Universidad de La Salle
Ciencia Unisalle

Economía

Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS

1-1-2007

Análisis del nuevo régimen de control fiscal introducido por la Constitución de 1991, ejercido por la contraloría general de la Republica para combatir la corrupción en Colombia y su impacto en el crecimiento económico

Claudia Marcella Cuellar Cifuentes
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/economia

Citación recomendada

Cuellar Cifuentes, C. M. (2007). Análisis del nuevo régimen de control fiscal introducido por la Constitución de 1991, ejercido por la contraloría general de la Republica para combatir la corrupción en Colombia y su impacto en el crecimiento económico. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/402

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

ANALISIS DEL NUEVO REGIMEN DE CONTROL FISCAL INTRODUCIDO POR LA CONSTITUCION DE 1991, EJERCIDO POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA PARA COMBATIR LA CORRUPCION EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

CLAUDIA MARCELLA CUELLAR CIFUENTES

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, ENERO DE 2007

ANALISIS DEL NUEVO REGIMEN DE CONTROL FISCAL INTRODUCIDO POR LA CONSTITUCION DE 1991, EJERCIDO POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA PARA COMBATIR LA CORRUPCION EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

CLAUDIA MARCELLA CUELLAR CIFUENTES
Código: 10992012

Director:
CARLOS ARTURO VANEGAS HERNANDEZ

Trabajo de grado presentado
Como requisito para optar al titulo de
Economista

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, ENERO DE 2007

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION 3

CAPITULO 1 8

GENERALIDADES DEL CONTROL 8

1.2 COMPONENTES DE LA FUNCION ADMNISTRATIVA 8

1.2.1 PLANIFICACION 9

1.2.2 ORGANIZACION 9

1.2.3 DIRECCION 9

1.2.4 CONTROL 10

1.3 TIPOS DE CONTROL 10

1.3.1 CONTROL INTERNO 10

1.3.2 CONTROL ADMINISTRATIVO 11

1.3.3 CONTROL GESTION 11

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. (Ley 42/93; Art.12). 11

1.3.4 CONTROL POLITICO 11

1.3.5 CONTROL FISCAL 12

CAPÍTULO 2 13

EL CONTROL FISCAL 13

2.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA 13

2.1.1 EN LA EPOCA DE LA COLONIA 13

2.1.2 PRIMEROS AÑOS DE LA INDEPENDENCIA 14

2.1.3 MISION KEMMERER 14

2.1.4 LEY 42 DE 1923 15

2.1.5 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968 17

2.1.6 LEY 20 DE 1975 18

2.2 CONTROL PREVIO, PERCEPTIVO Y POSTERIOR DEL ANTIGUO REGIMEN DE CONTROL FISCAL. 18

2.2.1 CONTROL PREVIO 19

2.2.2 CONTROL PERCEPTIVO 21

2.2.3 CONTROL POSTERIOR 21

2.3 HERRAMIENTAS DE CONTROL EN EL REGIMEN ANTERIOR 22

2.4 ESCUELAS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO 24

2.4.1 NEOINSTITUCIONALISMO 24

CAPITULO 3 27

EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA 27

3.1 LA CONSTITUCION DE 1991 Y EL NUEVO CONTROL FISCAL 27

3.2 PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL 28

3.2.1 Principio de Eficiencia 29

3.2.2 Principio de Eficacia 29

3.2.3 Principio de Economía 30

3.2.4 Principio de Equidad 30

3.3 SISTEMAS DE CONTROL 30
3.3.1 Control Financiero 30
3.3.2 Control de Legalidad 31
3.3.3 Control de Gestión 31
3.3.4 Control de Resultados 31
3.3.5 Revisión de Cuentas 31
3.3.6 Evaluación de Control Interno 31

3.4 CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO 32
3.4.1 Control Posterior 32
3.4.1.2 El Control Posterior a la Contratación Administrativa 32
3.4.2 Control selectivo 35

3.5 LA AUDITORIA 37
3.5.1 Definición 37
3.5.2 La Auditoría General de la República 37

CAPITULO 4 40

EFECTOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA 40

4.1 EFECTOS POSITIVOS 40
4.1.1 RECUPERACION DE RECURSOS 40
4.1.2 CONTROL A LA CONTRATACION 44
4.1.3 PLANES DE MEJORAMIENTO 46

4.2 EFECTOS NEGATIVOS 47
4.2.1. CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA 48
4.2.2. DEL CONTROL FINANCIERO 51
4.2.3. DEL CONTROL DE GESTION 53
4.2.3.1 Informe Corporación Transparencia por Colombia 53
4.2.3.2 Informe Contraloría General de la República. 55

CAPITULO 5 58

ALERNATIVA DE SOLUCION Y CONCLUSIONES 58

5.1 ALTERNATIVA DE SOLUCION 58
5.1.1 FORTALECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO 58

5.2 CONCLUSIONES 61

6 BIBLIOGRAFIA 64

ANEXOS

INTRODUCCION

El manejo de la cosa pública en Colombia ha sido objeto de múltiples estudios a lo largo de la vida republicana del país.

Es claro que el Estado como la empresa más grande e importante del país cuenta con los tres recursos que caracterizan la existencia de toda empresa a saber humanos, físicos y financieros. La mayor preocupación de los administradores públicos ha sido la racionalización en el uso de estos recursos.

A lo largo de los años la dinámica del Estado ha llevado a quienes lo conforman a concientizarse de la importancia de la función de “control”, especialmente en lo referente a los recursos físicos y financieros los cuales se encuentran en una posición altamente riesgosa de “invitar” a la corrupción y al despilfarro.

A partir de 1923 en Colombia se viene trabajando con bastante seriedad en la implantación y desarrollo de un sistema de control fiscal. A pesar que los resultados no han sido los mejores es necesario destacar el interés y el empeño demostrado por el gobierno y el congreso de la república a lo largo de este proceso que ha contado con diferentes modelos de control inspirados en las políticas y directrices de los planes de desarrollo de cada cuatrienio especialmente.

Esta investigación pretende mostrar los orígenes del control fiscal su evolución y las pertinencias del nuevo régimen de control fiscal introducido por la constitución de 1991, ejercido por la Contraloría General de la República para combatir la corrupción en Colombia y su impacto en el crecimiento económico, proponiendo al final una alternativa de solución como lo es; el fortalecimiento del control interno.

El control fiscal en Colombia deberá considerarse como un medio importante para la lucha contra la corrupción y una fortaleza necesaria para evitar los perjuicios de los encargados de la gestión publica, buscando un nivel superior de transparencia en sus actuaciones.

CAPITULO 1

GENERALIDADES DEL CONTROL

1.1 DEFINICION CONTROL

El control se puede definir como el proceso para asegurar que todas las actividades existentes se ajusten a las planificadas. La palabra control ha sido utilizada en diferentes fines; el control como función coercitiva y restrictiva, para inhibir o impedir conductas indeseables; como verificación de pruebas, para apreciar si algo está correcto; como comparación con algún estándar de referencia y el control como función administrativa.

Las organizaciones para asegurarse de que todo esté avanzando satisfactoriamente, hacia las metas propuestas y de que están utilizando de manera eficiente sus recursos, emplean procedimientos de control. El control es una actividad que va implícita; en la planeación, organización y dirección de cualquier organización o persona con el objeto de monitorear la eficacia de sus actividades.

Respecto a esto anota Álvaro Cuervo García en su obra “Introducción a la administración de empresas” citando a Henri Fayol “Como señalaba Fayol (1916), el control en una empresa consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las ordenes impartidas y a los principios admitidos. Tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores, a fin de que se puedan reparar y evitar su repetición. Se aplica a todo, a las cosas, a las personas y a los actos”. En este contexto, señalar que el output final del proceso de control –información- admite distintos destinatarios. Desde los individuos o unidades controlados, hasta los directivos de tales unidades o los directivos de niveles superiores (Cuervo:187)

1.2 COMPONENTES DE LA FUNCION ADMNISTRATIVA

La administración es el proceso[1] de planificar, organizar, dirigir y controlar todas las actividades de la organización con el fin de alcanzar las metas establecidas por la misma.

[1]Un proceso es una forma sistemática de hacer las cosas. Se habla de la administración como un proceso para subrayar el hecho de que todos los gerentes, sean cuales fueren sus aptitudes o habilidades personales, desempeñan ciertas actividades

1.2.1 PLANIFICACION

Este proceso de **planificar** implica que los administradores piensen con antelación en sus metas y acciones, basando sus actos en algún método o plan contundente. Los planes presentan todos los objetivos propuestos por la organización y además establecen todos los procedimientos idóneos para alcanzarlos.

En las actividades de planificación las relaciones y el tiempo son fundamentales; ya que la planificación produce una imagen de las circunstancias futuras deseables, dados los recursos actualmente disponibles y por ultimo las experiencias pasadas.

La planificación es proceso para establecer metas y un curso de acción adecuado para alcanzarlas. (Storev ;11)

1.2.2 ORGANIZACION

La organización es el proceso para comprometer a dos o mas personas para que trabajen juntas de manera estructurada, con el propósito de alcanzar una meta o una serie de metas especificas. (Storev :12)

En este proceso de **organizar** se ordena y se distribuye el trabajo, la autoridad y por ultimo los recursos entre los miembros de la organización, para poder alcanzar las metas de la organización. Cuando existen diferentes metas también existen diferentes estructuras.

Para las actividades de la organización las relaciones y el tiempo son fundamentales, ya que la organización produce la estructura de las relaciones de una organización y estas relaciones estructuradas servirán para realizar los planes futuros.

1.2.3 DIRECCION

La dirección es el proceso para **dirigir** e influir en las actividades de los miembros de un grupo o una organización entera, con respecto a una tarea. (Storev:13)

---

interrelacionadas con el propósito de alcanzar las metas que desean. Así lo define James A. F. Storev en su obra introducción a la administración. 1994.

Para las actividades de dirección, las relaciones y el tiempo son fundamentales, puesto que la dirección llega al fondo de las relaciones con cada una de las personas que trabajan con ellos.

1.2.4 CONTROL

El control es el proceso para asegurar que las actividades reales se ajusten a las actividades planificadas (Storev:13)

Para las actividades de control las relaciones y el tiempo son fundamentales, ya que los administradores tienen que preocuparse por el control por que, con el tiempo los efectos de las relaciones organizadas no siempre resultan como se plantearon.

1.3 TIPOS DE CONTROL

1.3.1 CONTROL INTERNO

La ley 87 de 1993, obliga a las entidades a diseñar e implementar su sistema de control interno, este se realiza mediante acto administrativo debidamente expedido.

Es un sistema integrado por la organización y el conjunto de principios, normas, planes, procedimientos, métodos y mecanismos de evaluación y verificación adoptados por una entidad, con el fin de lograr que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y de los recursos, se realice de acuerdo a las normas vigentes, en el marco de las políticas trazadas por la dirección y en cumplimiento de las metas. (Domínguez e Higuera:152)

La oficina asesora de control interno; es uno de los componentes del sistema de control interno, lo cual quiere decir que el control interno no es una dependencia de una entidad, sino que este sistema tiene un espacio físico y logístico dentro de la entidad, el cual será el encargado de medir y evaluar la eficiencia, la eficacia y la economía de los demás controles, observando a la dirección en el desarrollo del proceso administrativo, proponiendo los correctivos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos.

1.3.2 CONTROL ADMINISTRATIVO

El control administrativo es el proceso que le permite a la organización que las actividades reales se ajusten con las actividades proyectadas, este control es de gran utilidad para los gerentes de la organización ya que con este se monitorea la eficacia de sus actividades de planificación, organización y dirección.

Respecto a esto James A. F. Storev cita en su obra "Introducción a la administración" la definición de Robert J. Mockler "el control administrativo es un esfuerzo para establecer normas de desempeño con objetivos de planificación, para diseñar sistemas de retroinformación, para comparar los resultados reales con las normas previamente establecidas, para determinar si existen desviaciones y para medir su importancia, así como para tomar aquellas medidas que se necesiten para garantizar que todos los recursos de la empresa se usen de la manera más eficaz y eficiente posible para alcanzar los objetivos de la empresa. (Storev :611)

1.3.3 CONTROL GESTION

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. (Ley 42/93; Art.12).

1.3.4 CONTROL POLITICO

Este control verifica el cumplimiento de las políticas generales que rigen al Estado, a través del seguimiento y comprobación de las actuaciones y realización de los agentes encargados de las funciones ejecutivas.

Este control lo ejerce el Congreso Nacional en desarrollo de las funciones que en materia presupuestal le encomiendan La Constitución Política y las leyes. El control político del congreso comienza desde cuando recibe el proyecto de presupuesto en los primeros días de cada legislatura.

Respecto a esto Juan Camilo Restrepo en su obra “Hacienda Pública“. Anota que “debe de anotarse que, en la práctica, el control político que sobre el presupuesto ejerce el Congreso es muy deficiente. Las discusiones son superficiales y no se analiza con el debido detenimiento las repercusiones económicas de los cambios presupuestales que cada año se proponen. El congreso tendrá una excelente oportunidad para recuperar su preminencia política si extendiera las inmensas posibilidades que le ofrece el control político sobre el presupuesto.” (Restrepo; 277)

1.3.5 CONTROL FISCAL

El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente ley. (Ley 42/93; Art. 4).

