Bogota: Universidad del Rosario.

Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF. (2019- 2020). Programación anual del control fiscal micro.

Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF. (2019-2020). Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/365939/PLAN%20DE%20VIGILANCIA%20Y%20CONTROL%20FISCAL%20-%20PVCF%202020%20publicar.pdf/8c02e844-d76d-45fd-1598-99420f9f67a4?versión=1.0>

Proyecto de Acto Legislativo No. 11. (1988).

Pulgarin Giraldo, H., & Cano Pabon, J. A. (2000). *Historia de la contabilidad publica en Colombia*. Universidad de antioquia. Facultad de ciencias economicas departamento de contaduria.

Resolucion Organica 6193. (2010).

Revista facultad de derecho y ciencias politicas. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del estado social de derecho. Pàg. 129-152.

Rico, & Chavez. (2019). *Analisis sobre la estructura de la Contraloria General de la Republica y de los elementos que componen en control fiscal en Colombia*.

Transparencia por Colombia. (2018). *Indice de percepcion de corrupcion*. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2019). *Asi se mueve la corrupcion. Radiografia de los hechos de corrupcion en Colombia*. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2020). *Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción*. . Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2019). *Encuesta de Barómetro Global*. Obtenido de <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer- Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES>

Vidal Tellez, H. (2012). *Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia*. Bogotá.

Villaci Castrillon, A., & Arroyave Rivas, F. (2017). *Funcionalidad del control fiscal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Younes Moreno, D. (1987). *Regimen de control fiscal*. Temis.