

**Análisis del impacto fiscal en Colombia por falta del control preventivo y proactivo  
por parte de la Contraloría General de la República durante los últimos cinco años**

**Ángela Fabiola Pacheco Amorocho, Karen Tatiana Rivera Orozco**

**Trabajo de grado para optar el título de revisor fiscal**

**Director**

**Sandra Marcela Espitia González**

**Magister en gestión de la tecnología educativa**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**Ciencias económicas y administrativas**

**Revisoría fiscal y auditoría externa**

**2022**

### **Dedicatoria**

Este proyecto se lo dedico primeramente a Dios a quien encomiendo siempre todo lo que hago en mi vida, en segundo lugar, a mis padres Jairo Rivera Cala (Q.E.P.D) quien con su amor estuvo siempre en mi camino de vida apoyándome, guiándome e impulsándome a ser cada vez mejor y con su experticia de vida me enseñó a no rendirme y luchar siempre por mis objetivos, enriqueciéndome con todo su conocimiento; a Ruth Orozco Martínez quien con su amor de madre ha estado conmigo ayudándome a escalar y a superar cada obstáculo, sacando la mejor versión de mí, sus enseñanzas me han guiado a tomar los caminos correctos; por eso a mis padres les agradezco por su amor y apoyo incondicional para verme triunfar y formar a la mujer que soy hoy en día. A mi pareja quiero agradecer por estar conmigo y apoyarme incansablemente en cada etapa y proceso de mi vida y a todas aquellas personas que también hacen parte de mi familia gracias, por hacer parte de este maravilloso proceso porque nadie llega solo a la cima, son muchas las personas que caminan con nosotros y nos ayudan a cruzar la línea de meta.

Karen Tatiana Rivera Orozco

Un logro más dedicado primero a Dios por seguir guiando mis pasos y dándome su bendición en las decisiones que he tomado a lo largo de mi vida, a mis padres Daniel y Maria que son mi ejemplo a seguir y mi mayor motivación para seguir cumpliendo mis sueños, para seguir apostándole al conocimiento y la especialización en mi carrera, porque siempre han sido mis mayores creyentes. A mi pareja Diego quien ha sido el mayor acompañante en esta aventura, por estar ahí siempre, por su apoyo y amor que fueron fundamentales para desarrollar este proyecto, incluyendo a mi gato Cerati (QEPD) a quien también le dedico este logro, por su compañía en cada una de las clases y su apoyo emocional en los días de más cansancio. Y a quienes con su apoyo de una u otra forma me motivan para seguir sumando títulos y logros de manera personal y profesional, es gratificante ver que los esfuerzos me sigan haciendo la persona que soy.

Ángela Fabiola Pacheco Amorocho

### **Agradecimientos**

Agradezco a todas y cada una de las personas que me acompañaron en el desarrollo del presente proyecto de investigación con el fin de generar un impacto positivo y de mejoramiento en la sociedad frente al tema aquí expuesto. Así mismo, mis agradecimientos a cada docente e instructor que me guiaron y me transmitieron sus conocimientos para formarme como profesional íntegra para poder desempeñar mi profesión con objetividad y ética profesional.

Karen Tatiana Rivera Orozco

Este nuevo logro se lo agradezco a Dios por seguirme brindando la oportunidad de vivir, de aprender y seguir formándome a pesar lo difícil que han resultado los últimos años, a mis Padres que son el motor y el apoyo de los sueños que decido emprender, a mi pareja por su apoyo incondicional y compañía, y por último a todos los docentes y profesionales que de una u otra manera se sumaron a este nuevo logro alcanzado.

Angela Fabiola Pacheco Amorocho

## Contenido

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	13
1. Análisis del impacto fiscal en Colombia por falta del control preventivo y proactivo por parte de la Contraloría General de la República durante los últimos cinco años .....	14
1.1 Planteamiento del problema .....	14
1.2 Justificación .....	18
1.3 Objetivos.....	20
<i>1.3.1 Objetivo general</i> .....	20
<i>1.3.2 Objetivos específicos</i> .....	20
1.4 Alcance .....	21
2. Marco referencial .....	21
2.1 Marco histórico.....	21
2.2 Marco geográfico Santander.....	24
2.3 Situación geográfica .....	25
2.4 Limites .....	25
2.5 Marco legal .....	26
3. Método .....	26
4. Resultados.....	27
4.1 Antecedentes jurídicos del control fiscal en Colombia .....	31
4.2 El control fiscal en la colonia y la independencia .....	32
<i>4.2.1 La colonia</i> .....	32
<i>4.2.2 La independencia</i> .....	34

4.2.3 <i>El control fiscal en el siglo XX</i> .....	36
4.2.4 <i>Control fiscal existente y el establecido en la Constitución Política de 1991</i> .....	39
4.3 Resultados del control fiscal.....	61
4.3.1 <i>Relación de hallazgos</i> .....	61
4.4 La Actualidad del Control Fiscal.....	65
5. Conclusiones .....	67
6. Recomendaciones .....	69
Referencias.....	70

**Lista de Tablas**

<b>Tabla 1.</b> <i>Descripción limitación geográfica proyecto de investigación .....</i>	24
<b>Tabla 2.</b> <i>Cifras en millones de pesos por corrupción .....</i>	65
<b>Tabla 3.</b> <i>Cifras en millones de pesos por casos de corrupción de entidades en Colombia.....</i>	66

**Lista de Figuras**

<b>Figura 1.</b> <i>Línea de tiempo Contraloría General de la República</i> .....	22
<b>Figura 2.</b> <i>Limitación Santander proyecto de investigación</i> .....	24
<b>Figura 3.</b> <i>límites geográficos de Santander</i> .....	25
<b>Figura 4.</b> <i>Lista de países más corruptos del mundo</i> .....	31
<b>Figura 5.</b> <i>Causas y efectos del impacto fiscal de la CGR</i> .....	51
<b>Figura 6.</b> <i>Número de procesos de responsabilidad fiscal en trámite 2020-2021</i> .....	62
<b>Figura 7.</b> <i>Total de resarcimiento al patrimonio público en millones de pesos</i> .....	62
<b>Figura 8.</b> <i>Cuantía de resarcimientos por dependencia en millones de pesos</i> .....	63
<b>Figura 9.</b> <i>Cuantías reportadas incluidas en el boletín fiscal cifras en millones de pesos</i> .....	64
<b>Figura 10.</b> <i>Percepción de corrupción por instituciones públicas en Colombia</i> .....	65

## Resumen

En Colombia durante años se ha buscado la forma de crecer como sociedad y como país, mediante el mejoramiento de la calidad de vida, comercio, empleo, entre otras; pero siempre tenemos en nosotros la pregunta ¿Por qué no avanzamos? y la respuesta es muy fácil, durante décadas el manejo de los recursos económicos se ha desviado de manera nefasta afectándonos cada vez más con el paso de cada uno de nuestros mandatarios.

Es por esto, que mediante el siguiente Proyecto de Investigación realizado para la modalidad de grado de la especialización en Revisoría Fiscal y Auditoría Externa de la Universidad Santo Tomas de Aquino, fue necesario poner en práctica todos los conocimientos previos y demás adquiridos durante el periodo académico en el cual éste fue desarrollado para el estudio y análisis a una de las instituciones más significativas dentro la problemática encontrada, siendo la Contraloría General de la Republica -CGR- el objeto de estudio, para determinar el impacto fiscal proporcionado por los manejos de recursos públicos por parte de diversas entidades de acuerdo con el control interno realizado y ejecutado por parte de la entidad encargada de la vigilancia del buen manejo de los recursos, para que la sociedad pueda verse afectada lo menos posible debido a los altos índices de corrupción que tanto dejan que desear en nuestro país.

*Palabras Clave: Control, preventivo, posterior, CGR, impacto fiscal.*

### **Abstract**

For years Colombia has sought a way to grow as a society and as a country, by improving the quality of life, commerce, employment, among others; but we always have in us the question, why don't we move forward? And the answer is very easy. For decades, the management of economic resources has deviated in a disastrous way, affecting us more and more with the passage of each of our leaders.

This is why, through the following Research Project carried out for the degree modality of the specialization in Statutory Auditing and External Auditing of the Santo Tomas de Aquino University, it was necessary to put into practice all the previous knowledge and others acquired during the academic period in which it was developed for the study and analysis of one of the most significant institutions within the problem encountered, being the Comptroller General of the Republic -CGR- the object of study, to determine the fiscal impact provided by the management of public resources by various entities in accordance with the internal control carried out and executed by the entity in charge of overseeing the proper management of resources, so that society can be affected as little as possible due to the high levels of corruption that leave so much to be desired in our country.

*Keywords: Control, preventive, posterior, CGR, fiscal impact.*

## Glosario

*CGR, Contraloría General de la República:* es el máximo órgano de control fiscal del estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas en Colombia.

*Control Fiscal:* es una función pública que ejercerá la CGR, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

*Control Preventivo:* o de “antes”, se enfoca en la supervisión y regulación de los recursos o insumos, con el fin de asegurarse de que cumplen con las normas requeridas para llevar a cabo el proceso de transformación.

*Control Posterior:* los servicios de control posterior son aquellos que se realizan con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales.

*Control Perceptivo:* modalidad de control que permite captar la veracidad, exactitud y calidad de obras, bienes y servicios, entre otros, para comprobar la sinceridad, y correcta realización de las operaciones y se aplica a través de la comprobación.

*Control Selectivo:* el control selectivo se utiliza para resolver problemas donde sea necesario tomar decisiones, es decir, donde se tengan diferentes caminos para llegar a una solución de un determinado problema.

*Contralor:* es la persona encargada de supervisar y asegurar el uso correcto de los recursos de la Nación. Controla los gastos de la administración pública bajo las diferentes entidades que son vigiladas, supervisadas y llamadas a rendir cuentas a la CGR.

*Corrupción:* es un término que generalmente indica el mal uso por parte de un funcionario de su autoridad y los derechos que le confían, así como la autoridad relacionada con este estado oficial, oportunidades, conexiones para beneficio personal, desviación de recursos, malversación de fondos, contrario a la ley y los principios morales.

*Déficit Fiscal:* el concepto de déficit fiscal, déficit presupuestario o déficit público describe la situación en la cual los gastos realizados por el Estado superan a los ingresos no financieros, en un determinado periodo.

*Función Pública:* puede entenderse como el conjunto de la Administración pública, la actividad de los funcionarios o bien de toda la actividad que realiza el Estado en su conjunto.

*Fraude:* es una acción que resulta contraria a la verdad y a la rectitud. El fraude se comete en perjuicio contra otra persona o contra otra organización, ya sea el Estado o una empresa de tipo privado.

*Mejoramiento Continuo:* es un proceso que pretende mejorar los productos, servicios, procesos y desarrollo de una organización sea pública o privada, mediante una actitud general, la cual configura la base para asegurar la estabilización de los circuitos y una continuada detección de errores o áreas de mejora.

## **Introducción**

En Colombia en su artículo 267 de la Constitución Política de 1991, establece que: "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 manejan fondos o bienes de la Nación"., una vez entendido, podemos cuestionarnos si dentro del desarrollo de su función principal por parte de la Contraloría General de la República ¿Está siendo transparente y efectiva en su control fiscal? ¿El control interno de esta entidad es lo suficientemente capaz de proporcionar tranquilidad con los resultados obtenidos?

En base al artículo mencionado anteriormente se pudo encontrar un cambio notable dentro del control fiscal por parte de esta institución -CGR-, pues de acuerdo a esto se modificó el control preventivo que se venía manejando al momento de realizar las auditorias y se pasó al Posterior, reflejando nuevos resultados los cuales son el objeto de estudio por parte de esta investigación realizando un análisis sobre los impactos sociales y económicos que la -CGR- tiene sobre las entidades que vigila e incluso de la nación propia frente al control fiscal y el manejo de los recursos.

## **1. Análisis del impacto fiscal en Colombia por falta del control preventivo y proactivo por parte de la Contraloría General de la República durante los últimos cinco años**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Establece el control sobre los bienes y recursos públicos y su eficacia ha sido una preocupación constante en la historia del país y en la evolución de nuestras instituciones jurídico-administrativas. Para la historia universal el control fiscal comentar el tema del control fiscal ha creado un amplio debate a través de los años, por medio de los estados sin llegar a importar su régimen político o socio económico, generando así diferentes posiciones y argumentos en cuanto a un tema bastante controversial.

De acuerdo con la carta magna de Colombia, en su Constitución Política de 1991 se dio a conocer una nueva orientación que debían comenzar a aplicar los órganos que ejercen el control fiscal en nuestro país, y de esta manera replantear los procedimientos del ejercicio de este. Con un nivel de corrupción visto desde décadas atrás y un manejo de fondos públicos bastante cuestionable de las diferentes instituciones, en 1991 surgió un nuevo modelo de control fiscal lleno de expectativas para el logro y el cumplimiento efectivo de los propósitos de este sistema.

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, podemos tomar la siguiente definición de esta entidad: “La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional”. Siendo este el conocimiento previo dado a los ciudadanos para contextualizarlos en referencia a la entidad que se va a estudiar por medio de nuestra investigación.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del presidente de la República, de una lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base a lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución política y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento de este.

De acuerdo con lo anterior, la función pública del control fiscal en Colombia está a cargo de la Contraloría General de la República, que de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 42 de 2003, se puede decir textualmente y copiado de esta ley: "El Control Fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles".

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 discutió de manera profunda el funcionamiento del control fiscal en el nuevo Estado social de derecho. Este propuso varias modificaciones, la más importante de las cuales fue pasar del control previo y perceptivo al posterior y selectivo.

Como podemos tomar de acuerdo con la Ley 42 de 1993, podemos referenciar el siguiente texto: "El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente ley". Por eso nuestra investigación se profundiza en realizar un análisis, comparación y conclusión en referencia a estos controles posteriores que empezaron a ser aplicados luego de 1991.

Esta institución se dio en el país con el fin de reorganizar las finanzas públicas, las cuales se encontraban envueltas en una profunda crisis producto de la inestabilidad social y económica

generada por las guerras de principios del siglo pasado, por cuanto se recomendó la creación del Departamento de Contraloría, al considerarse y establecer medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. La Contraloría se encargó de ejercer una influencia mayor para asegurar el recaudo de las rentas y de esta manera controlar el producto final que ingresaba a la Tesorería.

Hoy en día, la insatisfacción respecto al funcionamiento de las contralorías de orden nacional, departamental, municipal y distrital y de todo el sistema de control fiscal en general, piden responder a estas exigencias de acuerdo con los cambios mediante acciones necesarias para mejorar la imagen y eficacia de los mismos en todo el territorio colombiano.

