

Herramientas para el control fiscal y la lucha contra la corrupción en Colombia* .

Autoras : Valentina Cortés Pinzón / Maryory Milena Villalba Vega**

Investigadores* : Liliam Betancur Jaramillo / José Joaquín Ortíz Bojacá**

Resumen

El control fiscal en Colombia es una materia que requiere y demanda un amplio análisis, más aún ahora que los casos de corrupción parecen ir en aumento (Kahn & Saavedra, 2021), para poder identificar si las herramientas de las entidades de control fiscal en el país logran satisfacer las necesidades para las cuales han sido creadas, se analizaron las herramientas de carácter normativo que regulan las entidades que ejercen el control fiscal, así como la efectividad de estas en sentido teórico. No solo se contemplaron aspectos relativos a las propias normas sino también al relacionamiento que las normas que suministran herramientas al control fiscal tienen entre sí.

El análisis de las herramientas del control fiscal en el sentido de la lucha contra la corrupción demanda también un extensivo análisis histórico del comportamiento de la corrupción frente a la aplicación de estas herramientas, de manera que también, de forma tangencial, se realizó un seguimiento histórico de las leyes y de las herramientas

* Producto final del trabajo desarrollado para el proyecto de investigación “11020148”, como modalidad de trabajo de grado para optar al título de Contadoras Públicas

** Estudiantes de Contaduría Pública de la Universidad Libre de Bogotá; Auxiliar de investigación; valentina-cortesp@unilibre.edu.co; maryorym-villalbav@unilibre.edu.co

*** Contadora Pública, Magister en Contabilidad, Docente e Investigadora del grupo Gestión, Organizaciones y Sociedad – GoyS en la Universidad Libre de Bogotá; liliam.betancurj@unilibre.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-4148-8463>; <https://scholar.google.es/citations?user=yvdc7R4AAAAJ&hl=es>; https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000967939.

**** Economista, Doctor en Administración, Magister en Ciencias Financieras y de Sistemas, Docente e investigador del grupo Constructores Contables en la Universidad Libre de Bogotá; Josej.ortizb@unilibre.edu.co; https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=

utilizadas para combatir la corrupción en Colombia al menos desde la visita de la misión Kemmerer en 1923.

Se encontró que existe una fuerte debilidad en el uso de las herramientas del control fiscal propio del casi nulo engranaje que existe entre dichas herramientas, por lo cual, se propone un breve y conciso modelo de mejora que permita ayudar al continuo fortalecimiento del control fiscal en el país en materia de uso de herramientas.

Palabras clave

Corrupción, control fiscal, erario, contraloría

Summary

Fiscal control in Colombia requires and demands a high analysis, even more so now that corruption cases seem increase constantly (Kahn & Saavedra, 2021) for identify if the tool used by the fiscal control in Colombia can satisfy the needs of in the corruption fight the regulatory tools that regulate the entities that exercise fiscal control were analyzed, as well as their effectiveness in a theoretical sense.

Not only these aspects related to the rules themselves considered, but also the relationship that the rules that provide tools for fiscal control have with each other.

The analysis of fiscal control tools in the sense of the fight against corruption also demands an extensive historical analysis of the behavior of corruption in sense of the application of these tools, so that also, it was carried out a deep analysis of the historical laws since the Kemmerer mision in 1923.

There is also a gret weakness in the use of this tools from the fiscal control because of the nule relationship between all this tools, thats is the main reason of propouse a model wich can make better de constant fortalecimiento of the fiscal contol in Colombia mostly in the use of those tools.

Key words:

Corruption, fiscal control, treasury, comptroller

Introducción

Colombia, desde sus inicios como república, más aún, desde la colonia (Fajardo, 2002), se ha enfrentado a los males de la corrupción que atentan contra los recursos del erario y otras formas de corrupción; no obstante, el Estado ha procurado no permitir que estas prácticas continúen en el seno de sus instituciones, por lo que se ha visto en la necesidad de crear entidades y mecanismos que permitan ejercer un control sobre el uso de los recursos públicos, así como los necesarios para castigar a todos aquellos que atenten contra el Estado, bienes y, en general, los recursos de la nación.

El país cuenta actualmente con las entidades, los recursos y los instrumentos que ha considerado necesarios o suficientes para hacer frente a la corrupción; contrario a lo que la lógica demanda, pareciera que fuera cada vez más común que se malversen los recursos públicos, de manera que es evidente una ineficiencia en la forma de operar de las entidades de control o de los mecanismos con los que cuentan tales entidades (Kahn & Saavedra, 2021).

En este sentido, se puede entender que la dificultad está en el manejo de las herramientas institucionales con las que cuentan las entidades encargadas de ejercer el control fiscal en el país, dichas entidades son pocas y muy concentradas, por lo que errores o fallas en la aplicación de las herramientas pueden suponer una ineficiencia del ambiente de control, en todo nivel y en toda la extensión de su aplicación.

