

La Gobernabilidad, “mermelada” y el Control Fiscal en Colombia entre el 2010 y el 2019*

Governance, “jam” and Fiscal Control in Colombia between 2010 and 2019

Erika Tatiana Ladino Novoa**

Resumen

Este artículo de revisión presenta la relación que debe existir entre el concepto de Gobernabilidad y el control fiscal que debe generarse por los órganos de control en el territorio Colombiano desde el año 2010 al 2019, busca responder a la problemática de corrupción que se genera a la hora de asignar los recursos para los distintos entes territoriales y a su vez el apoyo que busca tener la rama ejecutiva en la rama legislativa, esto con el fin de llevar a buen término todo un proyecto de desarrollo.

En el texto se presenta en dos momentos y desde dos perspectivas, en la primera se encuentra, el desarrollo fundamental de conceptualización de las temáticas principales desde el punto doctrinal y legal, observando en principio a grandes rasgos el funcionamiento adecuado, “el deber ser” de cada uno de los conceptos, empezando por el Control Fiscal y luego por supuesto lo que se debe entender por Gobernabilidad.

En segundo lugar, se encuentra el análisis o relación que existe entre las temáticas y cómo se desarrolla esta dentro del desarrollo actual de Colombia tanto a nivel nacional como a nivel regional relacionando algunos casos emblemáticos, desarrollados por la prensa o en algunos tribunales.

Por último, se desarrollan algunas conclusiones, presentando una crítica y proposición frente a la solución de la problemática principal.

Palabras Claves

* El presente artículo se desarrolla dentro del Semillero de Investigación en Política Pública y Control Fiscal Los Grupos Socio-Humanística Del Derecho Y De Derecho Público Francisco De Vitoria dentro de la línea de corrupción en el Programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá.

** Estudiante de Pregrado de la Universidad Santo Tomás Facultad de Derecho, décimo semestre, perteneciente al semillero de investigación de Política Pública Y Control Fiscal y Los Grupos Socio-Humanística Del Derecho y de Derecho Público Francisco De Vitoria dentro de la línea de corrupción

Control Fiscal, Gobernabilidad, Política Pública, Estado, Estado Social de Derecho, Soberanía, Democracia, “mermelada”, Corrupción, Medios de Comunicación.

Abstract

This review article presents the relationship that must exist between the concept of Governance and the fiscal control that must be generated by the control bodies in the Colombian territory from 2010 to 2019, seeks to respond to the problem of corruption that is generated when allocating resources for the different territorial entities and in turn the support that the executive branch seeks to have in the legislative branch, this is in order to bring a whole development project to fruition.

In the text is presented in two moments and from two perspectives, in the first is the fundamental development of conceptualization of the main topics from the doctrinal and legal point of view, observing in principle the proper functioning, "the duty to be" of each of the concepts, beginning with Fiscal Control and then of course what is to be understood by Governance.

Second is the analysis or relationship that exists between the themes and how it is developed within the current development of Colombia both at the national level and at the regional level relating some emblematic cases, developed by the press or in some courts.

Finally, some conclusions are developed, presenting a critique and proposal regarding the solution of the main problem.

Key Words

Fiscal Control, Governance, Public Policy, State, Social Rule of Law, Sovereignty, Democracy, "jam", Corruption, Mass Media.

Introducción

En el marco de las investigaciones desarrolladas por el grupo de investigación socio-humanística del derecho y de derecho público Francisco de Vitoria de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás, se presenta el siguiente artículo de revisión y de análisis de una de las problemáticas más actuales y de desarrollo a nivel nacional, en la investigación que se desarrolla a continuación se plantea una problemática que puede ser observada y estudiada desde diferentes perspectivas, y se busca en principio responder a la siguiente pregunta, ¿existe un control fiscal en la gobernabilidad en Colombia?, este interrogante surge de la lectura y el análisis de la actualidad nacional y de las problemáticas entorno a la corrupción que se genera en la apropiación de recursos públicos en las entidades territoriales.