CAPÍTULO 2

EL CONTROL FISCAL

2.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

2.1.1 EN LA EPOCA DE LA COLONIA

El marco histórico del control fiscal se remonta en la época de la colonia con la creación del Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo en 1511, encargado de llamar a rendir cuentas a Virreyes, Gobernadores, Capitanes Generales y demás funcionarios que tuvieran autoridad y poder para disponer de los bienes y caudales de la corona, al final de su mandato. Más tarde en 1524 se creó el Supremo Consejo de Indias con funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, sirvió de organismo asesor y consultor para el gobierno y administración de las colonias, fortaleciendo de esta manera las funciones de la vigilancia fiscal, puesto que investigaba a los altos funcionarios, fallaba en ultima instancia y expedía el finiquito a empleados de manejo, a modo de órgano fiscalizador.

Posteriormente, en 1605 la administración pública colonial fue innovada con la creación de los Tribunales de Cuentas, estos tribunales hicieron las veces de Contralorías Regionales en los virreinatos, capitanías y presidencias en que España había dividido política y administrativamente su imperio colonial en América, principalmente en aquellas regiones donde la explotación de metales y piedras preciosas representaban un fuerte ingreso para el erario hispánico. Respecto a esto anota el historiador Armando Gómez Latorre en su artículo "Antecedentes Históricos de la Contraloría" publicado en la revista Economía Colombiana de la CGR "El control de la producción de las minas realengas de oro y plata y de los impuestos que pagaran los propietarios de las minas ordinarias, se circunscribían a las capitales de los dos virreinatos más importantes: Lima, del Virreinato del Perú, y Méjico, del Virreinato de Nueva España; y a Santa Fé de Bogotá. Capital de la Presidencia del Nuevo Reino de Granada. Un año antes (1604), se creó el Tribunal de Cuentas de la capital neogranadina. Estos Tribunales de Cuentas tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que tuvieran bajo su responsabilidad manejo de fondos, bienes o servicios del Estado Español y dentro de la respectiva jurisdicción colonial a su cargo."

A principios del año 1807 Napoleón Bonaparte creó en Francia la Corte de Cuentas, esta entidad se encargaba de indagar, juzgar y sancionar todos los asuntos relacionados con

el control de los dineros públicos. Fue tanto su éxito que en la mayoría de países de Europa y en algunas naciones independizadas de España se les impuso esta entidad.

2.1.2 PRIMEROS AÑOS DE LA INDEPENDENCIA

Durante la época de la independencia (1818-1819) hubo una gran crisis fiscal, debido a los gastos de las campañas, los vandalismos y saqueos de los realistas. Esta crisis fue afrontada por los liberales en forma drástica; primero por medio de un Decreto que dicto el General Santander en su condición de vicepresidente de la Nueva Granada, en el cual rebajaba a la mitad los sueldos que devengaban tanto militares como funcionarios civiles del tesoro público, esto con el propósito de ampliar los dineros del erario para pagar la continuidad de las campañas militares de liberación y el establecimiento de los organismos del poder público, ya que era considerado de gran prioridad; y segundo por medio de la "Ley principal contra los empleados de hacienda" de Octubre de 1819 que expidió Santander, en ella se condenaba a muerte a todo funcionario público deshonestos que defraudará al tesoro de la nación y se crea la Contraloría de Hacienda. Respecto a este Gómez Latorre escribe:"Dice el texto en el artículo 1: "El empleado de la Hacienda Nacional a quien se le justificaré sumariamente fraude o mala versación de los intereses públicos o resultare alcanzado, se le aplicará irremisiblemente la pena de muerte, sin necesidad de formar más proceso que los informes de los tribunales." El Libertador, consciente de la enérgica medida del Vicepresidente, ratificó aquella situación."

En Enero 12 de 1824 el Libertador Simón Bolívar en su condición de Presidente, considerando la dilapidación de fondos, decreta sanciones para los funcionarios públicos, incluida la pena de muerte[2].

2.1.3 MISION KEMMERER

En el año de 1923 llega a Colombia la Misión Kemmerer[3]; hecho de gran importancia en la historia del control fiscal, ya que durante el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922---1926), surgió la necesidad de revisar la estructura económica, la banca, el presupuesto, la

[2] Cabe a notar que la creación de instituciones incremento en 1821 con la Contaduría General de Hacienda integrada por unos pocos Contadores Generales, y su fin era de carácter fiscalizador, luego en 1824 esta institución fue suplantada por una Junta de Expertos en Hacienda Pública, que establecieron nuevos conceptos de economía y política, dominantes en ese entonces en Europa, los cuales mostraban un nuevo proceso de control fiscal. Esta Junta fue reemplaza en 1898 por la Corte de Cuentas, la cual tuvo vigencia en Colombia hasta el año 1923, este órgano fue de poca utilidad, ya que su función principal era la de iniciar procesos contra los deudores morosos del Estado, y existía demora en su revisión.

[3] la cual era una misión de expertos en temas bancarios y financieros, dirigidos por el profesor Edwin Walter Kemmerer.

administración pública, y de obtener asesoría para la utilización de los fondos provenientes de la indemnización norteamericana por la pérdida de Panamá, cuyo primer pago ocurrió en 1922. A este respecto Gómez Latorre en el artículo ya citado anota: “Esta situación obedecía a una realidad: el pago de los 25.000.000 de dólares por parte del Estados Unidos, como indemnización al zarpazo de Panamá en 1903, causante de una falsa situación de bonanza y despilfarro que por entonces fue calificada como *la danza de los millones* durante el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926). En cierta forma Estado Unidos con la misión Kemmerer nos sujetaba al control de aquellos millones para evitar que el tropicalísimo y la improvisación nos llevaran al caos financiero. Al mismo tiempo, dos grandes fuentes de riqueza nuestras quedaban enmarcadas dentro de ese control del gasto público: las reservas petroleras y la riqueza bananera, en poder de dos poderosas empresas estadounidenses; La Tropical Oil Company y la United Fruit Company."

La misión Kemmerer propone al Gobierno Nacional en materia de hacienda pública:

- La creación del Departamento de Contraloría.
- El contralor debe ser un auxiliar de la administración, y no debe administrar ningún departamento del gobierno excepto el suyo propio.
- Un control fiscal organizado técnicamente, prescindiendo de la influencia política, para que pudiera ejercer sus funciones en forma independiente.

2.1.4 LEY 42 DE 1923

De acuerdo a lo anterior se originó la Ley 42 de 1923 “Sobre la organización de la contabilidad y creación del departamento de contaduría” la cual tuvo vigencia a partir del 1 de septiembre de 1923. Con esta Ley se estableció que el Contralor General fuera nombrado por el Presidente de la República con el visto bueno de la Cámara de Representantes, quedando el Contralor General como responsable ante el Congreso que era el que autorizaba los gastos públicos y ante el poder Ejecutivo que era el que los efectuaba[4].

[4] El control que se manejaba en dicha Ley, consistía en realizar un examen en cualquier oficina administrativa del Gobierno Nacional, presentando al final un informe con recomendaciones. Esta revisión, sólo podía hacerse por solicitud expresa del Presidente de la República. Por otro lado el contralor no estaba autorizado para realizar investigaciones en forma independiente, si lo hacia cometía usurpación de funciones ejecutivas, pues la misión Kemmerer consideraba que

La ley 42 de 1923 en su capitulo VIII crea el Control Previo; al establecer que "ninguna orden será pagada por el tesorero sin que haya sido refrendada por un empleado del Departamento de Contraloría", e igualmente se consagraba, que todos los fondos recibidos por el pagador, serían desembolsados de acuerdo a las reglas que fijase la Contraloría. Por otro lado la Ley establece que sería de competencia del Contralor General, expedir las instrucciones y los reglamentos para examen y fenecimiento de cuentas, por que según los estudios realizados, esto era objeto de los reglamentos y no debía ser regulado por leyes.

Posteriormente en 1930 al posesionarse el Presidente Enrique Olaya Herrera y en consecuencia de recibir un déficit cuantioso, solicito nuevamente los servicios de Mr. Kemmerer. Respecto a esto anota Leopoldo Lascarro B. (Contralor General 1938) en su artículo "Los primeros años de la Contraloría General de la República" publicado en la revista Economía Colombiana de la CGR "En el informe financiero de la Contraloría correspondiente al año 1930, en presupuestos cuyo monto anual no pasaba de $ 70 millones, por falta de control previo sobre las apropiaciones y los gasto de 1923 a 1930 se registró un exceso por mas de $ 28 millones en gastos sin apropiaciones, y en 1930 se hizo un inventario acumulado de más de 8.000 juicios de cuentas por fenecer, lo que no permitía cancelar las finanzas a multitud de empleados de manejo que lo solicitaban. A mi me correspondió en 1930 organizar la primera Oficina de Fenecimiento de Cuentas".

La segunda Misión Kemmerer, observo ineficacia en los cambios introducidos a la Ley 42 de 1923 y aconsejo al Gobierno luego de un análisis al funcionamiento de la Contraloría que "El contralor se nombre por la Junta Directiva del Banco de la República de una terna presentada por el presidente para evitar cualquier sospecha de que la política o la amistad personal puedan ser la base determinante de su nombramiento" (Betancur :24).

El control fiscal implementado fue un simple instrumento de información presupuestal, ya que tenía entre sus funciones el examen y revisión de todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y la manera de llevar las cuentas de la Nación, la

"un Contralor debe antes que todo, ser auxiliar de la administración". Solo se realizaban investigaciones a departamentos o municipios, siempre y cuando éstos lo solicitaren, asumiendo los gastos de la investigación. Esta solicitud debía ser aprobada por el Consejo de Ministros.

conservación de comprobantes y el examen e inspección de libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas.

Era este un control pasivo, de simple registro, que además de caracterizarse por su función numérico-legal, para nada agregaba valor, por que solo se remitía a verificar al gasto, a que éste se realizara conforme estaba consagrado a la norma (Domínguez e Higuera :32).

En 1945 se lleva a cabo el Acto Legislativo N°1 de carácter constitucional al control fiscal, paso importante en la evolución histórica del mismo, ya que en éste se eleva la función contralora a rango constitucional, y la Contraloría General de la República queda definida como “una oficina de contabilidad y vigilancia fiscal”.

Posteriormente en 1946, con motivo de la anterior reforma y para desarrollarla se expide la Ley 58, la cual dispuso funciones de contabilidad y registro presupuestal a la Contraloría General de la República. Además desarrolló el juicio de cuentas para el ordenador que insistiera en la refrendación de gastos no autorizados por la Ley. En 1959 se expide la Ley 151 la cual establece que la vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y demás organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas y contribuciones creados por la Ley, la realice la Contraloría General de República.

2.1.5 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968

La reforma constitucional de 1968 definió los textos constitucionales en materia de control fiscal que aun están vigentes en el país. En esta se aumentó el período del Contralor a cuatro años. En los artículos 7° y 8° precisó las funciones del Contralor, y las calidades para ejercer dicho cargo. En el artículo 59° le asigna de manera exclusiva a la Contraloría la función del control fiscal y le prohíbe ejercer funciones administrativas excepto las inherentes a su propia organización; y en el artículo 60° le otorga al Contralor la potestad de prescribir los métodos de contabilidad de la administración y de sus entidades descentralizadas.

2.1.6 LEY 20 DE 1975

En el gobierno de Alfonso López Michelsen se produjo una de las reformas más importantes y extensas en materia de control fiscal con la Ley 20 de 1975 ; la cual establece un régimen de control fiscal que estuvo vigente hasta la constitución de 1991 cuyo objetivo era la moralización de la administración pública .En esta ley se reconoció que el control previo era ineficiente, generaba corrupción y presentaba vicios de co-administración, lo cual no permitía una sostenida responsabilidad entre la administración y el órgano fiscalizador. Por lo anterior la ley exceptuó del sistema de control previo a las empresas industriales y comerciales del Estado y diseña un sistema de responsabilidad especial y un sistema de control posterior, adecuado a la naturaleza misma de las empresas. De igual manera estableció una forma de control con auditoría financiera y operativa a las entidades bancarias, las entidades financieras y almacenes generales de depósito.

Con el Decreto Ley 925 de 1976 se fijaron los alcances de los controles previo, perceptivo y posterior de acuerdo a la oportunidad. El Control Previo consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones y operaciones, los actos y documentos que las originan para comprobar el cumplimiento de las leyes y procedimientos establecidos. El Control Perceptivo consistía en la confrontación de las existencias fiscales de valores, fondos y bienes nacionales con los libros de registros. El Control Posterior consistía en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo el control de la Contraloría.

2.2 CONTROL PREVIO, PERCEPTIVO Y POSTERIOR DEL ANTIGUO REGIMEN DE CONTROL FISCAL.

La vigilancia fiscal en Colombia, al igual que en los demás países del mundo, se vale de diversas técnicas y procedimientos, todos estos especializados y orientados a la tarea de la fiscalización de la gestión fiscal de la administración pública, ya que este es el campo específico sobre el cual se realiza su acción de control.

La vigilancia de la gestión fiscal era controlada por la Contraloría General de la República; su organización externa estaba constituida por; la Auditoría General ante ministerios, departamentos administrativos, Congreso nacional, ministerio público y rama

jurisdiccional; las auditorías especiales ante las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas, las revisorías delegadas.