Ahora bien, si acaso son las herramientas con las que cuentan las instituciones de control fiscal en el país las que resultan no ser adecuadas, pues necesario aclarar que entonces es urgente también impulsar el fortalecimiento de las instituciones como únicas responsables de la lucha contra la corrupción en Colombia. precisamente, hace poco, a través del Decreto 403 de 2020, se propuso un nuevo cambio a los procesos y por tanto a los instrumentos, buscando mejorar el control fiscal del país y disminuir la ocurrencia de este flagelo; sin embargo, puede que sea pronto para cuestionar los impactos de dicho cambio, aunque la cantidad de hechos de corrupción que el actual gobierno ha señalado

de forma constante en el último semestre hace que se siga cuestionando si ¿Es acaso la corrupción, producto también de la ineficiencia de las herramientas de control en las entidades responsables del control fiscal en Colombia?

En esta perspectiva, en el presente artículo se busca identificar si las herramientas de las entidades de control fiscal en el país logran satisfacer la necesidad para la cual han sido creadas. Para lograr esto, se ha indagado la historia del control fiscal en Colombia, la especificidad normativa de la misma y otras formas de lucha contra la corrupción que se puedan estar desarrollando en el país, adicionales al control fiscal.

De esa información se procuró extraer específicamente las herramientas y capacidades institucionales contra la corrupción, para con ellos identificar las problemáticas que en ellas se encuentran y así llegar a conclusiones y recomendaciones que permitan acercar al lector a algunos elementos comprensivos sobre esta relación entre las herramientas de control fiscal y la corrupción en el país.

El desarrollo del control fiscal en Colombia

El control fiscal no es un término alejado de la cotidianidad y la historia del país, de hecho, para hablar sobre los antecedentes del control fiscal en Colombia es necesario remontarse a la época colonial, dónde la monarquía española ya ejercía control sobre los bienes públicos (Muriel, 2013), los registros históricos señalan que estos controles se ejercieron desde 1492, cuándo los reyes católicos enviaron un delegado revisor del segundo viaje de Cristóbal Colón, hasta 1807 con el nacimiento de las oficinas de contabilidad que se transformarían prontamente en la corte de cuentas (Contraloría General de la República, 2019).

Años más tarde, entre los inicios y mediados del siglo XIX, y en el surgimiento de la Nueva Granada, los generales de la república: Bolívar y Santander, como presidentes, ya se habían visto obligados a promulgar decretos que castigaran, incluso con la pena de muerte, a aquellos que atentaran contra el interés y el erario público, tal es el caso del decreto del 2 de enero de 1824 que cita: "(...) Presidente de Colombia decreta la

pena de muerte para todos los funcionarios públicos que hayan “malversado o tomado para sí” parte de los fondos de la nación (...). (Mundial Medios, 2020, párr. 1)

Y es que no es para menos, los delitos financieros en contra de los recursos del Estado por peculado o apropiación son incluso más antiguos que el mismo control fiscal y que la república colombiana en sí misma; se llega a mencionar incluso en algunos documentos, que a pesar de no contar con la suficiente evidencia estadística y documental se puede precisar que la deficiencia en el control fiscal actual es, en cierta medida, y guardando proporciones, heredada del pobre control del reinado español sobre las colonias, haciendo énfasis así en un alto grado de ineficiencia por parte de las cortes y jueces españoles en América Latina durante el periodo colonial (Fajardo, 2002)

Superando los momentos complejos de la colonia y la convulsión del primer siglo de la nueva república, para la tercera década del siglo XX, se crean las primeras normas que serán la base del control fiscal actual, es así como la Ley 42 del 19 de julio de 1923 es considerada como la madre de las Leyes del control fiscal en el país, por haber configurado la creación de la actual Contraloría General de la Nación, que para esa entonces no era más que un departamento de funciones primitivas, si se compara con las funciones actuales. Dicha Ley atendía las recomendaciones hechas en su momento por la misión Kemmerer que también trajo consigo la creación del Banco de la República (Gozzi & Tappatá, 2010).

La misión Kemmerer fue una misión de índole económico y fiscal llevada a cabo por el economista y contador público Edwin Walter Kemmerer en varios países de Latinoamérica durante la década de 1920. En Colombia, la misión aterrizó en 1923 como causa directa de las decisiones de la rama ejecutiva del poder público, de autorizar la contratación de una misión liderada por expertos extranjeros para guiar al Estado colombiano en materia fiscal, administrativa y contable, como condición para el pago de la indemnización por la pérdida del departamento de Panamá, veinte años antes, en 1903. (Franco, 2016)

Ahora bien, teniendo en cuenta lo mencionado sobre la misión Kemmerer se puede imaginar un panorama sobre la configuración de las finanzas y el control en Colombia a inicios del siglo XX, en esta época, el país recién había salido de la guerra de los mil

días, la depreciación de su moneda era excesivamente alta, la inflación superaba el 300% y como si fuera poco, además, La emisión de moneda era realizada por bancos privados y la banca libre pululaba por ese entonces, además, en materia de control interno y fiscal no existían entidades encargadas propiamente de la administración de los fondos de la nación (Meisel, 2016). Esto explica al menos en forma la necesidad del país de acogerse a la misión en cuestión para organizar la administración y el manejo de sus recursos en pleno siglo XX.

Para aclarar, es importante señalar que la emisión de moneda bajo el principio de la banca libre se fundamenta esencialmente en el patrón oro, en el que el dinero, no es más que una representación de la cantidad de oro necesaria para la circulación de mercancías, en esencia, tiene un sustento de fondo y un objetivo palpable, sin embargo, el problema con la banca libre y la emisión por parte de particulares es justamente el control y el fortalecimiento de las entidades públicas porque justamente el respaldo del dinero, el oro, no es propiedad del Estado, sino de un privado.

