APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE ADMINISTRAN RECURSOS DEL ESTADO.

ROSA EMMA CORTÉS VERGARA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DIRECCIÓN DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OCTUBRE 2013

Resumen

Teniendo en cuenta que en los últimos años Colombia ha aplicado el modelo de control fiscal definido en la Constitución de 1991, introduciendo mejoras significativas en la función de vigilancia de la gestión fiscal y evaluación de resultados, que actualmente se ven afectados por la falta de oportunidad, escasa eficiencia, baja eficacia y precaria efectividad del control financiero, y gestión de resultados; ejecutadas por los organismos que tienen a cargo la función controladora y de vigilancia. Aspectos por los cuales surge la necesidad de aportar nuevas recomendaciones y acciones correctivas para su desempeño, con la esperanza de enriquecer la imprescindible gestión evaluadora de los recursos y bienes del Estado, coadyuvando a disminuir los factores de corrupción e ineficacia en la gestión, en beneficio del desarrollo económico y social del país, asegurando el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo, logrando resultados favorables para la comunidad en general.

Palabras clave: control fiscal, recursos, corrupción, eficiencia, gestión pública, transparencia.

Introducción

Debido a que el control fiscal es una herramienta que ha venido cobrando importancia a través de los años desde la época del descubrimiento y la colonia, con el fin de vigilar el buen uso de los recursos del Estado y garantizar de esta manera la sostenibilidad de las finanzas públicas, elemento esencial para el desarrollo económico-social del país, uno de los objetivo de este ensayo establecer planteamientos para mejorar la aplicación del control fiscal en las empresa Públicas y Privadas que administran recursos del Estado en Colombia.

Aunque hay que reconocer los importantes avances tendido y mejoras en el marco formal del control fiscal, como el desmonte del proceso de coadministración, desafortunadamente al día de hoy no han logrado obtener un nivel eficaz del sistema, ya que durante su ejecución han surgido diversas dificultades no esperadas, debido a que en muchas oportunidades la forma como vienen practicando el control fiscal posterior, tiende a llegar de forma extemporánea, cuando los detrimentos son un hecho ya consumado, lo que no ayuda a combatir el alto grado de corrupción y manejo cuestionable de los fondos públicos; por lo hay que alertar no solo a las autoridades, sino también a la comunidad, quien al final es la más afectada por la deficiencia del sistema.

Adicionalmente, no deja de tener importancia el control fiscal participativo, donde cada uno de los ciudadanos tomando conciencia y apoyando los órganos de control, participe activamente en la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público, a través del ejercicio oportuno de la intervención ciudadana, ya que muchas veces se observan los

problemas en la comunidad, pero nunca los reportan para que junto con las autoridades competentes logren soluciones adecuada que produzca potenciales beneficios donde todos ganen. Los ciudadanos deben involucrarse en las distintas problemáticas que nos afectan, por tal razón hay que conocer y hacer buen uso de las formas de participación ciudadana, colaborando con respeto a la defensa del patrimonio del Estado, evitando de manera oportuna que malogren los bienes y recursos públicos, no dejen que la apatía gane, actuando oportunamente frente al tema de los funcionarios que abusan de su posición dominante, despilfarrando o desviando los recursos que le son entregados en administración, arrojando como resultado detrimentos patrimoniales afectando directamente a todos, por no poder satisfacer las necesidades básicas de manera oportuna a falta de recursos.

APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE ADMINISTRAN RECURSOS DEL ESTADO

Con base en los diferentes autores consultados, se puede afirmar que el proceso histórico del control fiscal en Colombia está enmarcado en tres grandes fases desarrolladas como el autor de este ensayo narra a continuación:

Primera Fase de la evolución del control fiscal en Colombia, desde el descubrimiento, la colonia y la etapa de la república

Como es de conocimiento público el control fiscal no es algo nuevo, existe desde el descubrimiento y conquista de América, centrándose únicamente en vigilar los bienes del monarca, para esa época la corona designo personas llamadas Lugartenientes de los Contralores Mayores de Castilla que ejercieran la función de controlar los ingresos y egresos relacionados con la segunda expedición de Cristóbal Colon. (Amaya, 1996). Más adelante con la fundación de Santo Domingo crean los Tribunales de la Real Audiencia de Santo Domingo, con el objetivo de supervisar a los altos funcionarios de la corona y fiscalizar a los virreyes, utilizando los juicios de Residencia, para rendición de cuentas sobre los bienes fiscales colocados bajo su administración. Posteriormente para 1604 surgen los Tribunales de cuentas, como contraloría regionales en los virreinatos, capitanías y presidencias.

