

EL CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE COMO MECANISMO DE
PREVENCIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN



Autor:

ELIÉCER ADALBERTO URREGO VELÁSQUEZ

Ensayo presentado como requisito para optar al título de Especialista en Revisoría Fiscal y
Auditoría Internacional

Asesor:

CÉSAR AUGUSTO PINZÓN TORRES

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL Y AUDITORÍA INTERNACIONAL

BOGOTÁ D.C., 2019

EL CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE COMO MECANISMO DE
PREVENCIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN

Nombre

Universidad Militar Nueva Granada

Notas del Autor:

Nombre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Militar Nueva Granada

Profesor: César Augusto Pinzón Torres

La correspondencia relacionada con este ensayo debe ser dirigida a *Nombre*

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Militar Nueva Granada, Calle 100 Carrera 11,

Bogotá D.C., Colombia

Contacto: adalberto_urrego@hotmail.com

Bogotá D.C., 2019

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
1.1.Contexto.....	3
1.1.1. Histórico.....	3
1.1.2. Económico.....	4
1.1.3. Legal.....	6
1.2.Estado del arte.....	8
1.3.Planteamiento del problema.....	12
2. Objetivos	12
2.1.Objetivo general.....	12
2.2.Objetivos específicos.....	12
3. Marco teórico	13
4. Discusión.....	18
5. Conclusiones	20
6. Recomendaciones.....	21
7. Referencias bibliográficas.....	23

Resumen

La elaboración del presente trabajo busca analizar la importancia de incorporar el control preventivo y concomitante a la legislación sobre el Sistema de Control Fiscal en Colombia, con lo cual se pretende entregarle nuevas y mayores herramientas a la Contraloría General de la República, y desde luego a las Contralorías Territoriales para desarrollar su función esencial que consiste en ejercer el control fiscal. La metodología consistió en la revisión documental en la que se rastrearon artículos relacionados que permitieran establecer la conveniencia de modificar la Constitución de 1991, para reforzar los controles en los procesos de auditoría. La conclusión a la que se llega es que la corrupción en nuestro país ha estado creciendo, razón por la cual se requiere de establecer nuevas normas, métodos, técnicas y elementos que contribuyan a combatir y prevenir el riesgo de corrupción.

Palabras clave: Control preventivo, Control concomitante, Corrupción.

Abstract

This work seeks to analyze the importance of incorporating preventive and concomitant control to the legislation on the Fiscal Control System in Colombia, which aims to deliver new and greater tools to the Comptroller General of the Republic, and of course to Territorial the Comptrollers to develop its essential function is to exercise fiscal control. The methodology was

a documentary review in which related articles were traced that allowed to establish the convenience of modifying the 1991 Constitution, to reinforce controls in the audit processes. The conclusion reached is that corruption in Colombia has been growing, which is why it is necessary to establish new norms, methods, techniques and elements that contribute to fight and prevent the risk of corruption.

Keywords: Preventive control, Concomitant control, Corruption.

1. Introducción

Durante los últimos años se ha evidenciado que el fenómeno de corrupción en Colombia se ha venido incrementando y las herramientas que se tienen para combatirlo han resultado poco efectivas, por lo que se requiere la adopción de mecanismos novedosos que logren moderar sus efectos nefastos en la economía nacional y por ende, en el bienestar de los ciudadanos.

Según informes recientes de la organización no gubernamental (ONG) Transparencia Internacional – Colombia (2019), el país desmejoró en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), toda vez que descendió de 37 a 36 puntos sobre 100; también, lo estima así, el Barómetro Global de Corrupción para América Latina El Caribe 2019, publicado por Transparencia Internacional, en donde el 52% de los colombianos considera que en los últimos 12 meses la corrupción aumentó en el país.

Es por ello, que el Acto Legislativo 04 (2019), contempló la modificación de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia, con el objeto de afianzar el control fiscal, a partir de incluir el control preventivo y concomitante y de esta manera, llegar en tiempo real a la función fiscalizadora.

En este sentido, se hace un recorrido por los contextos histórico, económico y legal, para construir el escenario dentro del cual vamos a presentar la investigación adelantada y las premisas para su ejecución.