Una de las primeras y principales funciones de la Contraloría, además del control fiscal, fue servir como oficina de contabilidad y ejercer control contable en los recursos públicos, tal función es una de las más antiguas de la entidad dado que tiene registro de 1932 gracias a la emisión del Decreto 911 de ese mismo año. Así como esta importante labor, la Contraloría general ha adquirido responsabilidades a través de su historia y dichas labores y responsabilidades han ido mutando conforme lo ha hecho el panorama normativo en Colombia.

En la historia reciente del país se precisa que el impacto normativo más grande que ha sufrido la Contraloría en su papel como principal actor del control fiscal en Colombia fue el cambio constitucional de 1991, la reforma constitucional que dio paso a la actual Constitución Política reorganizó al control fiscal a tal punto que este fue incluido en su artículo 267. Y su posterior modificación entre el año 2019 y 2020.

Marco Normativo de las instituciones de control fiscal en Colombia

El control fiscal en Colombia está en cabeza de la Contraloría General de la República, las facultades como máximo ente del control fiscal en el país le fueron otorgadas junto con la Constitución Política de Colombia que cita: “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.” (art. 119, 1991).

La Constitución Política acredita en su título décimo a la Contraloría General de la República como un organismo de control, el artículo 267 (perteneciente a dicho libro) describe las funciones de la Contraloría, así como también la manera en la cual se ejercerá el control fiscal en el país.

El mismo artículo, solamente ha sido modificado por el Acto Legislativo cuatro de 2019 que reforma el régimen de control fiscal en Colombia. Tal sentencia fue proferida por la corte constitucional y aceptada por el entonces Presidente de la República Iván Duque Márquez, por medio del cual se pasa de tener un control fiscal posterior a uno preventivo y concomitante, que busca no identificar la corrupción ya ocurrida, sino las circunstancias organizacionales que pueden dar paso a su ocurrencia, con el fin de prevenir o mitigar la corrupción en los entes estatales.

El artículo 267 de la Constitución Política se complementa con el artículo 268 de la norma de normas; el primero, además de definir las funciones y mecanismos del control fiscal en el país, da forma a la estructura de la Contraloría General, designando a un Contralor como la persona encarga y configurando la estructura subsiguiente para la ejecución del control fiscal.

Por su parte, el artículo 268 habla de las atribuciones propias del Contralor General de la República, así como de las responsabilidades que este cargo conlleva. Dicho artículo ha sido modificado únicamente por la misma disposición normativa que modificó el artículo 267 solo que, en este caso, por el artículo segundo. Esta modificación, es un reordenamiento de dichas responsabilidades en aras de las modernas leyes y las actualizaciones que ya se habían dispuesto en el panorama normativo frente al control fiscal.

La norma de normas da forma a la figura de una entidad encargada de ejercer el control fiscal en el territorio nacional, sin embargo, es la Ley 42 de 1993, la primera norma en proporcionar a la entidad de control fiscal herramientas para el ejercicio de su labor, a su vez, significa una primera guía para el uso de estas herramientas.

Trayendo a acotación lo mencionado de la Ley 42 de 1993, es de señalar que ha sido modificada varias veces, tal vez la más importante actualización de dicha Ley sea la realizada por medio del Decreto 403 de 2020 que no solo modificó muchos de los textos consignados en la Ley original, sino que incluso derogó varios de los artículos; este decreto tiene por objetivo fortalecer el control fiscal en 11 materias puntuales, tal y como se detalla en el artículo primero, las cuales son:

- 1. Principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal:** Hace referencia a los procedimientos iniciales o básicos que se llevan a cabo por el control fiscal en el país.
- 2. Control concomitante y preventivo:** Describe el control ejercido por el control fiscal y por las entidades responsables del mismo desde la prevención de actos ilícitos hasta la no repetición y seguimiento de estos hechos.
- 3. Seguimiento permanente al recurso público:** Aborda el control especial que tienen las entidades responsables del control fiscal hacia los recursos de carácter público en el país. Un control que debe ser concomitante, es decir constante, que asegure su adecuado uso en todo momento.
- 4. Aplicación del control de resultados:** Aborda todo el marco procedimental de cómo se ejerce el control fiscal posterior, mostrando cómo se miden los resultados por la aplicación de dicho control.
- 5. Acceso a la información:** Hace referencia al acceso de información sobre el control fiscal de manera pública.
- 6. Facultades sancionatorias y de policía judicial:** Señala las facultades especiales del control fiscal en conjunto con el derecho penal para sancionar los actos de corrupción pública en el país.

- 7. Competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales:** Delimita la relación en el ejercicio del control fiscal centralizado y descentralizado.
- 8. Unión de certificación de la Auditoría General de la República:** Aborda lo referente a la auditoría de cuentas y procedimientos de las entidades de carácter público.
- 9. Intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales:** Determina la relación de la Contraloría General en el ejercicio del control fiscal territorial dando limitaciones y facultades al órgano principal
- 10. Prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal:** Identifica la prevalencia de los créditos y fondos relacionados al crédito del sector público en ejercicio del control fiscal.
- 11. Control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal:** Hace referencia a los fallos y actos administrativos.