En el artículo, se desarrolla en principio la temática de comprender a grandes rasgos el origen y el funcionamiento práctico y normativo del Control Fiscal en Colombia, seguido de un análisis jurisprudencial del mismo entorno al ejercicio del mismo ante las entidades territoriales y a su vez de las entidades que deben ser vigiladas por los órganos de control a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

Seguido de este análisis, se presenta el estudio de la gobernabilidad que en el País ha sido mal llamada mermelada nombre atribuido desde la frase pronunciada en el congreso de la República de Colombia, como argumento utilizado por el exministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry; para dar una idea del desarrollo de la temática, el mecanismo bajo el cual se desarrollan múltiples políticas públicas en el país, el desarrollo de esta idea alrededor del gobierno ha generado casos sumamente sonados como el de Odebrecht , muchos altos mandatarios de procesos muy conocidos y que traen grandes afectaciones a los territorios donde se cometieron los ilícitos; para nuestro país el caso de los bonos de agua, atendiendo a estas problemáticas y entendiendo que el estudio de la ciencia jurídica, nos lleva a querer entender el funcionamiento económico y social del Estado desde la parte normativa y sobre todo fiscal, es por esta razón principal que se presenta el siguiente texto de revisión, de la mano de referencia legales, doctrinales, jurisprudenciales e información periodísticas, como Colombia como un país descentralizado y garante de la sociedad como lo establece la constitución nacional, tiene serios conflictos y problemas fiscales que trascienden.

Control fiscal

El tema del Control Fiscal, no es algo nuevo ni reciente en el estudio de la buena disposición de los frutos de una nación, desde los tiempos de la colonia y la conquista, ya se buscaba regular de la buena asignación de los recursos dentro de la nación. Para el caso de Colombia el desarrollo histórico data de la república con la ley Principal Contra los Empleados de Hacienda, impulsada por Santander el 23 de octubre de 1819, en la cual se planteaba hasta la pena de muerte para aquel funcionario público que malversaron los bienes públicos de alguna manera. (Mira. J., et al., 2001)

Posterior a la Constitución del Socorro y al código fiscal de 1873, se encuentra la Misión Kemmerer¹ la cual se realizó bajo el mandato del Sr presidente Pedro Nel Ospina un grupo de expertos tutelado por el profesor Edwin Walter Kemmerer,² permitió posteriormente la creación de lo que hoy se conoce como la Contraloría General de la República y por supuesto del Banco de la República con las leyes 42 y 25 de 1923 respectivamente.

El desarrollo de esta Política pública de Control y vigilancia guía al estado a la redacción y aprobación de la ley 20 de 1975, bajo al cual se organiza toda la legislación en materia fiscal. atendiendo a ese impulso en la Constitución de 1991 se plantea el estado social de Derecho el cual se define desde la insuficiencia del estado de derecho el cual no hace realidad el principio de igualdad, de manera formal, en ningún aspecto legal, por lo cual las relaciones de poder se ven marcadas respecto a la protección de los derechos de los más fuertes, hecho que cambia desde la protección de los derechos fundamentales, promoviendo tres elementos fundamentales (Alfred K, 1987, p 38), el primero se presenta como la necesidad de constituir entornos de vida resistibles, modelos mínimos para toda la colectividad o mínimo existencial, el segundo beneficiar la Seguridad social y el tercero se enmarca en la igualdad social, la cual se debe ver

¹ “...[Recomendó] la dado por la contraloría general de la nación y un sistema de banca central y de crédito.... [la creación y la conformación de estos entes obedece a coyunturas propias del contexto histórico].... [recibir] 25 millones de dólares derivados de la venta de Panamá. Esto sumado a la presencia en nuestro país de dos empresas estadounidenses: United Fruit Company y Tropical Oil Company. con motivo de lo anterior se expide la ley 42 de 1923 [la cual] creaba el Departamento de Contraloría, independiente de los demás departamentos administrativos. (Mira & otros, 2001)