Para lo anterior, la constitución de 1886 aunque se refería a la facultad de las asambleas y concejos de organizar las contralorías seccionales y locales, en ningún tiempo se les dio una organización o estructura de funcionamiento, lo contrario a nivel territorial, que si se hizo por competencia y por iniciativa de las propias autoridades regionales, un claro ejemplo es el caso de Medellín que en 1950 creó el cargo de contralor general, en reemplazo del interventor de hacienda.

La Contraloría General de la República ejercía su control sobre cualquier entidad de carácter público o privado que a cualquier titulo reciban, manejen, o dispongan de bienes o ingresos de la Nación. Este sistema regía para los departamentos, municipios y corregimientos, a las entidades descentralizadas: establecimientos públicos, empresas de economía mixta y de carácter civil, siempre y cuando sus capitales estén integrados total o parcialmente con fondos públicos o se financien con asignaciones permanentes de presupuestos públicos además se controlaba; todos los métodos y la manera en que rendían cuentas los empleados de manejo; la gestión fiscal de los empleados públicos; todas las cuentas de los responsables del erario; todas las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales.

De acuerdo a la oportunidad este control, podía ser:

2.2.1 CONTROL PREVIO

Consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones y operaciones, los actos y documentos que los originaban o los respaldaban, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos. (Decreto 925/76)

Esta modalidad de control fue bastante conocida en el país y fue la que tuvo más desarrollo en las primeras etapas de la función contralora en Colombia. Este control evitaba que la administración pública generara transacciones u operaciones ilegales y por eso comprueba que las operaciones que se van a realizar cumplan con todas las exigencias legales para el caso.

En torno a este control preventivo se ha planteado diversas hipótesis;

En cuanto a los que no participan en la aplicación de este control, sostienen que aumenta el riesgo de convertir al funcionario del control fiscal en co.-administración.

Por el contrario quienes participan en la aplicación de dicho control, revelan su linaje preventivo, argumentando que es el mejor de los controles, debido a que este ayuda a la administración a prevenir inexactitudes y evita que estas se vuelvan a cometer.

Es pertinente citar las observaciones de Ricardo Sala, ex Contralor de Bogota; "No es del caso ocuparse en este momento de las múltiples consideraciones alrededor de las bondades y limitaciones de los distintos enfoques del control fiscal. Quizás sea suficiente con decir que no hay un enfoque mejor que otro; hay un enfoque mas adecuado para un momento y una circunstancias determinadas pero no puede descalificarse de una manera absoluta y permanente al control posterior, por ejemplo, frente al control previo, ni viceversa.

Lo que verdaderamente es importante es definir como y con que intensidad debería emplearse cada uno de ellos, Por naturaleza, el control previo tiende a estar orientado hacia prevenir desviaciones en acciones especificas. La práctica generalizada y descuidad de ese control puede llegar a entorpecer de manera significativa una ágil gestión administrativa.

Son muchas las voces que recomiendan la supresión del control previo y ya acciones concretas como el decreto 222 de 1983 han atendido parcialmente esas inquietudes al eliminarlo en el control de la contratación administrativa. Con todo el respeto que se merece, la administración pública en Colombia, mirada como un todo, no parece haber alcanzado aún niveles de madurez suficientes para que sea recomendable suprimir también de un tajo el control previo en la ejecución presupuestal, por lo que será necesario entonces un proceso gradual y lento a medida que la calidad de la administración vaya mejorando"[5].

[5] www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/pdf/directorio.pdf

2.2.2 CONTROL PERCEPTIVO

Era la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos y libros de registros (Decreto 925/76)

Anota a este respecto Lascarro Leopoldo en su obra “la administración financiera y el control fiscal en Colombia”: “ El control perceptivo que tiene por objeto contar las existencias y revisar las operaciones descritas en los libros y su respectiva comprobación, no puede ser suplido por el control previo ni por el posterior, y constituye un complemento indispensable a toda buena fiscalización, pues si a través de las cuentas rendidas bien puede ser aceptados sobre la buena fe de la información del funcionario de manejo, si por medio de visitas no se ha constatado la realidad de las existencias”.

Para algunos tratadistas este control era considerado como una herramienta complementaria, indispensable a toda buena fiscalización, por que podía desarrollarse un control aritmético y jurídico perfecto, control que no lo suplía el control previo, ni el control posterior.

Este control tiene su importancia en los bienes y elementos que se protegen y tiene como técnica para su aplicación los arqueos a los fondos de las pagadurías, de las tesorerías, cajas y a fondos que reposen en poder de los empleados de manejo, también es parte de su técnica las visitas sorpresivas a los empleados de manejo, a los almacenes de la entidades públicas, con el objetivo de establecer concordancia entre los registros y los elementos y bienes observados.

2.2.3 CONTROL POSTERIOR

Consiste en la comprobación de todas las transacciones y operaciones por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, teniendo como fin establecer cierta responsabilidad, previa la actuación de la administración.

Este control domina actualmente y se aplica después de que la administración ha obrado, para corroborar si la respectiva operación o registro se ajustó o no a la ley, y en este último caso concluir las responsabilidades a que haya lugar. De este control se hablará mas adelante en forma detallada.

2.3 HERRAMIENTAS DE CONTROL EN EL REGIMEN ANTERIOR

- La auditoría financiera; esta fue una herramienta de gran importancia para el control fiscal en Colombia, tenía como objeto la exactitud de los estados financieros de la entidad vigilada.

  La auditoría financiera consiste en el examen objetivo, sistemático, profesional e independiente, efectuado generalmente con posterioridad a las operaciones y de conformidad con las normas de auditoria establecidas por la Contraloría General de la República, tomando como base principal los estados financieros.

  Los principales estados financieros son: balance general o estado de situación financiera; estado de rendimientos o de ingresos y gastos, o de perdidas y ganancias y estado de origen y aplicación de fondos o de cambios en la posición financiera, que produzcan las entidades sobre las cuales la ley establece el ejercicio de la auditoría financiera (Younes1998:201).

  Esta auditoría tiene como fin emitir un dictamen acerca de la situación financiera de la entidad pública que se este tratando se muestra de conformidad con las normas respectivas.

- La auditoría operativa; tiene como objeto evaluar el nivel de eficiencia en el manejo de los recursos de una entidad, mostrando prácticas no económicas o identificando las causas de la ineficiencia en las operaciones, y señalando en que medida los resultados satisfacen los objetivos propuestos. (Younes1998:202).

  Con esta auditoría se realiza una revisión crítica y sistemática, para conceptuar la efectividad, eficiencia y economía en la utilización de los recursos públicos, con el fin de evaluar el rendimiento operativo de la administración en una organización.

La evaluación fiscal se hacia con fundamento en los siguientes principios;

- Economía; la gestión del gasto público debía hacerse, con el mínimo de costos, eliminando gastos innecesarios, con los procedimientos adecuados, evitando desperdicios de equipos, y sin exceso de personal para cumplir una función que no requería.
- Eficiencia; era el rendimiento efectivo sin desperdicio innecesario. Es decir que hubiese una óptima relación entre los recursos y resultados.
- Efectividad o eficacia; es el logro de las metas, objetivos y programas señalados en la ley o reglamentos.

Para hacer práctica la aplicación de los principios existían dos sistemas de control;

- Control administrativo; comprende la acción de evaluar el conjunto de actividades que se realizan en un sistema completo de organización, políticas, normar y procedimientos utilizados con el fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y responsabilidades para cada caso. (Penagos 1979:109).
- Control Financiero; es la acción de evaluar el conjunto de actividades realizadas mediante sistemas y procedimientos para salvaguardar el patrimonio y fondos públicos y cautelar el proceso presupuestario, con el fin de promover eficacia y eficiencia en las operaciones financieras. (Penagos 1979:109).

El control que antes regía mostraba unas contralorías pasivas e improductivas, lo cual se manifestaba con la evaluación numérico-legal que realizaban a la administración y por otro lado se convertían en coadministradores de la gestión fiscal. Por que, aunque desde un principio se hablaba de evaluación y vigilancia de la gestión fiscal, y de los principios de economía, eficiencia y eficacia, estos conceptos nunca fueron desarrollados por las entidades de control presupuestal y financiero.

Este no fue un control orientado a lograr un cambio o a mejorar la gestión fiscal, sino que simplemente consistía en una verificación de datos. El manejo de los hallazgos fiscales, no se presentaban en forma clara, concisa fundamentada y completa, la redacción de estos hallazgos era confusa, lo cual generaba doble esfuerzo en los procesos de gestión fiscal generando fenómenos de caducidad, y es por esto que el control previo se convirtió en otra causa de ineficiencia y ineficacia de la gestión, e incluso, en un factor potencial de

la corrupción. El control previo se estaba ejerciendo como una institución administrativa que comprometía innecesaria e incompatiblemente a los auditores en la ordenación y refrendación del gasto público. La buena gestión estaba determinada por no tener comentarios de la contraloría, pero nunca se determinó por resultados financieros, en conclusión era una simple responsabilidad de medios y no de gestión.

El control previo desvirtuó el objetivo de la contraloría al permitir que estas intervinieran antes, durante y después de la actuación administrativa, ya que dio lugar a un poder unipersonal, a una administración confusa, centralista y llena de tramitología, sin que se pudiera evaluar la eficacia de dicha intervención.

Por otro lado la contraloría no era considerada como un ente autónomo e independiente, lo cual generaba poca credibilidad ante la sociedad, y a esta última no se le participaba e involucraba en la vigilancia de la gestión fiscal.

Como se expuso en los antecedentes; El control fiscal que se implanto en Colombia fue copiado del órgano español “tribunal de cuentas”, las características de este modelo continuaron hasta la Constitución de 1991, la cual consagro un nuevo modelo de control fiscal, el cual será objeto de estudio en el siguiente capítulo, y al final de su análisis se realizará una comparación entre estos dos sistemas de control fiscal en Colombia.

Por lo anterior expuesto la Constitución de 1991 introdujo serios cambios en su operatividad modificando el sistema de control fiscal, para darle al contralor una total independencia, de modo que pueda actuar con la rigidez y solvencia moral e intelectual que su labor exige.

2.4 ESCUELAS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

2.4.1 NEOINSTITUCIONALISMO

El Neoinstitucionalismo analiza cómo las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado. Las políticas económicas para los países en desarrollo no pueden limitarse a la

aplicación mecánica de recetas iguales para todos, sino que deben tener en cuenta la historia y las instituciones reales que funcionan en cada país[6].

Para indagar acerca de esta escuela cito al economista Douglass C. North[7], quien respecto a esto anota "Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico. El tiempo, en tanto se relaciona con cambios económicos y sociales, es la dimensión en la cual el proceso de aprendizaje de los humanos conforma la manera en que se desarrollan las instituciones. Esto es, las creencias que mantienen los individuos, los grupos y las sociedades y que determinan sus preferencias como consecuencia de su aprendizaje a lo largo del tiempo, y no sólo del lapso de vida de un individuo o de una generación; son el aprendizaje incorporado en individuos, grupos y sociedades, acumulativo en el tiempo y transmitido de una generación a otra por la cultura de cada sociedad.

Las instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus interacciones. Se componen de imposiciones formales (por ejemplo, reglas, leyes, constituciones), informales (por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos) y sus respectivas características impositivas. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades, y específicamente de las economías. No hay garantía de que las creencias y las instituciones que evolucionan a lo largo del tiempo produzcan crecimiento económico (North, Douglass, 1993)[8]

Las fuentes de cambios institucionales como el cambio en la relación de los precios de los factores, cambios en el costo de la información y en el costo de la tecnología; son cambios en los precios relativos, a estas fuentes se les pude sumar el proceso por medio del cual los empresarios adquieren conocimiento, debido a que este proceso hace cambiar los precios relativos pues altera los costos y los beneficios percibidos de nuevas y novedosas operaciones y contratos. Tanto los empresarios como las organizaciones responden a las relaciones cambiantes de los precios relativos, ya sea de una manera directa; cuando decide destinar recursos a nuevas oportunidades que trajeran grandes

[6] Resumen del primer encuentro internacional, Desarrollo económico e instituciones Junio de 2003.
[7] Obtiene el Premio Nobel de Economía en 1993, compartido con Robert W. Fogel por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional.
[8] http://www.eumed.net/cursecon/economistas/north.htm

beneficios, o indirecta; cuando el cambio que se realiza no es conforme a las normas establecidas, y se incurre a costos por alterar las normas para obtener beneficios.