Luego, se avanza hacia el Estado del Arte, en donde recogemos información documental sobre la reforma al Control Fiscal, siempre observando que la información y datos obtenidos sean de reciente producción y permitan obtener un criterio objetivo, real y próximo a la necesidad de cambiar y/o modificar nuestra legislación de la Carta Magna, ajustándola a las nuevas condiciones en materia de control fiscal, que presenta el país, luego de veintiocho (28) años de haber entrado a regir.

Seguidamente, se describe y definen los tipos de control desde la Ley 20 (1975), es decir, los controles, previo, perceptivo y posterior, pasando por los cambios introducidos en la Constitución de 1991, control posterior y selectivo, hasta el Acto Legislativo 04 (2019), donde se incluyen los conceptos de control preventivo y concomitante.

En la definición del problema se persigue conocer la importancia de identificar e incorporar nuevos controles al Sistema de Control Fiscal y el grado de eficacia que pueden presentar a la hora de combatir la corrupción.

Finalmente se extraen las conclusiones como resultado del análisis de la investigación y se elaboran algunas recomendaciones que pueden contribuir en la consolidación del tema tratado.

1.1. Contextos

1.1.1. Histórico.

Los controles han hecho parte de la legislación en materia de control fiscal en Colombia. Se pueden delimitar estos a partir de la expedición de la Ley 20 (1975), “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”, y su posterior desarrollo en el Decreto 925 (1976), hasta el Acto Legislativo N° 4 (2019), "Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal", norma expedida por el Congreso de la Republica, que a la fecha se encuentra en control de constitucionalidad efectuado por la Corte.

Entonces, en primer lugar, mediante el Decreto 925 (1976), en el marco del control fiscal se incorporan los controles previo, perceptivo y posterior. En el mismo sentido, en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia (1991), se excluyen los controles previo y perceptivo, para establecer el concepto de control posterior y selectivo.

Mientras tanto, en la Reforma al Sistema de Control Fiscal de Colombia, presentado al Congreso de la República (2019), por el actual Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, elegido en agosto de 2018; se otorga al Contralor General de la República la función excepcional de control preventivo y concomitante, que no obligará a la coadministración con el sujeto de control, sucederá en tiempo real y no tendrá carácter vinculante; sin abandonar, el control posterior y selectivo, el cual se mantiene.

Es de precisar que los diferentes tipos de controles establecidos en cada una de las reformas presentadas, por ejemplo, Constitución Política de Colombia (1991) y Acto Legislativo N° 04 (2019), se busca la eficiente y eficaz vigilancia de la gestión fiscal del Estado, donde se deben salvaguardar los recursos de todos los colombianos y también, la lucha contra la corrupción, batalla que al parecer ha fracasado, pues, el excontralor Maya (2017) valoraba pérdidas cercanas a los 50 billones de pesos cada año en nuestro país.

1.1.2. Económico

En lo económico, se ha evidenciado una creciente corrupción y pérdida de recursos de los colombianos, por cifras que realmente sobrepasarían varias reformas tributarias, para ajustar el presupuesto de la Nación, según las estadísticas presentadas por especialistas en política tributaria.

En el año 2017, el entonces Contralor General de la República, Edgardo Maya Villazón, estimó aproximadamente entre 40 y 50 billones de pesos colombianos por año, las pérdidas del país por efectos de la corrupción, durante la presentación de un informe sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), que incluyó asuntos como la salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental, realizado en la Universidad de los Andes.

También, la Procuraduría General de la Nación, concluyó que el 4% del PIB, que corresponde aproximadamente a 32 billones de pesos colombianos, para el año 2017, fueron a

parar a los bolsillos de los corruptos. (El Tiempo, 26 de febrero de 2017, Precio de la corrupción en Colombia).

De igual modo, según cifras de la Auditoría General de la República, de cada 1.000 pesos colombianos se recuperan 40 (0,4%), lo que indica serias deficiencias del proceso auditor para mejorar este indicador. (El Tiempo, 26 de febrero de 2017, Precio de la corrupción en Colombia).