² [la] “misión fue el estudio de nuestra realidad económica mediante el contacto y discusión con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales. Luego, sin que se tratara de un trasplante de normas y organización vigentes en otras economías ni de innovación total, la misión condujo al ordenamiento de lo aprovechable en las leyes dictadas el año anterior, como base para la elaboración del estatuto orgánico de la entidad que iba a nacer” tomado de <http://www.banrep.gov.co/es/el-banco/mision-kemmerer> el 17 05 de 2019.

reflejada en la igualdad de oportunidades y en la protección a los socialmente débiles. (Alfred, K. 1987)

Ahora bien, con la intención de cumplir los fines esenciales del Estado Social de Derecho, donde según (Carreño, D. 2017) se instauran en términos de derechos, garantías, salvaguardas, sujetos, principios; tales como la Legalidad, Eficiencia y Eficacia. Se debe entender por Control Fiscal como la función pública que vigila la gestión de la administración de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, en todos sus órdenes y niveles. Los entes de control fiscal, son los órganos que tienen como función principal, avanzar en las respectivas investigaciones enfocadas en conseguir el resarcimiento de los bienes o recursos del estado, los cuales son las Contralorías Departamentales o Municipales, la Contraloría General de la República o sus entidades descentralizadas. Se ejerce la función de control e investigación por parte de estas entidades por detrimento o desviaciones de fondos de dineros públicos; por parte de entes públicos o particulares que tienen a su cargo la custodia, guarda o administración de estos. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2018)

Estas funciones se rigen por lo principios y normas señaladas principalmente por la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, modificadas por la Ley 1474 de 2011. del mismo modo esta vigilancia de gestión fiscal del Estado se entiende en la actuación de un control financiero, de gestión y de resultados, organizado en los principios fundamentales de las normas anteriormente mencionadas que son: la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, esto con el fin de garantizar una seguridad jurídica para los miembros de la sociedad, por medio del constante monitoreo y rendición de cuentas con las cuales se asegura un soporte público para verificación de los gobernados sobre la inversión y designación de sus recursos sea las más convenientes.

La eficiencia como principio rector del control fiscal busca la equivalencia de medios de calidad de los bienes y de servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas, para dar garantizar la prestación de un servicio óptimo y de mayor nivel. estas funciones se ejercen sobre los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, la ley 42 de 1993 señala que:

los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que

tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República. (Senado de la República, Diario Oficial No. 40.732)³

Desde otra perspectiva, con respecto a la jurisprudencia, la sentencia SU 431 de 2015 con magistrado Ponente el doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez da como definición de Control Fiscal:

Control fiscal con la promulgación de la Constitución de 1991, esta Corporación ha considerado que este control fiscal se encuentra ajustado a la filosofía del Estado Social de Derecho y se dirige a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales. En este sentido ha considerado que el control fiscal “...comprende la “gestión fiscal de la administración” que no solo se limita a la rama ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Julio, 09, 2015)

Lo anterior, está claramente expreso en la carta magna en su artículo 267

artículo 267: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. (...) (Congreso de la república, Constitución Política de Colombia, 1991).

³ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, ley 42 de 1993, artículo 2 y siguientes.

El cual señala en su tenor literal el concepto de que es el Control fiscal para la ley y a su vez sobre quien recae dicho procedimiento, también señala la forma en que se puede realizar y en cabeza de qué organismo se debe llevar a cabo en todos los entes del país.

El mismo artículo señala el funcionamiento general y los principios generales bajo los cuales debe trabajar la Contraloría General de la República, la cual por el mandato constitucional antes citada es claramente la entidad encargada de llevar a cabo el Control Fiscal de las entidades y de los funcionarios que por razón de su cargo pueden disponer del dinero proveniente de los tributos del país.