La problemática surge por dos motivos, el primero que se debe tener en cuenta es que hay unos actores autónomos e independientes los cuales pueden realizar una duplicidad en el control fiscal de acuerdo con las funciones que ya ejerce la Contraloría, presentándose sobre todo en las entidades territoriales, gobernaciones y alcaldías de los diferentes municipios y/o departamentos del país. Y el segundo problema, es que las Contralorías tanto de los municipios como de los departamentos se han vuelto estructuras políticas, siendo esto un gran foco de corrupción ante los ciudadanos y considerados escampaderos de jefes regionales de la política tradicional. Ese tipo de situaciones en las que se ven involucrados diferentes activistas políticos se deberían evitar al momento de crear una sola Contraloría, siendo esta la que se encargue de la vigilancia de los recursos públicos de todo el territorio.” . (La Nación, 2018, pág. 2)

Muchos de los personajes que se han encargado de ejercer la política en el país no han sido elegidos para cargos públicos o de elección popular de manera correcta, ni se han ubicado en puestos que son verdaderamente importantes como al senado, gobernaciones, o alcaldías.

Adicionalmente a lo anterior, el modelo de control fiscal que fue establecido en la constitución de 1991 en el cual reza textualmente que debe ser: "...administrativo, posterior y selectivo..." no ha cumplido a cabalidad con su función en los entes territoriales ya que su poder de ejecución se ha visto limitado tanto en la vigilancia que ejercen en las diferentes entidades, como en las auditorias que se realizan por parte de sus funcionarios, viéndose afectado el proceso de responsabilidad fiscal en su etapa de juzgamiento y recuperación del patrimonio, todo esto ocurre a causa de la falta de elementos técnicos, capacitación a los encargados de realizar las auditorias y a los puestos ocupados gracias a tener un amigo o padrino político, teniendo en cuenta que la Ley 610 de 2000 cuenta con muchos vacíos en su forma pues impide tomar medidas cautelares para poder enfrentar una responsabilidad fiscal la cual es una función netamente administrativa mas no jurisdiccional.

Por lo tanto, en la situación actual del país donde "la corrupción le cuesta al estado más de 50 billones de pesos anuales. Datos que son suministrados por el mismo Contralor general de la República, podemos observar cómo esta cifra supera con creces las diversas estrategias asignadas por los órganos de control y como si fuera poco las altas cortes de la justicia también se han visto salpicados por grandes y graves escándalos de corrupción, por esto al realizar esta investigación es que podemos tener en cuenta que tan efectivas son las Contralorías a lo largo y ancho del país, estudiando si estas deberían eliminarse, reformarse, reestructurarse o continuar en manos más limpias, puesto que al final solo se tiene un ente superior del control fiscal público constitucional en Colombia.

El control previo manejado por la Contraloría permitía a esta entidad evaluar las condiciones de las instituciones en auditorias iniciales, en las cuales se dejaban recomendaciones y mejoras en cuanto a los procesos revisados, por otro lado, las entidades tenían un tiempo determinado para realizarlas antes de ser visitadas de nuevo y recibir posibles Sanciones.

Con la eliminación de este control, se pasó a realizar auditorías de control para las instituciones de manera posterior a las sanciones aplicadas a las diferentes entidades, realizando las mejoras y recomendaciones luego de haber encontrado los hechos que dieron lugar a lo encontrado por cuanto no se podía realizar ningún tipo de prevención por parte de los encargados, cuando son faltas menores, sin dejar de lado que la Contraloría se encarga de supervisar a todas estas entidades que manejan recursos públicos y que a su vez esta es vigilada por la Auditoría General de la República dando fe que los procesos realizados está conforme a las disposiciones legales de Colombia.

Por lo mencionado anteriormente, este proyecto se basa en el análisis del impacto fiscal sobre los controles realizados por parte de la Contraloría General de la República en las instituciones teniendo como punto de partida como se ejecutaba antes de la modificación de la Constitución Política de Colombia, 1991, con el fin de que se detecten a tiempo las inconsistencias, los errores, los fraudes, haya un lapso para el mejoramiento continuo de las entidades evitando las sanciones futuras dejando así recomendaciones y mejoramientos a los procesos realizados por parte de esta entidad.

## **1.2 Justificación**

Los casos de corrupción que se pueden conocer a diario por parte de las diferentes Instituciones y/o Entidades que manejan recursos públicos en nuestro país, generando una duda razonable sobre si los procesos realizados por parte de la entidad que los vigila en este caso la Contraloría General de la República son los más adecuados y óptimos para ofrecer mejores resultados en cuanto a cómo se están manejando estos recursos, por eso es necesario evaluar el impacto fiscal que se ha tenido en estos últimos cinco años.

Todo esto con el fin de poder ofrecer unas recomendaciones que puedan brindar un mejor manejo de las auditorías realizadas por parte de este ente de Control ante las entidades auditadas generando resultados óptimos, confiables y razonables utilizando el método preventivo.

La corrupción a nivel mundial es conocida por ser el peor fenómeno delictivo, antisocial y degradatorio que cualquier estado puede padecer, sufrir y descubrir que tiene en su aparato administrativo, judicial y político; no solo porque este carcome y destruye el sistema, sino porque los recursos públicos que van a solucionar gran parte de las necesidades básicas de la sociedad terminan en manos de los corruptos inescrupulosos de manera vil, fácil y sin ningún cargo de conciencia. De esto principalmente nace la importancia de un órgano de control como es la Contraloría General de la República pues su función es vigilar la gestión fiscal y los resultados de los municipios y las gobernaciones, de sus establecimientos públicos, departamentos administrativos, empresas industriales y comerciales del estado o por servicios y de cualquier otra entidad creada que maneje recursos públicos dando confianza del buen manejo de los mismos mediante un control fiscal preventivo para así evitar que la corrupción siga causando daños en la economía del país.

Para evaluar este impacto fiscal se utilizarán técnicas investigativas, a partir del análisis de información pública suministrada por parte de la Contraloría General de la República la cual será la base para realizar las respectivas recomendaciones presentadas al finalizar esta investigación, teniendo presente las disposiciones normativas y legales regidas por Colombia, para de esta manera corroborar la información estructurada en este proyecto.

El beneficio del control fiscal Preventivo por parte de la Contraloría el cual busca permitir la estimación del comportamiento de los hallazgos encontrados durante los últimos cinco años mediante las auditorías realizadas a las diferentes entidades vigiladas, generando recomendaciones

que permitan un mejoramiento de los procesos sirviendo como base para implementar un control Preventivo y Proactivo de manera que los resultados obtenidos sean conforme a la finalidad de cada una de las instituciones que son vigiladas por parte de esta entidad en el país.

Por tal motivo, el grupo investigador del programa de Especialización en Revisoría Fiscal y Auditoría Externa de la Universidad Santo Tomas de Aquino, juegan un papel importante en el desarrollo de la investigación, ya que mediante los conocimientos previos durante el presente proyecto investigativo puedan generar las mejores recomendaciones ante el análisis del impacto encontrado por parte del control fiscal y la falta del control preventivo por parte de la Contraloría General de la Republica ante las entidades a las cuales realiza la respectiva vigilancia y control durante los últimos cinco años.

### **1.3 Objetivos**

#### ***1.3.1 Objetivo general***

Analizar del impacto del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Republica ante la falta del control preventivo y proactivo en las auditorías realizadas a las entidades que vigila durante los últimos cinco años.

#### ***1.3.2 Objetivos específicos***

- Identificar los hallazgos más representativos durante los últimos cinco años por parte de la Contraloría General de la Republica a las entidades que vigila.
- Analizar los resultados del control preventivo realizado por parte de la Contraloría antes de la modificación por parte de la Constitución en 1991.

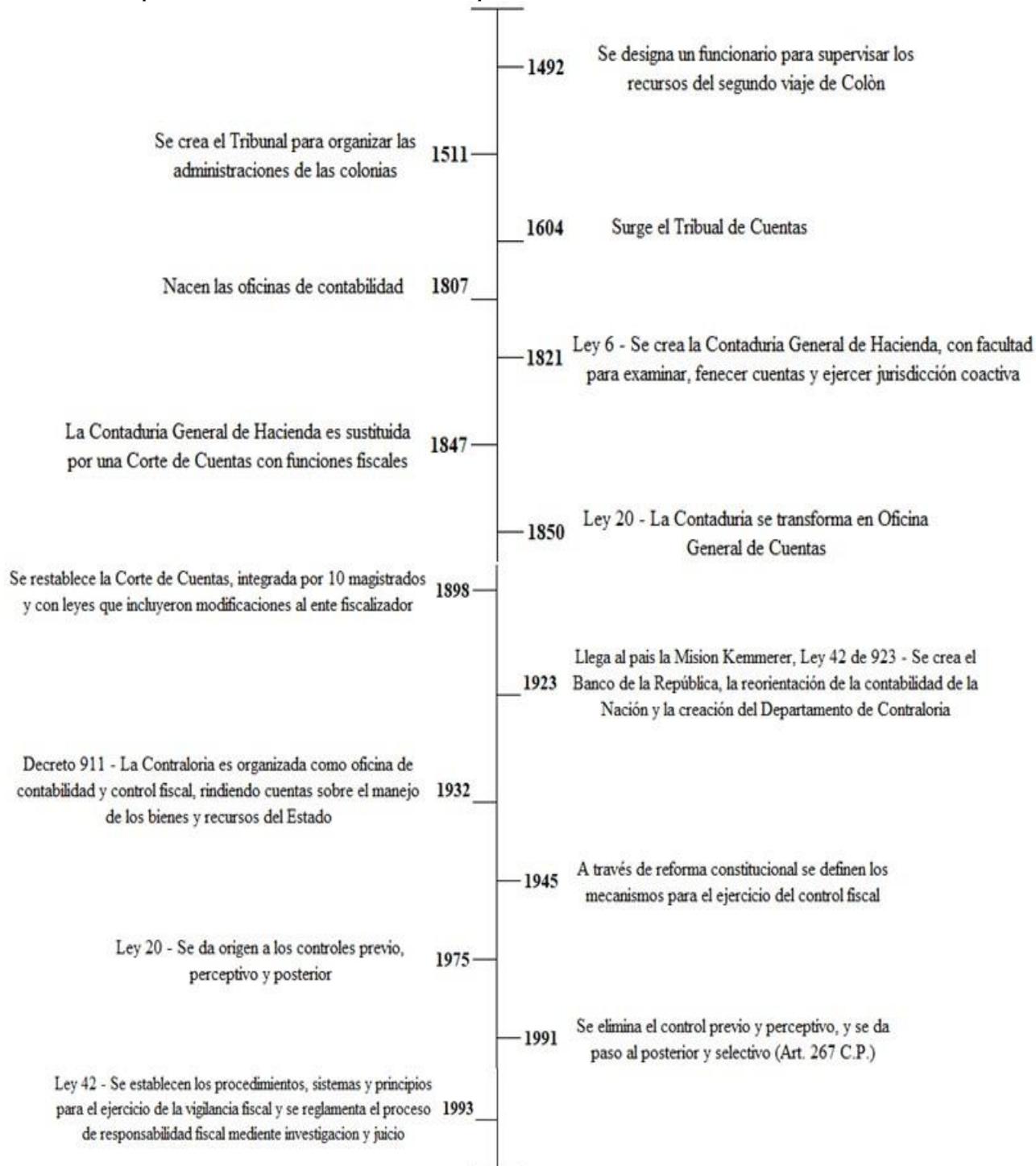
## **1.4 Alcance**

El alcance del presente proyecto pretende realizar un análisis del impacto fiscal que genera de manera social y económica, el Control interno que ejecuta la Contraloría General de la Republica -CGR- a las entidades a las cuales vigila en Colombia, llevando a cabo el estudio de la información real presentada aquí, para brindar una posible solución y mejoramiento continuo en el manejo de los recursos de la nación atribuyendo directamente a la calidad de vida como de funcionarios, entes públicos, sociedad, nación y país.

Este proyecto busca dar a conocer a quienes se interesen, información general de los hallazgos en casos de corrupción que se presentan en las diferentes entidades que vigila la CGR, debido a los malos manejos de los recursos de la Nación, por cuanto se presentan altos índices de pobreza, desigualdad, desempleo y demás factores que podemos observar en la población de nuestro país debido al poco conocimiento que se les da a estas situaciones.

## **2. Marco referencial**

### **2.1 Marco histórico**

**Figura 1.***Línea de tiempo Contraloría General de la República*

*Nota: La línea de tiempo describe los cambios significativos que se presentaron dentro de la CGR con respecto al control previo y perceptivo. Adaptado Historia y Contralores de la (Contraloría General de la Nación, 2019)*

Con la firma del presidente de la República, Pedro Nel Ospina; su ministro del Tesoro, Gabriel Posada, y los presidentes del Senado, Luis de Greiff, y de la Cámara, Ignacio Moreno, el Gobierno Nacional expidió el 19 de julio de 1923, la Ley 42 sobre "Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría". La cual fue considerada una misión, la cual llegó al país para reorganizar las finanzas públicas, envueltas en una profunda crisis producto de la inestabilidad social y económica la cual se generó por las guerras de principios del siglo anterior.

La Misión recomendó la creación del Departamento de Contraloría, con el fin de, establecer los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. Además, se consideró, que la Contraloría podría llegar a ejercer gran influencia para asegurar el recaudo de las rentas a lo largo y ancho de la nación y de esta manera que el producto recolectado ingresara a la Tesorería.

El nuevo Departamento de Contraloría conformado por La Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro, comenzó a funcionar el 1° de septiembre de 1923. El presidente Ospina nombro como primer Contralor General de la República a Eugenio Andrade. La Ley 42 de 1923 atribuyó al Departamento de Contraloría facultades como la de revisar y contar los elementos de propiedad estatal, estampillas, entre otros documentos al poder de empleados públicos.