Cabe recordar que entre los principales escándalos de corrupción de los últimos años, se encuentran los siguientes: Foncolpuertos, que costó 2,5 billones de pesos; Interbolsa, 300.000 millones de pesos; Carrusel de contratación en Bogotá, 2,2 billones de pesos; Saludcoop, 1,4 billones de pesos; Fidupetrol, 500.000 millones de pesos, Odebrecht, pagó 32,5 millones de dólares americanos a funcionarios y contratistas en Colombia y el Cartel de la hemofilia, 42.000 millones de pesos, aproximadamente. (El Tiempo, 25 de agosto de 2018, Casos de corrupción más sonados en Colombia).

Igualmente, se tienen los casos como el Cartel de la Toga, Plan de Alimentación Escolar PAE, los escenarios deportivos de los Juegos Nacionales de Ibagué 2015 y subsidios de la luz, túnel de La Línea, represa Río Ranchería, Caso Navelena, Manejos irregulares de las EPS, entre otros. (Contraloría General de la República, 2018. Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República).

Debe señalarse que Colombia cayó de 37 a 36 puntos sobre 100, donde 0 es muy corrupto y 100 muy limpio y descendió del puesto 96 al 99, entre 180 países en el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional (IPC) 2018. (Transparencia por Colombia 2019).

Con base en lo descrito en párrafos anteriores, se hace evidente que el fenómeno de la corrupción ha tenido fuertes implicaciones y efectos nocivos en la economía del país, afectando principalmente a los habitantes con más bajos ingresos. Por ello, es necesaria la aplicación de la reforma integral al sistema de control fiscal, toda vez que el país no resiste semejante despojo de sus finanzas, poniendo en peligro su crecimiento, desarrollo y bienestar de sus ciudadanos.

1.1.3. Legal.

En primer lugar, es preciso señalar la Ley 20 (1975), mencionada anteriormente, en concordancia con el Decreto 925 (1976), “Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística”. Allí aparecen definidos los controles previo, perceptivo y posterior.

En segundo lugar, se encuentra el artículo 267, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia (1991), que 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”. Igualmente, se fija el control posterior y selectivo.

La Ley 42 (1993), desarrolló el artículo constitucional en mención, estableciendo los mecanismos para garantizar el ejercicio del control fiscal.

Finalmente, debido a la poca eficiencia y eficacia para la vigilancia de los recursos públicos, se propuso una Reforma al Control Fiscal en Colombia, y mediante el Decreto ejecutivo 1275 (2019), se ordenó la publicación del Proyecto de Acto Legislativo 39 (2019), Senado de la Republica; 355 (2019), Cámara de Representantes "Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal." (Primera Vuelta).

El Acto Legislativo 04 (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 y que puedan prevenirse.

Es aquí donde se introdujeron los conceptos de control preventivo y concomitante, herramienta que, en criterio de la Contraloría General de la República, permitirá moderar los índices crecientes de corrupción, dado que podrá actuar en tiempo real; aunado con estrategias como la elección cruzada con Gobernadores y Alcaldes de los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales; el incremento del periodo a cuatro (4) años del Auditor General de la Nación y la validez de la información obtenida en desarrollo de la auditoría como prueba penal, entre otros.

Al respecto, es necesario advertir que una vez sancionado el Acto Legislativo por el actual Presidente de la Republica, Iván Duque Márquez, se iniciará el proceso de reglamentación del mismo, de manera que entregue a las Contralorías Territoriales mecanismos que les permita actuar, igualmente, de forma rápida y acuciosa sobre posibles hechos de corrupción que se puedan detectar.

Asimismo, el Acto Legislativo contempla que el ejercicio del control preventivo y concomitante, no será utilizado como elemento para coadministrar y tiene carácter excepcional y no vinculante, es decir, se aparta de lo común y no hay obligatoriedad en su aplicación.

1.2. Estado del arte

Para abordar el tema que se va a tratar en esta investigación, se realizó un análisis documental conforme la consulta bibliográfica del Sistema de Control Fiscal en Colombia, partiendo de los controles previo, perceptivo y posterior incluidos en el Decreto 925 (1976); posterior y selectivo establecido en la Constitución de 1991 y desarrollados en la Ley 42 (1993), hasta llegar al Acto Legislativo N° 4 (2019), donde se introdujo el concepto de control preventivo y concomitante

Diversos estudios de índole institucional y académicos se han realizado sobre el Sistema de Control Fiscal en Colombia, llegando a la conclusión, generalmente, que los controles previo, perceptivo y posterior desarrollados en el Decreto 925 (1976), así como el modelo establecido a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), basados en el control posterior y selectivo

y demás normas conexas, han sido inoperantes e ineficientes, para proteger los recursos del Estado y desde luego, patrimonio de todos los colombianos.