Gobernabilidad

Entendiendo que uno de los principios rectores del Estado Social de Derecho es la participación social a través del ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, representado en las diferentes votaciones, la más representativa de estas es la elección del director de la rama ejecutiva del poder que para Colombia es el Presidente, el cual se elige por un periodo no prorrogable de 4 años. Ahora bien, esto cambió en la historia reciente de nuestro país y por medio de la ley 996 de 2005 dos presidentes se pudieron reelegir de manera inmediata, el primero de ellos y promotor de esta iniciativa fue el Señor ex presidente y hoy senador de la república Álvaro Uribe Vélez y el segundo fue su sucesor en el cargo el Señor ex presidente Juan Manuel Santos Calderón, quien durante su segundo mandato terminó con esta práctica electoral.

Entendiendo que el mandato de este último se realizó en medio de una crisis de conflicto armado y mucha conmoción interior por un proceso de paz en marcha se hizo necesario incluir dentro de nuestro léxico político una palabra poco usada en ese entonces y es la gobernabilidad, elemento que es central para el desarrollo de este artículo y que durante este acápite se va a revisar, tangencialmente para evidenciar cómo ha sido mal utilizado el término, provocando un desarrollo estrepitoso de corrupción en las ramas del poder público en Colombia.

Así pues, La gobernabilidad es definida como *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”*(Mayorga, A ,2007) con esto el autor determina que la gobernanza está comprendida en tres dimensiones primero el nivel de la cultura política, segundo, el nivel de las reglas e instituciones del juego político, tercero: el acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas (Camou, A, 2000), esto se enfoca en la creación de estados con orden y funcionamiento de calidad en pro de la sociedad misma, este se puede decir que es

el pilar de sociedades creadas bajo los regímenes descentralizado con un control fiscal eficaz para garantizar los principios bajo los cuales se rige un estado democrático y social.

Una de las causas que produce debilidad de un Estado es generada por la pérdida de la gobernabilidad, lo cual sucede cuando los pilares más Altos del Estado pierden ideología y así los Gobernados también pierden el rumbo de la dirección del propio Estado

Es así como en el mundo la gobernabilidad es sinónimo de gobiernos efectivos y legítimos, y la falta de ella genera gobiernos débiles, pero en Colombia es sinónimo de corrupción (Forero, T, 2019).

Este fenómeno se presenta como resultado de una práctica sumamente populista la cual deslegitima el clientelismo y se enfrentan al mismo, siendo los dos unos males para la legitimidad del Estado, en las urnas a la hora de votar, es un rival, que se necesita para, en este caso, gobernar. Como se ha mencionado desde el título del artículo desde el año 2010 y luego de algunos desatinados comentarios la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos comenzó a introducir en el colectivo el término de “*mermelada*” para referirse a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, dañando de mala manera este diálogo haciendo uso de la práctica clásica populista para presentar una nueva clase política la cual es la encarnación misma de la representación del pueblo que lucha en contra de las élites corruptas.

Por otro lado, la acepción de “*Mermelada*” es un término demagógico porque mezcla maliciosamente dos conceptos: la representación política y la corrupción, para generar la percepción que todo apoyo a las políticas de un gobierno son producto de la compra de la voluntad de los congresistas (Forero, T, 2019), Se debe entender que una cosa es otorgar cupos indicativos para desarrollar programas en cada una de las regiones, y otra darle participación política a partidos políticos con base en acuerdos programáticos (Forero, T, 2019) La decisión de no distribuir presupuesto de manera escondida, es algo muy positivo, sin embargo las coaliciones de carácter programático en el legislativo no debilitan el buen camino del estado por el contrario pueden fortalecer las democracias ya que permiten que las decisiones que toman las cámaras legislativas son la máxima representación de las mayorías votantes cuya legitimidad se ve representada en quienes depositaron su confianza de representación política porque permiten que las decisiones sean representativas de la mayoría de los ciudadanos.