Para la época en que constituyen la Republica de Colombia, hacen el primer intento de organización del control fiscal, para lo cual el General Santander, el 23 de octubre de

1819, impulso la Ley principal contra los Empleados de Hacienda, incluyendo medidas drásticas que llegaban hasta condenar con pena de muerte a los funcionarios que se les comprobara despilfarro, o uso inadecuado de los bienes públicos; y cárcel por negligencia en el desempeño de sus funciones. (Beltrán, 1993). Con la primera Constitución independiente, "La Constitución del Socorro", incluyo el tema relacionado con la impresión cada año de la cuentas del Tesoro Público a fin que de esta manera la comunidad estuviera enterada de la gestión realizada con los tributos. Por su lado el Libertador Simón Bolívar asignó el control y manejo presupuestal al Tribunal Mayor de cuentas con funciones relacionadas a la contabilidad del gasto público y a la Superintendencia General de Hacienda con funciones de inversión y contraloría. En 1832 reaparecen la Contaduría General de Hacienda dependiendo del poder ejecutivo, institución reemplazada en 1847 por una Corte de Cuentas, (Mosquera, 1981) cambiada en 1850 por la Oficina de cuentas conformada por cinco miembro nombrados por el Congreso. Para el año 1873 expiden el Código Fiscal volviendo a crear la Corte de Cuentas, esta vez compuesta por 10 magistrados elegidos por el Senado de la Republica y la Cámara de Representantes, que finalmente incrementan a 12.

En esta esta primera etapa el control fiscal tuvo un papel muy limitado y restringido por la noma, alejándolo de su principal objetivo, como es el de proteger los recursos públicos de un mal uso, nunca llegaron a cuestionar la destinación de los recursos, lo que conlleva a un resultado negativos especialmente para el pueblo, debido a la ruina del tesoro público que genero dolencias económicas y fiscales al país, debido a los malos hábitos y la falta de energía para combatir los vicios que nadie se atrevió a defender a la luz pública, pero que imponían en la oscuridad.

Segunda Fase de la evolución del control fiscal en Colombia enmarcada en las visitas de la denominada Misión Kemmerer y la reformas antes de 1975

Con el fin de obtener un concepto imparcial desde la visión internacional y buscando promover el proyecto de modernización y reorganización de la economía del país, en marzo de 1923, el presidente Pedro Nel Ospina decidió contratar un grupo de expertos del exterior, dirigidos por el profesor Edwin Walter Kemmerer, más conocida por nosotros como la Misión Kemmerer; que consistió en una serie de propuestas y recomendaciones para los sistemas monetarios, bancarios y fiscales, sustentadas en proyectos de Ley, que al final terminaron convirtiéndose en leyes adoptadas por el Congreso de la República. Para tal fin, la primera actividad llevada a cabo fue estudiar nuestra realidad económica, a través de reuniones y discusiones con cámaras de comercio, sociedades de agricultores, y agentes oficiosos regionales, tratando de ordenar los aspectos rescatable en las leyes del año anterior. Su trabajo centró la atención y esfuerzo en varios proyectos, entre las cuales es pertinente destacar la modernización del control fiscal, reglamentada con la expedición de la Ley 42 de 1923, transformando la antigua Corte de Cuentas en la Departamento de Contraloría, reorganizando la contabilidad oficial, tema fuertemente atacada por quienes no querían reconocer su verdadero sentido. Después con el Decreto 911 de 1932 modificado parcialmente la Ley 42 por los constantes conflictos presentados entorno al alcance del control fiscal sobre la administración, más adelante promulgan la Ley 58 de 1946 reglamentado con precisión aspectos relacionados con el control fiscal, también expiden la Ley 51 de 1959, llegando al año 1945, donde elevaron la Contraloría a rango constitucional, dejando el carácter de simple departamento técnico de

auditoría contable y pasando a asumir la función fiscalizadora del manejo del tesoro público. Al final de esta segunda fase y a pesar de todos los esfuerzos realizados no logran consolidar el régimen jurídico de control fiscal.