## 2.2 Marco geográfico Santander

### Limitación Santander proyecto de investigación

#### Figura 2.

*Limitación Santander proyecto de investigación*



*Nota: El mapa geografico muestra la ubicación exacta del Departamento de Santander dentro del territorio Colombiano, la cual sera alcance del presente proyecto. tiene la intencion de ubicar al lector Adaptado Mapa Ubicación Geográfica Departamento de Santander (IGAC, 2019)*

### Descripción limitación geográfica proyecto de investigación

**Tabla 1.** *Descripción limitación geográfica proyecto de investigación*

Santander	
	Lema: ¡Siempre Adelante!
Capital	Bucaramanga
Entidad	Departamento
País	Colombia
Subdivisiones	86 municipios y distrito Barrancabermeja
Superficie	30537 Km <sup>2</sup>
Altitud	1230 m.s.n.m.
Población	2 280 908 Hab <sup>2</sup>
Gentilicio	Santandereana/o

*Nota: La tabla indica los datos más representativos y específicos del Departamento de Santander para conocer su organización territorial. Adaptado: Ubicación de Santander en Colombia (USTA; Gobernacion de Santander, 2014)*

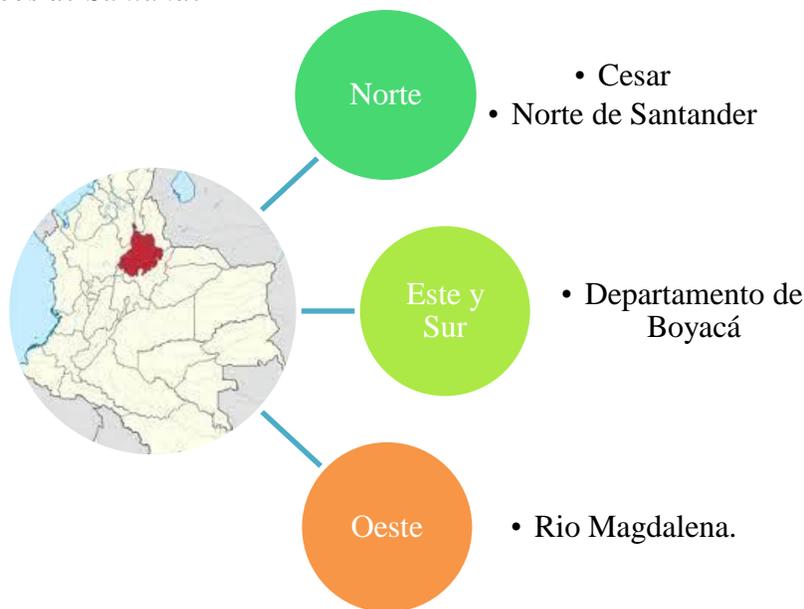
### 2.3 Situación geográfica

Una de las regiones de Colombia con mayor riqueza histórica es el departamento de Santander, este es uno de los treinta y dos departamentos que, junto con Bogotá, Distrito Capital, forman la República de Colombia, el Departamento está situado al noroccidente de la República de Colombia y sus territorios hacen parte de la región andina. Es el sexto departamento por el tamaño de su población, recibe su nombre en alusión al prócer de la independencia de la Nueva Granada Francisco de Paula Santander. El Departamento de Santander representa el 2.68 % del territorio nacional.

### 2.4 Limites

#### Figura 3.

*Límites geográficos de Santander*



*Nota: El grafico muestra los límites geográficos por lo que se compone el Departamento Santander, para conocer su territorio. Adaptado Mapa Ubicación Geográfica Departamento de Santander por el autor basado en la imagen (IGAC, 2019)*

## **2.5 Marco legal**

Ley 20 de 1975, citada textualmente nos da a conocer: “por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y auditoria, el alcance que deben tener el control preventivo y la contabilidad general de la Nación, y se dictan normas sobre estadística”. De allí podemos encontrar y tomar como base las definiciones de control previo, perceptivo y posterior.

Artículo 267, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia (1991), “define el control fiscal como 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 bienes de la Nación”. En este se encuentra fijado el control posterior y el selectivo.

Ley 42 de 1993, establece los mecanismos para garantizar el ejercicio del control fiscal en Colombia.

Acto Legislativo 04 de 2019, contiene los cambios en la normatividad del Sistema de Control Fiscal en Colombia con el objeto de permitirle a la Contraloría General de la República, actuar de manera expedita y a tiempo, en posibles actos de corrupción, logrando que puedan prevenirse.

## **3. Método**

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo analizar el impacto del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Republica a las entidades que el mismo fiscaliza con el fin de evidenciar la falta del control preventivo y proactivo en las auditorías realizadas a las

mismas entidades. La investigación de este proyecto se desarrolló mediante la aplicación de la siguiente metodología:

- **Investigación previa:** permite conocer el estado actual de manejos llevados a cabo por la Contraloría, así se puede profundizar en el diagnóstico y la problemática mediante el estudio de casos particulares, analizando datos individuales obtenidos.
- **Sistematización:** en esta etapa se realizó un análisis de los datos encontrados en la investigación previa, plasmando la teoría a utilizar para realizar el respectivo análisis y de esta manera empezar a construir las conclusiones.
- **Resultados:** en esta etapa luego de tener la información previa, de realizar el respectivo análisis de los datos y su descripción para resolver los objetivos planteados, se registran las conclusiones con referencia al impacto fiscal por la falta de controles por parte de la CGR.
- **Recomendaciones:** finalmente se plasman las posibles soluciones que podrían tener en cuenta estas entidades para ejercer mejores controles y de esta manera dar mejores resultados.

Por lo tanto, la presente investigación mostrara sus resultados con la metodología presentada con el fin de dar a conocer la importancia de un control preventivo por parte de la Contraloría General de la Republica hacia las entidades controladas.

#### **4. Resultados**

Colombia es considerado un Estado social de derecho, el cual se encuentra organizado en forma de República unitaria, descentralizada, el cual cuenta con autonomía de sus entidades territoriales, de una manera democrática, participativa y pluralista, la cual fue fundada en el respeto

de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. La anterior es una Definición de nuestro país que se encuentra consagrada en el artículo 1o. de la Constitución Política de 1991 de la cual emanan unos principios, objetivos y valores consagrados en la Carta Política y para cuya realización es preciso contar con los recursos necesarios, que deben ser administrados con rectitud, eficiencia y eficacia.

Así define el Artículo 2 de la Constitución política de Colombia los deberes principales del Estado Colombiano. Que el Estado en su naturaleza tiene que, tomado del texto: “servir a la comunidad sin importar su posición económica, debe promover la prosperidad general a todos sus ciudadanos y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; al cumplirse estos fines se debe facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; se debe defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Mencionado lo anterior, las autoridades de la República se crearon con el fin de poder proteger a todos los ciudadanos que residan en Colombia, de esta manera asegurando una protección en su vida, su honra, sus bienes, sus creencias, y demás derechos y libertades que se encuentran consagrados, asegurando el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de todos los que formamos parte de este, en todo su territorio.

En el mundo actual, la vida social se ha vuelto un tema de participación para el Estado, buscando la forma de incentivar la producción en los tiempos de crisis y así generando una viabilidad económica en el crecimiento de la misma. Con el fin de salvaguardar a los más vulnerables económica y socialmente, logrando la proporción equitativa de la renta nacional.

Por ende, el Estado debe tener una organización, planificación y ejecución correcta en el modo de establecer los planes de desarrollo y preparar el presupuesto para determinar cómo calcular sus gastos e inversiones. Todo lo anterior se da a conocer el control de la ejecución presupuestaria, el cual tiene dos finalidades, la primera de carácter político, el cual consiste en llevar un control de la debida toma de decisiones de las altas directrices en relación a lo presupuestario y la segunda se basa en lo financiero para evitar malversaciones de los recursos.

Las decisiones que se toman sobre el modelo de control fiscal deben ir relacionadas directamente con la estructura misma del Estado. Colombia es un Estado unitario y descentralizado, lo cual se debe ver reflejado en su proceso de control fiscal; así mismo, se debe determinar el grado de participación de las ramas del poder en el apoyo que estas brindan en la ejecución del control de la gestión fiscal; con la participación de los ciudadanos mediante las herramientas o mecanismo que la Constitución puso a su disposición para la vigilancia de la gestión pública.

Los temas descritos y tratados anteriormente fueron presentes y debatidos en la Asamblea Nacional Constituyente según sus objetivos, que redactó y aprobó la Constitución de 1991. Hoy en día el presente tema vuelve a estar en la mira, con el fin de indagar, analizar y exponer las reformas constitucionales del modelo de control fiscal elegido en el año de 1991.

Es oportuno realizar algunos análisis previos sobre la manera en que se ha venido operando el sistema de control y sus resultados durante los treinta años que han pasado desde que se adoptó la Constitución, con el fin, de poder justificar las recomendaciones dadas en el presente trabajo en relación al tema aquí indagad. Para ello nos basaremos en los análisis e informes anuales del Contralor General de la República y del Auditor General de la República que se encuentran a disposición en la página oficial de la Contraloría General de la Republica [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co).

El control fiscal se podría entender como la vigilancia y el seguimiento que se hace a la manera como los servidores públicos y particulares, que administran o tienen manejo de recursos del Estado, realizan la gestión fiscal, entendiéndose como responsabilidad fiscal a el resultado de las acciones causadas por la reparación del daño y el perjuicio causado a las entidades estatales y a la sociedad en general, por el quebrantamiento de las normas establecidas y como consecuencia de una conducta dolosa y/o culposa de las personas que ejercen estas actividades de gestión fiscal en el país. La responsabilidad fiscal debe servir como mecanismo de ejemplo para evitar o por lo menos disminuir la cantidad que casos que se presentan con estas actuaciones por parte de los servidores públicos a lo largo y ancho del país.

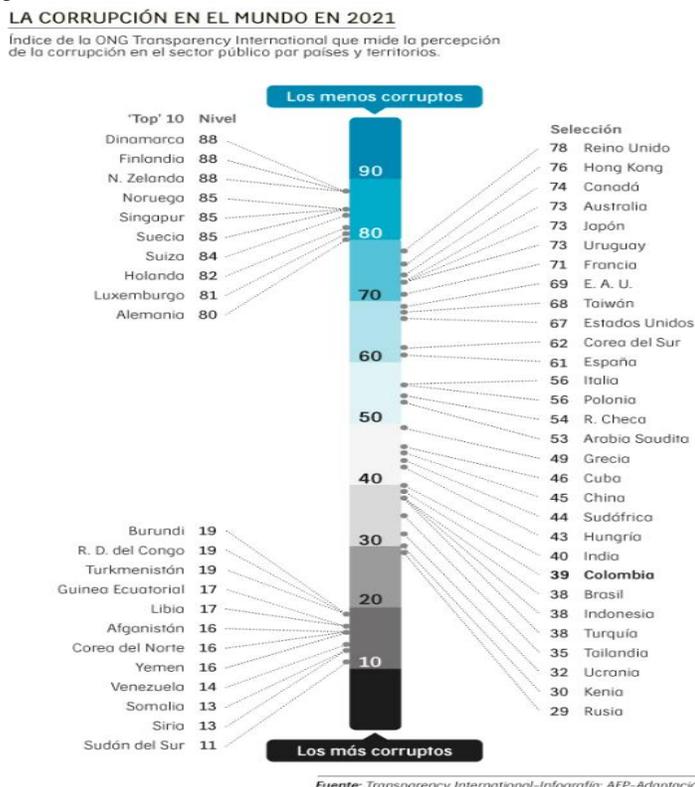
Desde siglos atrás ha existido la necesidad de contar con un organismo que se encargue del control general y que a su vez brinde y aporte mecanismos de eficiencia para determinar y verificar la forma en que aquellos responsables (servidores públicos) llevaba a cabo el manejo y administración de los recursos del Estado. Tanto así que, tiempos atrás a la independencia de Colombia, en la época de la colonia se evidencia que existía un sistema de vigilancia sobre los bienes que poseía la Corona, con respecto de los distintos viajes que se realizaron de colonización. Durante el segundo viaje de Colón, se designó una persona que para que velara por la correcta administración y cuidado de los bienes de la expedición, pues la Corona también era algo desconfiada de Colón y sus acompañantes.

Es por esto que debemos ubicar a nuestro país dentro del contexto mundial de Corrupción, para poder hablar en base a los hechos, acontecimientos, historia y actualidad de como la falta de buenos controles por parte de la Contraloría General de la República podría mejorar esta posición en la que nos encontramos.

### Lista de países más corruptos del mundo

**Figura 4.**

*Lista de países más corruptos del mundo*



Fuente: Transparency International-Infografía: AFP-Adaptación ETCE

*Nota: Grafico que mide el índice de Corrupción del mundo y en el cual se observa la posición de Colombia dentro del mismo. Adaptado: Transparencia Internacional – Infografía y Adaptación ETCE (ONG, 2021)*

### 4.1 Antecedentes jurídicos del control fiscal en Colombia

Se dan a conocer los acontecimientos que antecedieron el estado jurídico actual de la función del control fiscal en Colombia, teniendo en cuenta que, para entonces, el concepto de control fiscal hoy en día era desconocido, sus funciones se limitaban exclusivamente al control y supervisión de los bienes de la corona y de la República, pero en aquella época, no se contaban con los recursos suficientes y adecuados que le permitieran al encargado en ese entonces evaluar con certeza la eficacia y eficiencia de su inversión, por lo tanto, el registro de ingresos y salidas era su principal función.

El control de los bienes y valores del Estado tienen consigo un valor agregado por su antigüedad como lo tiene la primera organización política de la sociedad. Pero el acontecimiento fundamental dentro de este ámbito y el cual hizo parte del origen a la palabra control, se dio en el año 1319 cuando el Rey de Francia Felipe V creó una Cámara de Cuentas concebida de poderes administrativos y jurisdiccionales para el control de los negocios financieros de la Corona.

Teniendo en cuenta algunos estudios realizados, documentos de investigaciones, libros de historia como lo es el libro de Colombia y junto algunos tratadistas como Younes (1995), Gómez (2014), Quintero y Quintero (2018) y Malagón (2004), se presenta a continuación una descripción de los momentos más significativos de los antecedentes jurídicos del control fiscal. Citado por (Téllez, 2020)

## **4.2 El control fiscal en la colonia y la independencia**

### ***4.2.1 La colonia***

Basta con mencionar un lapso de tiempo, año 1509 – abril de 1550 para poder entrarnos en la época de la Colonia, conquista, línea de tiempo que iremos describiendo junto a sus acontecimientos. Bajo el dominio de los españoles, quienes denominaron una forma del manejo, el control de los bienes y fondos públicos de la entonces época y quienes con el pasar de los años trascendieron la práctica del mecanismo de control y supervisión que actualmente se aplica en nuestro país. En aquel periodo llegaron a nuestro territorio instituciones como lo fueron el Lugarteniente y los Contadores Mayores de Castilla.

[...] cuando los reyes de España dispusieron que un funcionario acompañara los viajes exploratorios; es justo ahí cuando surge la figura del en aquel momento Lugarteniente o los

Contadores Mayores de Castilla. Función que luego se institucionaliza como la de aquel quien era responsable por fiscalizar los ingresos y egresos de la Corona en las expediciones al nuevo mundo. (Younes, 1995, pág. 24).