Analizando la temática desde la legitimidad, se puede presentar como una cualidad de la gobernabilidad; la cual permite que se desarrolle una estabilidad en la forma de gobernar el

Estado, la eficacia y la eficiencia también son propiedades de la gobernabilidad, ligadas a la legitimidad que adquiere el gobierno a través de la ejecución de sus políticas públicas y su buen funcionamiento. Cuando se estudia la relación entre gobernabilidad y eficacia, *“la gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible”* (Mayorga, A 2007). Cuando se habla de la analogía entre gobernabilidad y legitimidad la atención se refiere *“al problema de la calidad de la acción gubernamental”*. Y cuando la relación se estudia entre estabilidad y gobernabilidad se apunta a *“la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo”* (Mayorga, F. & Córdova, E., 2007) puesto que un Estado resulta viable cuando está en la capacidad de transformar sus elementos a través de la adaptación de los desafíos que se presentan en su región y su entorno internacional, al igual que las problemáticas locales en cada región de un Estado o país particular. (Camou, A, 2001)

La frase usada por el entonces ministro de hacienda Juan Carlos Echeverry expresó que se iba a repartir la *“mermelada”* en todo el territorio nacional advirtiendo en ese momento que hacía referencia a una reforma al sistema de regalías que ponía al servicio de todo el país los recursos minero energéticos en lugar de solo en los puertos y los productores, sin embargo, pronto fue acuñado para hablar de prácticas clientelistas (Sandoval, R 2015).

Esta argumentación gubernamental, busca la legitimidad de la gobernabilidad, utilizando de manera expresa los recursos que el ejecutivo puede distribuir a través de las regalías, lo que se quiso expresar por el ministro fue hecho realidad el 18 julio de 2011 en el Acto legislativo 05, por el cual se establece el Sistema General de Regalías, el cual fue modificando los artículos 360 y 361 de la Carta política nacional y dando diferentes pautas para el sistema de regalías, compensaciones y las Leyes, que reglamentan el Sistema General de Participaciones Ley 1176 de 2007, el Sistema General de Regalías, la Ley 1530 de 2012, originarios de la explotación de hidrocarburos demostrando de esta manera la repartición del patrimonio de una manera diferente privilegiando a unos pocos legislando desde los puestos en la Capital (Bocanegra, A, 2015) Todo lo anterior se puede resumir en lo siguiente conforme a los textos legislativos:

Esa mermelada se crea de parte de todos los colombianos los cuales día con día cada que pagan gravámenes: ya sea con el trabajo, cuando compran un artículo, o cuando pagan un peaje o cualquier servicio estatal, entre muchos actos que generan impuestos. *“Esa mermelada la hacemos desde nuestras cocinas de provincia y la tenemos que enviar a Bogotá para que allí le*

extraigan una inmensa porción, la empaquen, le pongan la marca nacional y el re-envíen de nuevo a las regiones notablemente disminuidas.” (González, U. 2013).

La mermelada y el control fiscal

Desde el análisis general se evidencia que el control fiscal que ejerce el Estado en cabeza de la Contraloría debe ser sobre todo y cada uno de las personas y las entidades que se encargan de hacer buen uso de los dineros públicos, la sentencia SU 431 de 2015 señala claramente que El sujeto de la responsabilidad en quien recae la responsabilidad fiscal es:

El servidor público o el particular que ejerza actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público -bien jurídico tutelado-, en la medida, claro está, que le produzcan a ese patrimonio un menoscabo económico en el marco de las condiciones estructurales de carácter legal. Corolario que, de algún modo, permite apreciar que dicho servidor público, en principio, puede ser cualquier funcionario de cualquiera de las entidades y organismos públicos sujetos a la vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República. (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Julio, 09, 2015)

Esto sin embargo al parecer y teniendo en cuenta los acontecimiento y sentencias judiciales como se verá al final de este acápite, demuestran que dicho control no se ve reglamentado en torno a las leyes anteriormente citadas, si bien los dineros públicos son un bien jurídico tutelado, la Contraloría ha llegado tarde a la hora de vigilar y controlar los dineros que en virtud de las regalías y en búsqueda de una unidad gubernamental están siendo repartidos.