Tercera fase del control fiscal en Colombia desde la Ley 20 de 1975 hasta la reforma constitucional de 1991

Llegando a 1975 promulgaron la Ley 20, con el propósito de unificar toda la legislación dispersa sobre control fiscal que existía, ajustando el sistema de fiscalización a aquellas necesidades del momento, pretendiendo mejorar el control sobre el erario público, enfocando su primordial objetivo en garantizar al Estado el adecuado rendimiento de los bienes o ingresos de la nación y obtener eficiencia del gasto público, lo que conllevo a plantear un proceso de moralización y modernización de la administración pública, reorganizando prioritariamente la Contraloría General de la Republica, dándole una estructura seria y permanente en su aspecto interno, alcanzando importantes avances en materia de control fiscal, sin embargo la Contraloría General de la Republica, quedó bastante limitada en sus funciones de vigilancia, por cuanto sus actuaciones de control estuvieron dirigidas a demostrar y cuantificar perjuicios fiscales.

Con esta ley y los correspondientes decretos reglamentarios, establecieron los sistemas de control fiscal, mediante el ejercicio de controles previo, perceptivo y posterior, aplicando por primera vez el control fiscal posterior a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Definiendo en el Decreto 925 de 1976, en su Artículo 2, el control previo como aquel que examina con antelación los actos que originan la ejecución

de las transacciones, comprobando el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos; a fin de evitar que la administración realice operaciones ilegales, por eso su énfasis es sobre la comprobación del cumplimiento de todos los aspectos legales exigibles para ejecutar dichas operaciones. . En el Artículo 3 define al control Perceptivo como la comprobación de existencias físicas de fondos y bienes de la nación, confrontándolos con los comprobantes, documentos, libros, soportes y demás registros gira alrededor de los bienes y elementos que están bajo custodia de las entidades (Younes, 1987); y en el Artículo 4 define el control posterior como aquel que efectúan después que los encargados del manejo de los recursos públicos han ejecutado las actividades, operaciones y procesos, encomendados a las entidades y de sus respectivo registros para determinar si están ajustados acorde a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos, pretendiendo así vigilar las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos y evaluar los resultados obtenidos por los mismos, velando por el adecuado manejo de los recursos del estado, imponiendo los correctivos o sanciones a lugar según el resultado arrojado en el desarrollo a su auditoria de control. Esta constantes reformas evidencian que se quiere evitar la corrupción garantizando el uso adecuado de los recursos públicos, pero observamos que a pesar de estos esfuerzos el control fiscal sigue enfocado únicamente al ámbito financiero, apartándose nuevamente de aspectos relacionados con la adecuada administración pública, evaluándola de acuerdo a la correcta consecución de los objetivos, para el logro del bienestar general de la comunidad, y no el particular. Así llegamos a la nueva reforma de 1991, donde reinaba al interior de la Asamblea Nacional Constituyente en consenso general la necesidad de introducir cambios sustanciales a la Contraloría General de la Republica y al sistema de control fiscal en general, debido a los múltiples factores que destacaban lo ineficaz que estaba resultando el

control previo para proteger el patrimonio público, razón por la que después de muchas tesis y debates realizados por los constituyentes, deciden eliminar el control previo, para pasar a darle al sistema el doble carácter de posterior y selectivo.

El siguiente aspecto a tratar está relacionado con la normatividad que reglamenta el ejercicio del control fiscal en Colombia para las empresas Públicas y Privadas que administran sus recursos y bienes, con la finalidad de conocer y entender su evolución y actual aplicación.

Tabla 1 *Normatividad del control fiscala nivel micro y macroeconómico.*

INFORMES	NORMATIVIDAD	OBSERVACIÓN
Situación de la Deuda Pública	Constitución Política artículo 268 Ley 42 de 1993 artículo 39 al 44 Ley 51 de 1990 Ley 80 de 1993 Ley 185 de 1995 Ley 358 de 1997 Ley 533 de 1999 Ley 5° de 1992 artículo 254 Decreto 2681 de 1993 Resolución 5289 de 2001	Este informe de carácter constitucional y de ley que permite concretar la ejecución del control fiscal macroeconómico, enmarcado además del mandato constitucional, en las reglas generales establecidas con el fin de velar por el adecuado manejo de los recursos obtenidos mediante préstamos externos e internos, además de asegurar la sostenibilidad de la deuda.
Auditoria al Balance General de la Nación	Constitución Política artículo 268,269 y 354 Ley 42 de 1993 Resolución 5289 de 2001 Decreto 267 de 2000 Audite 4.0 Constitución Política artículo 268,269 y 354 Ley 42 de 1993 Resolución 5289 de 2001 Decreto 267 de 2000 Audite 4.0	Este informe de carácter constitucional y de ley, permite concretar la ejecución del control fiscal macroeconómico, enmarcado además del mandato constitucional, en las reglas generales dispuestas en el régimen de contabilidad pública y Manual de procedimientos emitido por la Contaduría General de la Nación, verificando su adecuado cumplimiento, para obtener información financiera confiable y oportuna.
Certificación de la Situación de las Finanzas Públicas	Constitución Política, numeral 11 del artículo 268 Ley 42 de 1993 artículo 40 Ley 5° de 1992, numeral 3 del artículo 254 - Reglamento del Congreso	Este informe de carácter constitucional y de ley, permite concretar la ejecución del control fiscal macroeconómico, enmarcado además del mandato constitucional, en las reglas generales establecidas para tal efecto. , mostrando la situación económica del país, a fin de conocer sus resultados económicos favorables o desfavorables.
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro	Constitución Política artículos 178, 268 y 354.	Este permite concretar la ejecución del control fiscal macroeconómico,

