



OPPCF
Observatorio de Política
Pública del Control Fiscal

**TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES
EN LAS INSTITUCIONES DE CONTROL FISCAL**



AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA
Control fiscal para la paz



CAPÍTULO VII

EL CONTROL FISCAL DESDE LA CIUDADANÍA

Fabio Iván Rey Navas²⁵

Temario: Introducción – Que es el control ciudadano – Como hacer el control ciudadano – Que no es control ciudadano – Conclusiones - Bibliografía

218

Resumen

El fortalecimiento de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal permite la democratización de los recursos públicos mediante la injerencia del administrado en la cosas pública. La fiscalización ciudadana puede realizarse en cualquiera de los ámbitos territoriales del estado, a través de los grupos primarios de interés en uno o varios de los temas competencia de la respectiva administración o de la entidad de control fiscal que corresponda. El control ciudadano sobre el recurso público promueve la igualdad en la asignación e inversión, aumentando las posibilidades de satisfacción del interés general y de los grupos menos favorecidos con la repartición de lo público.

Palabras Claves: Control Fiscal – Participación - Ciudadana

Introducción

La participación de la ciudadanía desde su significado y como se aplica la mismo al control fiscal es una de las inquietudes que trata de resolver la propuesta elaborada a partir del Observatorio de la Política Pública de Control Fiscal, motivando al lector a identificar el mismo como un derecho intrínseco al hecho de vivir en sociedad en una organización estatal.

²⁵ *Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Miembro del grupo de investigación de la Auditoría General de la República y de la Universidad Santo Tomás -según convenio, y que el capítulo proviene de la investigación Observatorio de Política Pública del Control Fiscal*

El cómo ejercer control fiscal desde el rol del ciudadano se convierte en eje principal de la propuesta, pues el tratarse de temas especializados de economía, contabilidad y administración pública, exige contar con un conjunto de conocimientos que deben ser proporcionados por las entidades especializadas como la Auditoría General y sus gerencias seccionales, las Contralorías, las veedurías, o mediante convenios colaborativos con las facultades de las universidades y los consultorios de cada área específica, quienes desde su labor social traducen a lenguaje común la técnica aplicada para el manejo de los recursos.

La fiscalización como proceso de participación democrática es un acto de responsabilidad social que debe ser ejercido dentro de los límites propios determinados en la Constitución y la Ley, así como en la finalidad propia de cada institución, cabiendo precisar que no es fiscalizar.

Desde el observatorio se comprende como la fiscalización amplia permite afianzar la competencia ciudadana para ejercer una veeduría activa desde el momento mismo de la ubicación de las fuentes de los recursos públicos, la asignación de los cupos presupuestales y la efectiva aplicación de estos en el interés que se busca satisfacer.

La investigación aplicada es analítica y descriptiva en cuanto recolecta información relacionada con la participación ciudadana y el control ciudadano, así como literatura relacionada con el logro de la igualdad mediante el control fiscal.

De ahora en adelante con estos puntos se pretende promover la participación ciudadana para el control fiscal del estado nacional y local, y las instituciones públicas y privadas que lo acompañan en el ejercicio de satisfacer el interés general de los asociados.

I. ¿Qué es el control mediante la participación ciudadana?

La participación ciudadana es el derecho que tienen los ciudadanos para ejercer un control directo o indirecto a las decisiones que se van adoptar o las que ya se asumieron por parte del estado o de particulares autorizados por la organización estatal.

Es una expresión de la soberanía popular, para lograr una "real eficacia de la consagración de la soberanía popular" (Corte Constitucional SU-1122/2001), sometiéndose el estado al control ciudadano, permitiendo *"el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular"* (Corte Constitucional. C-643/2000).

Es necesario indicar que la participación del ciudadano en el control es un derecho deber, derecho porque implica la posibilidad de hacerlo de forma adecuada y una vez lo realice se



convierte en un deber advertir las irregularidades o aciertos en el manejo de lo público, de tal forma que se convierte en un gestor de la fiscalización de los recursos y en el motivador para que lo público sea bien invertido. Para el estado es igualmente un derecho deber, toda vez que debe abstenerse de limitarlo o retroceder en los niveles de participación, y deber de adoptar medidas que evite que las autoridades pública o los particulares interfieran con el mismo, optimizando el tiempo de respuesta (Corte Constitucional. C-150-15).