La lucha contra la corrupción en Colombia

Cuando se habla de corrupción se aborda realmente un concepto muy grande y cuya limitación depende del observador, para este caso puntual se abordará la corrupción como todo acto ilícito que haya o esté atentando contra el erario de la nación colombiana.

Los delitos financieros y los crímenes en contra de los recursos de la nación son un tema más viejo que el país en sí mismo, el primer caso de corrupción en contra de los recursos de la nación data de 1602, cuando todavía el país estaba sumido bajo la corona española, el hecho del caso fue la pérdida de cinco mil pesos oro que fueron usados aparentemente para pagar un soborno (Gossaín, 2017).

Desde entonces y hasta nuestros días, la corrupción en contra de los recursos públicos ha sido materia de análisis, titulares e incontables noticias que han reflejado la dura realidad de tan penoso tema en el país. Es de señalar, además, que la corrupción que atenta contra los recursos del Estado no es un simple indicador económico y

cuantificable, sino que representa un fenómeno social que muchas veces es ignorado. (Zuleta, 2015)

En Colombia se ha identificado que hasta 2016 corrupción de carácter público se ha concentrado esencialmente en el cometido de cuatro delitos que representan más del 75% de casos de corrupción pública en el país, tales delitos son los siguientes: Cohecho por dar u ofrecer, omisión del agente recaudador o retenedor, peculado por apropiación y concusión (Newman & Ángel, 2017), a continuación, se muestran casos relacionados a dichos delitos:

Tabla 1.

Ejemplos de casos ocurridos en Colombia, para cada tipo de delito

Tipo de delito	Leyes que lo sancionan	Caso
Cohecho por dar u ofrecer	Art 405 – 407 del código penal Ley 599 del 2000	Fiscalía judicializa a una exalcaldesa de Armenia por presuntas irregularidades en 33 contratos (Anzola, 2023)
Omisión del agente retenedor o recaudador	Art 83, 402 del código penal Ley 599 del 2000	Sentenciada exnotaria por omisión de agente retenedor o recaudador (Anzola, 2012)
Peculado por apropiación	Art 397 del código penal Art 33 de la Ley 1474 de 2011	Fiscalía judicializó a un exalcalde de Valledupar y a seis personas más, presuntamente implicados en actos de corrupción (Anzola, 2022)
Concusión	Art 404 del código penal	Por concusión condenado exfiscal en Santander (Anzola, 2017)

Nota. La tabla es la sumatoria de una búsqueda de cuatro fuentes, como se evidencia en cada caso, así como de las normas que allí se enumeran.

La corrupción en este sentido es un fenómeno que afecta a todos los ciudadanos por igual, sin excepción alguna, y que beneficia a unos pocos, ha llegado a ser tanto el daño que ha devenido de la corrupción que el Estado colombiano ha tenido que tomar cartas en el asunto para prevenir tan lamentables hechos, las medidas más importantes que ha tomado se encuentran en la Ley 1474 de 2011, también conocida como el estatuto anticorrupción.

La ley emitida el 12 de Julio de 2011 provee al Estado de numerosas herramientas y facultades para combatir los casos de corrupción y es considerada como la carta magna

en la lucha contra dicho fenómeno en el país, ya que no solo da al Estado importantes facultades, también supone una herramienta de fortalecimiento institucional para la Fiscalía General de la Nación, así como para la Contraloría y facilita la penalización contra corruptos y el control interno en las entidades que manejen recursos del Estado.

La lucha contra la corrupción debe entenderse como una lucha multinivel, que no solo afecta a un foco u objeto puntual, sino que más bien está dirigido hacia todas aquellas entidades o personas que cumplan o desarrollen funciones públicas, en esencia, la lucha contra la corrupción en el país ha consistido hasta ahora en un aumento muy bien justificado del control fiscal y el control interno en las entidades públicas y todos sus colaboradores. (Aguirre, 2007)

Por otro lado, la lucha contra la corrupción no es un hecho ajeno a la política del país, y como era de esperarse, los cambios de gobierno han llevado a que se pierda la visión de dicha lucha. De hecho, un reciente estudio llevado a cabo por la organización Transparencia Internacional señala que el país no ha tenido un avance significativo en la lucha contra la corrupción desde 2012 y pide al actual gobierno que se establezca una visión más clara y concreta de las metas en este esfuerzo (El Colombiano, 2023).

Adicional a lo ya expuesto, Colombia en su lucha contra la corrupción también ha desarrollado herramientas para luchar contra el lavado de activos, la financiación al terrorismo, el soborno y la corrupción, como son el SAGRILAFT (Sistema de autocontrol, prevención y gestión de riesgos contra el lavado de activos, financiación al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva,) y el SARLAFT (Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación al Terrorismo) (Superintendencia de Sociedades, 2017), los cuales son formas de control adicionales al control fiscal, las cuales se presentan como un sistema de control interno en entidades no estatales, pero en las que puede cruzarse la línea entre lo público y lo privado, pues el lavado de activos, puede realizarse en procesos de contrataciones entre privados y el Estado, por dar un ejemplo.

Herramientas y capacidades institucionales contra la corrupción en el país

Las herramientas para la lucha contra la corrupción son entregadas, esencialmente por el estatuto anticorrupción, aunque no es de desconocer que también pueden aumentar con las propuestas en los escenarios internacionales.