Es claro que un cambio en los precios relativos repercute de cierto modo en un cambio de gusto, puesto que los precios relativos a largo plazo alterarían la conducta de las personas y su racionalización de lo que constituyen las normas de conducta. Respecto a esto anota Nort en su obra "Instituciones, cambio y desempeño económico" puede describirse el proceso del cambio institucional. "Un cambio en los precios relativos induce a una o ambas partes a un cambio, sea político o económico, por considerar que ambas partes o una de ellas podría pasarla mejor con un acuerdo o contrato alterado, debido a que los contratos están encajados a una jerarquía de normas, la renegociación puede no ser posible si no hay una reestructuración en un conjunto mas elevado de normas. En este caso la parte que intenta mejorar su posición negociadora puede muy bien tratar de dedicar recursos a reestructurar las normas a un nivel más elevado: En el caso de una norma de conducta, un cambio en los precios relativos o un cambio en los gustos llevara a su erosión gradual y a su sustitución por una norma diferente. Del mismo modo, una costumbre o tradición puede ser erosionada gradualmente o sustituirla por otra. Esta situación muy simplificada puede complicarse de muchos modos por obra de la agenda, por el problema de los sindicalizados o por la tenacidad de las normas de conducta. Peor como sostén de la pauta del cambio institucional, proporciona algunas características basicas. (North:114)

Por lo anterior se puede interpretar que tanto los empresarios como las organizaciones responderán a las relaciones cambiantes de precios relativos, para así mismo determinar que recursos se pueden dedicar a nuevos proyectos y oportunidades provechosas lo cual puede alterar las normas o hacerlas cumplir. Una de las fuentes más importantes que ocasionan los cambios institucionales se presenta en los cambios de los precios relativos, estos cambios alteran los incentivos de las personas en el momento de interactuar ya que se presenta un cambio de los gustos de las mismas.

CAPITULO 3

EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

3.1 LA CONSTITUCION DE 1991 Y EL NUEVO CONTROL FISCAL

La constitución de 1991, consagra las contralorías bajo una noción completamente diferente a la que existía en la constitución anterior. El control fiscal se orienta a un control de gestión y resultados, con el fin de asegurar que los recursos económicos, se utilicen de manera óptima para garantizar los fines del Estado.

Con este nuevo control fiscal se pone fin a la co-administración que se ejercía mediante el control previo de la anterior legislación. Se introducen a la gestión fiscal del Estado criterios de racionalidad y se ordena el control de los fines y objetivos del poder público,

El constituyente de 1991, abolió el control previo y perceptivo luego de un estudio ponderado con base en la experiencia ejercida por medio de este control, concluyo sobre los peligros que se venían presentando ante la eventual co-administración, unas veces sana, pero en otras cómplices de la corrupción administrativa legalizada en la simple función verificadora.

Con esta abolición se da inicio al nuevo régimen de control fiscal posterior y selectivo con nuevos principios administrativos, esenciales para la buena administración del Estado, para hacer del control una herramienta indispensable dentro de la buena marcha de la gestión pública.

Es posterior por que se evalúan las transacciones, operaciones y procesos ejecutados, por los sujetos de control y de los resultados de los mismos. Y es selectivo, por que mediante el procedimiento técnico, se realiza una elección de una muestra representativa de recursos, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el desarrollo del control fiscal en estas.

El nuevo modelo de control fiscal en Colombia de acuerdo con la nueva Ley de leyes se define;

> El control fiscal es una función publica que ejercerá la Contraloría General de la Republica, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del 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 en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de meritos y contratadas previo concepto de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y de resultados, fundados 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 las cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. (Cpol /91; Art. 267)

La constitución de 1991 le asigna este control a unas contralorías técnicas e independientes del Estado, con autonomía administrativa y presupuestal. Con este nuevo concepto de control se fomenta no solo la cultura del autocontrol, sino que además involucra a la sociedad a ser vigilante de la gestión pública.

Con esta nueva filosofía de control se controla a todos los órganos del poder público, a las sociedades de economía mixta, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las personas jurídicas o cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado.

3.2 PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL

La Constitución Política de 1991 junto con la Ley 42 de 1993; consagraron como principios del control fiscal en Colombia; la economía, la eficiencia, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales; considerados como elementos esenciales para garantizar la evaluación de la gestión y el control de los resultados de las entidades públicas.

> La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
>
> La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración (Ley 42/93; Art. 8)

Estos grandes principios constituyen un verdadero punto de apoyo para el diseño de la política económica del país, ya que permite realizar un control contable y una evaluación en términos de costo-beneficio, obteniendo mayores rendimientos sobre la gestión de los recursos del Estado.

3.2.1 Principio de Eficiencia

Este principio determina si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo. Su finalidad es establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y la prestación de servicios son los más convenientes para lograr sus objetivos y resultados.

3.2.2 Principio de Eficacia

Según la Ley 42 de 1993 el control fiscal debe señalar los resultados de la gestión, y estos deben obtenerse de manera oportuna y guardar relación con sus objetivos y metas.

Este principio verifica si los resultados de la gestión pública guardan relación con los objetivos y metas propuestos por las entidades y si estos se cumplen de manera oportuna

3.2.3 Principio de Economía

Este principio varió con la Ley 42 de 1993, ya que antes se concebía como simple aspecto contable al ordenar que las operaciones de la administración del Estado se hiciesen al mínimo costo.

Con este principio se busca establecer si la asignación de recursos ha sido la más provechosa para maximizar los resultados desde la óptica social, lo cual viene a darle un nuevo enfoque a la labor de la Contraloría General de la República.

3.2.4 Principio de Equidad

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, este principio permite identificar los receptores de la acción económica del Estado y analizar la distribución de costo y beneficio entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

3.3 SISTEMAS DE CONTROL

Con el fin de hacer efectiva la aplicación de los principios del nuevo control fiscal la Constitución Política de 1991 en su articulo 267 y la Ley 42 de 1993 en su artículo 9 consagraron que para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control: control financiero, control de legalidad, control de gestión, control de resultados, control de revisión de cuentas y control de la evaluación del control interno.

3.3.1 Control Financiero

Es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general. (Ley 42/93; Art.10)

Con este control se verifica la veracidad de los estados financieros y los cambios en el entorno fiscal. Este control se utilizaba en la legislación anterior.

3.3.2 Control de Legalidad

Es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables. (Ley 42/93; Art.11)

3.3.3 Control de Gestión

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. (Ley 42/93; Art.12)

3.3.4 Control de Resultados

Es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado. (Ley 42/93; Art.13)

3.3.5 Revisión de Cuentas

Es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones. (Ley 42/93; Art.14)

3.3.6 Evaluación de Control Interno

Es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

El Contralor General de la República reglamentará los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación. (Ley 42/93; Art.18)

3.4 CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO

Tanto la constitución de 1991, como la Ley 42 de 1993, consagran que el control fiscal que ejercerá la Contraloría General de la República se hará en forma posterior y selectiva.

3.4.1 Control Posterior

Se entiende por este, como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados, por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos.

Esto significa, que el ente auditor realiza el examen o verificación una vez los actos se encuentren ejecutados, no en proceso o en pleno desarrollo por que se hablaría entonces de un control previo como estaba consagrado anteriormente. El control posterior permite hacer la verificación de manera inmediata una vez haya finalizado el proceso, esto para no dar lugar a que se vuelva a caer en el mismo error, en la próxima oportunidad.

Con la cultura del autocontrol que hoy en día existe, se permite trabajar por procesos, dejando que las entidades trabajen en forma autónoma e independiente, logrando agilizar la ejecución de las actividades y haciendo que las organizaciones sean eficientes.

3.4.1.2 El Control Posterior a la Contratación Administrativa

Con la Ley 80 del 23 de octubre de 1993, se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual estipula las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

> De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.
>
> Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

> El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.
>
> Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden. (Ley 80/93; Art. 65)

El artículo citado define el tipo de intervención que ejercen las autoridades del control fiscal, la cual se puede entender en dos etapas:

- La primera consiste en analizar y verificar el cumplimiento de los principios que rigen el contrato estatal, evaluando la transparencia, la economía y la responsabilidad.
- En la segunda se realiza el control posterior en el proceso de ejecución del contrato, ya que este se aplica a las cuentas canceladas y verifica el cumplimiento de las obligaciones objeto del contrato, que incluye el control financiero, de gestión y de resultados.

Respecto a esto, vale la pena resaltar la sentencia C-623 de 1993 en cuanto al control posterior se refiere:

> El control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es integral puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión
>
> El control fiscal, como todos los demás controles establecidos en la Constitución y la ley, debe ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de plazos prudenciales y razonables, para que sea eficaz. La oportunidad está íntimamente ligada con el principio de eficacia, y con el de eficiencia. El control fiscal sobre los contratos estatales debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, cuando han quedado perfeccionados, durante su ejecución y después de terminados o liquidados. El control fiscal posterior sobre los contratos que celebra la administración pública no es per se inoportuno, pues además de que el constituyente así lo ha determinado,

> la oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito. Así las cosas, el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80/93 al establecer el control fiscal sobre los contratos liquidados y terminados, no infringe los artículos citados por el actor, pues ella misma ordena que se realice en forma posterior y selectiva, y que además de la vigilancia de la gestión fiscal se evalúen los resultados obtenidos con el gasto o la inversión. Dicha disposición tampoco desconoce los principios de eficacia y eficiencia ni constituye impedimento para que las Contralorías inicien los juicios de responsabilidad fiscal y cumplan con el deber de promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.(C.Const.Sent C-623, Agosto 25/99. M.P. Carlos Gaviria Diaz.)

Teniendo en cuenta el concepto de control posterior explicado anteriormente, se puede observar que la práctica de dicho control genera algunas dificultades sobre todo en aquellas áreas de la gestión fiscal en donde se encuentra un poco difícil precisar el proceso de planeación y de proyección de las decisiones tomadas en dicha materia de cualquier entidad pública. Respecto a esto anota Vivas Jorge en su obra El control fiscal posterior. “el punto inicial del control posterior que realizara la Contraloría en esta nueva etapa, comienza en el momento mismo en que la administración de un ente público autónomamente decide sobre la utilización recursos a su disposición; en este punto empieza la evaluación del cumplimiento de las metas funcionales y pragmáticas que la entidad se haya fijado” (Vivas:312).

En relación con lo anterior, existe un límite en la intervención de este control, ya que en algunos casos esta puede ser inoportuna debido a que se produce mucho después de la ejecución de los procesos de gestión fiscal, y sus pronunciamientos no guardan proporción con la situación de de dichos procesos, perdiéndose el efecto del control.

La contratación estatal es un instrumento de gran importancia con el cual cuenta la administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos y garantías de los

asociados. Por esta razón, el control fiscal que se ejerza sobre tales actos debe ser oportuno, rápido y eficiente pues se esta comprometiendo intereses generales.

3.4.2 Control selectivo

Se entiende por este, la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades a través de un proceso técnico, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

La selectividad deberá hacerse en forma técnica, de manera aleatoria, o tomar elementos de gran importancia para lo que se esta evaluando. En ocasiones esta selectividad puede ser sugerida por agentes externos, como la sociedad o autoridades competentes, que deseen obtener una conclusión. Por lo anterior la auditoría no pierde su carácter de objetivo e independiente, ya que no importa lo que sea objeto de estudio; el auditor siempre deberá ser imparcial, confiable y con plena libertad frente al análisis de los hechos.

Respecto a este control, dice la sentencia C-623 de 1993

> La selectividad significa que no se revisan todas y cada una de las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades o los particulares que manejan fondos o bienes públicos, sino que utilizando la técnica de muestreo, se examina solamente un grupo representativo de operaciones, cuentas u otros procesos relacionados con el gasto público que, a juicio de las Contralorías, sea suficiente para extraer conclusiones sobre los asuntos atinentes al control fiscal. .(C.Const.Sent C-623, Agosto 25/99. M.P. Carlos Gaviria Diaz.)

Con este control lo que se pretende es realizar un control ágil y dinámico, que permita realizar estudios serios, profundos y oportunos en tiempo real con la situación que se este estudiando,

Este control selectivo se hace por medio de unas técnicas y elementos científicos aceptados, los cuales se exponen a continuación:

a) Elementos

- Población; conjunto de individuos o cosas que tienen una característica común.
- Muestra; es una parte o porción extraída de la población.
- Variable; característica determinada de una población o de una muestra, Esta puede ser cuantitativa si se designa características medibles o cualitativa si se designa una cualidad.
- Parámetros; cantidades fijas que determinan el comportamiento de la población, los principales son: la medida representada por "μ"indica donde se encuentra el centro de la masa de datos; la varianza representada por "σ^2", informa qué tan concentrados o dispersos están los datos alrededor de la medid, y por último "p" es la proporción de elementos de una población con una determinada característica.

- Estimador; cantidades de la muestra, estas varían de una muestra a otra, se utiliza para estimar o conocer cómo pueden ser los parámetros de la población.

b) Clases de muestreo

- Muestreo estadístico; se utiliza cuando la población es mediana o grande, si se requiere de proyección estadística, si existe la preparación y capacidad suficiente para aplicarlo.
-

En esta clase de muestreo el auditor podrá analizar a su criterio las unidades de observación que considere necesarias.

- Muestreo discrecional o no probalístico; se utiliza cuando la población es pequeña, cuando el procedimiento no requiere proyección estadística, si la experiencia indica la necesidad de elegir unidades de observación dudosas, cuando no es posible establecer, a priori, la probabilidad de que los miembros del universo tienen de ser seleccionados como parte de la muestra, si el proceso de selección de miembros de la muestra es subjetivo, a criterio o voluntad del investigador, si su mayor inconveniente es la desconocida relación entre estimadores y parámetros, dificultando la estimación de estos últimos.

- Muestreo por cuotas; se asienta generalmente sobre la base de un buen conocimiento de los estratos de la población y/o de los individuos más representativos para los fines de la investigación.