Esto haciendo un análisis desde el tema jurisprudencial, sin embargo, si se estudia el tema desde el texto constitucional con relación a las funciones de la Contraloría respecto del control, se podría ver de la siguiente manera, en el segundo acápite del artículo constitucional anteriormente citado el constituyente afirma que:

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 231131, 2016).

La ley 42 de 1993 en concordancia a la Constitución Política de Colombia cita en su artículo 267:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. (...) (Const. Colombia, art 267,1991).

Este elemento de control, se ha desarrollado con la implementación de varias Contralorías locales y a la vez con auditorías nacionales, sin embargo, al parecer no parece suficiente en virtud de que los dineros no han sido bien vigiladas posterior a su asignación, evidenciando que no hay en que usar dicha “*mermelada*” en la porción de tostada.

En segunda instancia el texto constitucional señala que la vigilancia es aún más grande y profunda, es decir no basta con el control posterior sino también se exige desde la constitución que:

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (Contraloría General de la Republica, 2018).

Como lo evidencia este aparte constitucional, es claro que la Contraloría debe vigilar todo lo relacionado a la inversión de cada peso que se asigna a un proyecto a una región en particular, la evidencia por otro lado demuestra que el control termina siendo tan posterior que la corrupción pasa a ser una identificación de las políticas públicas de las regiones apartadas de la capital e incluso de las mismas capitales.

La tardanza en la vigilancia, hace que la jurisdicción actúe en pro de no permitir que se hagan costumbre los delitos, analizar un caso en particular para entender este ítem es necesario.

Uno de los procesos judiciales de más controversia actual en el país son de sobre estos temas como un gobernador quien su cargo es por elección popular de una mayoría firma contratos interadministrativos, donde no se tienen en cuenta los pliegos publicados en Colombia compra eficiente, donde se realizan contratos con dineros del estado para obras de infraestructura o escuelas del departamento y estos fondos son desviados en dos partes una para la obra en menores costos pero baja calidad y otra parte para los mandatarios quienes firman y aprueban los contratos planeados con una ganancia ilícita, como es el conocido caso del doctor William Halaby Córdoba, quien fue gobernador del departamento del Chocó, A través del Fondo Nacional de Regalías, el Departamento del Chocó logró que se le asignan los recursos para la construcción del acueducto Yuto, cabecera del municipio de Atrato, esto conlleva a dar un pago a una empresa que no tenía los requisitos necesarios para el tipo de contrato, por ende se da dinero del estado a terceros para realizar actividades en beneficio de la comunidad que terminan siendo una mala inversión y lo cual perjudica de sobremanera a la comunidad

En este caso, perfectamente se puede ver reflejado la teoría de gobernabilidad ya que es un servidor público que se escoge por elección popular de una mayoría por sus propuestas en pro del pueblo; aquí ya nombrado entra la “mermelada” como se pasa de un primar un interés superior colectivo por un interés propio que trae afectaciones muy grande para comunidades, aquí es donde entra en desequilibrio un estado, ya que su estructura se debe sostener desde un pilar económico para sobrellevar las necesidades del territorio, por esto los casos de la tan mal llamada “mermelada” por la forma en que no solo una persona comete el ilícito, si no es un grupo de personas que resultan “untados” por la ambición, el poder o la coacción ejercida por un ente de mayor jerarquía que arrastra a su círculo a otros funcionarios y terceros para cometer su fin, es por esto que las altas cortes juzgan los casos que se demuestran ciertos con gran dureza para dejar precedente de ejemplificación para la no repetición dado que la pérdida no es de unas pocos es una afectación que trasciende a grandes magnitudes.

Conclusiones

Después de este análisis se puede deducir que:

Los estados están normativamente organizados en pro de la sociedad con el fin de proteger a sus gobernados, por esto se crea el control fiscal para general confianza de la asignación de los dineros públicos, por medio de estadísticas y audiencias públicas que tienen como fin dar a conocer a al pueblo en que se invierte el dinero recaudado de su impuesto a favor de la misma sociedad.