En el año de 1524 se crea el Real y Supremo Consejo de Indias, como el principal órgano regulador de las actividades políticas, administrativas y jurídicas de las Indias en esa época, el cual ejercía las funciones administrativas, judiciales y legislativas; además de asesorar al Rey con los asuntos correspondientes, también se encargaban de investigar a los altos funcionarios que deseaban hacer parte del gobierno. Ya para 1550, aparece la primera Institución de Control Fiscal, la Real Audiencia de Santafé de Bogotá, y dentro de sus funciones una de sus principales se encargaba de vigilar a los alcaldes y regidores mediante auditores que visitaban los territorios. En la segunda época de la Colonia la cual se dio a partir del año 1550 al 1810, y dentro de esta línea de tiempo exactamente en el año de 1593, se instituyen los Oficiales Reales, con funciones determinada como la inspección de bienes, rentas reales y la fiscalización de tesoros. Recopilación de Tellez, (2020)

En los años 1605-1606, se situó el tribunal de Contadores de Cuentas conocida también como Contaduría Mayor, fue creada como una institución de vigilancia fiscal, su objetivo era organizar el manejo de las finanzas en el Nuevo Reino de Granada, a través del examen, enjuiciamiento y sanción de quienes tuvieran bajo su responsabilidad dicho manejo de los recursos y no lo llevaban a cabo responsablemente; con revisiones anuales y revisión final cada tres años. Los juicios de cuentas se manejaban en primera y segunda instancia, dichos juicios se iniciaban con un auto proferido por el Tribunal en el que se ordenaba la presentación de las cuentas del año anterior, los cuales se examinaban desde un punto de vista numérico y normativo. En 1784, se dio

la orden de llevar las cuentas por partida doble en tres libros denominados manual, caja y mayor el cual no fue puesto en aplicación en dicho momento. (Pinzón, 2004).

#### ***4.2.2 La independencia***

En el tiempo de la independencia, en el año 1819, se creó el Tribunal Superior de Cuentas, encargado de la aplicación de la Ley principal contra los funcionarios de hacienda, el cual acogió medidas bastante drásticas como lo fue la pena de muerte por la malversación o defraudación del tesoro de la Nación, tal como lo dice Gómez (2014), en consideración al principio liberal que dice: “los bienes que conforman la hacienda pública son patrimonio de todos los ciudadanos y en consecuencia les compete el derecho de vigilar el manejo que de ellos se haga”.

Durante la vigencia de la Gran Colombia, frente a una difícil situación fiscal, como resultado del proceso de independencia, en 1821, la cual, con la Ley 51 dio origen a la Contaduría General de Hacienda, como reemplazo de los Tribunales de Cuentas; imputando jurisdicción coactiva contra los tesoreros o administradores a causa de los resultados del examen de la cuentas e informes rendidos y la obligación de quienes hayan manejado caudales públicos o alguna renta pública de entregar las cuentas comprobadas. En el año de 1824, mediante la Ley 197 se suprime la Contaduría General de Hacienda y da paso a la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales, con funciones específicas de recolectar las normas directamente relacionadas con el manejo de la Hacienda Pública y la unificación de criterios para rendir las cuentas; así se crearon las Contralorías Departamentales con funciones precisas.

Con la Ley 736 de 1832, se revive la Contaduría General de Hacienda anexo del nivel ejecutivo, con funciones de examen, observación y cumplimiento de las cuentas anuales de quienes tenían a cargo el manejo de bienes públicos; promulgada la Ley 1259 de 1840, se reglamentó en

detalle el juicio de cuentas, de obligatorio cumplimiento por parte de quienes manipulaban los bienes del Estado; se otorgaban oportunidades de discutir los resultados de la revisión y se concluía con el fenecimiento o no de la cuenta y se otorgaban cargos con el reintegro inmediato de los recursos malversados. Tellez, (2020)

En el año 1847, se crea la Corte de Cuentas, el cual se conformada por las personas que el ejecutivo nombraba, el cual tenía como función el análisis, glosa y fenecimiento en primera instancia de las cuentas de quienes tenían como función y responsabilidad el manejo del tesoro. Procedía de oficio o por denuncia y tenía definido el procedimiento para el examen en cabeza del juez mayor y la segunda instancia se realizaba ante la Corte mediante apelación. Para el año de 1858 mediante la Ley 2440, se dispuso que las funciones de la Corte de Cuentas fueron reubicadas a un nuevo órgano, a la Oficina General de Cuentas, en la cual sus miembros eran nombrados por el legislativo por mayoría absoluta dadas las circunstancias que se habían presentado. Mediante esta norma se reguló el Juicio de Cuentas, en primera instancia la información solo la conocía el contador y en segunda instancia se daba a conocer a la Oficina General de Cuentas.

Ley 106 de 1873, tuvo su función en esa época como un código fiscal al recopilar información sobre la legislación anterior haciendo referencia al tema de hacienda; sostuvo la Oficina General de Cuentas como el principal ente de fiscalización; incluyó a los responsables del manejo de los fondos públicos, los cuales estaban a su vez obligados a rendir cuenta; por otro lado, determino el juicio de cuentas como la disciplina de reglas para averiguar si los garantes del erario habían sido exactos con el cumplimiento de su deber en la recaudación de las rentas, formación, rendición, comprobación de sus cuentas y reguló una tercera instancia contra el fallo de la sala de apelación de la Oficina General de Cuentas, instaurando otro recurso de apelación ante la Corte

Suprema Federal. Por último, con la Ley 36 del año 1898, se reactivó la Corte de Cuentas, consolidada en buen número de integrantes y elegidos por el Congreso.

Durante la época de la Colonia y la Independencia, por Ley se crearon organismos para desempeñar un control en los bienes y fondos públicos, los cuales no contaban con una independencia para poder desarrollar dicha labor, sus análisis eran de forma numérico legales y los juicios de responsabilidad gozaban del derecho a la contradicción, llegando inclusive al punto de tener tres instancias frente a las decisiones por la malversación de fondos. Así mismo, se generó un interés por regular y controlar la responsabilidad de aquellos que manejaban los bienes y fondos públicos, definiendo y divulgando las consecuencias que podrían tener de los resultados de sus malas actuaciones, las cuales eran bastante severas.

#### ***4.2.3 El control fiscal en el siglo XX***

Gracias al avance a la que ha llevado la globalización a la tecnología, esta ha podido brindar herramientas útiles y sencillas; se realizó la revisión normativa apoyado en las bases de datos legislativas del Congreso de la República, como repositorios de las fuentes primarias para examinar los cambios jurídicos que se generaron en el Control Fiscal.

En la gobernanza de Rafael Reyes, la Asamblea Nacional Constituyente y legislativa, expidió en el año de 1905, la primera ley conexas al control fiscal, la Ley 61, normatividad que dio comienzo a la figura del Administrador General de Hacienda, cuya función se centró en la manera estricta y específica de dirigir y controlar los recaudos y todo el manejo en general de la hacienda pública; durante este tiempo también se mantuvo vigente la Corte de Cuentas, la cual conservó los oficios de investigación y cumplimiento de las cuentas rendidas por el Administrador General de Hacienda y de todos los que recibían recursos públicos para su adecuado manejo; también se

creó la Sección de Cuentas dependiente del Administrador General de Hacienda, quien fue la persona encargada de conocer en primera instancia el examen y fenecimiento de las cuentas mensuales de los administradores subalternos. Tellez, (2020)

Con la Ley 110 de 1912, se le dio a la Corte de Cuentas un grado de fortalecimiento, en relación al número de sus integrantes por quien este se conformada; se instauró que la responsabilidad que se encarga por el juicio de cuentas era netamente de carácter civil o pecuniaria completamente diferente de la responsabilidad penal; se definió que el objetivo principal del juicio de cuentas era “poner a cubierto al Tesoro Nacional de toda omisión en la percepción de los ingresos y de toda erogación ilegal.” Por otro lado, se estableció la competencia para las instancias de los recursos. Mediante la expedición de la Ley 36 de 1918, se vigoriza la Corte de cuentas aumentando así el número de sus integrantes, conformándose con trece, los cuales fueron nombrados seis por el Senado y siete por la Cámara de Representantes durante un periodo de cuatro años.

Para el año de 1923, se crea un área de reconocimiento de la función del control fiscal, esto como resultado a las recomendaciones dadas por la Misión Kemmerer liderada por el economista y doctor en filosofía Walter Kemmerer, las cuales fueron concretadas en la Ley 42 del mismo año aquí en mención, por medio de la cual se restablece la contabilidad oficial y se crea el Departamento de Contraloría, independiente a los restantes Departamentos Administrativos, dirigido por un Contralor General elegido por el poder ejecutivo y certificado por la Cámara de Representantes por un periodo de cuatro años, brindándole la facultad de poder comprender y estudiar los asuntos relacionados con el examen, glose y fenecimiento de cuentas, para disponer de los métodos de contabilidad y poder llevar a cabo y presentar los informes financieros, así mismo, como los procedimientos para la rendición de cuentas. Se crea el control previo,

estableciéndose la presentación del recurso de apelación ante el Consejo de Estado por las decisiones tomadas dentro de sus facultades por el Contralor General; mediante la Ley 109 de 1923 se acredita al Consejo de Estado para revisar las apelaciones contra las decisiones del Contralor General y con el Acuerdo 012 de 1924 se reglamenta el procedimiento pertinente. En el año 1932, por medio del decreto legislativo 911, se establece la Oficina de Contabilidad y Control Fiscal.

La Contraloría General de la República es ascendida a un rango constitucional, gracias a la misma reforma constitucional de 1945, estableciéndole la responsabilidad de la vigilancia fiscal y la competencia para revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario y pasar el periodo del Contralor de cuatro a dos años, elegido por la Cámara de Representantes. En 1946, mediante la Ley 56, se define al Contralor como la figura Suprema de Autoridad Fiscal, otorgándole exclusiva jurisdicción para la gestión y la toma de decisiones por medio de fallos definitivos de todos y cada uno de los juicios contra los responsables del análisis y cálculo de sus cuentas. En el año de 1968, la reforma se amplió a un periodo de cuatro años para el Contralor. (Molina, 2017)

Tomando textualmente de la Ley 20 de 1975, citamos: “Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones”, el cual fue derogado por el artículo 110 de la ley 42 de 1993, en el que se incluyen cambios importantes en la función del Control Fiscal, como son el aumento del personal que conforman la Contraloría; y se unifica la normatividad sobre los sistemas y procedimientos aplicados por la entidad para el desarrollo del control fiscal e incorpora la obligación de garantizar que la vigilancia, la conservación y el adecuado rendimiento de los bienes y fondos públicos se den de manera controlada; y así mismo, se consolida la aplicación del control previo, perceptivo y posterior como investigación diaria el

cual abarca dicho control a empresas industriales y comerciales del Estado, economía mixta, entidades de crédito, compañías de seguro, almacenes generales de depósito y entidades financieras públicas; para el año de 1976 mediante el decreto 925, se definieron las formas del control (previo, perceptivo y posterior), lo que le brindo la facultad al Contralor en su momento, de reglamentar una resolución para todos los procesos y procedimientos para dar cumplimiento con el análisis, glose y fenecimiento y el juicio de cuenta.

#### ***4.2.4 Control fiscal existente y el establecido en la Constitución Política de 1991***

Los cambios que se le imputaron al control fiscal, se originaron con el paso un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, al deterioro institucional por el que atravesaba el control fiscal a causa de la ineficacia e ineficiencia supuestamente de la ejecución del control previo, perceptivo y posterior vigentes en la época de 1991 con el objetivo de garantizar la conservación y el uso adecuado y correcto de los bienes que conforman el patrimonio público; además de la marcada politización histórica que convergió en excesiva burocracia junto con la corrupción por parte de la coadministración del Ente de Control Fiscal, que presuntamente limitaba el accionar de los responsables del manejo del erario público por los procedimientos concretos en la Ley y en los manuales del fiscalizador.

En la vigencia de las funciones de la Asamblea Nacional Constituyente, existieron varias iniciativas de reforma y cambio al Control Fiscal presentadas por los constituyentes, las cuales algunas de ellas fueron: la entrega de la vigilancia fiscal a empresas privadas bajo la supervisión de la Contraloría General de la República; cambiar la forma de realizar el Control Fiscal, en el cual se pasa del posterior y selectivo; a establecer sistemas de control de resultados los cuales a partir de la evaluación de los Planes de Desarrollo puedan permitir que el control fiscal se haga mediante

una Corte de Cuentas; y de esta forma transferir la vigilancia fiscal a la Fiscalía General de la Nación; Constituir una Corte de Cuenta simultánea con la Contraloría General de la República, elegida por el Senado, como instancia de apelación para revisar los actos expedidos por el Contralor General de la República y los contralores territoriales; y la creación de un Tribunal Supremo de Cuentas, entre otras.

Así mismo, la Asamblea Nacional Constituyente con todos los argumentos, fundamentos y la exposición de motivos, acogió y consolidó la mayoría de las propuestas hechas en un mismo documento final, el cual dio paso a los artículos 267, 268, 272 y 274 de la Constitución Política, los cuales enfatizan los cambios más significativos que le permitirían al Control Fiscal estar preparado y capacitado para responder a las diferentes situaciones que demandan un mayor servicio de manera oportuna en su puesta en marcha de la Constitución. Así, es como se le otorga el carácter de función pública autónoma al Control Fiscal, especializado en cabeza de la Contraloría General de la República, para lo cual se crea un sistema especial de carrera administrativa para la vinculación de su personal; el control pasa de ser numérico legal, a un control fundado en los principios de la eficacia, eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales como parámetros para evaluar los resultados en el uso de los recursos públicos; elimina la forma de realizar el control previo, perceptivo y posterior y pasa a la forma de control posterior y selectivo, con el juicio en la evaluación de indicadores de gestión y resultados de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo y Planes Estratégicos de las entidades y del gobierno nacional, territorial y local; también, se instauró la posibilidad de contratar a particulares para que desarrollen vigilancia fiscal seleccionadas por un concurso público de méritos previo concepto del Consejo de Estado; define el alcance de la vigilancia de la gestión fiscal basada en el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados; amplió el espectro de control a los

particulares que manejan fondos o bienes del Estado; las Contralorías Territoriales tienen competencia en su jurisdicción enmarcados en el artículo 268, que le concede atribuciones al Contralor General de la República y crea un organismo que vigile la gestión de las contralorías sin convertirse en un ente superior, como es la Auditoria General de la República.

De igual forma, la Carta Política, la cual es distinguida por la armonización y articulación de los diferentes órganos del poder público, para dar vía a las exigencias de un Estado Social de Derecho, adiciono la participación ciudadana como eje central y como un instrumento para facilitar el acercamiento y el relacionarse con las comunidades, con el fin de alcanzar los fines del Estado, de manera oportuna, con alta calidad en la atención de las necesidades y velando por el bienestar general de los conciudadanos, de lo cual no se exime al desarrollo de la función del control fiscal, ya que la interacción con la ciudadanía es relevante para cumplir sus finalidades.