El control ciudadano cubija la actividad del estado contractual del estado (antes, durante y posterior a la actividad del estado), la destinación de los recursos públicos (Corte Constitucional. C-150-15), la efectiva inversión de los mismos y la rentabilidad social, financiera o cultural de la inversión (Ortiz Ospino, Eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución del presupuesto cultural, 2008) para los ciudadanos que les beneficia o afecta.

La institucionalización del control ciudadano permite que la administración pública cuente con una vigilancia *in loco* (en el lugar), lo que promueve una activa participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto y en la inversión del mismo, generando la cultura de austeridad en el gasto, control de la inversión y satisfacción de las necesidades propuestas con el uso de los recursos, “reduciendo las asimetrías de información existentes

de manera tal que los ciudadanos queden en capacidad de controlar el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas (art. 40, 103 y 270 CP)” (Corte Constitucional. C-150-15), alcanzando la gerencia del estado mayores niveles de eficiencia (Corte Constitucional T-637/2001).

Todos los aspectos de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia, excepto aquellos que estén sometidos a reserva (defensa, seguridad, entre otros temas), lo cual no obsta para indagar sobre inversiones generales.

Con la participación del ciudadano en el control fiscal se democratiza la gestión pública, en la búsqueda de una optimización de los recursos públicos y la actividad del estado, al dirigirla hacia donde el interés general lo requiere.

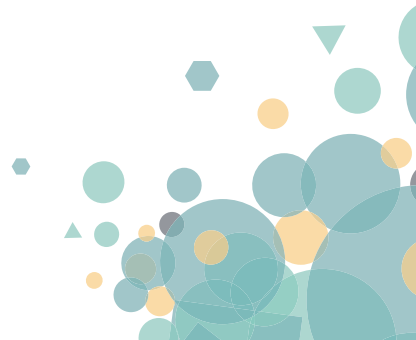
II. ¿Cómo hacer control ciudadano al control fiscal?

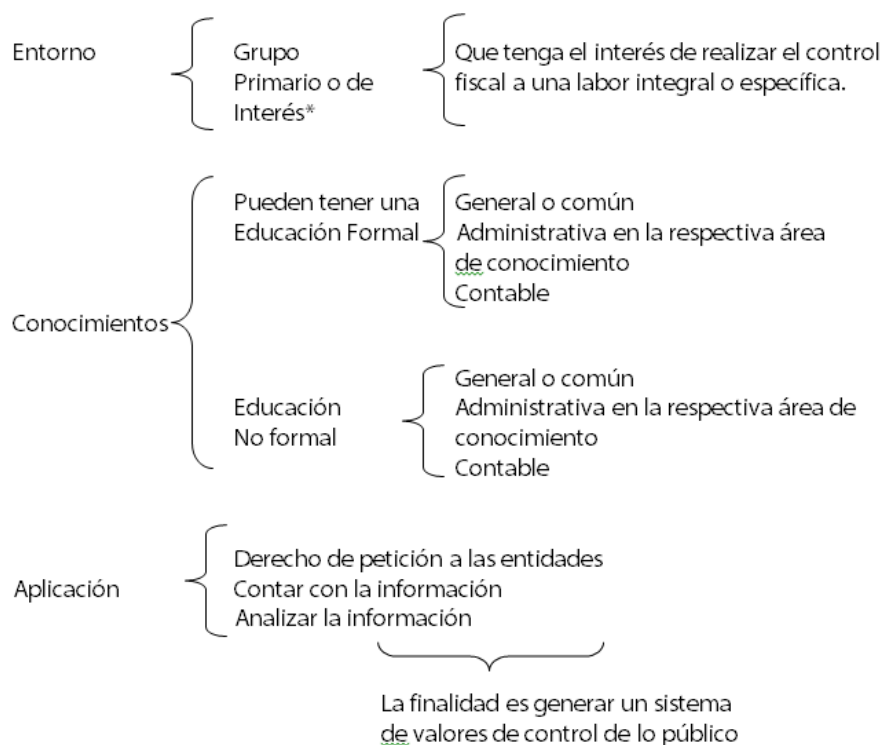
Cuando el entrenador de fútbol está dirigiendo a los futbolistas lo hace para que estos puedan aprovechar mejor la fuerza que tienen, ubicándolos donde mejor funcionen para el equipo, de tal manera que puedan llegar a convertir goles, defenderse y atacar al contrario. Esto mismo hace el ciudadano cuando controla la administración, le dice donde hacer las inversiones públicas para que produzcan más riqueza social, cultural, administrativa, financiera o humana, y además le advierte a los ordenadores del gasto y su equipo como cubrir los espacios para evitar que el otro equipo (la corrupción) le haga goles o le ponga en peligro (Cashin, 1989).