Publicaciones realizadas como resultado de las investigaciones sobre el Sistema de Control Fiscal Colombiano, han coincidido en que la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus funciones, llega tarde al control y vigilancia de los recursos públicos, por lo cual se hace inminente realizar una reforma para adelantar acciones de prevención.

Para ello, se revisaron trabajos de investigación que contienen información sobre el Sistema de Control Fiscal, con el ánimo de verificar en su contenido estudios sobre el control preventivo y concomitante y su importancia como elemento de la lucha contra la corrupción.

Entre ellos se encuentran, el trabajo adelantado por Karol Johana Talero Salamanca, denominado, “La urgente reforma del control fiscal y su nuevo modelo de control integral con requerimientos de Open data”, (Talero, 2019); documento que se desarrolló dentro del Semillero de Investigación del Programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, el cual presenta información sobre el proyecto de Acto Legislativo que pretende reformar el Sistema de Control Fiscal, bajo la mirada de tres (3) áreas estructurales que se requieren modificar; la articulación de los conceptos preventivo y concomitante con los controles desarrollados en la Constitución Política de Colombia (1991), posterior y selectivo, donde la implementación tecnológica del Open data, debe primar como elemento de control en tiempo real; también, la estandarización del proceso auditor entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, a fin de contar con un único sistema para auditar los sujetos de control

y por último, que las indagaciones realizadas como consecuencia del proceso auditor, culminen en procesos de responsabilidad fiscal, pasen a ser cosa juzgada y no vuelvan a los tribunales administrativos.

Por otro lado, está la investigación de Sandra Viviana Paz, titulada “El Control Fiscal en Colombia y su eficacia en la lucha contra la corrupción”, (Paz, 2019), de la Universidad Abierta y a Distancia – UNAD, realizada con enfoque jurídico a partir de un análisis bibliográfico sobre la legislación y la jurisprudencia sobre la lucha contra la corrupción en el país.

Este trabajo se desplegó con fundamento en la aplicación eficiente y eficaz de la normatividad sobre el sistema de Control Fiscal señalado en la Constitución Política de Colombia (1991), su posterior desarrollo normativo y los resultados alcanzados, luego de 28 años de haber entrado en vigencia. La conclusión del estudio fue que “el Control Fiscal en Colombia ejercido por la Contraloría General de la República no ha sido efectivo o suficiente en la lucha contra la corrupción”. (Paz, 2019 p 5).

También, está el trabajo titulado “El Control Fiscal Público en Colombia: Una Propuesta de Reforma”, realizado Por Stydward Urrego Zapata, igualmente, de la Universidad Nacional, Abierta y a Distancia, sede Cali, Valle del Cauca, 2018; el cual propone una reforma al modelo, a partir del fortalecimiento de la Contraloría General de la República, desde el proceso auditor e investigativo y su talento humano, es decir, los elementos estructurales, misionales y funcionales. (Urrego, 2018). Este trabajo concluye en la necesidad de una reforma al Control Fiscal, que, en primer lugar, garantice la lucha anticorrupción, en segundo lugar, exista un resarcimiento del

daño causado al patrimonio público y en tercer lugar lograr el fortalecimiento de la institucionalidad y para el caso en particular, de los Órganos de Control.

Para terminar, se tiene la investigación adelantada por Henry Orlando Watson Briceño, denominada “El Control Previo como Instrumento para mejorar la efectividad en la Contratación Pública: Algunas estrategias en materia Precontractual”, de la Universidad Santo Tomás sede Bogotá, para la Maestría en Derecho Contractual Público y Privado, 2016, la cual se desarrolló mediante la modalidad de encuestas y consulta bibliográfica, en donde encontró que en la etapa precontractual no existe un mecanismo de control, que permita reducir la prevención de conductas irregulares y pérdida de recursos públicos y finaliza con una propuesta para asegurar la existencia de un control preventivo, así: “...se hace necesario establecer un modelo preventivo constitucional en tiempo real para la Contraloría General de la República que beneficie la supervisión, control y seguimiento precontractual para evaluar el cumplimiento de disposiciones legales, presupuestales y principios de la contratación...” (Watson, 2016 p 212).