Como se planteó la “mermelada” es un fenómeno que no se debería dar a razón del control fiscal, por esto mismo es que las acciones irregulares cometidas por quienes manejan los dineros públicos son investigadas y sancionadas con gran severidad ya que no solo se castigan disciplinariamente, también tiene consecuencias penales y por ende carcelarias; que se inmiscuyen en el patrimonio del investigado y de su núcleo familiar, para resarcir los daños causados a la sociedad.

El control fiscal puede parecer ineficaz pero no lo es, es la forma más útil de vigilar los dineros públicos, por cuyos reglamentos de intromisión dentro de las entidades nacionales y de carácter territorial, aquí se aplica a cabalidad la eficacia que se habló como principio rector de la gobernanza y del procedimiento en Colombia.

La gobernanza como teoría aplicable a un estado es la forma de garantizar la participación, del pueblo asuntos que los afecten de algún modo, por eso se crean los mecanismos pertinentes para velar por los intereses del pueblo, que no se sientan desamparados dentro de un sistema complicado que no entienden, por eso se trata de facilitar y mayor acceso a los mecanismos pertinentes.

“La mermelada” es la pérdida de la gobernabilidad del estado, son hechos que no deberían ocurrir teóricamente si se aplica, pero si se ve la evolución del control fiscal actualmente en margen de pérdida ha disminuido, en un gran porcentaje, la recuperación del capital perdido de los dineros públicos apropiados por terceros o miembros del estado se recupera por medio de las cuantiosas sanciones que deben pagar para responder las pérdidas y agravios generadas por sus actos.

Es imposible generar el sistema perfecto que no tenga una falla o una pérdida por algún punto de su sistema o por algún eslabón en la cadena puede perderse esto es una de las características de la gobernanza que en Colombia y los países comúnmente en los países de Latinoamérica se ve reflejado, dado que no se fortalece el de la cultura política el interés del pueblo por su propio beneficio, en algunos casos se observa pero no se denuncia porque se cree que es algo usual y que no nos afectara, pero si un delito de este tipo puede afectar desde la comunidad de más alto estado económico hasta los estratos más bajos.

Las instituciones y los juegos políticos son dos de los pilares del segundo nivel de la gobernanza dado que sin ellos la estructura no soportaría la presión dado que los diferentes puntos de vistas suelen ser la forma de ver la necesidad que el pueblo necesita y para que puedan destinar los dineros públicos para mejorar la calidad de vida de los gobernados.

Para finalizar se puede decir que el control fiscal es el método eficaz para controlar y regular las inversiones de los dineros públicos, para el favorecimiento de la comunidad, no se puede dejar y culpar sólo a las entidades de los problemas que se generan a razón de los desfalcos de las malas inversiones y fugas de dineros que se justifican de una manera inmoral, la comunidad también está en la obligación de ser el gestor y el vigilar los movimiento que generan afectaciones a su comunidad es una labor conjunta de limpiar y “mermelada” y evitar que se siga esparciendo.

Bibliografía

Alfred K & Müller C, (1987). *En Luis Villar Borda, Estado de derecho y Estado social de derecho, Director del Depto. de Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia, Revista Derecho del Estado n.º 20, diciembre 2007.*

Bocanegra, A. (2015) *Diccionario de la Terminología Política Colombiana*, Universidad Católica de Colombia Università Degli Studi di Salerno – Italia maestría en ciencia política Bogotá.

Carreño, D. (2017). *Una Teoría Crítica del Derecho para el postconflicto*, 2017, Justicia constitucional: Tomo I / Cristhian E. Beltrán Bustos y otros. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Camou, A, (Estudio preliminar y compilación) (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

Forero, T. (2019). *Gobernabilidad, no mermelada*, El Espectador, 25 de marzo de 2019.

González, U. (2013). *A “La mermelada nuestra” en El Mundo*, publicado el 21 de septiembre de 2013.

Hermann, H. Staatslehre, Tübingen, J. & Mohr, (1983). e id. “*Rechtsstaat oder Diktatur?*”, citado por Ekkehart Stein, Staatsrecht, Tübingen J. C. B. Mohr, 1990, p. 279, en, Villar, L. (2007) *Estado de derecho y Estado social de derecho*, Director del Depto. de Gobierno Municipal Universidad Externado de Colombia, Revista Derecho del Estado n.º 20.

Hubert, M. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina*. Actes & memories, Lima

Moya Vargas, Manuel Fernando. (2006). Revista facultad de Derecho IUSTA Vol. 1, No. 24 pp. 49 En los fallos penales por inasistencia alimentaria: un desfase entre la ley y la realidad judicial. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://repository.usta.edu.co/discover?scope=%2F&query=Fernando+Moya&submit=>

Torregrosa Jiménez, Norhy Esther. (2014). Revista de Derecho y Ciencias sociales Misión Jurídica, pp. 183. Representaciones sociales en torno al concepto de equidad y justicia de los

conciliadores y las conciliadoras en equidad de las unidades de mediación y conciliación en Bogotá.

Valbuena, J. (2018). *Política Colombiana y Juego De Tronos: Polarización Y Estrategias De Poder*, repositori Universidad Santo Tomas, Bogota.

Villar, L. (2007). *Estado de derecho y Estado social de derecho*, Universidad Externado de Colombia, Revista Derecho del Estado n.º 20, Bogotá.

Mira, J. Meza, & C. Vega, D. (2001) *El Control Fiscal en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.

Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, “*Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

Otros Autores, (2013) “*Las nuevas lentejas*”, en Revista Semana, publicado 16 de noviembre de 2013.

Sandoval R, (2015) *¿Qué es corrupción en Colombia? Discursos y metáforas Análisis de discurso de qué se entiende en Colombia por corrupción a partir de las metáforas de la vida cotidiana en el 2015*; obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/el-banco/mision-kemmerer> el 17/05/2019.

Contraloría Departamental del Valle del Cauca (2018), *¿Qué es el Control Fiscal?*, Fecha de publicación 22/03/2007, Última modificación 15/08/2014; obtenida de: <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/31714/que-es-el-control-fiscal/> Consultado el 27/05/2019

Facultad de humanidades y ciencias de la educación, (2001), *Gobernabilidad democrática, universidad y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre la vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas (2003-2018)*, FaHCE, universidad nacional de la plata de argentina, obtenido de: <http://www.fahce.unlp.edu.ar/personal/camou-antonio> Consultado el 18/05/2019.

Jurisprudencia

Corte Suprema De Justicia de Colombia Sala De Casación Penal, Proceso n.º 30677, Aprobado Acta No. 194, Sala Plena, Presidenta, María del Rosario González Lemus, Bogotá, D.C., 21 de junio de 2010.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU431/15, (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. 9 de Julio de 2015).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-103 /15, (MP. María Victoria Calle Correa, 11 de marzo de 2015).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-290/02, (MP. Clara Inés Vargas Hernández, 23 de abril de 2002.)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-557/09, (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, 20 de agosto de 2009.)

Leyes

Congreso de la Republica de Colombia, Acto legislativo 05 de 18 de julio de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Diario Oficial 48134 de julio 18 de 2011.

Congreso de la Republica de Colombia, Ley 1176 de 2007, Sistema General de Participaciones. Diario Oficial 46894 de febrero 06 de 2008.

Congreso de la Republica de Colombia, Ley 1530 de 2012 el Sistema General de Regalías. Diario Oficial No. 48.433 de 17 de mayo de 2012.

Congreso de la Republica de Colombia, ley 996 de 2005, Ley de Garantías. Diario Oficial No. 46.102 de 24 de noviembre de 2005.

Congreso de la Republica de Colombia, Ley 42 de 1923, Creación de la Contraloría General de la Republica. Diario Oficial. Año. Mcmxxiii. N. 19119. 26, Julio, 1923.

Congreso de la Republica de Colombia, Ley 25 de 1923, creación del Banco de la Republica. Diario Oficial. Año Lix. N. 19101 Y 19102. 16, Julio, 1923.