El estado es una gran empresa de satisfacción de lo público y a quien se dirige es igualmente parte ella, por lo tanto todos pueden tomar parte activa en el manejo de lo público y su fiscalización.

Para realizar la actividad de control fiscal no son necesarios otros conocimientos más especiales que la lógica común y el sentir como propio aquello que es de todos. Para realizar un buen proceso auditor desde lo público se debe contar con el interés de los ciudadanos en ejercer el control fiscal a una determinada actividad pública, por ejemplo por programa o una determina obra específica o a una labor integral, como el logro del plan de gobierno en cifras u otras relacionadas.

*El grupo de interés pueden ser asociaciones de vecinos, juntas de acción comunal, cooperativas, corporaciones o fundaciones de interés público, grupos culturales, ecológicos o educativos, etc... :





Contar con el grupo primario basado en el interés común de los ciudadanos, pueden formar parte de los mismos las agremiaciones profesionales nacionales o extranjeras, las organizaciones públicas o privada de veedores así como las instituciones educativas públicas o privadas especializadas en la temática pues se debe contar con el conocimiento especial en el área en que se va a realizar el control fiscal en específico, por ejemplo si se trata de una empresa petrolera que quien solicite la información conozca del sector y que pueda comprender el manejo contable y financiero de la organización.

Por lo tanto es importante contar con un equipo asesor que le permita al ciudadano o al grupo de ciudadanos retroalimentar la labor de auditoría que está realizando el grupo primario en la auditoria determinada.

- El grupo primario debe realizar un control, revisión y evaluación de los trabajos realizados para auditar.

- El grupo de interés debe tener relaciones cercanas de comunicación (Cashin, 1989).



En este sentido desde la Asamblea Nacional Constituyente se promovió la participación en el control Fiscal en dos aspectos, primero desde la veeduría a la gestión fiscal, abriendo espacios a la gestión de los ciudadanos plasmada en el artículo 270 constitucional en la que se determinó que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.” y mediante la contratación de servicios especializados de auditoría en empresas privadas (Ochoa Díaz, . Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. , 2003) sin dejar de lado el acompañamiento de entidades sin ánimo de lucro o las instituciones educativas mediante los consultorios contables o económicos.

Por lo tanto lo más aconsejable es que la ciudadanía se organice en cada localidad, municipio, departamento y a nivel nacional para hacer una verdadera gestión al presupuesto e inversión de los recursos públicos identificando los puntos críticos de inversión de acuerdo a los intereses locales de desarrollo (Contraloría General, 2018), con esto se aumenta la confianza de los ciudadanos en el control fiscal, que tiende a debilitarse cuando se ubica en solo algunas instituciones²⁶.

²⁶ Para ORDOÑEZ es “ampliamente conocido que existe una falta de confianza en el Control Fiscal, que se apoya por un lado en sus propias deficiencias, y por otro, en una apreciación





III. ¿Qué no es fiscalizar?

Fiscalizar no es solo sancionar o cuidar, es igualmente proponer acciones de mejora para que los procesos de asignación, aplicación e inversión de lo público sea eficaz, y esto no solo aplicado a los recursos en efectivo o a los contratos, también a la operación misma del estado, con los servidores públicos y los bienes públicos.

Fiscalizar no es co administrar, pues cuando esto se ha hecho se confunde quien ejecuta y quién vigila, complicando la inversión y aumentando el riesgo de retardar la misma.