En este orden de ideas y teniendo en cuenta los estudios analizados, los cuales presentan discusiones profundas sobre el Control Fiscal, la presente investigación es un documento académico que se funda en una investigación de carácter cualitativo, resultado del análisis de normas, jurisprudencia, diversos artículos periodísticos; informes de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de la República; y finalmente, los resultados contenidos en el Acto Legislativo N° 04 (2019), “Por el cual se Reforma del Sistema de Control Fiscal”. También, se tendrán en cuenta otros estudios, análisis y estadísticas relacionadas con el problema de corrupción en Colombia, desarrollados por entidades como las Oficinas de Transparencia por Colombia y Transparencia Internacional.

1.3. Planteamiento del Problema

De los trabajos objeto de revisión, se pudo identificar que *no existen estudios que relacionen el control preventivo y concomitante, con el control posterior y selectivo desarrollados en el marco del Sistema de Control Fiscal en Colombia.*

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Abordar la relación entre los controles preventivo y concomitante, y el control posterior y selectivo, como elementos claves en la prevención de la corrupción.

2.2. Objetivos Específicos

- Entender la definición de control preventivo y concomitante determinados en el Acto Legislativo N° 4 de 2019.
- Analizar los aportes de la inclusión del control preventivo y concomitante en la Reforma al Control Fiscal como elemento de la lucha anticorrupción.
- Confirmar la relación entre los controles preventivo, concomitante, posterior y selectivo, como instrumentos para combatir la corrupción desde el análisis de la presente investigación.

3. Marco teórico

Transparencia Internacional, organización no gubernamental, creada en 1993, con más de 100 capítulos nacionales en todo el mundo, define la corrupción como "el abuso del poder confiado para beneficio privado" Transparencia Internacional. (s.f.). La Corporación Transparencia por Colombia -TpC-, capítulo nacional nace en 1998, como respuesta de la sociedad civil para luchar contra la corrupción pública y privada.

Investigaciones de Transparencia Internacional han llegado a la conclusión de que la corrupción afecta significativamente el desarrollo y crecimiento de los países y de manera particular, la libertad, salud o dinero de los habitantes.

Según datos entregados por Andrés Hernández, Director Ejecutivo de Transparencia por Colombia, en los resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2018, Colombia cayó de 37 a 36 puntos sobre 100, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción) y descendió del puesto 96 al 99 entre 180 países. (Transparencia por Colombia 2019).

Los análisis de estos resultados evidencian un deterioro en la lucha frontal contra la corrupción en Colombia, posiblemente, debido a la falta de estrategias que reduzcan los riesgos y la prevención de la corrupción. Si bien es cierto que desde el año 2012 hasta 2017, la calificación del Índice de Percepción de Corrupción, se mantuvo en 37 puntos, de acuerdo con Transparencia

Internacional, es claro que no ha existido un avance significativo para superar los estragos que la corrupción genera en la calidad de vida de los colombianos. (Transparencia por Colombia, 2019)

También, un estudio realizado por Monitor Ciudadano de Corrupción Tercer Informe, plataforma dedicada a la investigación del fenómeno de la corrupción y que hace parte de Transparencia por Colombia, encontró los siguientes resultados, luego de revisar 327 hechos de corrupción reportados en medios de comunicación nacionales y regionales entre enero de 2016 y julio de 2018. (Informe Monitor Ciudadano, 2019)

La corrupción administrativa, alcanzó un porcentaje del 73% de los casos reportados, siendo los sectores más afectados la Educación y la Infraestructura y Transporte con 16% y 15%, respectivamente; en su mayoría, las investigaciones presentan connotación penal, con un porcentaje del 71%; y los departamentos como Antioquía, Atlántico, Bolívar, Santander y Valle del Cauca, aquellos que reportaron la mayoría de las situaciones presentadas con un 45%. Se estableció que los principales responsables corresponden a los servidores públicos con un 39%, seguido por las autoridades electas por voto popular con un 30%. (Informe Monitor Ciudadano, 2019 pp. 11-96).