3.5 LA AUDITORIA

3.5.1 Definición

Es la comprobación científica y sistemática de los libros de cuentas, comprobantes y registros financieros y legales de un individuo, firma o corporación, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad, mostrar la verdadera situación financiera y las operaciones, y certificar los estados e informes que se rindan[9]

En general puede decirse que la auditoría es un proceso por el cual se acumula y se evalúa evidencia, este puede ser realizado por una persona independiente y competente acerca de la información cuantificable de una entidad especifico, con el único propósito de determinara y así mismo informar la relación entre la información cuantificable y los criterios establecidos.

Desde el punto de vista de control fiscal, anotan al respecto Domínguez e Higuera en su obra "El nuevo control fiscal"; "consideramos que la auditoria es la evaluación objetiva, sistemática y constructiva realizada atreves de personal profesional y competente, sobre las actividades y operaciones relacionadas con el proceso de gestión de una organización, con el fin de determinar el grado de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que son administrados los recursos en el cumplimiento de sus objetivos" (Domínguez e Higuera: 94).

3.5.2 La Auditoría General de la República

La Auditoria General de la República se crea después de la expedición de la Constitución Política de 1991, como una dependencia de la Contraloría General de la República, y actualmente es un organismo de nivel superior de control fiscal en Colombia, dotado de autonomía e independencia y cuyo objetivo primordial es vigilar la gestión fiscal de todas las contralorías del país.

[9] Auditoria principios y procedimientos Tomo I Pág. 1960

Las funciones de la Auditoría General de la República, las cuales rigen los destinos de la gestión y de la aplicación de los recursos institucionales, han quedado consagradas en el artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000, como las que corresponden al Auditor General de la República. Se destacan las siguientes:

- Determinar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal y el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República, con base en su autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.
- Prescribir los métodos y la forma en que sus vigilados deben rendir cuentas y determinar criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, entre otros, que deberán aplicarse para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y la evaluación del control fiscal interno.
- Recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.
- Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.
- Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.
- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra los funcionarios o ex funcionarios de las entidades vigiladas que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
- Llevar la representación legal de la Auditoría General de la República en todos los asuntos inherentes al desarrollo de sus funciones y suscribir los actos y contratos de la entidad.
- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- Adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Auditoría General de la República, en desarrollo de su autonomía.

- Las demás que no estén expresamente relacionadas en este decreto y que sean inherentes a la naturaleza del cargo, sin perjuicio de las delegaciones a que hubiere lugar, así como, aquellas que le sean asignadas por la Constitución y la ley[10].

La Contraloría General de la República cuenta, además, con otros controles que le permiten maximizar su labor y complementar lo realizado en las auditorías.

La CGR hace control prevalente cuando ejerce el control fiscal sobre recursos de origen nacional administrados por los entes territoriales. Esto significa que el máximo ente de control no requiere de autorización alguna para vigilar los recursos provenientes de ingresos de la Nación, a título de transferencias, del Sistema General de Participaciones en Salud y Educación, y en regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables que ingresen a los entes territoriales.

Este control puede ser concurrente cuando actúa de manera conjunta con las contralorías territoriales correspondientes, siendo éste el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración pública.

La CGR hace control persuasivo, cuando alienta a los infractores de la cosa fiscal a resarcir el daño causado.

La función de advertencia, por su parte, como una función contenida en el Decreto Ley 267, consiste en indicarle a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal, en procesos anómalos u operaciones en ejecución, a fin de que ésta tome las medidas pertinentes tendientes a evitar el menoscabo de los dineros públicos. Su carácter es técnico preventivo o proactivo, toda vez que su fin no es otro, que señalar a la entidad fiscalizada que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización, por tanto ameritan la revisión por parte de la administración a fin de evitar un posible daño al erario[11].

[10] www.auditoria.gov.co
[11] Publicaciones, CGR 2006 www.contraloriagen.gov.co/html/auditorias/con_auditorias_inicio_otros_**controles**.htm - 6k

CAPITULO 4

EFECTOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Colombia ha estado embarcada en un proceso de largo aliento dirigido a atacar el problema de corrupción. Buena parte de dichos esfuerzos tienen su origen en la Constitución aprobada en 1991. Ésta fortaleció principalmente la capacidad del Estado para sancionar prácticas corruptas y estableció nuevas reglas para el desarrollo de la actividad política. En paralelo diversas administraciones han implementado programas de simplificación de trámites y disminución de la discrecionalidad funcionaria. No obstante los esfuerzos efectuados, la percepción general de la población es que los progresos obtenidos no son suficientes. La corrupción pareciera continuar en amplios campos de la vida pública colombiana, con sus secuelas de deslegitimación de las instituciones públicas y significativos costos económicos y sociales[12]

El cambio de modelo fiscalizador introducido por la Constitución Política de 1991 al igual que la mayoría de las transformaciones profundas en el manejo del aparato estatal, al cabo de un lapso de un tiempo considerable arrojan resultados que bien pueden calificarse como positivos y otros que pueden llamarse negativos, al realizar un análisis juicioso de unos y otros se puede llegar a concluir las bondades o dificultades del cambio efectuado.

En el desarrollo de esta investigación se presentan estos dos aspectos del modelo del nuevo régimen de control fiscal.

4.1 EFECTOS POSITIVOS

4.1.1 RECUPERACION DE RECURSOS

En el informe presentado por la Contraloría General de la República en el período de enero 1999 a diciembre 2000, en el cual el Doctor Carlos Ossa Escobar desempeñaba su función de Contralor General, se obtuvieron beneficios para la Nación, por un valor aproximado de $2, 948,627 millones tal como se puede observar en el cuadro 4.1.1

[12] Vicepresidencia de la República, Diagnostico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia: Elementos para construcción de una estrategia anticorrupción.2002

Cuadro 4.1.1

BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL
ENERO1999-MARZO 2002
(MILLONES DE PESOS)

BENEFICIOS	1999-2000	2001	1er Trimestre 2002	TOTAL
RECUPERACIONES Y AHORRO	$ 339.416	$ 866.950	$ 1.598.038	$ 2.804.404
CONTROL PERSUASIVO	$ 105.888	$ 31.768	$ 1.790	$ 139.446
RECAUDO COACTIVO	$ 3.006	$ 1.491	$ 280	$ 4.777
TOTAL	**$ 448.310**	**$ 900.209**	**$ 1.600.108**	**$ 2.948.627**
COSTO CGR*	$ 260.000	$ 147.428	$ 25.655	$ 433.083
SUPERAVIT	$ 188.310	$ 752.781	$ 1.574.453	$ 2.515.544

*Este valor corresponde a las órdenes de pago a 31 de marzo de 2002.

El presupuesto apropiado de la CGR para el año 2002 es de: $158.392millones, que incluye $13.500 millones .
correspondientes al proyecto de modernización tecnológica financiado por el BID

Fuente:CGR

Para el período de 1999-2000 se obtuvieron beneficios de $448.310 millones distribuidos de la siguiente manera; $ 339.416 millones en recuperaciones y ahorros; $ 105.888 millones en cobros persuasivos y $ 3.006 millones en cobros coactivos. Para el año 2001 se obtuvieron beneficios de $900.209 millones distribuidos de la siguiente manera; $866.950.0 millones en recuperaciones y ahorros; $ 31.768.0 millones en cobros persuasivos y $ 1.491 millones en cobros coactivos. Para el primer trimestre de 2002 se obtuvieron beneficios de $ 1.600.108 millones distribuidos de la siguiente manera; $1.598.038 millones en recuperaciones y ahorros; $ 1.790 millones en cobros persuasivos y $ 280 millones en cobros coactivos.

Las recuperaciones y ahorros de recursos; hacen referencia a bienes o derechos devueltos o reembolsados a la entidad. Los ahorros, a erogaciones dejadas de hacer o pagar por la entidad; otro concepto son los recaudos obtenidos por el control persuasivo, que comprende los pagos efectuados por presuntos responsables fiscales que han decidido voluntariamente enmendarle al Estado y por ultimo; Los Recaudos obtenidos en los cobros coactivos que adelanta la entidad, con base en los resultados de los procesos de responsabilidad fiscal.

En cuanto al cobro coactivo, existen tres elementos importantes que deben resaltarse, primero los fallos con responsabilidad fiscal, la aplicación las medidas cautelares e innegablemente los recaudos por cobro coactivo.

- Fallos con responsabilidad Fiscal.

El cuadro 4.1.2 muestra una comparación con los fallos de responsabilidad fiscal de la administración de enero 1994 a agosto 1998 con la administración de septiembre 1998 a marzo 2002, en los años 1999 y 2000 los fallos con responsabilidad fiscal se incrementaron sustancialmente con respecto a los años anteriores, lo cual significa que el Estado tiene potencialmente una mayor capacidad de recuperar los daños patrimoniales y se aprecia claramente el gran salto que se ha dado en materia de fallos, sobretodo a partir del año 2000.

Cuadro 4.1.2

FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL	
(MILLONES DE PESOS)	
AÑOS	**Recursos Recuperados**
1994	$ 10.300
1995	$ 1.830
1996	$ 5.410
1997	$ 7.240
Ene-ago/98	$ 5.020
Sep-dic/98	$ 2.560
1999	$ 26.300
2000	$ 87.210
2001	$ 72.100
2002	$ 79.830
TOTAL	$ 297.800

Fuente: CGR

- Medidas Cautelares

Tal como se puede observar en cuadro 4.1.3, que esta administración ha hecho un esfuerzo por aplicar medidas cautelares con el fin de proteger los intereses del Estado. Respecto a esto el Doctor Carlos Ossa Escobar en su informe “benéficos del control fiscal 1999-2000” anota que “Esta labor, sin embargo, ha sido bastante difícil y dispendiosa por la escasez de información sobre los bienes de los funcionarios y contratistas del Estado, pero abrigamos la esperanza que con la experiencia alcanzada y el apoyo de entidades como las Notarías, la registraduría y los demás órganos de control sea posible en el futuro actuar con mayor oportunidad y cobertura".

Cuadro 4.1.3

MONTO DE MEDIDAS CAUTELARES (A MARZO DE 2001) (MILLONES DE PESOS)	
CONCEPTO	**VALOR**
EN INVESTIGACIONES	$ 15,330
EN JURISDICCION COACTIVA	$ 10,177
TOTAL	$ 25,507

Fuente:CGR

- Recaudos por cobro coactivo

En el cuadro 4.1.4 se compara los recaudos por cobro coactivo de la administración de 1994-1998 con la administración de 1998-2002, en este cuadro se puede observar un aumento de las cifras en los tres últimos años.

Cuadro 4.1.4

RECAUDOS POR COBRO COACTIVO (MILLONES DE PESOS)	
AÑOS	**Recursos Recuperados**
1994-1995	$ 372.000
1996	$ 934.000
1997	$ 786.000
Ene-ago/98	$ 484.000
Sep-dic/98	$ 242.000
1999	$ 971.000
2000	$ 2.035.000
2001	$ 1.491.000
2002	$ 480.000
TOTAL	$ 7.795.000

Fuente: Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

De $297.800 millones hallados durante el período de 1994-2002 únicamente se recuperaron $7.795.000 millones.

En el informe presentado por la Contraloría General de la República en el período de enero 2003 a diciembre 2005, en el cual el Doctor Antonio Hernández Gamarra desempeñaba su función de Contralor General, se obtuvieron beneficios para la nación un valor aproximado de $ 3. 919.532 millones, como se puede observar en el cuadro 4.1.5

Cuadro 4.1.5

BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL 2003-2005 (MILLONES DE PESOS)				
BENEFICIOS	**2003**	**2004**	**2005**	**TOTAL**
RECUPERACIONES Y AHORRO	$ 1.797.997	$ 1.730.114	$ 355.746	$ 3.883.857
CONTROL PERSUASIVO	$ 5.774	$ 13.030	$ 9.374	$ 28.178
RECAUDO COACTIVO	$ 1.091	$ 2.477	$ 2.573	$ 6.141
CONTROL EXCEPCIONAL	$ 0	$ 1.356	$ 0	$ 1.356
TOTAL	**$ 1.804.862**	**$ 1.746.977**	**$ 367.693**	**$ 3.919.532**
COSTO CGR*	$ 64.237	$ 144.698	$ 223.506	$ 432.441
SUPERAVIT	$ 1.740.625	$ 1.602.279	$ 144.187	$ 3.487.091

Fuente:Cubo de información Oficina de Planeación; Contraloría Delegada para Investigaciones y Juicios Fiscales.

Estos beneficios son distribuidos de la siguiente manera; $ 3.883.857 millones en recuperaciones y ahorros; $ 28.178 millones en cobros persuasivos y $ 6.141 millones en cobros coactivos. Estos beneficios son el resultado de cuantificar las acciones de corrección por parte de las entidades a las observaciones efectuadas por la Contraloría General de la República en la labor de auditoría que originan ahorros a las mismas y los recaudos persuasivos y los cobros coactivos del proceso de responsabilidad fiscal

Con las cifras presentadas anteriormente la Contraloría General de la República pretende demostrar a la ciudadanía que los recursos invertidos por el Estado en el control fiscal son compensados por los beneficios recibidos en las labores de vigilancia y control fiscal. También se ilustran los positivos resultados de la nueva concepción del control fiscal, que pretende sobre todo, el mejoramiento continuo de la administración pública

4.1.2 CONTROL A LA CONTRATACION

El proceso de contratación estatal presenta grandes deficiencias que alimentan la corrupción. Para prevenir los actos corruptos en este proceso el gobierno ha optado por dar un manejo eficiente a los recursos fiscales involucrados en la contratación lo cual exige que las entidades realicen y documenten sus procesos de planeación.