La actualización en materia legislativa más importante y reciente de lo adicionado o modificado al estatuto anticorrupción es la Ley 2195 de 2022, la cual presenta de mejor manera las herramientas con las que actualmente cuenta el país para hacer frente a la corrupción en contra de los recursos públicos. Las herramientas que la nueva actualización provee son las siguientes:

Tabla 2.

Herramientas de las nuevas normas en la lucha contra la corrupción

Herramienta	Responsable	Ley principal o modificada
Fortalecimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción	Entidades de carácter público en el país	Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción)
Administración de bienes de la fiscalía general de la nación y extinción de dominio.	Fiscalía General de la nación	Ley 1615 de 2013
Sistemas de intercambio de información articulación y colaboración para la lucha contra la corrupción	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica	Se establece en la Ley 2195 de 2022
Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción	Establecimientos educativos de educación preescolar, básica y media	Ley 115 de 1994
Fortalecimiento administrativo para la lucha contra la corrupción	Entidades con personalidad jurídica	Ley 1778 de 2016

Nota. Para la realización de esta tabla se consultaron las normas que en ella se relacionan

Y se encuentran enmarcadas en algunos de los títulos de la ley en cuestión. Sin embargo, de acuerdo con algunos analistas y expertos en el tema, estas herramientas parecen no ser suficientes y sugieren realizar modificaciones en la Ley. Una de las modificaciones más latentes que se expresa es que la Ley omitió por completo el capítulo de protección a testigos y denunciantes, lo que dificulta enormemente el proceso de identificación y denuncia de hechos de corrupción (Liévano, 2022).

Metodología

El presente artículo es producto de un proceso de investigación cualitativo, el cual se desarrolla por medio de un estudio descriptivo de la historia y las normas que regulan en torno de las herramientas con que el control fiscal cuenta para aportar en la lucha contra la corrupción, para ello se realizó una búsqueda documental que dio luces sobre el escenario de nacimiento, permanencia y cambio del control fiscal en Colombia, así como las actuales herramientas que la norma le otorga para desarrollar sus funciones.

Problemáticas en las herramientas y capacidades institucionales contra la corrupción

Las herramientas con las que cuentan las instituciones que ejercen el control fiscal en el país no son dotadas solamente por Leyes y decretos referentes a dicha materia, también son suministradas por acuerdos y compromisos de nivel internacional que persiguen el mismo fin, consecuentemente se espera que las herramientas que le son suministradas a las entidades que ejercen tal control en el país sean usadas de manera coordinada y eficaz.

Este es uno de los grandes inconvenientes en lo referente a tales herramientas, que no hay una coordinación que permita hacer un uso efectivo de las mismas. Las iniciativas que existen para la lucha contra la corrupción en el país son dispersas y nada coordinadas, y es justamente por estos motivos por los que no se logra detectar un avance real en la lucha contra la corrupción en el país (Transparencia por Colombia, 2022a, p. 11).

Las herramientas con las que cuentan actualmente las entidades de control fiscal en el país están consignadas en el estatuto anticorrupción, que esencialmente se enfocan en el control preventivo, la penalización y la sanción a todos los funcionarios públicos que cometan este tipo de actos ilícitos.

La Contraloría, como máxima representante de las entidades de control fiscal en Colombia, hace parte de un selecto grupo de instituciones independientes del Estado (Contraloría General de la República, 2019), por lo cual no está enmarcada directamente en ninguna de las ramas del poder público; sin embargo, es regida por el poder

legislativo, de manera de las iniciativas y liderazgo deben ser apropiadas por esta rama del poder con el fin de garantizar la unidad deseada en los proyectos contra la corrupción en el país (Transparencia por Colombia, 2022b, p. 11).

Otro aporte importante que ha dificultado la lucha contra la corrupción es el conocimiento del fenómeno, como se mencionó, no es un fenómeno completamente económico sino también una percepción social, pero solo desde la posición de un observador. La corrupción significa para el estado colombiano redes sofisticadas que conocen el funcionamiento de este, que manejan recursos y que representan influencias y que sobre estos elementos alteran o modifican no solo recursos financieros sino también decisiones que afectan las dinámicas de estado (Transparencia por Colombia, 2022b, p. 11).

Desconocer lo que significa por completo la corrupción en el país hace que se cree un fenómeno directamente proporcional a este hecho y es la incapacidad de cuantificar la corrupción, por lo que no existe información exacta ni herramientas tecnológicas para el uso y manejo de los datos, que permitan realmente cuantificar la corrupción en el país, y las pocas que existen no son plataformas articuladas (Transparencia por Colombia, 2022a, pág. 12).

Ahora bien, la materia penal juega también un papel importante como una de las herramientas más destacadas en la lucha contra la corrupción pública en el país, muchas de las sanciones a las que hay lugar por actos de corrupción son contempladas en el estatuto anticorrupción el código penal, sin embargo, se ha concluido en varias ocasiones que las sanciones que se imponen suelen ser lapsas y no representan un castigo ejemplar, tal situación se debe a que una vez se impone una pena en el sistema judicial colombiano suelen devenir con esta una serie de beneficios que dan rebajas en los procesos sancionatorios y que permiten que los corruptos puedan cumplir sus condenas rápidamente (Actualícese, 2017).