Finalmente, entre los derechos vulnerados como consecuencia de la corrupción, se ubicó en primer lugar, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales con 59% y, en segundo lugar, los Derechos Fundamentales, Civiles y Políticos con 39%. (Informe Monitor Ciudadano, 2019 pp. 11-96).

Pero, para ahondar en las estadísticas sobre corrupción, el Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019, que incluyó a 18 países, con más de 17.000 ciudadanos encuestados entre enero y marzo de 2019 y presentada por Andrés Hernández, director ejecutivo de Transparencia por Colombia, en septiembre de 2019, reveló que el 52% de los encuestados colombianos creen que durante el último año la corrupción aumentó. Perú con 96% y Colombia con el 94%, fueron los países que mostraron un mayor porcentaje en definir que la corrupción gubernamental, se constituye en el mayor problema identificado. Igualmente, el 57% de las personas considera que el actual Gobierno de Colombia no está tomando las acciones ni medidas necesarias en la lucha anticorrupción. (Informe Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe, 2019)

Así las cosas, tomando como referencia estas cifras recientes, vale la pena revisar los antecedentes normativos sobre el Sistema de Control Fiscal en Colombia, de manera especial las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional Constituyente que llevó a creación de la Constitución de 1991, en donde uno de sus objetivos era reformular el control fiscal del país, cortando el vínculo entre control previo y el control posterior, permitiendo que el primero fuera ejercido desde el interior de las organizaciones públicas, llamándose de primer nivel y consagrado en los artículos 209 y 269 de la Constitución (1991); mientras que el segundo, fuera ejercido por la Contraloría General de la República, artículo 267 de la Constitución y fuera señalado como de segundo nivel.

En este orden de ideas, en la Constitución Política de Colombia (1991), se incorporaron los conceptos de control posterior y selectivo, definidos en la Ley 43 (1993), en el siguiente artículo:

“Artículo 5°. Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal”.

También, debe mencionarse el control interno como mecanismo de control fundado en los artículos 209 y 269 de la Constitución de 1991 y reglamentado mediante la Ley 87 (1993), “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, en donde se define como:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (párr. 1)

Pero, a raíz de la poca eficacia en el ejercicio del control fiscal del país, que permita proteger los recursos públicos, en el Congreso de la República se adelantó el proceso para reformar la Constitución Política de Colombia, en materia de control fiscal. En este sentido,

fueron reformados los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia.

Es así como, en el Acto Legislativo 04 (2019), se consagró que “el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público”.

Además, determina que: “El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas”.

4. Discusión

Teniendo claro que, en la Constitución de 1991, se eliminó el control previo para convertirlo en posterior, ello ha generado resultados que han mostrado un control fiscal ineficiente, paquidérmico, alejado de la función de recuperación de los recursos públicos perdidos y el sometimiento a la ley de los responsables fiscales. Por ello se hizo imprescindible buscar elementos que permitan coadyuvar en el fortalecimiento y la entrega de herramientas para combatir la corrupción rampante.

Asimismo, el control interno es parte esencial en cualquier modalidad de control, razón por la cual, no se puede dejar de lado, pues corresponde al control ejercido desde el interior de las organizaciones, elemento imprescindible para prevenir posibles actos de corrupción, realizar los ajustes necesarios en los procesos y procedimientos, verificar el cumplimiento normativo, brindar permanente acompañamiento a directivos y demás servidores públicos, asegurar la gestión de riesgos y garantizar el buen funcionamiento de la organización y/o entidad en general, a pesar de tener serias limitaciones, por ejemplo, el nombramiento del jefe de control interno, toda vez que le corresponde al nominador que pretende auditar y adicional a ello, la falta de recursos, humanos, económicos y técnicos, entre otros, para ejercer su función.

Pero, los datos sobre el incremento de los actos de corrupción y pérdidas billonarias demuestran que hace falta contar nuevas herramientas capaces de combatir de forma efectiva la corrupción.

Es por esta razón, que se presentó en el Congreso de la República el acto modificatorio de la Constitución de 1991 y que, como consecuencia, en el Acto Legislativo N° 04 (2019), se buscó desarrollar una normativa, donde la Contraloría pueda llegar a tiempo para prevenir la corrupción, a partir de la inclusión del control preventivo y concomitante. Este control, como se ha dicho y lo establece la norma en mención, no será de ninguna manera para coadministrar, como se intentó establecer durante la existencia del control previo, tampoco prevalecerá el deber de ser atendido por parte del sujeto de control, y tendrá un carácter excepcional, lo que quiere decir que no se recurrirá a él, en todos los procesos de auditoría.

Pero, aunado al control antes citado, se encuentra que se mantiene el control posterior y selectivo, el cual desafortunadamente, por sí solo, no garantizó la custodia de los recursos públicos de los colombianos; sin embargo, como resultado de la implementación de los controles anunciados, será posible librar una guerra frontal contra el mal de la corrupción que mantiene al país lejos del crecimiento económico, apartado del desarrollo y aislado del bienestar de los ciudadanos.

Por último, debe precisarse que la norma no ha pasado a sanción presidencial y aún resta la reglamentación de la misma, donde se agruparan los procesos, procedimientos, las acciones y actividades a seguir.

5. Conclusiones

- El establecimiento de nuevos controles en el Sistema de Control Fiscal Colombiano contribuirá a la reducción de la corrupción, dado que permite llegar con oportunidad al riesgo de la misma.

- Dentro del análisis presentado, el control preventivo y concomitante se constituye en una herramienta para fortalecer la vigilancia y control de los recursos públicos.

- La Contraloría General de la República y la Contralorías Territoriales contarán con un mecanismo para reforzar los procesos de auditorías gubernamentales.

- Debido a los crecientes índices de corrupción, el control preventivo y concomitante permitirá generar alertas e identificar riesgos.

6. Recomendaciones

Por lo anterior se recomienda a las entidades públicas, fortalecer la implementación del control interno, de tal manera que el control de primer nivel sea el principio fundamental para prevenir el riesgo de corrupción.

La incorporación del control preventivo y concomitante, con carácter excepcional y no vinculante, en el Sistema de Control Fiscal de Colombia, herramienta y facultad que se le ha entregado a la Contraloría General de la República, deberá ampliarse a las Contralorías Territoriales, a fin de garantizar el eficiente ejercicio del control fiscal en la totalidad del territorio nacional.

Una vez sancionado el Acto Legislativo 04 (2019) es preciso iniciar inmediatamente, la reglamentación de este, con fundamento en cada uno de los artículos reformados y/o modificados de la Constitución Política de Colombia.

Si bien es cierto que en el párrafo transitorio 2º, la norma contempla un término no mayor de un (1) año para asegurar el fortalecimiento financiero de las Contralorías Territoriales, se requiere celeridad en el proceso de ajuste, dado que sus finanzas se encuentran en condiciones precarias.

Reducir los índices de corrupción requiere el compromiso de los servidores públicos que tienen la responsabilidad de ejercer el control fiscal, a partir de la aplicación rigurosa de los controles establecidos.

7. Referencias Bibliográficas

Acto Legislativo 04 (2019). Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251>

Congreso de Colombia. (1975) Ley 20, “*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.*”. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79924>

Congreso de Colombia. (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”

Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>

Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos. (2018) Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>

Ley N° 42. Diario Oficial de la República de Colombia, Año CXXVIII. N. 40732, Bogotá, D.C., Colombia, 27 de enero de 1993.

Paz, S. V. (2019). *El Control Fiscal en Colombia y su eficacia en la lucha contra la corrupción.*

Bogotá (Colombia): Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por semana. (2017) Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>

Talero Salamanca, K. J. (2019). *La urgente reforma del control fiscal y su nuevo modelo de control integral con requerimientos de open data*. Bogotá (Colombia): Universidad Santo Tomás.

Transparencia Internacional (Comunicado de Prensa 001-2019 - Resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2018 - Bogotá D.C., enero 29 de 2019).

Transparencia Internacional. (2019). Monitor Ciudadano de Corrupción, Así se mueve la corrupción, Tercer Informe, Bogotá, D.C., pp. 11-96).

Transparencia Internacional. (s.f.). Recuperado de:

<https://www.transparency.org/what-is-corruption>

Urrego Zapata, S. (2018). Control fiscal público en Colombia: una propuesta de reforma. Cali (Colombia). Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Watson Briceño, H.O. (2016). El Control Previo como Instrumento para mejorar la efectividad en la Contratación Pública: Algunas estrategias en materia Precontractual. Bogotá, Colombia. Universidad Santo Tomás.