El control fiscal catalogado como función pública de rango constitucional, es una institución jurídica, que aporta al cumplimiento de las funciones de las entidades públicas mediante la vigilancia en el uso adecuado, correcto y equitativo de los bienes y fondos, el cumplimiento de los objetivos descritos en el Estado Social de Derecho, bajo los principios dirigentes de la gestión fiscal de Eficiencia, Eficacia, Economía, Equidad y Valoración de Costos Ambientales establecidos en la Ley 42 de 1993 y así mismo, los principios de la función pública señalados en el artículo 209 de la Constitucional.

La Constitución Política de Colombia, señaló la necesidad de ejercerle un control a la función pública que desarrollan las Contralorías en Colombia, de tal manera que en su artículo 274, se creó un organismo que contaba con autonomía jurídica, administrativa, presupuestal y contractual, con la misión de ejecutar la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías de las Entidades Territoriales; y a su vez esta es vigilada fiscalmente

por la Contraloría General de la República. Cumple las mismas funciones que los órganos de Control Fiscal, en el entorno de las contralorías, como delegación de que la función de control fiscal se cumpla bajo los principios y parámetros rectores del cargo administrativo y su ejercicio técnico instaurado en los principios y sistemas establecidos en la Ley.

Es tan grande el grado de importancia y significatividad que tiene el Control Fiscal que la Carta Política estableció y consagró los requisitos mínimos que debe cumplir el colombiano que aspire a ocupar el cargo de Contralor General de la República, o de contralor en las Entidades Territoriales llámense Departamentos, Distritos o municipios. Lo mencionado anteriormente se encuentra plasmado en el párrafo 9 y 10 del artículo 267, en el cual se establecen los requisitos mínimos para ocupar dicho cargo y las inhabilidades y/o consecuencias que se pueden generar para acceder a este, teniendo en cuenta los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, se cita textualmente como se realiza la elección del Contralor: “Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley. No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes”. Constitución Política de Colombia, 1991

En relación con “las demás condiciones que exija la Ley” del párrafo 9 del artículo 267, el Congreso de la República, sobre quien repercute toda la responsabilidad de la elección del alto

funcionario público, expidió la Ley 1904 de 2018, y en el numeral 5 del artículo 6° se instituye el mérito como criterio de selección, en cumplimiento además al artículo 126 constitucional, así:

En todo caso el criterio de mérito para dicha elección, prevalecerá para la selección del Contralor General de la República, de acuerdo con lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política y el mayor merecimiento de los aspirantes estará dado por los resultados obtenidos de la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la producción de obras en el ámbito fiscal y la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función de acuerdo con lo también establecido en la Ley 1904 de 2018, siendo la persona más idónea y adecuada para ocupar un cargo tan importante en una entidad con tal reconocimiento en el país.

Por otro lado, para acceder al cargo de Contralor Territorial, en los párrafos 8 y 9 del artículo 272 constitucional se refieren así:

[...], ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley. No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal Const., 1991, art. 272.

Para el proceso de selección se tendrá en cuenta el mérito por disposición del artículo 126 constitucional, mediante convocatoria pública de acuerdo al acto legislativo 02 de 2015, y se regula por la ley 1904 de 2018 y la resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, emanada esta última de la Contraloría General de la República sobre quien recayó la reglamentación del procedimiento a desarrollar por parte de las asambleas departamentales o los Concejos Municipales de acuerdo a su competencia.

Dando cumplimiento a lo definido en la Constitución Política de Colombia, 1991 se inicia con la Ley 42, que entró en vigor el 26 de enero de 1993, fecha en la cual pierde vigencia la Ley 20 de 1975 en su aplicación, la cual estuvo vigente durante 18 meses luego de haberse promulgado la Constitución.

En La Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” Ley 42 1993, el legislativo desarrolla el artículo 267, en lo que respecta a los principios, sistemas y formas de ejercer el control fiscal; artículo 268, con relación a las atribuciones otorgadas al Contralor General de la República, y el 272, de la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios. Es notable el adelanto en sus capítulos tres y cuatro del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva respectivamente, los cuales fueron recogidos posteriormente por la Ley 610 de 2000.

Ley 106 de 1993 citada textualmente: “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la auditoría externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones.”, su vigencia se inicia el 30 de diciembre de 1993 y desarrolla los numerales 9 y 10 del artículo 268 relacionados con la organización y funcionamiento, el sistema de personal y carrera administrativa de la Contraloría General de la República; y el artículo 274 relativo a la Auditoría General de la República, esta Ley fue modificada por el Decreto 267 de 2000, citado textualmente: “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.” Decreto 267, 2000, vigente a partir del 22 de febrero de 2000.

Ley 610 de 2000: mediante la cual se fundamenta la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías Ley 610 de 2000, cuya Ley cobra vigencia a partir de la publicación en el diario oficial 44133 del 18 de agosto de 2000. Se desarrolla el numeral 5 del artículo 268 constitucional; Esta ley es primordial para el control fiscal, dado a que, mediante los procedimientos allí definidos se busca el resarcimiento del daño fiscal como consecuencia a las malas actuaciones y la omisión en la administración de los recursos y bienes públicos por parte de los servidores públicos o particulares sobre quienes recae la responsabilidad y quienes realizan gestión fiscal, declarando su conducta en forma dolosa o culposa; de esto se define la responsabilidad fiscal de naturaleza administrativa, subjetiva, patrimonial, sin carácter sancionatorio teniendo en cuenta que su finalidad es resarcitoria, además de ser independiente y autónoma. Se definen los términos de caducidad y prescripción y el proceso de responsabilidad se reduce a una etapa, adicionalmente a ello, la responsabilidad fiscal se extiende a los herederos por causa de la muerte del presunto responsable. Su aplicación es de carácter obligatorio por parte de la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República. Se caracteriza por la garantía al debido proceso, con sujeción al artículo 29 y 209 de la Constitución y los tramites definidos en la ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” – CPACA, en lo que no está reglado en la misma. En el artículo 5°, están definidos los elementos de la responsabilidad fiscal así: Una conducta dolosa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal – un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre la conducta y el daño; por lo cual la falta de identificación de uno de ellos extingue la figura de la responsabilidad, y en consecuencia la carga de la prueba queda en cabeza del Ente Fiscalizador.

Con esta Ley se dieron aportes bastante significativos, llevados a cabo para el fortalecimiento por parte de la Corte Constitucional, a través de Sentencias emitidas como la toma de decisiones a acciones de inconstitucionalidad y de tutela como mecanismo de defensa judicial (siempre y cuando se demuestre la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales), presentadas por los ciudadanos contra su articulado; así como los fallos del Consejo de Estado frente a la impugnación de los actos administrativos definitivos, emitidos por los Entes de Control, lo que dio lugar a consolidar y generar una seguridad jurídica en la aplicabilidad y garantía de los derechos de los investigados fiscalmente.

Decreto 267 de 2000, citado textualmente: “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. En cumplimiento a las facultades otorgadas al Ejecutivo Nacional mediante la Ley 573 del 7 de febrero de 2000, y considerando el concepto de viabilidad entregado por el Contralor General de la República, Doctor Carlos Ossa Escobar (Q.E.D), se expide el Decreto 267, que entró en vigencia el 22 de febrero de 2000, el que permitió la modernización administrativa de la entidad, cambiando su estructura organizacional en nivel central y desconcentrado y definiendo criterios y principios bajo los cuales operaría, reduciendo la planta de personal, entre otros. Derogó los artículos 48, 50 a 54, 56 a 58, 60 a 64 de la ley 42 de 1993.

Decreto Legislativo 268 de 2000. “Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República” (Ley 268, 2000). De igual manera al Decreto anteriormente expuesto, se expide aseguramiento a las facultades otorgadas al Ejecutivo Nacional por la Ley 573 de 2000; mediante la cual se consolida la condición de Carrera

Especial para el acceso y permanencia del personal de la Contraloría General de la República, entendiendo como objetivo de la Carrera Administrativa el consignado en el artículo 2° que dice:

Tomado textualmente, se define: Objetivo, es objetivo de la carrera administrativa mejorar la eficiencia de la administración de la Contraloría General de la República y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades de acceso a la entidad [...] El ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro en los empleos de carrera de la Contraloría General de la República se hará considerando exclusivamente el mérito, sin que para ello la filiación política o razones de otra índole puedan incidir de manera alguna. Su aplicación no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política. Ley 573 de 2000

Ley 1474 de 2011, citada textualmente: “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” Ley 1474, 2011; Entra en vigor el 12 de julio de 2011. Esta Ley encuentra su sustento en la exposición de motivos del proyecto de Ley 142 de 2010 Senado, presentado por el Ministerio de Justicia y apoyado por los órganos de Control, la Fiscalía General de la Nación, la academia y organizaciones dedicadas a la lucha contra la corrupción, con el objeto de definir una política anticorrupción en el país, y la necesidad de establecer herramientas modernas que permitieran que los contratistas respondieran severamente por sus negligencias en el cumplimiento de los contratos que dejaban grandes pérdidas al erario público y por supuesto la responsabilidad de quienes fungían como interventores en representación del Estado. Igualmente busca la injerencia de los servidores públicos en el trámite de favores que redundan en prácticas administrativas corruptas Gaceta 607, 2010. Citado por Tellez, (2020)

La Ley en mención anteriormente determina diferencia al señalar en su artículo obligaciones rígidas de responsabilidad a los funcionarios y particulares que se encuentran al mando de los fondos públicos por sus actuaciones contrarias a la Ley, así mismo, describe temas para combatir contra la corrupción incluyendo modificaciones a las normas de carácter penal, disciplinaria y fiscal, contempla la formación de los organismos especiales para la lucha contra la corrupción, también establece, disposiciones para prevenir y contra restar a la corrupción en la contratación pública.

Dentro de nuestra investigación, un tema a tratar de manera importante es la relación que tiene la contienda contra la corrupción y las medidas que se encuentran puestas en marcha para la eficiencia y eficacia del control fiscal frente a este tema. Es por eso que la Ley 610 del 2000 en sus artículos del 97 al 105 fortaleció el proceso de responsabilidad fiscal, estableciendo lo siguiente: “Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal”, el cual es el objetivo principal de la presente Ley. De igual forma a partir del artículo 106, se ajustan algunas modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario del transcurso de responsabilidad fiscal y a partir del artículo 110 se definen los aspectos comunes a las dos técnicas siendo estas, el verbal y el ordinario, con la novedad de la inclusión de la utilización de medios tecnológicos para el tema probatorio, diligencias y audiencias. Por otro lado, se vigorizan las relaciones entre las contralorías Territoriales, la General de la República, la academia y las organizaciones de ciudadanos.

Acto Legislativo 04 de 2019, citado textualmente nos da a conocer: “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal” con vigencia a partir del 18 de septiembre de 2019. Este Acto legislativo, así como el decreto Legislativo 403, 405, 406, 407 y 409 de 2020, forman parte del fortalecimiento jurídico del Control Fiscal actual.

A continuación, se exponen algunas opiniones, criterios y aportes que grandes representantes y economistas dieron en relación al tema aquí tratado. Algunos de ellos fueron:

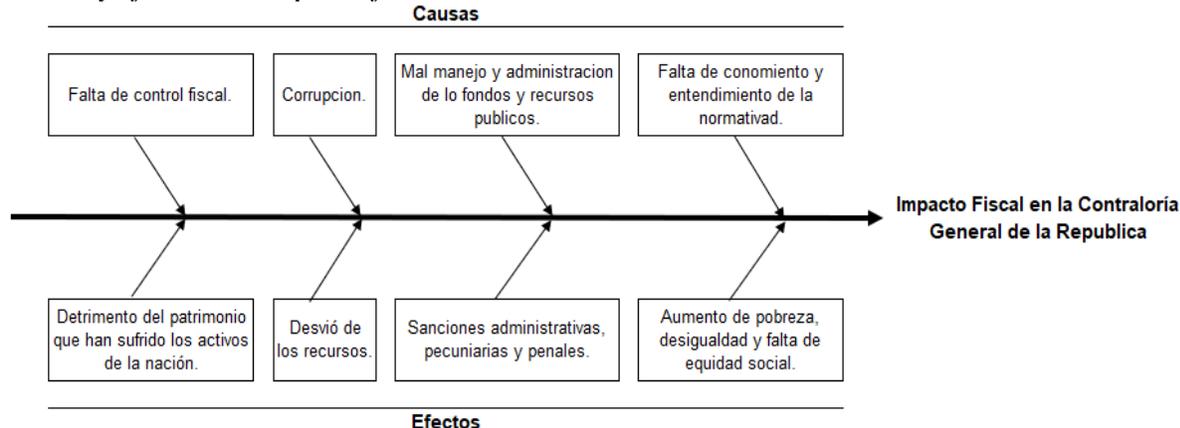
De acuerdo con el texto en referencia al Control fiscal y su ajuste dentro del estado social, podemos citar textualmente: “El control fiscal responde al impulso de la teoría de la responsabilidad del Estado, en el que se da un paso de la irresponsabilidad absoluta, a la responsabilidad que se va fraccionando, de acuerdo con los actos que den lugar a la misma y se observan, entre ellos, aquellos actos que sean de responsabilidad directa del funcionario público o particular que temporalmente ejerza función pública (Palacio, 2001)”. Con todo esto, fue demasiado tarde con respecto a las orientaciones recibidas por parte de la Misión Kemmerer, que se transformó en la Corte de Cuentas que era el ente existente en la época para el control del recaudo por la Contraloría, por medio de la promulgación de la Ley 42 de 1923. (Banco de la Republica de Colombia , 2015)

Dicha ley mencionada al término del párrafo anterior, entre otras cosas, creó una serie de actuaciones que podríamos considerar como las bases del actual proceso fiscal. Si bien es cierto, esta norma podría ser calificada como arcaica comparada con los alcances que tiene actualmente el control fiscal, pues la misma debe ser reconocida como la primera que en Colombia se ejecutó sobre el tema, y fue abriendo el camino al proceso fiscal como lo conocemos hoy en día. Debido a la importancia que el control fiscal ganó en el escenario nacional, el tema ascendió de su rango legal a constitucional con la reforma que se introdujo a la Constitución de 1886 por el Acto Legislativo No. 1 de 1945 (Gomez, 2003). Producto de dicha reforma a la Constitución de 1886 se promulgó la Ley 58 de 1946, la cual le da competencia exclusiva al contralor para conocer de todos los casos relacionados con la administración de los recursos del Estado. Dicha ley sólo fue reglamentada varios años más tarde por medio del Decreto 925 de 1976, el cual, entre otras cosas,

explica los alcances del control previo y preceptivo, los cuales se mantuvieron vigentes hasta la expedición de la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con la definición dada por Vásquez: “El control previo consistente en la revisión de los actos antes de su ejecución, y el control perceptivo consistente en la revisión de los actos en el momento mismo de su ejecución”. Sin embargo, el crecimiento nacional, los avances en materia tecnológica y el concomitante incremento de las prácticas corruptas, terminaron por convertir a dichos controles en talanqueras para el progreso del mismo pues no permitieron que se realizaran de la manera correcta para poder prevenir de una manera adecuada, dando a conocer los resultados luego de que los hechos ocurrieran y no se pudieran tomar acciones posteriores. (Vasquez, 2000).

El número creciente de situaciones que agobiaban al Estado, en las cuales se encontraban casos como el crecimiento de las prácticas corruptas y el narcotráfico que seguía extendiendo sus redes a lo largo y ancho del país, la guerrilla que se fue convirtiendo en narcoguerrilla en las zonas más vulnerables y pobres, la falta de legitimidad y la desconfianza en los entes públicos y su funcionamiento paquidérmico por toda la vulneración de derechos a los ciudadanos, el aumento de la deuda externa, entre otros; requerían de un verdadero cambio radical para tratar de poner freno a los mismos. Esta situación dio lugar a que en el gobierno del Dr. Virgilio Barco, movido por el movimiento de la Séptima Papeleta, se empezara a fraguar la convocatoria de un constituyente, proceso que se concretó durante el gobierno del Doctor César Gaviria el cual dio lugar a la Constitución Política de 1991 la cual a la fecha se encuentra actualmente vigente. (Hernández, 2001).

**Figura 5.***Causas y efectos del impacto fiscal de la CGR*

*Nota: El diagrama espina de pescado tiene como fin dar a conocer algunas de las causas y efectos que se presenta en Colombia por la ausencia de control.*

La información indagada, expuesta y explicada anteriormente en el presente proyecto, hace referencia al origen de la Contraloría General de la República (CGR); al conocimiento de sus funciones y los cambios referentes al eje central de la investigación aquí en curso, como lo es el control previo y perceptivo. Esto, con el objetivo de tener una base fundamental que sustente y le dé validez al estudio, análisis y comparación que se presenta a continuación, con el cual se tiene como propósito dar respuesta a la siguiente pregunta ¿efectivamente el cambio del control previo y perceptivo al control selectivo y posterior generó cambios y hallazgos positivos dentro del control fiscal?

Iniciemos por nombrar la palabra Política, siendo bastante reconocida y sonada en ciertas épocas del año en Colombia, pues esta ha generado infinidad de sentimientos, significados y perjuicios dentro de los ciudadanos y de nuestro país, debido a todos los casos de políticos corruptos que se han conocido a través de los años. Según el significado más común que tenemos, podemos entender el término de la siguiente manera: “La política es la actividad que realizan los que gobiernan o aspiran a gobernar los asuntos que afectan a la sociedad o a un país.”; tengamos muy en cuenta que la frase final de esta definición que nos indica que: “...gobernar los asuntos

que afectan a la sociedad o a un país.”, y entonces nos surge la siguiente pregunta ¿Los gobernantes de nuestro país han velado y actualmente velan realmente por las necesidades de nosotros los ciudadanos? Para responder esto, muchos hemos sido testigos del deficiente manejo y la mala firma en la que ha gobernado durante años al Estado y podemos dar testimonio de la malversación, los fraudes, la corrupción, el abandono hacia la población más vulnerable, y si seguimos nombrando la lista es mucho más larga.

Se dice que la política es el arte del servir, pero que en realidad es el arte de servir sin desconocer la parte social convertida en un negocio. Definición que llamó mucho nuestra atención, ya que no percibimos errores en su lógica frente al tema. Desglosando esta frase en su primera parte los gobernantes aducen que quieren llegar a las más altas esferas políticas supuestamente para servir al pueblo, colocándolos como prioridad dentro de sus planes de gobierno; por otra parte “...sin desconocer la parte social...”, hacemos referencia a la poca y frustrada inversión social que realizan en el país, como carreteras, viviendas, parques, programas, etc.; y aquí la parte más sonada y real de esta red que desencadena todo lo tratado aquí, “...convertido en un negocio.”, esta red conformada por funcionarios públicos llamada Estado quienes han perdido toda la credibilidad que una vez existió por parte de la sociedad hacia este Ente, ha disipado el verdadero objetivo de la palabra gobernar - liderar, se ha perdido el respeto por los derechos, normas y leyes que velan por la ciudadanía, y todo esto ¿Por qué?, es muy sencillo, porque los mismos funcionarios públicos y servidores públicos llámense presidente, gobernadores o alcaldes, entre otros, han estado desviando sus verdaderas funciones y los recursos recaudados dentro del mandato para un interés propio, sin dimensionar las consecuencias que afectan a la sociedad en general y a todo un país.

Han sido ellos los que han generado de esto una red de corrupción y de dinero fácil, teniendo en cuenta que son los únicos que pueden prometer en este país ya que sus propuestas las

plasman en un plan de gobierno y posteriormente en el respectivo plan de desarrollo que junto con un presupuesto empiezan a ejecutarlo. Actividades que involucran y conllevan a la complicidad de todo un país desde la ciudadanía en general hasta los altos mandos.

Ahora bien, centrándonos un poco más en el tema principal de la presente investigación, se dice que los cambios se realizan con una finalidad positiva, productiva a futuro, es decir, con la intención de mejorar algo o de transformarlo en un beneficio claro, transparente, positivo y correcto, pero este no fue el caso para el control fiscal por parte de la Contraloría General de la República (CGR) hacia las entidades que la misma vigila y que tienen un impacto fiscal directamente relacionado al desarrollo del país.

La CGR aplicaba a sus entidades un control previo y perceptivo, el cual le permitía a la entidad fiscalizadora estudiar, analizar, detectar, alertar y prevenir sanciones, desfalcos, malversaciones, errores, entre otros, dentro de las organizaciones. Control que como su mismo nombre lo indica prevenía situaciones, acciones y movimientos considerados no éticos ni aptos para el bienestar y desarrollo del país. El cambio de control previo y perceptivo a un control posterior y selectivo ¿qué impacto generó?, ¿valió la pena la modificación de previo a posterior? son varias las preguntas que surgen con tan solo dos (2) palabras previo y posterior. Como bien sabemos y como su mismo nombre lo indica realizar un control tiene como objetivo principal el poder comprobar y verificar mediante un estudio, análisis, examen y observación de forma muy cuidadosa el cumplimiento y desempeño de algo o alguien, ahora, centrándonos en el mundo contable y financiero de una organización y teniendo en cuenta las normas y leyes que las rigen surge el siguiente interrogante: ¿puede un control posterior prevenir?, por simple lógica, la respuesta a la pregunta es no y ¿Por qué, no?, con el cambio que se realizó en la Constitución

Política de 1991 la CGR hasta la fecha ha estado fiscalizando a las organizaciones de manera posterior y selectivo.

Iniciemos por entender la palabra posterior, lo cual significa después; ahora la palabra selectivo como bien se entiende es seleccionar, entre otras palabras, elegir. Dentro de la presente investigación surgen más preguntas que respuestas, como, por ejemplo, ¿Se puede ejercer un control fiscal en Colombia de esta forma?, de que sirve realizar una auditoria en una organización la cual cometió fraude e infringió normas y leyes; de que sirve realizar un seguimiento a una entidad cuando ya ejecutó acciones fraudulentas dentro de la misma frente a las entidades del Estado. teniendo en cuenta todo lo expuesto dentro del presente trabajo, en nuestra opinión y en termino colegiales podemos decir que la CGR en su mayoría, tiene un efecto tardío para el cumplimiento del control fiscal en las entidades del Estado.

La CGR no indaga e investiga a las entidades hasta una vez no realizada la falta lo cual a nuestra forma de ver no debería ser así pues este órgano no debe ser para sancionar sino para prevenir y velar por los recursos públicos. Para dar un ejemplo, podemos nombrar a la policía y al ladrón; este último comete el delito y entra inmediatamente a ser perseguido o investigado por esta autoridad cuya función si es la de capturar al infractor. Se necesitan acciones de detección y prevención y no acciones después de que ocurran todo aquello que se considera no ético; pero ¿Qué hace el Estado frente a estas situaciones que se siguen presentando con el paso de los años?

Colombia es uno de los países que hacen parte de la negra lista del índice de corrupción más altos, entendiendo que el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público dentro de una lista de 180 países a través de una puntuación, la cual se mide con una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (ausencia de corrupción). En un análisis de los últimos 5 años Colombia obtuvo una puntuación de 36 puntos.

Para el año 2018, registro una de las puntuaciones más bajas siendo más cercado al IPC. En los años 2017 y 2019, aumentó un punto posicionando así en 37 puntos, diferencia muy poco favorable tratándose de un tema tan delicado y consecuente dentro de nuestro país como lo es la corrupción; y para los últimos 2 años, es decir, año 2020 y 2021 Colombia se ha mantenido en una calificación de 39 puntos sobre 100, llevando al país a ocupar la penosa posición número 92. (Ver anexo 1)

¿Nos imaginamos así sea un poquito el nivel de corrupción que existe en Colombia una vez entendiendo que entre más se acerca a cero hay más corrupción y su puntuación es 39?, analizando estadísticamente las variaciones de Colombia dentro del IPC no es un registro con un avance significativo. Han sido tantas décadas en las que hemos sido testigos de la desviación de fondos y recursos del Estado por la ambición y la búsqueda del bienestar y satisfacción de intereses propios lo que ha conllevado a través de los años a aumentar las brechas de desigualdad, incrementando los niveles de pobreza extrema, desempleo, hambre, desfalcos al erario público, alza de precios, impuestos; entre muchas cosas más que los colombianos hemos tenido que apreciar, ver e incluso vivir en carne propia, pero, todo en la vida es adaptativo. Colombia se adaptó a vivir unas elecciones por plata, comida y todo con lo que se puede comprar un voto, eso dependiendo, de la necesidad del ciudadano en ese momento, nos adaptamos a votar por alguien sin conocimiento ni fundamentos reales, sin propuestas o ideas publicas coherentes que puedan ayudar al mejoramiento y crecimiento de un país, nos adaptamos a elegir mal y luego a quejarnos de las malas gobernanzas pero peor aún, nos adaptamos a vivir dentro de este mundo y red de corrupción e incluso algunos a ser parte de ella.

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo no solo estudiar la historia del control fiscal, sino, de plasmar la realidad del control que ejerce la Contraloría General de la Republica como entidad pública, frente a uno de los aspectos más importantes como lo es el

funcionamiento y esquema del manejo de los recursos del Estado. Recursos que como muy bien sabemos son propios del pueblo, pero queremos exaltar el porqué de los cambios, el porqué de las cosas que han estado pasando y aun pasan. Una vez escuchamos que “a este país solo lo arregla mi Dios”, y es muy cierto, pero también es cierto, que los cambios empiezan en casa para ser transmitidos al mundo, basta con aportar así sea el más mínimo granito de arena para generar cambios reales e impactos importantes al desarrollo de nuestro propio país.

Analicemos detalladamente dos (2) de los sectores más golpeados y afectados a causa de la corrupción, basta con traer a colación tan solo dos (2) palabras fundamentales que hacen parte de nuestra cotidianidad, y las cuales son un derecho para el pueblo, estamos hablando de la educación y la salud. Ha sido tan grande el descaro y falta de importancia de los altos mandos hacia las leyes, derechos, pueblo, país e imagen, que según el informe de gestión 2020 – 2021 de la CGR muestra como el Estado reduce, quita y desvía los fondos y recursos de las diferentes áreas a cuáles están destinadas. Como podemos observar, en la tabla (Ver anexo ¿) donde se especifica los recursos mayormente desviados y los sectores en los que menos invierten, de hecho, que son las más demandadas y solicitadas por nosotros los colombianos como son la educación y la salud. Es tan indignante saber que malversan los recursos económicos jugando con el futuro de la población estudiantil y aún peor, con la vida de nosotros mismos.

Nosotros los colombianos somos quienes en gran parte sostenemos y aportamos a la económica del país y junto con ello sobreviviendo cada vez más por la difícil situación que estamos atravesando. Muchos hemos experimentado la ausencia de inversión que le falta al Estado con el sistema de salud, los puestos de salud, una idónea y digna infraestructura, médicos, profesionales y personal apto para las diferentes áreas y enfermedades a tratar, la falta de una prestación de servicios, los implementos, y equipos médicos; es triste conocer y ver cómo, siendo nosotros

mismos quienes pagamos por el sistema de salud no se nos brinde un servicio justo y digno. Se siente gran impotencia saber que nuestros hijos no cuentan con una educación estable que los orienten a su formación académica, que no cuenten con las herramientas necesarias ni los espacios adecuados para su aprendizaje. Ponemos en contexto un ejemplo real de uno de los temas aquí tratados, empezando por la educación y su tan famoso y reconocido Programa de Alimentación Escolar – PAE – el cual es una “estrategia” estatal creada para promover el fácil acceso a la alimentación por parte de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar. Señalamos la palabra “Estrategia” pues al conocer este programa a fondo se dio para que las entidades que intervinieron pudieran suplantar carne de res y de buena calidad, por otras carnes no aptas para ingerir, preparar, ni alimentar, sin los permisos adecuados y correspondientes, ni limpia ni sana a todos los jóvenes a los que se les estaba suministrando, el cual se convirtió en un gran escándalo dado a conocer por todos los medios de lo que se vivía en varias instituciones educativas de Colombia.

Con respecto al sistema de salud, hemos sido testigos por experiencia propia o por experiencias ajenas, de muchas instituciones no cuentan con un especialista pediatra por ejemplo y tenemos que ser remitidos a otras instituciones, en otros casos, no se cuenta con el equipo que el paciente requiere y tenemos que buscarlo por otros medios y la más común costear gastos que no cubren el sistema de salud la cual estamos afiliados, todo eso sin mencionar los miles de casos presentados con la pandemia actual, Covid-19. Todo lo anterior nos lleva a pensar y reflexionar sobre el desvío y la pérdida de los recursos hacia los dos (2) sectores más fundamentales como lo son la educación y la salud, sin desconocer que todos los demás sectores también esenciales y

vitales para el progreso de un país se ven afectados por la corrupción como como son la vivienda, infraestructura, comercio, sanitario, transportes, etc.

Es triste conocer que de todos los departamentos Santander se lleva el primer con el mayor número de hechos de corrupción, por otro lado, existen otros casos que se suman a la infinita lista de los casos de corrupción detectados por la fiscalía general de la Nación y la Contraloría General de la Republica en los últimos años, de los cuales, fueron algunos de los más sonados en su momento según su hallazgo, como los mencionados aquí.