Resultados de la investigación

El control fiscal y la lucha contra la corrupción en Colombia son términos hermanos, qué no podrían existir el uno sin el otro, pretender hablar del control fiscal demanda un

vademécum de información legal, histórica, económica, social y cultural imposible de resumir en un único documento, sin embargo, la investigación llevada a cabo arroja algunas ideas importantes que vale la pena destacar.

En primera estancia queda constancia de que la lucha contra la corrupción es un hecho innegable en la cotidianidad nacional, que no solo se toca por el control fiscal, sino que también penetra la vida de cualquier ciudadano común y corriente. Y aunque pareciera que esto es lo suficientemente evidente, se logra percibir que la corrupción es aún tratada y abordada como un hecho necesariamente económico – legal y que no tiene ningún otro impacto en la sociedad.

Por otra parte, se detecta que existe una cantidad importante de documentación legal a cerca de la corrupción, pero muy pocos recursos que realmente aborden a la corrupción desde un sentido más práctico y menos teórico, esto se traduce en que las herramientas con las que dispone el control fiscal se tornan confusas y su aplicación puede tener una complejidad que no permite que se lleve a cabo de la manera correcta.

Sobre las herramientas se debe señalar que existen en distintos ámbitos, en su mayoría proporcionados por el entorno legal, pero, aunque hay una gran cantidad de herramientas son pocas las que demuestran ser lo suficientemente eficientes en la lucha contra la corrupción en el país.

Los resultados de esta investigación vienen de un análisis documental de las normas y de documentación oficial respecto al problema principal del uso de las herramientas por parte del control fiscal en el país, en este sentido las conclusiones y resultados no obedecen al seguimiento de ningún caso puntual. Se puede señalar que las herramientas del control fiscal son en parte responsables de los casos de corrupción en el país, y que si bien la corrupción es un fenómeno mucho más complejo, las herramientas contribuyen a que se perpetúen actos de esta naturaleza.

Conclusiones

El control fiscal en Colombia es un tema que demanda un exhaustivo análisis en muchas dimensiones; sin embargo, enfocararlo a las herramientas institucionales para la

prevención y la lucha contra la corrupción permite obtener ciertas conclusiones al respecto. La más latente es que la corrupción en Colombia se deba muy en especial a la incoherencia de las herramientas con las que cuentan las entidades de control fiscal en el país para el desarrollo de sus funciones.

La incoherencia de las herramientas propicia que los corruptos puedan cometer crímenes de una manera más sistemática sabiendo que es muy probable que no se les descubra o que bien al ser descubiertos, su cometido no tenga un castigo ejemplar, además de que una vez descubiertos puede que ya no haya manera de resarcir los actos cometidos.

Las herramientas de las que dispone actualmente el país para hacer frente a la corrupción son herramientas complejas pero incompletas que no se engranan colectivamente, sino que persiguen fines comunes con métodos muy distintos. No es de desconocer que estas herramientas propician en muy buena medida que no se tenga un adecuado ambiente de control en las instituciones públicas y que el cometido de hechos ilícitos sea más sencillo y demande tal vez una menor penalización para los corruptos.

Entonces, las herramientas que, si bien ya se dijo que resultaban confusas, tienen un sustento relativamente reciente en la historia legislativa del país, las entidades responsables del control fiscal en el país son entidades facultadas fuertemente con la nueva constitución y las leyes que permiten el ejercicio de estas entidades no cuentan con una historia normativa amplia, por el contrario, muchas de las leyes importantes en dicha materia tienen poco más de una década de aplicarse.

No es adecuado afirmar que las herramientas con las que hoy dispone el país para hacer frente a la corrupción en contra de los recursos públicos no significan un avance en el tema, es más bien evidente que el Estado se ha preocupado en varias ocasiones por hacer frente a la corrupción mediante el uso de estas herramientas, después de todo, la corrupción en contra de los recursos públicos no es un hecho que afecta hoy por hoy solamente a Colombia sino que está muy presente en la cotidianidad de Latinoamérica.

La corrupción es un fenómeno complejo, transversal e histórico en el país, combatirlo solo puede hacerse desde una reacción colectiva que implica muchas partes, al ser entendido como un fenómeno social no se puede responsabilizar exclusivamente a las

entidades de control fiscal en el país de su mitigación, por el contrario, las acciones de denuncia e inspección ciudadana sumado con los aspectos mínimos de ética profesional que deberían tener los funcionarios públicos en el país suman una base muy importante para la prevención y no repetición de este tipo de acciones.

Además de lo mencionado se debe hacer hincapié en que la corrupción en Colombia se sigue tratando como un fenómeno de naturaleza económica, y no se ahonda en las consecuencias sociales y culturales que estos actos pueden tener para el país, el entendimiento de la corrupción como un fenómeno complejo y transversal a la sociedad colombiana es muy reciente y de hecho la única norma que habla de este fenómeno como de carácter social es la Ley 2195 de 2022, pues anteriormente se veía a la corrupción como un delito casi “común” que solo tenía un hecho delictivo y una consecuencia penal para quién lo cometiera.

Recomendaciones

Una primera recomendación puede consistir en que el estado haga una compilación de las normas que han sido publicadas con respecto al tema, pues en este momento el marco normativo puede resultar confuso y que se compile en una única forma que contenga el universo de gestión documental escrita sobre el tema.