	Decreto Extraordinario 1222 de 1986 Ley 5° de 1992 artículos 309 y 310 Ley 42 de1993 artículos 36 al 39 y 41 Decreto 111 de 1996 artículo 90 Decreto Ley 267 de 2000	enmarcado además del mandato constitucional, en las reglas generales establecidas para examinar el adecuado cumplimiento y ejecución del presupuesto aprobado por el Congreso de la República.
Estadísticas fiscales	Constitución Política de 1991 artículo 268 Ley 42 de 1993 artículo 41 Resolución 5289 de 2001 Ley de presupuesto Ley 5° de 1992 Ley 617 de 2000 artículo 81 Ley 136 de 1994	Las estadísticas fiscales son consideradas otro de los elementos de suma importancia para el análisis macroeconómico y el ejercicio del control fiscal de las finanzas, cuyo objetivo primordial es brindar información al Congreso de la República y a los sujetos de control, para que, acorde con las facultades dadas por la Constitución y la Ley, desarrollen actividades propias del control político y autocontrol.
Certificación de los Ingresos corrientes de Libre Destinación	Ley 617 de octubre 6 de 2000 Decreto 192 de 2001 Decreto 735 de 2001 Resolución CGR 5289 de 2001 Resolución CGR 5293 de 2002	Este informe también hace parte del control macroeconómico, permitiendo controlar los recursos asignados para cubrir los gastos de funcionamiento de las empresas pública, a fin de que no se utilicen de manera inadecuada.
Normas varias de carácter general	Ley 87 de 1993 Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado Ley 106 de 1993 Decreto 1421 de 1993 Ley 136 de 1994 Ley 330 de 1996 Ley 598 de 2000 Ley 610 de 2000	Normas que reglamentan los aspectos generales a tener en cuenta en la ejecución del control fiscal, que de manera integral son consideradas elementos de suma importancia, brindando conocimiento conocidas al momento de aplicar la actividades de control y vigilancia tanto en lo entes internos como las organismos externos encargados de esta función controladora.

Fuente: Contraloría General de la República

Como observan en el cuadro anterior existe gran variedad de normatividad para cubrir los distintos aspectos relacionados con la necesidad imperiosa de mejorar el sistema de control fiscal, introduciendo trascendentales cambios adoptados en la Constitución Política de 1991 título X, capítulo 1 y artículos 267 al 274, desarrolladas en dos reglamentos de gran importancia como son Ley 42 de 1993, estableciendo los métodos para llevar a cabo la organización del sistema, así como la determinación de los órganos de control que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal, junto con las prácticas jurídicas aplicables y la Ley 610 de 2000. Existen en orden cronológico otras

disposiciones como la Ley 106 de 1993, dictan normas vinculadas sobre el ordenamiento, estructura y funcionamiento dado a la Contraloría General de la Republica, entidad considerada en la Constitución Pollita, Artículo 117, como la encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y los particulares que manejen recursos de la Nación, la Ley 136 de 1994, con importantes afectaciones para la reorganización del control fiscal, dirigida a la estructuración y funcionamiento en los entes territoriales, a fin de garantizar a la sociedad no solamente la honesta conducción y cuidado de todos los bienes y recursos públicos, sino adicionalmente el cumplimiento de metas colectivas que conducen al cumplimiento del fin común, reflejado en el mejoramiento de condiciones de vida para los ciudadanos del territorio nacional.

Por otra parte la Ley 330 de 1996 desarrolla el Articulo 308 de la Constitución Política, en aspectos relacionados a competencias de las Contralorías Departamentales, y con la Ley 610 de 2000 marco de acción de la nueva Contraloría, modificando el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de la Contraloría General de la Republica, cuando existan casos en que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión en forma dolosa o culposa, con esta ley pretenden asegurar el resarcimiento de los daños ocasionados evitando detrimento patrimonial.

También expiden la Ley 598 de 2000, que crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, y el Decreto Ley 617 de 2000 que introdujo modificaciones de manera parcial a la Ley 136 de 1994, dictando normas con el objetivo de

racionalizar de manera adecuada los diferentes gastos de funcionamiento en las entidades territoriales, dependiendo la categoría a la que pertenezca.

Con todas estas normatividad, pretendieron modernizar tanto las entidades como los procedimientos para que el control fiscal aplicado cumpla realmente con los principios de eficiencia, economía, equidad, valoración de costos ambientales y eficacia. Sin embargo, lo único cierto es que siguen teniendo fallas importantes que nublan los esfuerzos realizados, y aun peor crean inconformismo e incredulidad en la sociedad colombiana, quien continua pensando que los órganos de control fiscal territoriales son un sector en crisis, ineficaces, víctimas de la politiquería, corrupción y proteccionismo, con elevados costos de funcionamiento e insuficientes resultados a la hora de supervisar, controlar y recuperar los bienes públicos.

La Constitución Política de 1991, Art. 113 y 117, considero que existen otros órganos autónomos e independientes, además de las tres ramas conocidas del poder público, que colaboran con el cumplimiento de las demás funciones del Estado, conocidos como órganos de control autónomos e independientes, como la Procuraduría General de la Nación (Ministerio Publico) asignándole tres funciones, la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, alertando sobre cualquier actividad que pueda ir en contravía de las normas vigentes, la intervención ante las jurisdicciones Contencioso Administrativas y la disciplinaria contra los empleados públicos; y la Contraloría General de la Republica, considerada una entidad de carácter técnico, que goza de autonomía administrativa y presupuestal, cuyo misión principal es garantizar la adecuada utilización de los recursos

públicos y colaborar con la permanente modernización del Estado, mediante continuas acciones de mejora implementadas en las distintas empresas del Estado.

Se cuenta con otros órganos de control, como la Fiscalía General de la Nación, entidad que no fue determinada desde la constitución por pertenecer directamente a la rama del poder judicial, pero considerada como la encargada de realizar la ejecución del control penal, por las acciones u omisiones de los funcionarios del Estado en ejercicio de sus actividades, como conductas que generan responsabilidad penal, y por otra partes crean la Auditoría General de la Republica, encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los órganos de control fiscal, es decir a la Contraloría General de República y las contralorías departamentales, distritales y municipales encargadas de realizar el control a las diferentes entidades que manejan recursos del Estado.

Así mismo fue necesario como complemento de lo anterior , que las propias entidades establecieran o fortalecieran, sus sistemas de control preventivo interno , apoyadas por la oficina de Control Interno, como otro órgano de vigilancia dentro de las entidades públicas, elemento indispensable del sistema, subordinada al nivel gerencial, catalogada como el control de controles, ayudando a medir la eficiencia, eficacia y economía de las diferentes operaciones ejecutadas por la entidad, con miras a contribuir a la alta dirección en la toma de decisiones que orienten el plan de desarrollo administrativo hacia la consecución de los fines Estatales; bajo principios éticos y de transparencia. El Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Estado, fue posteriormente reglamentado por la Ley 87 de 1993, persiguiendo garantizar la credibilidad, integralidad y oportunidad de la información, organizando sus propios procedimientos de verificación y evaluación de la gestión y de las

transacciones que aseguren el cumplimiento de la normatividad, con miras a la protección y conservación de los recursos de la organización y a la eficiencia del gasto público, evitando que los activos del Estado, en sus diferentes niveles no sufran posible perdida, despilfarro, uso inadecuado, irregularidades o actos ilegales.

Queda claro, que el control fiscal es reconocido como elemento importante e indispensable en la administración del sector público, basados en los bienintencionados criterios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, desarrollados en el actual sistema de manera posterior y selectivamente; es decir evaluado hechos ejecutados por la administración, permitiendo medir el cumplimiento de resultados, con base en una muestra representativa de las transacciones realizadas por la entidad pública o los particulares que manejen recursos del Estado.

Para entender mejor los criterios aplicados cabe aclarar que la eficacia está relacionada con la manera como manejan los recursos para obtener el máximo rendimiento a menos costos, orientados al logro de determinadas metas. La economía es el principio donde evalúan si la asignación de recursos fue adecuada a nivel de costo beneficio, ayuda a medir si el máximo desempeños de la entidad fue obtenido a menores costos, con los recursos disponibles. El criterio de equidad está definido como herramienta que ayuda a los auditores de control fiscal a medir la proporcionalidad de la gestión con mira a la igualdad, y en cuanto al principio de valoración de los costos ambientales podemos concluir que lo hacen con el fin de establecer el impacto por el uso de los recursos naturales y deterioro medio ambiente, para llevar a cabo acciones de protección, conservación, uso y explotación de los mismos oportunamente, (Amaya, 1996), dándole una perspectiva económica a la

utilización de estos recursos naturales También plantean el criterio de la eficacia que permite evaluar el logro de los fines en cabeza del Estado, que conllevan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, alcanzado el cumplimiento de la misión asignada. (Rengifo, 2007).

Siguiendo los paramentos de la legislación vigente, la autoridades de control fiscal en Colombia vienen desarrollando su función ejecutando por una parte el control macroeconómico, permitiendo la evaluación global y general de la adecuada gestión del Estado, con base la evaluación al Balance General de la Hacienda y el Tesoro, la certificación de las finanzas públicas, el informe sobre la Deuda Publica y el informe sobre el estado de los recursos naturales y ambientales; permitiendo identificar factores alarmantes que ayudan a predecir el comportamiento de la economía del país, garantizando el bienestar futuro y la sostenibilidad de sus finanza, es decir el análisis y evaluación de la programación y ejecución de los recursos públicos agregados, basado en los criterios de economía, eficiencia y equidad, para cumplir metas, propósitos, planes y proyectos; por otra parte ejecuta el control microeconómico, que como se ha explicado a través de este documento, con la Constitución de 1991, sufrió el cambio de llamado control previo al conocido hoy en día como control posterior y selectivo, esto con el fin de dar a las entidades públicas mayor autonomía obrando con eficiencia, cambio que llevo al sistema a no limitarse a realizar simplemente un análisis numérico y legal, sino que lo dirige a realizar un control de gestión y resultado , bajo los parámetro indicados en el Plan Anual de Operaciones (PAO) y el Plan Anual de Revisión de Cuentas (PARC).

Para proporcionar seguridad razonable y protección a los recursos públicos, el Estado ha tratado de implementar medidas que fortalezcan la función de control fiscal, entre las que podemos destacar la creación y mejora de instituciones de auditoría independiente con adecuada desagregación de funciones, evitando los fenómenos de coadministración, la elaboración de un código de conducta para quienes manejan recursos y bienes del Estado, e implementación y asignación de la función evaluadora definida en la Ley 87 de 1993 como uno de los componentes de la oficina asesora de Control Interno y/o Auditoria Interna.

No se pude hablar de control fiscal, sin tener en cuenta los aspectos más relevantes y significativos que ha tenido Colombia en los últimos años con respecto a estrategias de participación ciudadana en los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción, a pesar de la crisis que en la actualidad enfrenta el Estado para responder a las necesidades y problemas sociales del conglomerado, debido a la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en los organismos de investigación y control, gracias a fenómenos tales como manipulación de procesos, la tajada, soborno, extorción, defraudación, tráfico de influencias, impunidad y trato favorable a los delincuentes de cuello blanco, entre otros aspectos negativos que han llevado a los entes auditores a involucrarse en escándalos, como el caso del llamado carrusel de la contratación, evidenciado graves fallas en la vigilancias de los recursos públicos por parte de las contralorías nacionales, departamentales y municipales.

Pese a todos los esfuerzos realizados en materia de anticorrupción, el hecho de que la mayoría de nuestros entes territoriales han manejado erradamente la autonomía dada para la organización y selección de los contralores, constituye un aspecto negativo que en vez de mejorar el sistema de control fiscal, lo han deteriorado, viéndose afectado frecuentemente

por la influencia de la politiquería y el clientelismo, facilitando de esta manera la realización de ilícitos que realmente permiten que la función de controlar, sea ejercida abusando del poder, siendo permisivos, y dejando que el fenómeno de la corrupción reine entre los entes de control fiscal, opacando las diferentes actuaciones adelantadas por los organismos de control y fiscalización que identifican, investigan y sancionan las conductas corruptas, con base en las normas legales vigentes, generando grandes inquietudes relacionadas con la calidad de la información que producen los organismos de control sobre las conductas que atentan contra la administración pública y la eficiencia de los mismos en la prevención y control del fenómeno de corrupción. Así mismo surge la duda de como los organismos de control estatal, logran diferenciar claramente los malos manejos administrativos, las fallas en la ejecución de planes y programas al interior de cada una de las entidades que manejan recursos del Estado, y lo que debe entenderse ciertamente por corrupción como problema dominante que amenaza las instituciones y la estabilidad del país.