Estamos a puertas de unas elecciones para elegir a nuestro próximo presidente y congresistas pero como todo en Colombia ha sido, es y seguirá siendo una incertidumbre, de que quienes lleguen a estas altas esferas tomen las mejores decisiones en pro de los habitantes de este país y que los nuevos decretos, normas y leyes que nos rigen económicamente, civil y socialmente sean por el bienestar de todo un pueblo y no de la elite colombiana; porque algunas decisiones tomadas por nuestros representantes no han sido del todo acertadas como la famosa reforma tributaria, mecanismo que según el Estado es una recaudación de fondos para el desarrollo y bienestar del propio país, pero se ha convertido en un desgaste económico para nosotros, quienes debemos asumir estando de acuerdo o no con dichos incrementos monetarios y tributarios para seguir estancados en las mismas brechas de desigualdad y no ver el más mínimo avance donde de alguna forma se nos vean atribuidos dichos aportes. Según la Corporación Transparencia por Colombia - TCP la cual se dedica a liderar, desde la sociedad civil, la lucha contra la corrupción en los asuntos de interés público expuso un estudio estadístico mediante el cual dio como resultados que el área de administración de nuestro país es considerada la más corrupta con un porcentaje del 73% en comparación a las demás áreas estudiadas, corrupción que se da mediante sobornos en el ámbito público, y justo aquí, volvemos a lo que hemos venido tratando al inicio de

la presente justificación, la desviación de recursos a través de algunos cargos públicos, reformas, normatividad, entidades, etc.

En un informe que publicó la fiscalía general de la Nación, dio a conocer que hay más de 150 políticos colombianos pertenecientes de todos los partidos que forman esta gran elite, vinculados a casos de corrupción. Consideramos que los espectadores que están leyendo nuestro proyecto de investigación están igual de asombrados que nosotras, algunos ya tenían cierto conocimiento de dicha información, otros la desconocían totalmente aunque la viven en su día a día y otros se impactan de entender que todo un país y la infinidad de cosas que se despliegan de él forman parte de la red de corrupción, pero es más terrible aun, saber que todo esto está directamente relacionado a la problemática que el presente proyecto de investigación busca exponer mediante la indagación y análisis. Fue precisamente la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 quienes se reunieron y discutieron de forma precisa y detallada el funcionamiento del control fiscal en el nuevo Estado social de derecho, fueron ellos quienes, a su vez, propusieron en dicha época varias modificaciones a la Constitución Política de Colombia, con la intención de modificar y mejorar la forma de ejercer el control de las instituciones y dentro de dichas modificaciones, la más importante fue realizar el cambio y pasar del control previo y perceptivo al posterior y selectivo, cambio que se realizó con la intención de mejorar la forma de control y vigilancia en las empresas.

Analizada la siguiente información según datos de la Procuraduría General de la Nación en la línea de tiempo del año 1991 al 1996 la corrupción representaba en ese entonces alrededor del 1,6% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que significa en pesos colombianos aproximadamente unos nueve billones de pesos anuales, por otro lado, según el Departamento Nacional de Planeación calculó dentro de este mismo lapso de tiempo que los costos directamente relacionados

a los sobornos que se presentan en las contrataciones de la entidades públicas fueron de \$742.000 millones anuales, correspondientes al 0,01 % del PIB; datos que a su vez son respaldados por la organización Transparencia Internacional. Todos los hallazgos mencionados anteriormente sucedieron justo después e incluso en el mismo año en que se aprobó el cambio del control previo al posterior. Con todo lo mencionado anteriormente reflexionemos, ¿efectivamente el cambio del control previo y perceptivo al control selectivo y posterior generó cambios y hallazgos positivos dentro del control fiscal? ¿logro su finalidad?

Aunque el control previo y selectivo no es sinónimo de coadministración tiene la ventaja que se efectúa en tiempo real mediante la vigilancia permanente en cada una de sus etapas desde la realización del contrato hasta la verificación del cumplimiento del objeto del mismo y el impacto de los recursos públicos. Y, aunque a través del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020 el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias dadas mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 entre otros aspectos reguló el control preventivo y concomitante encaminado al fortalecimiento del control fiscal realizado a través de un pronunciamiento de advertencia de carácter no vinculante para el gestor fiscal con respecto a la situación o riesgo detectado que pueda ocasionar detrimento en el erario público o recursos del Estado y así evitar que el perjuicio se materialice o se extienda y aunque la intención tiene un propósito acertado no debería ser limitado solamente al Contralor General de la República sino que todas las Contralorías deberían contar con esa facultad teniendo en cuenta que son éstas las departamentales y territoriales quienes están más cercanas a las posibles situaciones de riesgo y a los asuntos en curso.

### **4.3 Resultados del control fiscal**

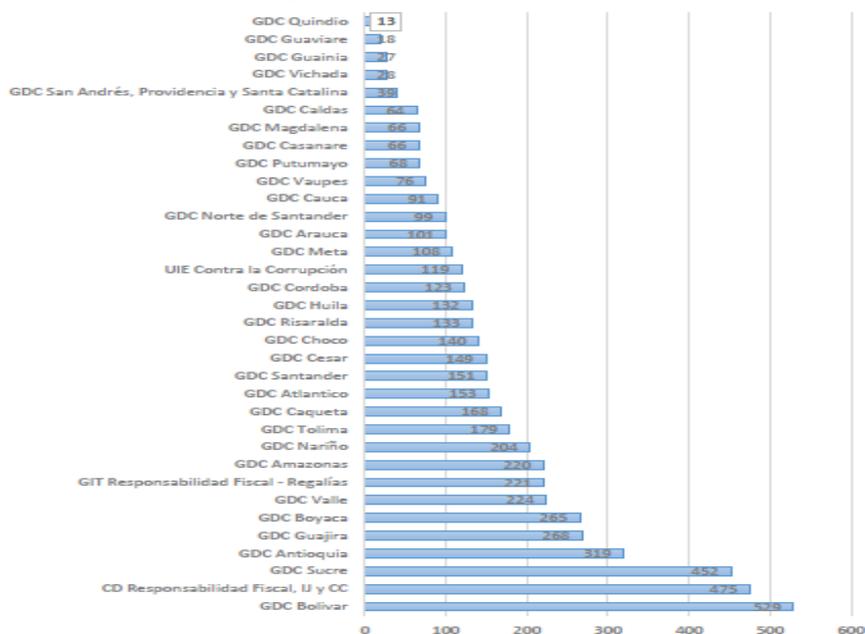
En ejercicio de la competencia asignada a la Contraloría General de la República de las actuaciones de vigilancia y control fiscal realizadas en el año 2020 y 2021, se obtuvieron como resultado 4.545 Hallazgos Administrativos, de los cuales 2.448 presentaron incidencia disciplinaria, 73 incidencia penal y 766 hallazgos con incidencia fiscal que alcanzaron \$1,1 billones en su cuantificación. Dentro de los cuales se encuentra el departamento de Santander con 151 procesos en trámites. (Contraloría General de la República, 2021).

#### ***4.3.1 Relación de hallazgos***

Con respecto a las cuantías, el Sector que más impacta es el de Regalías con 180 Hallazgos e incidencia Fiscal por valor de \$481.223 millones (44% del total), seguido por Salud que en 172 Hallazgos fiscales acumula \$333.211 millones en las cuantías (30%). Vale la pena resaltar igualmente al Sector Infraestructura y Salud con 15 fiscales por \$84.436 millones y 211 hallazgos por \$70.882 millones, respectivamente. De los procesos mencionados, en el periodo fueron iniciados 1.302 por una cuantía de \$8,2 billones discriminados por dependencia de esta manera:

**Figura 6.**

*Número de procesos de responsabilidad fiscal en trámite 2020-2021*



Fuente: Reporte dependencias responsables Macroproceso RDP – 1 de Junio de 2020 a 31 de Mayo de 2021.

Nota: En el diagrama se evidencia los casos de corrupción por departamentos incluido Santander que se encuentran en proceso de responsabilidad fiscal. Adaptado: Reporte dependencias responsables Macroprocesos RPD 2020-2021

**Figura 7.**

*Total, de resarcimiento al patrimonio público en millones de pesos*

CONCEPTO	VALOR
Recaudo en Cobro Coactivo	\$ 34,011
Resarcimiento en PRF e IP	\$ 77,882
Resarcimiento en Procesos Penales	\$ 500
<b>TOTAL RESARCIMIENTO</b>	<b>\$ 112,393</b>

Fuente: Reporte dependencias responsables Macroproceso RDP – 1º. de junio de 2020 a 31 de mayo de 2021.

Nota: En la tabla se observa el dinero que el Estado ha podido recuperar mediante los diferentes procesos realizados a través de las contralorías frente a la corrupción. Adaptado: Reporte dependencias responsables Macroproceso RDP 2020-2021

La Contraloría General de la República obtuvo en este período resarcimiento del patrimonio del Estado por la suma de \$112.393 millones de los cuales \$77.882 millones son por concepto de actuaciones procesales (\$67.068 millones en 184 Procesos de Responsabilidad Fiscal y \$10.814 millones en 31 Indagaciones Preliminares, culminadas con Auto de Cesación o Archivo

por Resarcimiento por Pago o Reintegro de bienes, o con resarcimiento parcial). Entre los cuales se encuentra el departamento de Santander con un resarcimiento por valor de \$2.315 millones.

### Figura 8.

*Cuantía de resarcimientos por dependencia en millones de pesos*

Nombre Dependencia	Valor Resarcimiento
GIT Responsabilidad Fiscal de Regalías	\$34,904
Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción.	\$14,325
CD Responsabilidad Fiscal, LI y CC	\$10,266
Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura	\$3,435
Gerencia Departamental Colegiada de Santander	\$2,315
Gerencia Departamental Colegiada de Meta	\$2,004
Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia	\$1,634
Gerencia Departamental Colegiada de Tolima	\$1,361
Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Seguridad	\$1,334
Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar	\$1,056
Gerencia Departamental Colegiada de Norte de Santander	\$776
Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario	\$775
Gerencia Departamental Colegiada de Cesar	\$738
Gerencia Departamental Colegiada de Caldas	\$520
Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá	\$377
Gerencia Departamental Colegiada de Cauca	\$354
Gerencia Departamental Colegiada de Chocó	\$333
Gerencia Departamental Colegiada de Huila	\$268
Gerencia Departamental Colegiada de La Guajira	\$252
Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda	\$248
Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía	\$189
Contraloría Delegada para la Gestión Pública	\$103
Gerencia Departamental Colegiada de Atlántico	\$76
Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba	\$53
Gerencia Departamental Colegiada de Nariño	\$45
Gerencia Departamental Colegiada de Guanía	\$29
Gerencia Departamental Colegiada de Sucre	\$26
Gerencia Departamental Colegiada de Putumayo	\$22
Gerencia Departamental Colegiada de Valle	\$15
Gerencia Departamental Colegiada de Vaupés	\$13
Gerencia Departamental Colegiada de Amazonas	\$11
Gerencia Departamental Colegiada de Magdalena	\$9
Gerencia Departamental Colegiada de Caquetá	\$7
Gerencia Departamental Colegiada de Casanare	\$6
Gerencia Departamental Colegiada de Quindío	\$5
Total	\$77,882

Fuente: Reporte dependencias responsables Macroproceso RDP - 1º. de junio de 2020 a 31 de mayo de 2021.

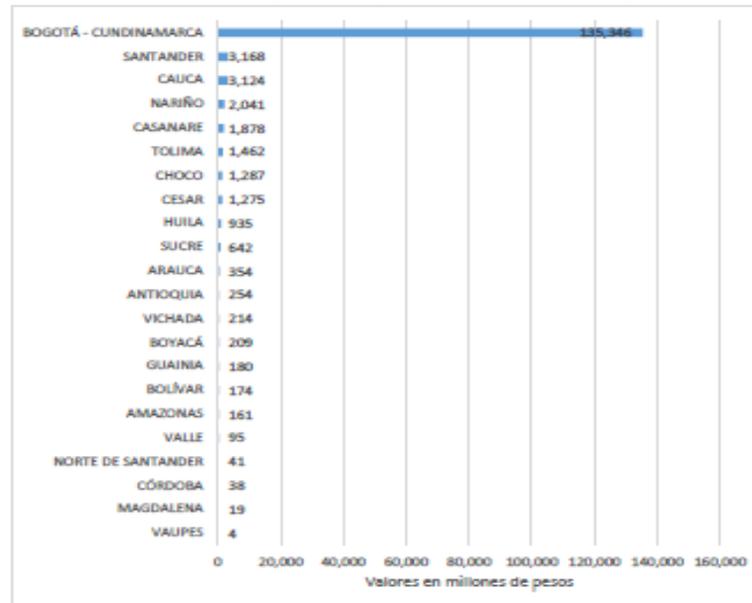
*Nota: En esta tabla se detalla el valor resarcido por departamentos incluido Santander de acuerdo a los procesos realizados por las entidades fiscalizadoras. Adaptado Reporte dependencias responsables Macroproceso RDP 2020-2021*

Los datos registrados en el Boletín de responsables Fiscales con corte a 31 de mayo de 2021, indican que existen 5.136 responsables fiscales que le deben al Estado la suma de \$4.167.564.241.364,78, por concepto de fallos con responsabilidad fiscal en firme. Lo que demuestra que de esta significativa cifra la CGR solo pudo recuperar \$112.393 millones que es el equivalente al 2.7% del total de la deuda de los morosos fiscales a nuestro país.

Haciendo énfasis en el departamento de Santander encontramos que éste es uno de los mayores deudores fiscales ubicándose en el segundo puesto. Como lo podemos observar en la siguiente gráfica.

**Figura 9.**

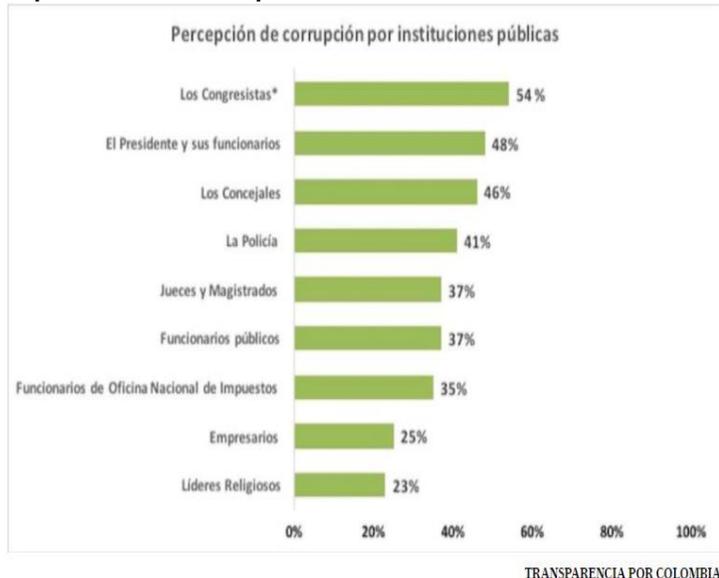
*Cuantías reportadas incluidas en el boletín fiscal cifras en millones de pesos*



Fuente: Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales. 1º. de junio de 2020 a 31 de mayo de 2021.