Para lo anterior el gobierno ha fortalecido el Sistema para la Vigilancia de la Contratación Estatal, conocido como SICE que se creó mediante la Ley 598 de 18 de julio de 2000, el cual presenta el Catalogo Único de Bienes y Servicios CUBS y el Registro Único de Precios de Referencia RUPR, otorgando facultades al Contralor General de la República para establecer su organización y funcionamiento. De igual manera ha fortalecido el Portal Único de Contratación, en el cual las entidades publicarán el contenido de los proyectos

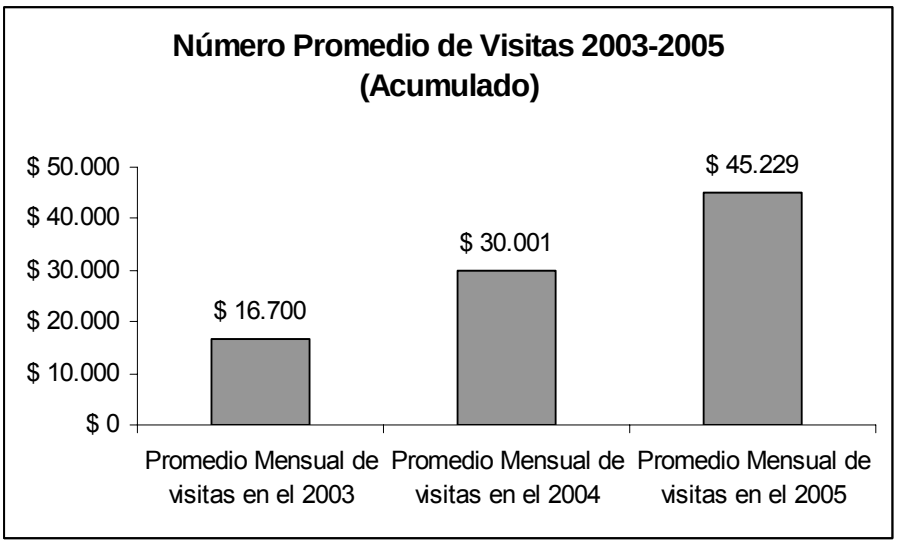
de pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos de selección de contratistas. Al hacerlo, tendrán la oportunidad de corregir errores en la formulación del negocio contractual, perfeccionarlo y minimizar los factores de riesgo involucrados.

Este sistema de información integra todos los datos relevantes de proceso de contratación estatal, permitiendo su autorregulación, control institucional y publicidad de las operaciones. Con este sistema se hará cada vez más difícil el sobre precio y la desviación de recursos en las compras estatales, ya que incluye el registro de precios a los cuales los proveedores ofrecen bienes y servicios al Estado. También permite vigilar por parte de la Contraloría General de la República y de los particulares o entidades públicas el manejo de los recursos públicos.

El SICE consulta los planes de compra registrados por las entidades del Estado, además permite registrar contratos, y consultar los precios indicativos, previa adjudicación del contrato, un precio indicativo es el promedio recortado de los precios de referencia que registran los proveedores en la central de precios de ese bien o servicio; un promedio recortado, es el cálculo de la media aritmética de todos los valores que resulten después de eliminar los extremos ya sean superiores o inferiores de los precios de referencia; un precio de referencia es la retribución monetaria que los proveedores de bienes o servicios esperan recibir como contraprestación a las ventas u otras operaciones comerciales de sus productos, por venta al detal, pago a 90 días y entrega en el mismo lugar de registro. El precio de referencia es el registrado por el proveedor en la Central de Precios y hace referencia a los precios de los bienes y servicios que los proveedores deben registrar en el RUPR.

En la grafica 4.1.1 se observa el número promedio de visitas en el período 2003-2005 en el portal único de contratación.

Grafíca 4.1.1



Fuente: www.contratos.gov.co Informe estadístico Portal único de contratación

4.1.3 PLANES DE MEJORAMIENTO

El enfoque del control fiscal que hoy se practica en la Contraloría General apunta entre otros, a lograr que los administradores adopten planes de mejoramiento para resolver las diferentes fallas que se detectan durante el proceso auditor.

Con los planes de mejoramiento lo que se busca es que los miembros de las entidades nacionales, se comprometan a cumplir las acciones de mejoramiento que la Contraloría le exige a cada una de esas instituciones, con el fin de subsanar las deficiencias y fallas encontradas por las comisiones de auditoría.

La Contraloría General de la República publicó en agostó de este año el cuarto informe del programa *Por el buen uso de los recursos públicos* que presenta los resultados del proceso auditor en la vigencia 2005, en 335 sujetos de control (entidades públicas y organizaciones privadas que manejaron recursos públicos) que representan el 64,5% del universo de control de la entidad, cobertura muy representativa del comportamiento general de la administración pública a escala nacional.

De las 335 entidades a 245 se les feneció la cuenta, es decir, al 73.1%, comparando este porcentaje con los resultados en los años 2002 con un 36,2%, 2003 con un 54% y 2004 con un 64%, respectivamente, muestra una clara tendencia al mejoramiento de la gestión. Sin embargo, permanece un 26.9% de las entidades, casi una tercera parte en las cuales

la gestión presenta situaciones insatisfactorias que llevaron a la Contraloría General de la República a declarar el no fenecimiento de sus cuentas.

El 34.4% de las entidades registró mejoría en su calificación, independientemente de si hubo o no fenecimiento. En el resto de las entidades, se aprecia inercia y resistencia al cambio, como lo indica una gestión igual o menos satisfactoria que en 2004, sólo el 8.4% de las entidades realizó una labor que cumple en forma cabal con las normas, las funciones misionales y las mejores prácticas administrativas, mientras que en el 91.6% se registran deficiencias de distinto orden y de grado diverso, desde actitudes negligentes hasta francamente alarmantes.

Por último la Contraloría General de la República concluye en su informe que el gobierno nacional debería elevar los niveles de exigencia en toda la administración pública. Y resalta que en el año 2005 se hizo un gran esfuerzo para hacer cumplir los planes de mejoramiento, desarrollando una labor destinada al perfeccionamiento de la evaluación de la gestión, para lo cual se estudió una importante reforma en la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite, mediante la cual se espera que el concepto sobre la gestión y la opinión sobre los estados contables sean en el futuro más precisas, objetivas y exigentes, en beneficio de la calidad del proceso auditor y de la justa apreciación de la labor de quienes administran los recursos del erario.

Se espera que los planes de mejoramiento, que son el elemento central del Programa para el Buen Uso de los Recursos Públicos, sean un instrumento decisivo para que la función de la Contraloría General sea más efectiva

4.2 EFECTOS NEGATIVOS

El fenómeno de la corrupción es para el Estado una de las causas principales de deterioro e inestabilidad de las instituciones legalmente constituidas, el Estado va perdiendo legitimidad a medida que la corrupción va incrementando, pues la falta de claridad en la transparencia de la administración pública, en la responsabilidad de los funcionarios públicos, en el funcionamiento del Estado y su organización, en la regulación contractual, en la participación de los partidos políticos, generan desconfianza a la sociedad, incumpliendo las expectativas de los ciudadanos.

El tema de la corrupción en Colombia no es reciente; sin embargo, su incidencia en los últimos años ha sido bastante fuerte, no sólo en las estructuras institucionales del país, sino en la economía misma, tanto que es evidente que está afectando negativamente el crecimiento económico del país generando unos costos económicos muy altos que asume el Estado y la sociedad.

Respecto a esto aparecen posiciones como: "la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normarles de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento del status. Se puede distinguir el soborno (utilización de una recompensa para alterar el juicio de una persona que actúa en posición determinada), nepotismo (otorgar en lugar de razones de merito) y la aprobación ilegitima (aprobación ilegal de los recursos públicos para uso privado"[13]

Otra apreciación que vale la pena citar es la de la catedrática de filosofía jurídica Adela Cortina en su conferencia "el paradigma ético de un Estado contemporáneo" la corrupción es el "fenómeno por el que un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa"

4.2.1. CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

La transformación del Estado, es causa fundamental de la corrupción en la administración pública ya que este ha pasado de ser un Estado concebido como medio único para la realización de los derechos y garantías de la sociedad a ser con el pasar de los años un Estado en un fin de si mismo. Las consecuencias de esta no son solo económicas a pesar de los miles millones de pesos que se desvían a la satisfacción de intereses corruptos, sino que también trae consigo la deslegitimación del Estado.

Otra causa de corrupción en la administración pública, son las de orden institucional, debido a que en algunas estructuras de los organismos judiciales y de control se presenta debilidades por la inexistencia de mecanismos de coordinación entre ellos. A esta causa se le suma la falta de transparencia en los procesos de contratación estatal los cuales generan altos y graves costos económicos, políticos y sociales, las consecuencias

[13] Joseph F. Nye, Corruption and political development: A cost Benedit análisis, en Political Corruption, a Handbook, Pág. 963 citado por Jorge García Gonzáles Viceministro de Gobierno.

negativas de la corrupción distorsionan la economía, especialmente en las variables macroeconómicas, afectando de esta manera la inversión tanto en la inversión doméstica y extranjera como en la aplicación de nuevas ideas e innovaciones tecnológicas y, por lo tanto, disminuyendo el crecimiento económico, estas irregularidades en los procesos de contratación, están directamente relacionadas con el incremento en los costos de transacción[14] originados en los pagos extraoficiales realizados por el mismo a funcionarios públicos en los procesos de compras estatales; generando sobreprecios en los bienes y servicios trasladándose éstos a la sociedad.

En cuanto a las faltas contra la administración pública para el período de 1980-1997 se puede observar en la grafica 4.2.1, que mientras las quejas se han incrementado, las sanciones, y las investigaciones presentan una tendencia decreciente. Lo cual permite que se incremente las faltas contra la administración pública.

Grafica 4.2.1

[14] los neoinstitucionalistas consideran que además de los costos de producción, existen unos costos de transacción en las relaciones de intercambio, debido esencialmente a las imperfecciones del mercado, y, en particular, a las asimetrías de la información, a la celebración y supervisión de los contratos, a la protección de los derechos de propiedad y a las normas regulatorias, aunque no consideran otros, derivados de la desnaturalización de la función política a través de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, los que representan unos costos adicionales de transacción. Los costos de transacción incluyen entonces todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios, sin embargo, están asociados y a su vez determinan el intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente, o de manera decisiva de los precios de equilibrio, sino del nivel de los costos de transacción. Es decir, "...el concepto de costo de transacción incluye los términos del intercambio cuando dos o mas partes están haciendo negocios, así como también los costos de asegurar que las partes cumplan el contrato".(Ayala, 1999:184)

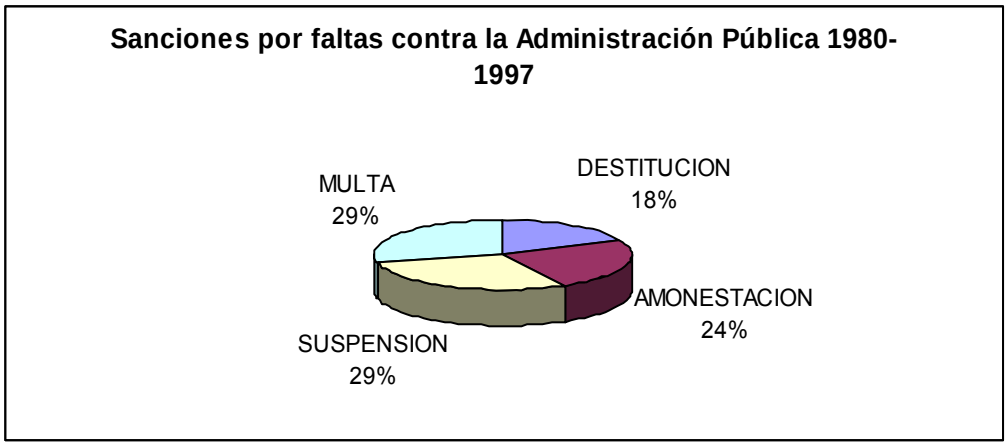
* Grafica obtenida de la Internet
www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economia/111_**Costos_corrupcion**_en_Colombia.pdf

El porcentaje tan bajo de sanciones frente a las denuncias presentadas se puede sustentar en; la falta de mérito, que el hecho no lo cometió el acusado, que la Ley no considera ese hecho como una falta y por ultimo la falta de prueba.

Esta última, la falta de pruebas, es la que más incide en el momento de adelantar investigaciones por delitos de corrupción e imponer las sanciones correspondientes. Ya que para sancionar se requiere la comprobación plena de los hechos que originan la causa.

Las sanciones que se aplican a estos delitos contra la administración pública para el período de 1980-1997, el 29% multas, el 29% suspensiones, el 24% a amonestaciones y el 18% a destituciones, como se observa en la grafica 4.2.2 En estas sanciones el tiempo y el monto; dependerán de cada caso en particular.