Cuando hablan de control fiscal, se cree que uno de los primeros efecto de este sistema, está encaminado a minimizar la corrupción, hecho que no está sucediendo, ya que los corruptos aprenden y utilizan métodos con el fin de salir impunes, consiguiendo que la aplicación de los diversos tipos de sanciones establecidas por el Estatuto Anticorrupción, no sean satisfactorias, desprestigiando las buenas intenciones del control ante la ciudadanía, por la falta de ética, pulcritud y honradez, grandes debilidades que afectan todas las actividades ejecutadas, tanto por funcionarios de los órganos de control, como de las diferentes empresas que administran recursos públicos.

Con el control fiscal participativo pretenden tener un conjunto de estrategias dirigidas a promover y asegurar formas de participación activa y comprometida de la ciudadanía, con la defensa y vigilancia del manejo de lo público, implementando las Veedurías Ciudadanas, como una herramienta democrática y de organización de los individuos, que de manera autónoma e independiente del Estado y de las diferentes entidades de control ayudan a ejercer vigilancia de la inversión pública, con la finalidad de disminuir el fenómeno de la corrupción, denunciando a través de estas veedurías las practicas inadecuadas que detecten, tanto en los órganos de control y vigilancia, como en las demás entidades públicas que tienen bajo custodia bienes y recursos del Estado.

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado en el desarrollado de este ensayo, sobre el tema del control fiscal, es necesario pasar a realizar el planteamiento de algunas ideas que podrían ayudar a solucionar o mejorar los problemas que enfrenta el sistema, por lo que en primera instancia hay que evaluar la posibilidad de hacer una reforma constitucional, donde aprueben la creación del Sistema de Control Fiscal Nacional como ente autónomo del Estado que integraría a las Contralorías a nivel nacional, distrital y municipal, la Auditoria General de la Republica como órgano de control de la Contraloría, comités gestores integrados por funcionarios de las diferentes entidades que tengan línea de mando en las áreas que ejercen las actividades de supervisión de las operaciones en las diferentes dependencias de la administración pública, y las oficinas de control interno. (Auditoría General de la República, 2003), para que de manera integral, armonizada, conjunta, unificada y oportuna apliquen los correctivos a las fallas encontradas, apoyando de esta manera el continuo mejoramiento de los procesos técnicos de control y vigilancia sobre la gestión.

El hecho de que sea elegido el Contralor General de la Republica por el Congreso, los contralores departamentales por las Asambleas y los contralores municipales por los Concejos, lleva a recomendar que se realicen actividades que combatan las malsanas costumbres políticas que conllevan al clientelismo, para sacar provecho y lograr beneficio personal posteriormente, ya que desde ese momento la corrupción comienza a reinar; por lo anterior otro aspecto que debe reevaluarse y retomase es la educación desde temprana edad en los individuos, desde cada uno de los hogares, jardines, colegios y universidades, hasta completar su formación intelectual, inculcando los olvidados principios morales de honradez, prudencia, responsabilidad, honestidad, lealtad, igualdad y respeto, que han sido olvidados en la actualidad, y siendo realistas hacen falta para formar a los futuros individuos que participaran en la dirección y guía de los destinos del país, desempeñándose laboralmente como profesionales en sus diferentes cargos y empresas.

Partiendo de la necesidad de la existencia imperante de un sistema de control fiscal en todas las empresas públicas, y privadas que manejen recursos y bienes del Estado, se propone la implemente un sistema de auditoría integral, como instrumento que permitirá la adecuada evolución de la gestión de dichas entidades, ya que direcciona la evaluación minuciosa a través de la identificación de las actividades críticas, mostrando soluciones y alternativas de mejora oportunas, atacando de raíz los problemas detectados y garantizando una adecuada evaluación de la gestión realizada por parte de los administradores.

Considerando que los resultados obtenidos en el sistema de auditoría integral podrían llegar a obtener un control fiscal eficiente, efectivo, oportuno y transparente, se resalta que todas las actividades deben ser ejecutadas en conjunto con funcionarios de las empresas

auditadas, trabajando en pro de obtener la colaboración y compromiso necesaria de todas las partes que intervienen en el proceso de fiscalización, obteniendo resultados positivos en el ejercicio de la vigilancia, lo que al final redundando en beneficios para la comunidad.