La fiscalización no busca identificar actos corruptos, pues lo ideal es que lo público se invierta de forma adecuada y efectiva, la expectativa es verificar los órdenes de inversión y cuando se realicen hallazgos, verificar a que se debe la tergiversación de las cuentas, pues no toda eventualidad es un acto corrupto penal o disciplinario, puede ser un reporte equivocado o la necesidad de invertir los recursos del estado en algo que realmente sea clave para el desarrollo social, educativo, económico o cultural (Ortiz Ospino, Cultura y Desarrollo. Cuenta Satelite de la Cultura, 2014).

Por lo tanto se fiscaliza para lograr alcanzar la igualdad en la distribución de los recursos del estado, pues el estado es fuente de riqueza mediante la asignación de recursos, licencias, concesiones, cargos, empleos, a

de la comunidad sobre el papel que han cumplido los órganos del sistema de control fiscal a lo largo del desarrollo histórico del país". (Ordoñez Vasquez, 2005)

ciertas personas o empresas, pues el estado no podría dar para todo, justificándose esta selección – desigual -, siempre que la misma produzca beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls, 2006, pág. 27).

De esta manera es necesario enfocar el Control Fiscal más en la efectividad en la inversión de los recursos²⁷, que solo en lo que se pierde por efecto de la corrupción, que siendo grave representa solo una parte de los recursos.

IV. Conclusiones.

El control ciudadano es uno de los más relevantes en el actual desarrollo de la democracia, tanto por el alto nivel de respuesta del estado a las peticiones (derecho de petición, acciones de cumplimiento) como por la aplicación de los medios de comunicación masivos como el internet (twitter, facebook, WhatSap, Correo Electrónico, entre otros), televisión y radio mediante los cuales el ciudadano puede denunciar todo aquello que considera errado o le afecta.

Y aunque la denuncia aplica como un medio idóneo de control, la ciudadanía puede llegar a realizar un control real a la gestión pública mediante la fiscalización del manejo de los recursos del estado, que no se limitan al dinero efectivo, sino al uso de los medios (edificios, maquinaria, empresas, fincas, campos etc ...) y de los servidores públicos, de tal forma que a más de identificar desfalcos al estado, optimicen la inversión pública y la satisfacción del interés de todos los ciudadanos²⁸.

La organización de la ciudadanía para fiscalizar las entidades públicas y los privados que manejan recursos públicos apoya de manera idónea el control ejercido desde la Contraloría General de la Nación y las Contralorías Departamentales y Municipales a la gestión directa, y a estas mediante la vigilancia de la Auditoría General de la República.

V. Referencias Bibliográficas

Cashin, J. A. (1989). *Manual de Auditoria*. Filadelfia: Biblioteca Master Centrum.

²⁷ Por ejemplo se deben evitar las obras inconclusas “manada de elefantes blancos” en varias regiones del país. (Maya Villazon, 2018)

²⁸ No solo se ejercita un control social mediante las manifestaciones en el espacio público, que como bien lo afirma GONZALEZ ZAPATA, “no es solo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación. El acceso al espacio público significa concretamente que las y los organizadores y las y los manifestantes deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sea estáticas o en movimiento.” (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – FCSPP, 2008).



Contraloría General, d. l. (09 de 08 de 2018). *Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/contraloria-delegada>

Corte Constitucional T-637/2001 .

Corte Constitucional SU-1122/2001.

Corte Constitucional. C-150-15.

Corte Constitucional. C-643/2000 .

Corte Constitucional. Sentencia C-150/15.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – FCSPP. (2008). *El derecho a la protesta social*. Bogotá: Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – FCSPP.

Maya Villazon, E. (9 de Agosto de 2018). Contraloría advierte corrupción en recursos del Gasto Público Social. (R. S.-R. Económica, Entrevistador)

Ochoa Díaz, H. &. (2003). . Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. . *Estudios gerenciales*, 13-42.

Ordoñez Vasquez, T. (2005). Colombia: Impunidad en materia Fiscal. La historia de Fortunato Corrupto. *Sínderesis No. 8*, 73 - 84.

Ortiz Ospino, L. P. (2008). *Eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución del presupuesto cultural*. Bogotá: Auditoría General de la República.

Ortiz Ospino, L. P. (2014). *Cultura y Desarrollo. Cuenta Satelite de la Cultura*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