*Nota: En el diagrama se evidencia el reporte de los departamentos que encabezan la lista de los morosos fiscales. Adaptado: Sistema de Información del boletín de responsables fiscales 2020-2021*

También podemos observar como el deterioro y creencia por parte de las instituciones que componen el Estado y de quienes lo conforman ha venido en decadencia de acuerdo con los niveles de corrupción observados con lo largo de los años, encontrando que, aunque somos un gobierno que elige por democracia a sus dirigentes son estos mismos quienes encabezan la lista de Corrupción.

**Figura 10.***Percepción de corrupción por instituciones públicas en Colombia*

*Nota: En el diagrama de barras se observan los diferentes entes públicos que cometen mayor corrupción. Adaptado: Transparencia por Colombia – Informe de Gestión 2019-2020*

#### 4.4 La Actualidad del Control Fiscal

De acuerdo con la información suministrada por la Auditoría General de la República y tomando las cifras de los últimos cinco (5) años en promedio de cada \$1000 en procesos de responsabilidad fiscal sólo se recuperan \$40, es decir, el 4% y aunque ha presentado un incremento visible desde el 2011, año en que la recuperación era del 0.8% éste rescate de recursos por llamarlo de alguna manera continua sigue muy bajo.

**Tabla 2.***Cifras en millones de pesos por corrupción*

Contexto / Año	2021- 2020	2020 - 2019	2019 - 2018	2018 - 2017	2017 - 2016
<b>Responsables Fiscales</b>	5136	1995	1978	1835	1179
<b>Valor Adeudado al Estado</b>	4.167.564	3.008.495	2.702.628	2.605.229	13.298.145
<b>Valor Resarcido (Procesos de Responsabilidad Fiscal, Indagaciones Preliminares y Jurisdicción Coactiva)</b>	112.393	198.600	4.982.005	360.706	182.802

Nota: La tabla refleja los montos tanto adeudados como recuperados por concepto de corrupción.

De acuerdo con la AGR, existen varias razones por las cuales los resultados no son mayores. Una de ellas es que los presuntos responsables fiscales transfieren sus bienes a terceros para evitar que se decreten medidas cautelares sobre los mismos o los gravan con patrimonio de familia inembargable, impidiendo que se asegure el cobro”.

También podemos observar con este estudio realizado algunos de los casos más sonados en nuestro país donde se han visto involucrados millones de pesos en pérdidas de los recursos públicos, por entidades las cuales se encuentran en el ojo de entidades como la fiscalía general de la Nación y con algunos implicados, como, por ejemplo:

**Tabla 3.**

*Cifras en millones de pesos por casos de corrupción de entidades en Colombia*

Caso – Escandalo	Año	Cuantía
<b>Captura del Fiscal de la Jurisdicción Especial de Paz – JEP</b>	2019	1.627
<b>Directivos Universidad Distrital Francisco de José de Caldas</b>		11.000
<b>Fonade – “Mermelada Toxica”</b>	2018	17.000
<b>El Cartel de los alimentos de la Fuerzas Militares</b>		47.000
<b>Cartel del Sida</b>		210.000
<b>Odebrecht</b>	2017	5.454
<b>Manantial de Amor en Bucaramanga</b>		15.000
<b>Reficar – Refinería de Cartagena</b>		5’000.000
<b>Cartel de la Toga</b>		10.000
<b>Las libranzas en Colombia</b>	2016	3’000.000
<b>Cartel de la Hemofilia</b>		86.000
<b>SaludCoop</b>	2013	1.400.000

*Nota: En la tabla se muestran algunos de los mayores escándalos de corrupción en Colombia.*

Otra de las razones es que las entidades públicas adquieren pólizas de manejo global del sector público a las compañías de seguros, con amparos y coberturas insuficientes siendo el valor asegurado muy diminuto frente al monto por cubrir.

Situación que refleja falencias y que amerita cambios para fortalecer la vigilancia de los recursos públicos por parte de las entidades encargadas del control fiscal.

Uno de estos cambios y tal vez el más representativo es el del control posterior al preventivo, cambio que a nuestro punto de vista es necesario y que hemos venido señalando durante este análisis teniendo en cuenta que con esta modificación se podría posiblemente disminuir significativamente los procesos de responsabilidad fiscal y todo lo que ello implica como tiempo, dinero, recurso humano, entre otras cosas, lo cual redundaría sin lugar a dudas en pro de los presupuestos de las entidades del control fiscal, recursos que podrían ser invertidos en personal idóneo para la realización de las auditorías ya que según estadísticas de la Auditoría General de la República en auditorías de años anteriores sólo se alcanzó a auditar cerca del 76.8% del total del presupuesto debido a la falta de recursos humanos y económicos que se requieren en muchas ocasiones para facilitar el desplazamiento a regiones lejanas o para contratar personal idóneo que se requiere para temas específicos en el desarrollo de las auditorías.

Por esto y todo lo anterior expuesto es indispensable un cambio de modelo de control fiscal, para que aquel que investigue, no sea el mismo que juzga. Para que la vigilancia sea en todo momento de la ejecución presupuestal y no solo a posteriori. Que cada organismo de control sea eficiente en lo que hace: unos se especialicen en investigar, otros en monitorear, otros en recuperar y algo no menos importante generar un ambiente de mayor confianza entre la sociedad.

## **5. Conclusiones**

Al desarrollar el presente proyecto de investigación, pudimos ampliar y adquirir nuevos conocimientos en base a la Contraloría General de la República, el control fiscal y como la corrupción durante años ha afectado la economía de nuestro país.

Se pudo evidenciar de acuerdo con la información obtenida que la Contraloría General de la Republica desde el momento de su creación, busco siempre combatir la corrupción, la malversación de recursos; pero con el paso de los años y la falta de controles preventivos han imposibilitado que esta misión para la que fue creada se cumpla de manera óptima, pues de acuerdo con las auditorías realizadas a las diferentes entidades se han evidenciado hallazgos en los que se han visto involucrados ciudadanos, entidades, políticos, entre otros dejando un hueco fiscal con el robo de los recursos afectando notablemente la economía del país.

La corrupción es un problema de nunca acabar en un país como el nuestro, pues es algo que viene con la historia, incrementándose y siendo más evidente en los últimos años, con los casos que se han destapado y en los que, en muchos otros, los culpables han quedado impunes ante las evidencias; dejando como consecuencia una desigualdad marcada en la sociedad y una brecha económica completamente marcada entre “Ricos más ricos, y pobres más pobres”.

Por eso y de acuerdo con el desarrollo de nuestra investigación y de haber analizado los resultados obtenidos durante este tiempo, podemos ofrecer las siguientes conclusiones:

- La Constitución estableció en su momento que el sistema de control se debe aplicar en las entidades territoriales de forma posterior a las transacciones, para no interferir con la administración que realizan, siendo esto motivo de discusión de acuerdo con los resultados obtenidos en nuestra investigación.
- Existe una baja calidad en los controles fiscales aplicados dentro del departamento de Santander, lo cual no garantiza el buen manejo de los recursos del Estado, ni la transparencia en el manejo de los mismos.
- No existen programas de acción dentro de las dependencias, esto genera malos resultados en los controles evaluados, mostrando así resultados que no son eficientes ni eficaces.

- De acuerdo a los resultados obtenidos se encuentra que los problemas se originan debido al despilfarro de los recursos por parte de quienes administran las entidades, la falta de un control de gestión a los funcionarios que ocupan estos cargos generan una de las fallas dentro de los controles encontrados.
- El control interno dentro de las entidades que manejan recursos del Estado, debe estar basado en un principio administrativo, ya que de acuerdo a los resultados encontrados no existe una cultura de control.
- Se requiere una mayor vigilancia por parte de la Auditoría General de la Republica quien se encarga de vigilar a la CGR.

## **6. Recomendaciones**

De acuerdo con nuestra investigación desarrollada a una entidad como la Contraloría General de la Republica ante el impacto fiscal que tienen los controles que realiza ante las auditorias que hace a las entidades que vigila, podemos recomendar:

- La CGR debe priorizar el acompañamiento que realiza a las diferentes instituciones aliadas a ella, a fin de fortalecer y capacitar al personal con respecto al control fiscal que se debe ejercer en Colombia.
- Que tanto la Fiscalía y la Procuraduría ejecuten programas que combinen las labores de todas las entidades fiscalizadoras de los recursos públicos, y así priorizar las posibles sanciones al momento de obtener los resultados en sus auditorías.
- La CGR deben implementar de manera oportuna los controles preventivos poder prevenir de manera oportuna los posibles casos en los que los recursos públicos se vean malversados,

desviados o llevados a bolsillos que no corresponden, siendo esto motivo de desigualdad económica en nuestro país.

### Referencias

- Acto Legislativo 04 (2019). *Congreso de la República de Colombia*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251>.
- Artículo 267 (1991). *inciso 1, de la Constitución Política de Colombia* .  
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PAL%20007-17%20Funcion%20Advertencia.pdf>.
- Banco de la Republica de Colombia . (2015). *La Misión Kemmerer*.  
<https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/historia/mision-kemmerer>.
- Benavente, S. (2019). *La geografía colombiana de Gabriel García Márquez*.  
<https://co.pinterest.com/pin/touch-questa-immagine-la-geografa-colombiana-de-gabriel-garca-mrquez-by-sbenavente--394768723583532332/>.
- Bernal. (2006). *Metodología de la Investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson.
- Castilla, J. D. (2019). *Según Transparencia por Colombia, en 327 casos de corrupción el país perdió más de \$ 17 billones*. Bogota. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/en-327-casos-de-corrupcion-el-pais-perdio-mas-de-17-billones-2859261>
- Colprensa. (2018). *Santander, una de las regiones con más denuncias de corrupción* . Bogota.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Principios Fundamentales*.  
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>.

Contraloría General de la Nación . (2019). *Historia y Contralores*.

<https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores>.

Contraloría General de la República. (2021). *hallazgos fiscales por 11.290 millones de pesos*.

<https://www.contraloria.gov.co/es/w/2-hallazgos-fiscales-por-11.290-millones-de-pesos>.

Decreto 403 de (2020). *Implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>.

Decreto Ley 267 de (2000). *Organización y funciones Contraloría General de la República*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9599>.

Gomez, F. (2003). *Control Fiscal y Proceso de Responsabilidad Fiscal*. Bogotá: Ibañez.

Hernández, J. (2001). *Poder y Constitución, el actual Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá: Legis.

IGAC. (2019). *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*.

<https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/santander/index.html>.

La Nación. (2018). *Diario la Nacion*. <https://lanacionweb.com/2018/page/2/>.

Ley 106 de (1993). *Organización, estructura orgánica y funciones Contraloría General de la República*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3425#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,personal%2C%20se%20desarrolla%20la%20carrera> .

Ley 1437 de (2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

- Ley 1474 de. (2011). *mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/normatividad/normatividad/ley-1474-2011#:~:text=Descripci%C3%B3n%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica>.
- Ley 1904 de. (2018). *Elección de contralor general de la república por el congreso de la Republica de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87185>.
- Ley 20 de . (1975). *Normas organicas de la contraloria*. <https://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/leycontable/contadores/1975-ley-20.pdf>.
- Ley 42 de . (1993). *Organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen el congreso de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=289>.
- Ley 573 (2000). *“Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81453>.
- Ley 610 (2000). *Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=La%20responsabilidad%20fiscal%20tiene%20por,por%20la%20respectiva%20entidad%20estatal>.
- Leyner, G. A. (2020). *Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019)*. Bogota.
- Maldonado, M. I. (2014). *El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho*. Bogota.

- Marcos, A. (2017). *La Corrupción se convierte en una preocupación central en Colombia*. Medellín.
- Miao, L. L. (November 8-12). A specification based approach to testing polymorphic attributes. *Formal Methods and Software Engineering: Proceedings of the 6th International Conference on Formal Engineering Methods, ICFEM 2004*. Seattle, WA, USA,.
- Molina, C. A. (2017). *Constitución Económica Colombiana y Tributos Territoriales, Un Análisis Jurisprudencial*. Toledo, España.
- Nación, F. G. (2019). *En la calle y en los Territorios – Casos de Corrupción*. Bogota.
- Ochoa, H., & Charris, S. (2003). *Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano: El sistema de control fiscal nacional*. Bogota.
- ONG. (2021). *Transparencia Internacional – Infografía y Adaptación ETCE*.  
<https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/lista-de-paises-mas-corruptos-del-mundo-647198>.
- Palacio, J. (2001). *La Contratación de las Entidades Estatales, (3ª ed.)*. Medellín: Librería Jurídica.
- Pinzón, M. M. (2004). *El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública*. Bogotá.
- Porto, M. (2019). *Corrupción: Mas allá de la Competitividad – Consejo Privado de Competitividad*. Bogota.
- República, C. d. (1993). *Ley 87, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*. Bogota.

- República, C. G. (2020-2021). *Contraloría General de la República*.  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/619802/Informe%20de%20gesti%C3%B3n%202020-%202021.pdf/f8c1d9fe-9a82-ad4d-03fa-dc0a60822c55?version=1.0>
- Rezi, A., & Allam, M. (1995). Techniques in array processing by means of transformations. En *Control and Dynamic Systems Vol. 69* (págs. 133-180). San Diego: Academic Press.
- Sole, A. C. (2006). *Instrumentación Industrial*. Mexico: Alfaomega.
- Tellez, O. H. (2020). *Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia 1991 – 2020*.  
[repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/28314/1/2020\\_evolucion\\_control\\_fiscal.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/28314/1/2020_evolucion_control_fiscal.pdf)
- Tellez, V. H. (2020). *Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia 1991-2020*. Bogota.
- USTA . (2020). *CRAI. Informe de recursos y servicios bibliográficos*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás.
- USTA; Gobernacion de Santander. (2014). *Planeacion Departamental. Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander*. ISBN: 978-958-8477-35-0. <http://santandercompetitivo.org/media/6520c93b26bd67d7d5c2f7de83d250c888221c0c.pdf>.
- Vanguardia Liberal, U. I. (2022). *Corrupción en Santander: ¿Qué ha pasado con estas denuncias de la unidad investigativa?* <https://www.vanguardia.com/politica/corrupcion-en-santander-que-ha-pasado-con-estas-denuncias-de-la-unidad-investigativa-FB4737447>
- Vasquez, W. (2000). *Control Fiscal y Auditoria de Estado en Colombia*. Bogota: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Wigner, E. P. (2005). Theory of traveling wave optical laser . *Phys. Rev.*, 134, A635-A646.

Younes. (1995). *Consejos Superiores de la Administración*. Bogota.