Otro aspecto a contemplar es la implementación permanente y adecuada de capacitaciones para todos los funcionarios que participarían en la ejecución, evaluación y vigilancia, tanto a nivel interno, como externo, ya que son quienes deben contar con la preparación adecuada y calificada, en todos los temas relacionados con la auditoria financiera y el control, para enriquecer con su experiencia la vigilancia, y contribuir con su trabajo a garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia para la supervisión del adecuado uso de los bienes y recursos del estado; como representantes de la ciudadanía en los diferentes órganos de control fiscal.

Por otra parte viendo la falta de consciencia de los ciudadanos asía el tema del control fiscal, y sabiendo que este no debe ser un principio que preocupe solamente a los organismos de control, hay que proponer la realización de agresivas campañas publicitarias de sensibilización y capacitación, como estrategia dirigida a promover y garantizar la adecuada participación ciudadana, quien debería ser el más importante de los órganos de vigilancia, para salvaguardar y vigilar el manejo de los recursos y bienes públicos, brindando de esta manera apoyo a la labor de vigilancia fiscal sobre la gestión pública, para lograr transparencia y mejoramiento del sistema, que redunda en beneficio para todos en general.

Conclusiones

Históricamente el país tiene que el rol del control fiscal estuvo siempre atado a la legislación de las diferentes fases por las que atravesó, siempre enrutado a preocuparse solamente por los aspectos financieros y presupuestales, descuidando importantes aspectos como el control de los recursos no financieros, la adecuada evaluación de la gestión y la satisfacción de las necesidades del conglomerado, beneficiando en la mayoría de los casos los intereses de particulares de la clase dominante.

Con la Constitución de 1991, suprimen el control numérico-legal, ejercido a través del control previo, perceptivo y posterior, teniendo en cuenta que favorecía fenómenos como la corrupción y coadministración por parte de los organismos de control, pasando a otórgale un nuevo carácter selectivo y posterior, agrandando su campo de ejecución y vigilancia con la evolución de resultados, con base en los principios de economía, eficiencia, equidad y valoración de costos ambientales.

La utilización de un sistema de auditoría integral, como base del nuevo ejercicio del control fiscal, trae consigo ventajas por facilitar la visión de manera global de las entidades, arrojando un análisis de sus actividades peligrosas, permitiendo atacarlas oportunamente aplicando control específico, lo que facilita la evaluación de cada falla detectada de manera particular e individual. Convirtiendo en un alternativa económica que minimice los altos costos en que actualmente incurren los organismos de control, en cuanto a funcionarios, recursos y tiempo, debido a que delimitación la consecución de las pruebas a una actividad específica.

Bibliografía

Auditoría General de la República (2003), *Memorias Foros Regionales*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 139 a 158.

Claros Polanco, O. (1999). *Control Fiscal un instrumento para el desarrollo*. Bogotá. D.C.: Ecoe Ediciones.

Auditoría General de la República (2011), *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 174 a 195.

Naranjo Gálvez, R. (2007). *Eficacia del Control Fiscal en Colombia Derecho comparado, historia, macro organizaciones e instituciones.* Bogotá. D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 75 a 134.

Pachón Lucas, C. (2002). *Control Interno y Fiscal en el Sector Público Colombiano.* Bogotá. D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 31 a 331.

Penagos, G. (1979). *Curso de Control Fiscal.* Bogotá. D.C.: Editorial Colombia Nueva Ltda., 3 a 30.

Amaya Olaya, U. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal.* Bogotá. D.C.: Ediciones Umbral.

Beltrán Pardo, L. (1979). *Control Interno y Control Fiscal en los Organismos del Estado.* Bogotá. D.C.: Universidad Nacional, 48 a 49.

Mosquera de Falla, M. (1981). *La Auditoria Gubernamental*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional, 18 a 21.

Betancur Aguilar, J.A. *El Control Fiscal en Colombia*.: Editorial Luz, 20-17.

Younes Moreno, D. (1987). *Régimen de Control Fiscal*. Bogotá, D.C.: Temis, 55 a 90.

Contraloría General de la Republica. *Control Fiscal Macro*. Recuperado de http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/control-macro.

Ochoa Díaz, H., & Charris Rebellon, S. (2010). *Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema del Control Fiscal Nacional.* Recuperado de http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/html.