Una segunda recomendación va en redefinir lo que es y significa la corrupción en Colombia, aunque parezca una precisión muy obvia, es prudente entender que la corrupción es un hecho que afecta no solo al estado sino también a las empresas privadas y a la cotidianidad de los ciudadanos, de manera que es muy necesario entender que es lo que está combatiendo para poder dar un mejor marco metodológico a las herramientas de las que dispone hoy el gobierno colombiano para hacer frente a la corrupción pública.

Las acciones de cambio en el tema de la corrupción van también atadas a las consecuencias que estas tengan para quienes las comenten y las acciones de no repetición que se deban tomar al respecto; sin embargo, a pesar de que esto puede

hacer parte de las herramientas, se constituye, esencialmente como una fortaleza de tipo penal y jurídica que debe abordarse desde ese punto de vista.

Una recomendación respecto a las herramientas usadas por el control fiscal es integrar las herramientas existentes, pues uno de los principales problemas con respecto a la aplicación de herramientas por parte del control fiscal en el país es que no existe una correlación o bien un relacionamiento directo entre dichas herramientas, esto, en la práctica, le resta fortaleza institucional a las entidades encargadas de ejercer el control fiscal en el país.

Como siguiente apartado destaca el hecho de que es sumamente urgente tratar de aseverar las herramientas penales en contra de las personas que cometen actos de corrupción públicos en el país, pues queda en evidencia que el cometido de dichos actos ilícitos puede venir acompañado de una serie de rebajas en penas y ablandamiento de condenas si se contribuye con la justicia colombiana, lo que no persigue un adecuado castigo en contra de los actos de corrupción en el país.

Sin embargo, pretender esbozar penas más severas y ejemplares contra los corruptos es un hecho que si bien impacta las herramientas del control fiscal le compete más al ámbito jurídico y al derecho penal y no se puede pretender efectuar un cambio significativo desde la aplicación del control fiscal.

Una tercera recomendación impacta el control ejercido por contraloría en el sector público en el país, si bien es cierto que se ha venido aplicando a la fecha distintos mecanismos que permiten descentralizar el control fiscal; no es menos cierto mencionar que se debe ser más incisivos en el ejercicio de dicho control, sin desconocer que aumentar este esfuerzo demanda más recursos y tiempo para las entidades encargadas de ejercer el control fiscal en el país.

Por último, es importante no solo garantizar el castigo de los corruptos sino también la no repetición, este hecho debe procurarse desde la formación ciudadana y a pesar de que queda de manifiesto que existen herramientas que permiten la formación ciudadana en contra de la corrupción la visibilidad y aplicación de estas herramientas es casi nula,

por lo que es prudente señalar que se necesita un mayor esfuerzo en gestar conciencia ciudadana en contra de la corrupción pública.

Se recomienda continuar fortaleciendo el proceso en los puntos que se mencionan a continuación para dar como resultado un mejor y más eficiente control fiscal en el país

1. Identificación de las herramientas normativas existentes: Se debe hacer un mapeo de cuales son las herramientas de las que actualmente se disponen para el ejercicio del control fiscal, es prudente sugerir un mejor orden en las leyes y normativas que suministran tales herramientas.
2. Clasificación de las herramientas: Las herramientas para el ejercicio no son de la misma naturaleza en todos los casos, hay herramientas que fomentan el control, la vigilancia y la inspección a funcionarios y entidades públicas, herramientas sancionatorias y penales y por último herramientas preventivas, es necesario que se clasifiquen las herramientas así como las leyes que las fomentan, así como los responsables de aplicar dichas herramientas y los mecanismos de medición del uso de dichas herramientas.
3. Unificación de las herramientas: Se debe gestar un proceso que desde el control fiscal garantice el uso de las herramientas de manera organizada y secuencial; debería empezar entonces por el uso de las herramientas preventivas, pasando por el control e inspección y finalizando con las herramientas sancionatorias, este mecanismo garantiza la unidad de la que hoy carecen las herramientas del control fiscal en el país.
4. Fortalecimiento en el seguimiento del uso de las herramientas del control fiscal: El fortalecimiento en el seguimiento es uno de los hitos más importantes y necesarios en el procedimiento sugerido, porque es la etapa auditora en la que se evidencia el cumplimiento de todos los pasos anteriores; sin embargo, pretender ejecutar este ejercicio de inspección demanda la asignación de más facultades a la Contraloría así como la demanda de más recursos para la ejecución de dichas acciones.
5. Medición del control fiscal en el país: Si bien actualmente existen indicadores y datos que permiten evaluar la eficiencia del control fiscal en la lucha contra la

corrupción en Colombia es necesario crear nuevos y mejores indicadores que permitan evaluar el impacto real que hoy por hoy tiene el control fiscal en la sociedad y en la lucha contra la corrupción, para ello es necesario hacer un levantamiento de información constante posterior a las labores de auditoría propuestas en el numeral 4 que sirvan de base para el ejercicio propuesto.