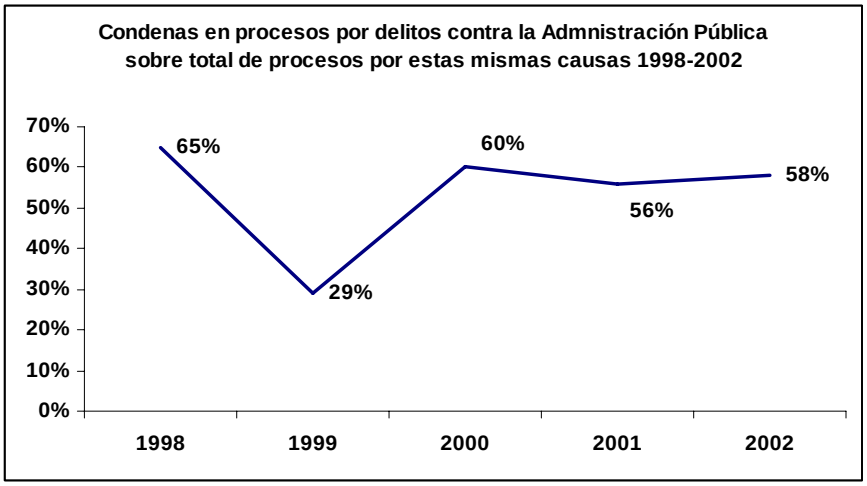
Gráfica 4.2.2



Fuente: Procuraduría General de la Nación

En la Grafica 4.2.3 se puede observar los porcentajes de las condenas por los delitos contra la administración pública para el período de 1998-2000.

Grafica 4.2.3



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

4.2.2. DEL CONTROL FINANCIERO

En el cuadro 4.2.1 se observa que en promedio la corrupción en Colombia costo para el período de 1991-1996 $4.453 mil millones de pesos, lo que equivale a un 0.90% del PIB.

Cuadro 4.2.1

COSTOS DE LA CORRUPCION 1991-1996 (MILLONES DE PESOS de 1996)							
AÑOS	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**TOTAL**
Gastos organismos de control	$ 10.914	$ 18.410	$ 15.283	$ 28.894	$ 32.046	$ 29.986	$ 135.533
Comisiones imputradas	$ 460.515	$ 517.965	$ 705.407	$ 856.553	$ 915.148	$ 854.748	$ 4.310.336
Fallos de responsabilidad	nd	nd	nd	nd	$ 1.514	$ 6.425	$ 7.939
TOTAL	$ 471.429	$ 536.375	$ 720.690	$ 885.447	$ 948.708	$ 891.159	$ 4.453.808
% PIB	0,66%	0,72%	0,92%	1,07%	1,08%	1,00%	0,908%
Fuente:CGR cálculos DNP. *Promedio anual.							

Para el año 2001, el costo de la corrupción ascendió a US $2,240 millones ($5.144.048*), equivalentes a 80% del déficit fiscal, o 2,6% del PIB de ese año. En sobornos por compras estatales y licitaciones, el costo de la corrupción fue de cerca de US $480 millones ($1.102.296*) y por desviación de recursos de US $1,760 millones ($4.041.752*). En países con niveles altos de corrupción, la tasa de inversión apenas llega al 12,3%, mientras que en países con baja corrupción la inversión alcanza el 21,3%. Esta brecha se traduce en escaso crecimiento y en altas tasas de desempleo[15].

[15] http://www.presidencia.gov.co/planacio/cap4/cap1.htm
* Convertido a pesos de 2006 por la investigadora.

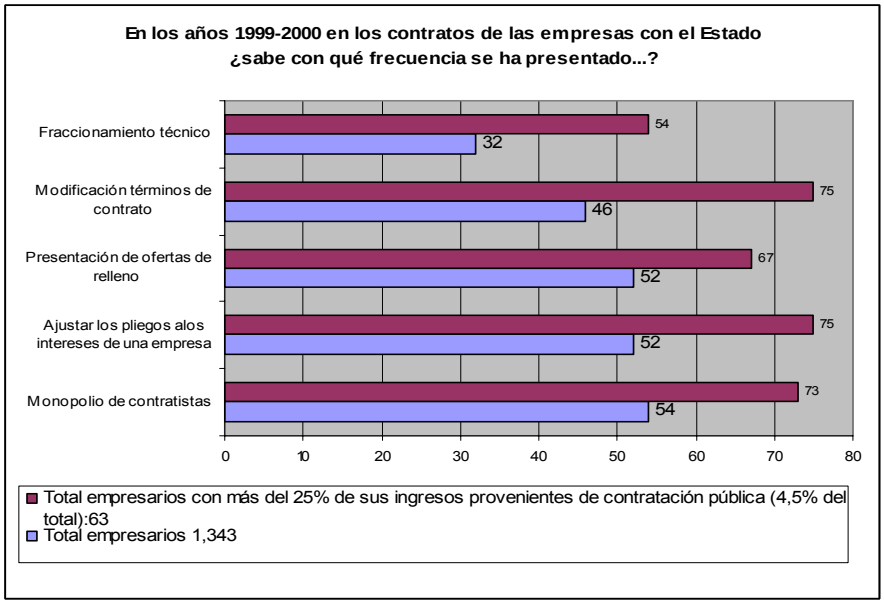
Para el período de 2003-2004 La Contraloría General de la República certifica un déficit del sector público consolidado igual a $4,4 billones al finalizar 2004, equivalentes a 1,73% del PIB. Si bien este resultado implicó un ajuste en las finanzas públicas frente a lo registrado en 2003 de $5,1 billones (2,10% del PIB).

En los resultados de las finanzas públicas, en cuanto al déficit y los que contribuyen a reducirlo, revelan problemas estructurales que prevalecen. Además de las iniquidades e inflexibilidades que de tiempo atrás vienen acumulando la estructura tributaria y la composición de los gastos del gobierno nacional central, el Gobierno se ha visto obligado a asumir mayores y crecientes compromisos en los últimos años, al ser el responsable de última instancia de las deficiencias en la gestión financiera del resto del sector público.

La frecuencia con que suceden diferentes irregularidades en los procesos de contratación es cada vez mayor. Muchas de ellas conllevan complicidad por parte del sector empresarial. Es relevante que las empresas que tienen una mayor dependencia de la contratación pública, confirman aún con mayor fuerza la incidencia de corrupción en la contratación estatal.

Tal como se observar en la Grafica 4.2.4 la existencia de monopolios de contratistas es reconocida como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación Estos contratistas son considerados como los únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado, restringiendo la libre competencia. Esta situación se confirma con un 73% de empresarios con mayor dependencia de la contratación pública. Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Esto se ve reflejado en el 75% de los empresarios declaran tener conocimiento de modificación de contratos en los años 1999-2000.

Gráfica 4.2.4



Fuente: Vicepresidencia de la República

En la administración pública, la gestión contractual ha sido la actividad en la que más se evidencia el fenómeno de la corrupción, con efectos económicos y sociales altamente nocivos, que de acuerdo con la escuela neoinstitucionalista, estos actos corruptos forman un costo que distorsiona la actividad económica al alterar el nivel de los precios, al afectar el crecimiento económico, al contribuir a las ineficiencias administrativas o al impedir la redistribución de los recursos, ya que el proceso de contratación estatal constituye el principal instrumento de ejecución de la inversión pública.

Por otra lado es fundamental la transparencia en los procesos de contratación para garantizar la selección objetiva de contratistas, de la misma manera es necesario introducir en el desarrollo y ejecución de los mismos, mecanismos eficaces que eviten interferencias personales y decisiones arbitrarias, de tal modo que la honestidad, la igualdad de oportunidades y la libertad de concurrencia se cumplan de forma efectiva.

4.2.3. DEL CONTROL DE GESTION

4.2.3.1 Informe Corporación Transparencia por Colombia

El Índice de Integridad de las Entidades Públicas es el primer ejercicio de cuantificación de riesgos de corrupción en entidades estatales realizado en el país por una organización

independiente que es la *corporación transparencia por Colombia.* Este Índice mide riesgos de corrupción y niveles de integridad a partir del estudio de tres factores representativos de un desempeño institucional íntegro: Transparencia; una institución es transparente si su misión es conocida, si la ciudadanía accede fácilmente a la información, si los procedimientos con los que opera son claros para todos los interesados y compartidos por sus miembros, y si sus resultados pueden ser sometidos a un juicio externo. Investigación y Sanción; con este factor se recoge el número de sanciones disciplinarias y de fallos de responsabilidad fiscal en relación con conductas de los funcionarios contra la administración pública. Para el Índice, una entidad con mayor proporción de funcionarios sancionados presenta un mayor riesgo de corrupción pues refleja una baja capacidad por parte de la entidad para prevenir actuaciones indebidas. Por ultimo la Institucionalidad y Eficiencia; con este factor se evalúa temas estratégicos de la gestión institucional de las entidades y el nivel de confianza generado por las instituciones frente a la ciudadanía.

El Índice de Integridad de las Entidades Públicas en el periodo 2003-2004 selecciono 182 entidades públicas nacionales bajo tres criterios; primero que estas tengan una misión institucional de interés nacional, claramente definida y en ejecución durante el período de referencia del Índice, segundo que sean sujeto de control fiscal directo por parte de la Contraloría General de la República, y por ultimo que aparezcan en el listado oficial del Departamento Administrativo de la Función Pública.

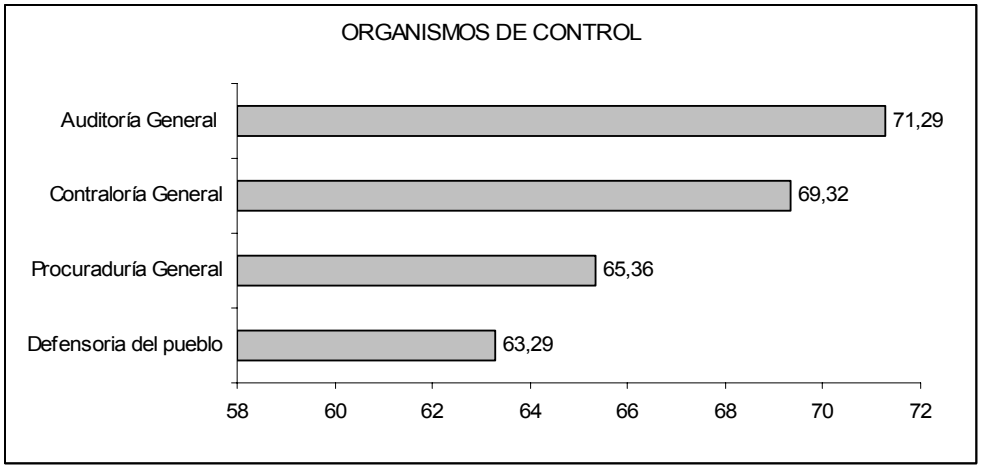
Los resultados del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004 presentan una notable caída. El promedio para este período es de 62,27 frente a 80,20 del periodo anterior 2002-2003, lo que significa una disminución de 17,63 puntos. El 27% es decir 49 entidades, están en riesgo moderado, el 37% es decir 67 entidades están en riesgo medio, el 28% es decir 52 entidades están en riesgo alto y 8% es decir 14 entidades- en muy alto riesgo de corrupción.

Dentro de las entidades mejor calificadas en el índice de integridad se encuentran, la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, la Superintendencia Bancaria, la Dirección Nacional de Derechos de Autor, la Dirección General Marítima DIMAR, y la Superintendencia de Valores, entidades con calificaciones entre 79,9 y 77,7 puntos.

Dentro de las entidades que más bajaron en el índice de integridad se encuentran: la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Aérea de Colombia. Además es preciso prestar atención a una entidad de la importancia de INVIAS que baja 38,54 puntos en su calificación. Resulta bastante preocupante que dentro de las entidades que más bajaron en el Índice aparezcan tres entidades encargadas de funciones de seguridad del Estado.

En la grafica 4.2.5 se destacan los resultados de la Auditoría General de la República con la calificación más alta, 71,29 seguida de la Contraloría General de la República que se ubican en riesgo moderado. La Procuraduría General obtiene 65,36 y la Defensoría del Pueblo 63,29. Estas dos entidades se ubican en riesgo medio.

Grafica 4.2.5



FUENTE: ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES - RESULTADOS 2003 – 2004. Corporación Transparencia por Colombia Pág.20

4.2.3.2 Informe Contraloría General de la República.

El Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional (SIRI) es un instrumento utilizado por la Contraloría General de la República, para medir el riesgo de las diversas operaciones de las entidades estatales. Para aplicar la metodología de El Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional en el período de agosto de 2004 a junio de 2005 se selecciono una muestra de 184 entidades públicas programadas en el Plan General de Auditoria del año 2004.

De acuerdo a los resultados se registró un riesgo alto en el 5,4%, un riesgo medio en el 51,6% y uno bajo en el 42,9%. Ello significa que es urgente un gran esfuerzo de las administraciones respectivas con el fin de erradicar los escenarios susceptibles a la corrupción que se presentan en el 57% de las entidades, correspondientes a los riesgos medio y alto, como se observa en el cuadro 4.2.2.

Cuadro 4.2.2

DISTRUBUCION PORCENTUAL DEL RIESGO DE LAS ENTIDADES POR SECTOR			
	Alto %	**Medio%**	**Bajo%**
Agropecuario	3,8	30,7	65,4
Defensa, justicia y seguridad	9,0	72,7	18,2
Gestión Pública e Instituciones Financieras	3,6	28,6	67,8
Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.	3,4	51,7	44,8
Medio Ambiente	2,8	66,7	30,5
Minas y Energía	23,5	35,3	41,2
Social	2,7	70,3	27,0
TOTAL	5,4	51,6	42,9

Fuente: CGR, Informe de Gestión 2004-2005 Pág. 31

El sector que tiene mayor número de entidades en riesgo alto es el de minas y energía, con el 23,5% del total de entidades reportadas por este sector. Los sectores que más entidades tienen en el nivel de riesgo medio son: el social, con 70,3%; medio ambiente, con 66,7%; e infraestructura, con 51,7% del total de entidades registradas en cada uno de los sectores.

De igual manera se puede observar que el nivel de riesgo bajo los sectores que más entidades reportan son: gestión pública, con 67,8% y agropecuario 65,4% del total de las entidades incorporadas en el sistema.

Dentro de las entidades que registran riesgo alto se encuentran el fondo Ganadero de Bolívar (en liquidación), el Comando Ejercito Nacional, la Comisión Nacional de Regalías (en liquidación), la Cámara de Representantes, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE).

Con las cifras presentadas por los índices anteriores, se hace evidente que el nuevo régimen de control fiscal aun presenta deficiencias en su misión, lo cual genera inestabilidad en la gestión fiscal de nuestro país, afectando la estabilidad de sus sistemas

políticos y de sus instituciones, dejando a un lado el verdadero significado del control, ya que un proceso de control eficiente permite perfeccionar o reformar los procedimientos de los sistemas, se dice que algo esta bajo control cuando funciona y se satisface todo lo que tiene que ver con el, no cuando se encuentran fallas en el sistema. El control por lo tanto debe ser indispensable ya que los recursos y servicios o productos que manejan o prestan las entidades públicas están destinados a satisfacer las necesidades.

Los resultados del Índice señalan la necesidad de realizar una labor eficaz en las entidades públicas nacionales, en los temas de supresión o simplificación de trámites, esfuerzos institucionales anticorrupción, rendición de cuentas a la ciudadanía, evaluación de desempeño al interior de las entidades, así como en el tema de contratación estatal.

CAPITULO 5

ALERNATIVA DE SOLUCION Y CONCLUSIONES

5.1 ALTERNATIVA DE SOLUCION

5.1.1 FORTALECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO

El control fiscal y el control interno, están siendo los principales agentes administrativos de contención frente a los posibles abusos contra los recursos físicos y financieros del Estado. Por esta razón se propone el fortalecimiento del control interno, asumiéndolo como un medio indispensable para el cumplimiento del fin estatal.

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. En su artículo 1 define el Control Interno 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. (Ley 87/93; Art.1)

Los objetivo del control interno contemplados en la ley 87 de 1993 son los siguientes:

a) Proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional:
c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad
d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información de sus registros. (Ley 87/93; Art.2)

El control fiscal podrá considerar que tiene unos resultados satisfactorios si cuenta con un Sistema de Control Interno fuerte y eficaz, que permita fusionarse en una corriente inseparable, que conlleve a eliminar las malas costumbres administrativas, esto también permitirá que las diferentes operaciones y actuaciones estén inscritas en un marco de eficiencia y eficacia propensas a incrementar los niveles de productividad de las mimas.

Teniendo en cuenta la necesidad del fortalecimiento del sistema de control interno en todas las entidades especialmente en las entidades públicas es pertinente traer a consideración al artículo 6 de dicha Ley:

El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del Control Interno, también será la responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos (Ley 87/93; Art.6)

El jefe de control interno por parte del representante legal en los organismos y entidades públicas, no permite la independencia física y mental para el desarrollo del cargo.

El control interno se convierte en apoyo fundamental para los organismos de control fiscal, obteniendo a través de el, la información, herramientas y lineamientos sustanciales para la evaluación institucional de las entidades públicas, para esto se necesita fortalecer La Unidad u Oficina de Coordinación del Control Interno. Según Ley 87 de 1993 en su artículo 9 la define:

Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos. (Ley 87/93; Art.9)

La evaluación es el proceso por medio del cual La Unidad u Oficina de Coordinación del Control Interno emite juicio sobre hechos, fenómenos, propósitos y fines organizacionales. Una herramienta que permite adelantar esta labor de manera objetiva e imparcial, es la auditoria Integral, esta conduce a una evaluación profunda de las entidades a través de la identificación y análisis de sus actividades criticas, integrando los diversos tipos de evaluación, de manera que resulte evidente su conexión interna con los resultados de gestión, además propone soluciones alternativas y generando compromisos por parte de las directivas de las entidades auditadas.

El proceso de auditoria integral comprende tres etapas, planeación, ejecución y elaboración de informes, con esta auditoria se pretende tener una visión global de las entidades públicas auditadas, lo que permite aplicar un control específico, con el cual se evaluará cada problema individualmente de acuerdo con sus características propias.

En el transcurso de esta auditoria se identifican las causas y los riesgos que pueden originar bajo rendimiento en la entidad pública, además se corrobora la información, el cumplimiento de la normatividad vigente, la verificación de la eficiencia en el cumplimiento de los programas establecidos y la formulación de las recomendaciones apropiadas para subsanar y prevenir las deficiencias de la gestión administrativa.

Con el fortalecimiento del control interno se puede lograr una mejor cobertura sobre los riesgos de la gestión de los recursos de las entidades públicas, de una manera más calificada y objetiva. Esto se lograra cuando las debilidades encontradas en las entidades públicas sean cada día mayor y las fortalezas se reestructuren y solidifiquen de manera acertada en la gestión pública.

5.2 CONCLUSIONES

- El papel del control fiscal a través de los tiempos a estado ligado a la legislación de las diferentes épocas lo cual ocasiona que este solo se ocupara de los aspectos financieros y presupuéstales, dejando a un lado aspectos importantes como el control de los recursos no financieros y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, beneficiando en la mayoría de los casos intereses particulares de la clase dirigente.

- El control previo era el examen anticipado de los actos y documentos que dan origen a las transacciones u operaciones celebradas por los funcionarios en nombre del Estado para comprobar que cumplieran con la normatividad que estuviese vigente. Este tuvo que ser abolido pues vino la mediación de la ambición y de la politiquería y tras de llenar de tramites todos los procesos exalto los vicios de los agentes del gobierno de contratantes y contratados dando paso a la corrupción.

- En la constitución de 1991 se elimina el control numérico- legal ejercido a través del control previo, perceptivo, debido a que con la existencia de estos controles se favorecían fenómenos como la corrupción y la co-administración por parte de los organismos de control, con esta nueva reforma se le otorga al control fiscal el carácter de selectivo y posterior ampliando de esta manera la visión del control incluyendo la evaluación de gestión y de resultados junto con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y la valoración de los costos ambientales.

- El ejercicio de control fiscal se reglamento con la Ley 42 de 1993, dentro del proceso administrativo una de las etapas más importantes es el control, ya que este es el encargado de garantizar que los resultados se ajusten realmente a lo planeado, es por esto que se hace necesario la implementación de sistemas de control que garanticen una evaluación adecuada de la gestión, a nivel de las entidades públicas, el control debe estar presente en la gestión pública como una herramienta que garantice a la sociedad un adecuado uso de los recursos para lograr un bienestar común.

- La corrupción en la administración pública sigue siendo muy cuestionable, a pesar de las buenas intenciones del gobierno con la implementación del nuevo régimen de control fiscal. Pues la situación que actualmente se evidencia pone de manifiesto su estrecha vinculación con el crecimiento económico de nuestro país. Este fenómeno de la corrupción provoca la deslegitimación del Estado y atenta contra la gobernabilidad y la democracia. Además provoca inestabilidad política, y disminución de la participación ciudadana.

- En la administración pública, la gestión contractual ha sido la actividad en la que más se evidencia el fenómeno de la corrupción, con efectos económicos y sociales altamente nocivos, que de acuerdo con la escuela neoinstitucionalista, estos actos corruptos forman un costo que distorsiona la actividad económica al alterar el nivel de los precios, al afectar el crecimiento económico, al contribuir a las ineficiencias administrativas o al impedir la redistribución de los recursos, ya que el proceso de contratación estatal constituye el principal instrumento de ejecución de la inversión pública.

- Surge la Ley 87 de 1993 o Ley del control interno la que pasar de haber sido muy bien infundida no fue muy bien consagrada partiendo de la designación del jefe de control interno por parte del representante legal en los organismos y entidades públicas, ya que esto no permite la independencia física y mental para el desarrollo del cargo.

- Las normas y competencias en materia de control fiscal y especialmente a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, ha contribuido inocentemente a nuevas y más graves manifestaciones de corrupción, aspecto negativo que afronta nuestro país, ya que esta tiene un fuerte impacto sobre la utilización de los recursos fiscales.

- La falta de una legislación comprensiva hace que el proceso de responsabilidad fiscal sea complicado e ineficiente.

- El control interno representa la oportunidad para que la Nación rescate y cobre cuentas a los responsables del patrimonio público.

- El sistema de control interno dentro de las instituciones estatales debe encaminado a facilitar la identificación de propósitos viables, el diseño y monitero de unos planes de gestión eficiente y a establecer metas claras de planificación.

- El control fiscal no se puede detener únicamente en una auditoría tradicional, que solo es capaz de evaluar estados financieros y de examinar procesos mecánicos que resultan insuficientes en un mundo tan dinámico y complejo como el de hoy de esta manera se desprende que el avance de la auditoría ha encaminado su estudio a establecer un nuevo concepto de auditoría integral cuya filosofía es la de integrar los diversos tipos de evaluación, de manera que resulte evidente su conexión interna con los resultados de gestión.

6 BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de Colombia 1886
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Ley 42 de 1993
- Ley 87 de 1993
- Ley 610 de 2000
- Senado de la República (1995), Historia de las Leyes legislaturas 1992-1993, servigraphic Ltda. Bogotá.
- Younes, Diego ((1995): Nuevo régimen del control fiscal, Editora jurídica dike, Bogotá.
- Stiglitz, Joseph E.(2000): Economía del sector público, Norton & Company. New York.
- Restrepo, Juan Camilo (1996): Hacienda Pública. Grupo Editorial 87. Bogotá.
- Betancur, Jorge (1995): El control fiscal en Colombia. Luz editorial, Medellín.
- Dominguez e Higuera (1994): El Nuevo Control Fiscal, Bogotá
- Vásquez, Diana (2001): Elementos de la Auditoría y del control fiscal, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón (2002): Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia, borradores de Economía; N° 197, N° 224, Banco de la República, Santa fé de Bogotá.
- Ayala, Espino José. (1999). Instituciones y economía: una introducción al Neoinstitucionalismo económico. México
- North, Douglass C (1991): Iinstituciones, cambio y desempeño económico, Cambridge.
- Economía colombiana, revista de la Contraloría General de la República, “80 años de la contraloría” edición 298, Octubre 2003.
- Economía Colombiana, revista de la Contraloría General de la República, “La generación de capital social en Colombia” edición 308, Junio 2005.
- Auditoria principios y procedimientos Tomo I
- BADEL, Martha. (1999) Costos de la Corrupción en Colombia. Archivos de Macroeconomía (111), Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá,
- Martínez Coll, Juan Carlos (2001): *"Instituciones económicas"* en la Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm consultado el 03/10/2005.

- North, Douglass C (1993): “Desempeño económico en el transcurso de los años” http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm consultado el 01/10/2005.
- Bejarano, Jesús Antonio ¿QUÉ ES NEOLIBERALISMO? Su significado en la historia de las ideas y en la economía. http://www.eumed.net/cursecon/textos/bej-liberalismo.htm consultado el 03/10/2005.
- Transparencia Colombia. (2003). Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. www.transparenciacolombia.org
- Publicaciones, CGR 2000 www.contraloriagen.gov.co
- http://www.anticorrupcion.gov.co/control_cor/libro_preside.pdf
- http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/pdf/directorio.pdf

ANEXO 1

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

- **PECULADO POR APROPIACION**

Delito que consiste en que un servidor público que se apropia en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones. (Ley 599/00;Art.397)

- **PECULADO POR USO**

Delito que consiste en que un servidor público que indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones. (Ley 599/00;Art.398)

- **PECULADO CULPOSO.**

Delito que consiste en que un servidor público que respecto a bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, por culpa dé lugar a que se extravíen, pierdan o dañen. (Ley 599/00;Art.400)

- **COHECHO PROPIO**.

Delito que consiste en que un servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales. (Ley 599/00;Art.405)

- **COHECHO IMPROPIO.**

Delito que consiste en que un servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones. (Ley 599/00;Art.406)

- **COHECHO POR DAR U OFRECER**.

Delito que consiste en dar u ofrecer dinero u otra utilidad a servidor público con el propósito de agilizar o de realizar las funciones propias de su cargo. (Ley 599/00;Art.407)

- **CELEBRACION INDEBIDA DE CONTRATOS.**

Delito que consiste en que un servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones. (Ley 599/00;Art.409)