Referencias

- Anzola, J. L. O. (2012) Sentenciada exnotaria por omisión de agente retenedor o recaudador. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/sentenciada-exnotaria-por-omision-de-agente-retenedor-o-recaudador/>
- Anzola, J. L. O. (2017) Por concusión condenado exfiscal en Santander. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/por-concusion-condenado-exfiscal-en-santander/>
- Anzola, J. L. O. (2022) Fiscalía judicializó a un exalcalde de Valledupar y a seis personas más, presuntamente implicados en actos de corrupción. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-judicializo-a-un-exalcalde-de-valledupar-y-a-seis-personas-mas-presuntamente-implicados-en-actos-de-corrupcion/>
- Anzola, J. L. O. (2023) Fiscalía judicializa a una exalcaldesa de Armenia por presuntas irregularidades en 33 contratos, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-judicializa-a-una-exalcaldesa-de-armenia-por-presuntas-irregularidades-en-33-contratos/>
- Acto Legislativo 4/19, septiembre 18, 2019. Diario Oficial. [D.O.]: 51080. (Colombia). Obtenido el 15 de noviembre de 2023.
- Actualícese. (2017, 30 de Noviembre). Penas contra los corruptos: legislación colombiana deja mucho que desear. Actualícese. <https://actualicese.com/penas-contra-los-corrup-tos-legislacion-colombiana-deja-mucho-que-desear/>
- Aguirre, M. H. (2007). La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social exacerbado. *Estudios De Derecho*, 64(144), 199–216. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.2532>
- Circular Externa No. 100-000005/2017, noviembre 22, 2017. Superintendencia de Sociedades. (Colombia). Obtenido el 10 de septiembre de 2022. <https://cdn.actualicese.com/normatividad/2020/Circulares/CE100-000016-20.pdf>

- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 9 de octubre de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Contraloría General de la República. (2019). Preguntas frecuentes. <https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes#:~:text=Sector%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20e%20Instituciones%20Financieras>.
- Decreto 911/32, mayo 23, 1932. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 10 de Octubre de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974>
- Decreto 403/20, marzo 16, 2020. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html#T%C3%8DTULO%20I
- El Colombiano. (2023, 31 de enero). Lucha contra la corrupción en Colombia se estancó, alerta Transparencia Internacional. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/colombia/lucha-contra-la-corrupcion-en-colombia-se-estanco-dice-transparencia-internacional-BE20241154>
- Fajardo, L. E. (2002). La corrupción heredada: Pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (12), 20-28. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res12.2002.02>
- Franco, R. (2016). *Reflexiones Contables* (Cuarta ed.). Bogotá. <https://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2017/reflexiones-contables.pdf>
- Gossaín, J. (2017, 10 de octubre). El increíble primer escándalo de corrupción en la historia de Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-primer-escandalo-de-corrupcion-en-la-historia-de-colombia-139934>
- Gozzi, E., & Tappatá, R. (2010). Primera iniciativa de reforma financiera profunda en América Latina. http://www.fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf
- Kahn, T. & Saavedra, V. (2021). La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. *Coyuntura económica: Investigación económica y social*. (LI), 115-172. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4213/Co_Eco_Diciembre_2021_Kahn_y_Saavedra.pdf?sequence=1
- Liévano, J. P. (2022, 11 de junio). Herramientas de lucha contra la corrupción. *La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-lievano-vegalara-2858000/herramientas-de-lucha-contra-la-corrupcion-3381818>

- Ley 42/23, julio 19, 1923. Diario Oficial. [D.O.]: 19119. (Colombia). Obtenido el 9 de octubre de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>
- Ley 42/93, enero 26, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 40732. (Colombia). Obtenido el 25 de noviembre de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788293>
- Ley 599/00, julio 24, 2000, Diario Oficial [D.O]: 44097. (Colombia). Obtenido el 30 de octubre de 2022. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- Ley 1474/11, junio 12 de 2011. Diario Oficial [D.O]: 48128. (Colombia). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html
- Ley 1615/13, enero 15, 2013 Diario Oficial [D.O]: 48674 (Colombia). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1615_2013.html
- Ley 1778/16, febrero 2, 2016, Diario Oficial [D.O]: 49774 (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>
- Ley 2195/22, enero 18, 2022. Diario Oficial. [D.O.]: 51921. (Colombia). Obtenido el 20 de noviembre de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30043772>
- Meisel, A. (2016). Historia del Banco de la República, 1923-2015. En R. G.-R. Miguel Urrutia Montoya, & J. D. Uribe Escobar (Ed.), Historia del Banco de la República, 1923-2015 (págs. 14 - 17). Banco de la República de Colombia. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9325/LBR_2017-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Muriel, G. Á. (2013, 25 de Octubre). Análisis/ pasado, presente y futuro del control fiscal. Portafolio. <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/analisis-pasado-presente-futuro-control-fiscal-84184>
- Mundial Medios. (2020, 11 de mayo). En 1824, Simón Bolívar decretó pena de muerte para corruptos. <https://mundialmedios.com/en-1824-simon-bolivar-decreto-pena-de-muerte-para-corruptos/>
- Transparencia por Colombia. (2022a). El cambio que se requiere en la lucha contra la corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2022b). Recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción para el nuevo gobierno. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-1.pdf>
- Zuleta, A. P. (2015). La corrupción su historis y sus consecuencias en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio

Institucional.<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13973/LA%20CORRUPCION,%20SU%20HISTORIA%20Y%20SUS%20CONSECUENCIAS%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=2>

Newman, V. & Ángel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos Fedesarrollo 56, https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf