

Análisis de los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal a partir del Decreto 403 de 2020, en la Contraloría General del Cauca entre los años 2021-2022.

Estudiante:

Hernán Grueso Zúñiga



Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Popayán

2025

Análisis de los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal a partir del Decreto 403 de 2020, en la Contraloría General del Cauca entre los años 2021-2022.

Estudiante:

Hernán Grueso Zúñiga

Director

Dr. Lorenzo Noguera



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Popayán

2025

Dedicatoria

Dedico este trabajo a Dios, cuya presencia constante ha sido mi sostén y mi guía durante todo este proceso, su protección y fortaleza espiritual me han permitido avanzar con serenidad, confianza y propósito, incluso en los momentos de mayor incertidumbre, a él encomiendo este logro como expresión de gratitud por cada oportunidad, cada aprendizaje y cada desafío superado.

A mi familia, por su acompañamiento, consejo, paciencia y apoyo incondicional, han sido pilares fundamentales en la construcción de este resultado académico, este logro no solo refleja mi esfuerzo personal, sino también el compromiso y el amor que siempre me han ofrecido.

Finalmente, lo dedico a mí mismo, como un acto de reconocimiento al trabajo constante, a la disciplina y a la perseverancia que me han permitido culminar con éxito esta etapa, este esfuerzo representa años de dedicación, sacrificio y crecimiento personal y profesional, y reafirma mi capacidad para asumir nuevos retos con responsabilidad, integridad y convicción.

Agradecimientos

Agradezco de manera especial a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, institución que me brindó las herramientas académicas, el rigor metodológico y el acompañamiento necesarios para la construcción de este trabajo, su compromiso con la formación integral de servidores y profesionales contribuyó significativamente al desarrollo de mis competencias y a la solidez de este proceso investigativo.

De manera especial, agradezco al tutor de este trabajo, cuyo acompañamiento fue decisivo para la construcción y culminación de esta investigación, su dedicación, orientación oportuna, observaciones técnicas y guía constante permitieron enriquecer este proceso y avanzar con claridad, precisión y disciplina académica.

Extiendo mi gratitud a todos los docentes que hicieron parte de mi formación, sus conocimientos, orientaciones y exigencia académica no solo fortalecieron mi criterio profesional, sino que también despertaron en mí un profundo sentido de responsabilidad y compromiso con el servicio público, cada clase, cada debate y cada retroalimentación fueron valiosos en mi formación.

Mi reconocimiento también es para mis compañeros y amigos, quienes, con su apoyo, diálogo, colaboración y compañía, hicieron más llevadero este camino, sus palabras de ánimo, su disposición para compartir conocimientos y su respaldo en los momentos más exigentes fueron fundamentales para mantener la motivación y el enfoque durante toda esta etapa.

A todos ustedes, gracias por contribuir de manera significativa a la realización de este logro académico, cada aporte, desde lo institucional, lo académico y lo personal, forma parte esencial de este resultado.

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza la incidencia del Decreto 403 de 2020 —norma que reglamenta las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 04 de 2019— en la efectividad del control fiscal, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y la participación ciudadana en la Contraloría General del Cauca durante los años 2021 y 2022, la investigación parte de la necesidad de comprender cómo la transición del control fiscal posterior y selectivo hacia un modelo preventivo y concomitante ha transformado la vigilancia de los recursos públicos en el ámbito territorial, especialmente en un departamento con profundas dificultades sociales, institucionales y económicas como el Cauca.

El documento expone que, antes de las reformas constitucionales recientes, el control fiscal en Colombia presentaba limitaciones evidentes, entre ellas su poca oportunidad, la escasa capacidad de prevenir daños al patrimonio público y la débil articulación entre las autoridades de control, estas falencias, sumadas al incremento de casos de corrupción, motivaron la adopción de un modelo más robusto que permite el monitoreo en tiempo real, el acceso ampliado a la información pública y el fortalecimiento de las facultades sancionatorias, en este contexto, el Decreto 403 de 2020 se convierte en un instrumento clave para mejorar la vigilancia fiscal, aunque su implementación depende de la capacidad operativa de las contralorías territoriales.

La investigación empleó una metodología mixta con énfasis en el análisis documental, jurídico y normativo, complementada con encuestas dirigidas tanto a funcionarios de la Contraloría del Cauca como a la ciudadanía. Este enfoque permitió identificar percepciones institucionales y sociales sobre el alcance real del Decreto 403, el nivel de conocimiento sobre los canales de denuncia y la comprensión pública de las funciones del control

Finalmente, la investigación concluye que el Decreto 403 de 2020 ha generado un marco jurídico más sólido y ambicioso para el control fiscal en Colombia, pero su efectividad en el Cauca depende de superar barreras estructurales que afectan tanto a la entidad de control como a la ciudadanía, en respuesta a estas necesidades, se construyó una guía metodológica orientada a fortalecer la educación ciudadana, mejorar el acceso a los canales de denuncia y promover una relación más cercana entre la Contraloría y la comunidad. De este modo, se plantea un camino hacia un control fiscal más transparente, participativo y orientado al resarcimiento del patrimonio público.

Tabla de Contenido

Introducción	9
Capítulo I Antecedentes y Metodología.....	15
1.1 Planteamiento del Problema	15
1.2 Contextualización de la problemática.....	16
1.3 Contexto del Departamento del Cauca	18
1.4 Pregunta de Investigación e Hipótesis.....	20
1.5 Justificación.....	20
1.6. Marco referencial.....	22
1.7 Estado de arte.....	23
1.8 Marco Teórico	27
1.9 Marco jurídico	33
1.10 Marco conceptual.....	45
1.11 Diseño Metodológico	46
Capitulo II Analizar los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020.	50
2.1 Un poco de historia del Control fiscal desde sus comienzos.....	50
2.2 Control fiscal después de la Constitución de 1991.....	55
2.3 Control fiscal en Colombia y su evolución después de la Constitución política de 1991.....	59
2.4. Cambios propuestos.....	65

2.5. Cambios esperados	68
Capitulo III 2. Descripción y caracterización de los mecanismos, canales de denuncia y la relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal en el departamento del Cauca	72
3.1 Nivel nacional.....	72
3.2. Nivel departamento del Cauca.....	79
3.2.1 La relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal.....	86
3.3 Análisis de los resultados Encuesta	88
3.3.1 Encuesta interna funcionarios de contraloría	89
3.3.2 Encuesta Ciudadanía General	100
Capitulo IV Construir una guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal.....	110
4.1 Política anticorrupción.....	112
4.3 A nivel Contraloría general del Cauca.....	115
4.3.1 Herramientas actuales en la Contraloría departamental del Cauca.	115
4.4 Guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal en el territorio.....	127
4.4.1 Objetivo	127
Conclusiones	128
Recomendaciones.....	132
Referencias bibliográficas	135
Anexos.....	142

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Relación del Nivel o Cargo por Dependencia- CGC	90
Gráfico 2 Conocimiento de la importancia del control Fiscal en Colombia	91
Gráfico 3 Conocimiento del funcionario con respecto a la historia del control fiscal en Colombia y la incidencia del decreto 403 de 2020	93
Gráfico 4 Percepción de los funcionarios con respecto a control fiscal de la contraloría general después de la constitución de 1991.....	95
Gráfico 5 Percepción acerca de la importancia del decreto 403 de 2020.....	96
Gráfico 6 Percepción del funcionario con respecto a la evaluación del control fiscal, se hace con la debida diligencia y eficacia y aplicando los correctivos necesarios.	97
Gráfico 7 Percepción del funcionario en relación a la identificado plenamente de los problemas de corrupción en el departamento del Cauca en los últimos tres años.	99
Gráfico 8 Relacionado con el Conocimiento por parte de la ciudadanía con las funciones de la Contraloría General del Cauca.....	101
Gráfico 9 Conocimiento de la ciudadanía con respecto a los canales de denuncia que tiene la Contraloría General del Cauca	103
Gráfico 10 Efectividad de la oferta de capacitación de la Contraloría General del Cauca a la ciudadanía en control fiscal.....	103
Gráfico 11 Percepción de la ciudadanía sobre la efectividad de procesos de capacitación en cuanto al control fiscal y participación ciudadana desde la contraloría General del Cauca a la ciudadanía.....	104

Gráfico 12 Percepción de la ciudadanía en relación al conocimiento de las sanciones que impone la Contraloría por incumplimiento de las funciones públicas y particulares que administran los recursos del estado.....106

Gráfico 13 Conoce las sanciones o medidas que puede tomar la Contraloría General del Cauca, cuando identifica un hallazgo fiscal, penal, Disciplinario y administrativo107

Gráfico 14 Percepción de los encuestados en relación al conocimiento de los mecanismos para encontrar la transparencia en el control fiscal que hace la Contraloría General del Cauca .108

Gráfico 15 Percepción del encuestado con respecto a su uso de los canales de denuncia dispuestos por la Contraloría Departamental del Cauca109

Introducción

El trabajo de investigación que a continuación se da a conocer, se aplica en la entidad pública “Contraloría General del Cauca”, y tuvo como objetivo general Analizar los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal a partir del decreto 403 de 2020, en la Contraloría General Del Cauca entre los años 2021-2022 y para lograrlo se diseñaron unos objetivos específicos, que sirvieron para el cumplimiento de la investigación: Analizar los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020, Describir y caracterizar los mecanismos, canales de denuncia y la relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal en el departamento del Cauca, y Construir una guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal.

La problemática que se tuvo en cuenta para desarrollar esta investigación fue el análisis que se llevó a cabo en cuanto a control fiscal, teniendo en cuenta que Colombia posee un sistema de control fiscal, definido en la Constitución Política en su artículo 267 y subsiguientes, y normas concordantes, aplicado a la administración pública, las entidades públicas y los particulares que manejen fondos o bienes del Estado y recursos públicos.

El control fiscal en Colombia está a cargo de la Contraloría General de la República, que ejerce un poder preferente en los procesos de connotación nacional, y de las contralorías territoriales, municipales y distritales, según corresponda. Todas estas entidades actúan bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que garantiza una vigilancia articulada y eficiente de los recursos públicos.

Ahora bien, antes de que la Constitución Política de 1991 (en adelante CP), esta labor de control fiscal era practicada de manera previa, lo que según versiones de algunos expertos en la

materia, conllevaba a una coadministración de las contralorías en las disposiciones de sus sujetos de control, haciéndose necesario que el legislativo tramitara una nueva figura de control de vigilancia, y en la CP, se emite un nuevo modelo de vigilancia fiscal, dejando de lado el control previo, por un por un sistema que fuera más ágil y expedito, naciendo así, el control posterior y selectivo.

En ese sentido, al encontrarse con un nuevo tipo de control Fiscal, llamado “control concomitante y preventivo”, surge como consecuencia, de la implementación de la reforma constitucional, el acto legislativo 04 de 2019, puesto que, en los últimos años del ejercicio auditor, se presentaron muchos efectos negativos en la gestión, en materia de oportunidad y en el resarcimiento del daño patrimonial causado y los beneficios de control en la recuperación de recursos públicos.

Este tipo de control fiscal se analizó en esta investigación, teniendo en cuenta que de conformidad con la reforma constitucional ya mencionada, se le otorga a la Contraloría General de la Republica y a las Contralorías Territoriales, nuevas herramientas jurídicas, esperando con estos cambios constitucionales, logren que el control ejercido por la Contraloría General y territoriales, sea más oportuno y efectivo y optimice la gestión de estos órganos de control fiscal, logrando así, el resarcimiento del daño patrimonial público en beneficio para la comunidad.

Ahora bien, también se tuvo en cuenta en el presente trabajo la percepción de la ciudadanía frente a los órganos de control agregando elemento para su revisión como lo es la corrupción, debido a las falencias que vienen presentado la administración pública colombiana a causa de este mal que cada vez es más común encontrarse en el ejercicio publico

Por lo tanto, no se quiere dar a conocer que no basta con hacer reformas de leyes, como, por ejemplo, la ley 610 de 2000, la ley 1474 de 2011 y la nueva enmienda constitucional que nace

con el Acto Legislativo 04 de 2019 y en consecuencia de esta, “el decreto 403 de 2020”, normativa clave de la presente investigación, por medio de la cual se quiere entender su relevancia en la lucha contra la corrupción y su importancia para el ejercicio de las veedurías ciudadanas, aunque es un reto bastante grande para el Estado Colombiano, debido a que es un control fiscal Nacional, - departamental y Territorial, donde pareciera un esfuerzo de nunca acabar.

Se empleó una metodología mixta que permitiera, no solo comprender el fenómeno estudiado, sino también, análisis de los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal en la Contraloría General del Cauca a partir del Decreto 403 de 2020 y la normatividad vigente. Para ello, se realizó la investigación con un enfoque metodológico desde lo cualitativo, y desde un proceso inductivo, pasando del análisis de aspectos particulares a generales, donde se incluyó técnicas como lo es el análisis documental y fuentes de información primarias como la encuesta, en este sentido, se estructuró dos instrumentos con una serie de variables que corresponden a las preguntas de campo, cada una con sus respectivas categorías.

Entonces, se parte desde precisamente los antecedentes o historia que tiene esta institución, seguido por el análisis de la normatividad vigente, la interpretación y la argumentación jurídica, que contribuyen al cumplimiento del primer objetivo propuesto. Se recolecta información de documentación de fuentes primarias y secundarias, se busca identificar la naturaleza del beneficio del control fiscal, y la gestión de los recursos públicos para el departamento 2020-2021.

Dentro del marco metodológico, la investigación se enmarca en un estudio de tipo bibliográfico y descriptivo, orientado a examinar la normatividad vigente antes de la implementación del Decreto 403 de 2020. Asimismo, se analizan los principales aportes de la

Constitución Política de 1991, en especial las funciones asignadas a la Contraloría General de la República en materia de control y vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos.

Se analizan otras normas como la Ley 610 del 2000, el Decreto 267 del mismo año, la Ley 1474 de 2011 y el Acto legislativo 04 de 2011, que establecen aspectos relativos a la gestión fiscal de los entes territoriales, la prevención de la corrupción, la responsabilidad fiscal y el trámite procesal en procesos referentes al control fiscal en Colombia y puntualmente para esta investigación en el departamento del Cauca 2021-2022.

La investigación se delimitó al departamento del Cauca, entre los años 2021 y 2022, y teniendo como soporte de la investigación los reportes conocidos durante los años 2021-2022, en la Contraloría departamental, que se encuentran publicados en la pagina web de la entidad, como tambien en el archivo general de la misma.

Una vez desarrollada la investigación se logrará evidenciar si hubo o no garantía en los siguientes aspectos:

Transparencia: el aval de que las actividades financieras y los presupuestos destinados para el departamento del Cauca, durante este periodo, han sido transparentes y accesibles para el público en general, con el objetivo de promover la confianza de los ciudadanos en relación con la destinación y en la gestión de los recursos públicos.

Prevención de la corrupción: fundamental ya por medio de la búsqueda de antecedentes y como se utilizan los recursos, el control fiscal, soportado en el método historiográfico ayuda a prevenir y detectar posibles casos de corrupción para que sea posible a futuro tomar medidas adecuadas para abordarlos.

Eficiencia en el uso de los recursos: en este aspecto es fundamental que el control fiscal sea capaz de evaluar cómo se utilizaron los recursos públicos y si estos se destinaron de manera

eficiente para satisfacer las problemáticas más representativas de la población del departamento del Cauca. De esta manera, se espera que se pueda hacer un uso eficiente de los recursos públicos.

Para desarrollar el capitulo final, se hizo necesario el uso del análisis documental, porque brindó explicación detallada de criterios como: la identificación de fuentes documentales con lo cual se pudo identificar y recopilar todas las fuentes y documentos relevantes y relacionadas con el Decreto 403 de 2020, y el impacto en el control fiscal en el Departamento del Cauca.

El análisis documental (leyes, reglamentos, informes, decisiones judiciales, comunicaciones oficiales, datos estadísticos, entre otros), proporcionó una base sólida para comprender el contexto y los mecanismos involucrados en la efectividad del beneficio del control fiscal, siempre coherente con el cuerpo del trabajo, organizando y clasificando los documentos recopilados. Todo este proceso analítico se hizo de manera sistemática, permitiendo la identificación de patrones, relaciones y tendencias en la información sobre el control fiscal y los aspectos más relevantes frente a esta temática en el periodo de estudio, haciéndose esencial para comprender cómo se están aplicando las disposiciones del Decreto 403 en el Departamento del Cauca y cuáles son los efectos observados.

Además, siendo consecuentes con el método del análisis documental, se logra la identificación de cuales fueron los mecanismos de control fiscal, utilizados en el periodo de estudio a través del análisis documental en el Departamento del Cauca, tal como se establecen en el Decreto 403 de 2020.

Esto, incluye aspectos como los procedimientos de auditoría, las funciones de los órganos de control, los plazos para la rendición de cuentas y los mecanismos de sanción en caso de irregularidades. Y finalmente para cumplir con los objetivos propuestos, se prioriza la evaluación

de impacto y efectividad de los mecanismos de control fiscal implementados en virtud del Decreto 403 del 2020, que incluye.

Los capítulos desarrollados en la presente investigación fueron:

Capitulo primero: En este capítulo se allega lo referente al marco referencial, que cuenta con los antecedentes, marco teórico, en el que se hace un comparativo con otras contralorías de países de América latina, se identifican las contralorías de 4ª categoría existentes en el país, haciendo una síntesis sobre el aspecto socioeconómico de las mismas, además del marco conceptual, normativo y jurisprudencial que amerita la investigación.

Capitulo segundo. Análisis de los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020, partiendo del análisis de la normatividad vigente, interpretación y argumentación jurídica, que contribuye a dilucidar el problema planteado.

Capítulo tercero. Identificación de los problemas de corrupción e intervención de los mismos en beneficio del control fiscal en el departamento del Cauca. En este capítulo se hace un estudio de los documentos aportados, para comprender la problemática a tratar, además se logra identificar patrones, relaciones y tendencias sobre el control fiscal y los aspectos más relevantes de esta problemática (corrupción), analizando cómo se ha dado la aplicación de las disposiciones del Decreto 403 en el Departamento del Cauca y los efectos observados, para finalmente hacer una comparación de los resultados observados con los objetivos declarados en los documentos oficiales, para determinar si se han logrado los beneficios previstos y si se requieren ajustes o mejoras.

Capitulo cuarto. Propuesta de acciones legales que permitan una mayor efectividad en la recuperación de los recursos en beneficios de la comunidad. Para el cumplimiento de este objetivo,

se hace uso de los métodos y técnicas de investigación enunciados en la metodología, que permite identificar y evaluar el ejercicio de las Contralorías territoriales en el ejercicio del control fiscal a través de acciones evidenciadas en los planes de mejoramiento o ejercicios de auditoría.

Al cumplir con los capitulados anteriores, se emiten las conclusiones y recomendaciones y el soporte bibliográfico utilizado para el desarrollo de la presente investigación.

Capítulo I Antecedentes y Metodología

1.1 Planteamiento del Problema

Colombia cuenta con un sistema de control fiscal definido en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 y en normas concordantes, aplicable a la administración pública, a las entidades estatales y a los particulares que administren fondos o bienes públicos, este control está a cargo de la Contraloría General de la República, con poder preferente en los procesos de connotación nacional, y de las contralorías territoriales, municipales y distritales, las cuales actúan bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Antes de la Constitución de 1991, el control fiscal se ejercía de manera previa, lo que generaba, según diversos expertos, prácticas de coadministración entre las contralorías y los sujetos de control, esta situación llevó al legislador a establecer un nuevo modelo en la Constitución de 1991, que reemplazó el control previo por un esquema de control posterior y selectivo, concebido como un mecanismo más ágil e independiente.

Sin embargo, este modelo pronto evidenció limitaciones en su eficacia, lo que generó cuestionamientos sobre su capacidad para garantizar la protección del patrimonio público, en respuesta a estas críticas, el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo una reforma estructural al

sistema de control fiscal, al fortalecer la función de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

En ese sentido, la reforma otorgó nuevas herramientas, entre ellas, el control concomitante y preventivo, el seguimiento en tiempo real a la gestión fiscal y el fortalecimiento de las facultades sancionatorias y de policía judicial. Estos cambios buscan aumentar la efectividad del control fiscal y garantizar que la vigilancia de los recursos públicos sea más oportuna, transparente y cercana a la ciudadanía.

Por lo anterior y de conformidad con la reforma constitucional ya mencionada, se le otorga a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales nuevas herramientas jurídicas, entre las cuales se destacan: la facultad de ejercer control fiscal concomitante y preventivo sobre la gestión de los recursos públicos; la posibilidad de realizar seguimiento permanente en tiempo real a la ejecución presupuestal y a los proyectos de inversión.

Además del fortalecimiento de las funciones de policía judicial para adelantar indagaciones y recaudar pruebas; la ampliación de las competencias sancionatorias frente a los responsables de la gestión fiscal; la atribución de cobro coactivo sobre las decisiones fiscales que determinen responsabilidad; y la facultad de articularse con la Auditoría General de la República para efectos de certificación, coordinación y supervisión de la labor de control fiscal en los entes territoriales. Estas herramientas jurídicas buscan que el control ejercido por la Contraloría General y las territoriales sea más oportuno, eficaz y orientado a garantizar la protección del patrimonio público.

1.2 Contextualización de la problemática

La gestión fiscal en Colombia ha sido objeto de múltiples reformas legales y constitucionales debido a las limitaciones del modelo tradicional de control fiscal posterior y selectivo, el cual ha demostrado ser insuficiente frente al aumento de la corrupción en la

administración pública, según el diario la Nación entre 2020 y 2023, la Fiscalía reportó 21.110 imputaciones por casos de corrupción y logró 3.579 condenas, esta situación evidenció la urgencia de un modelo más eficaz y preventivo.

En respuesta, el Acto Legislativo 04 de 2019, reformó la Constitución (artículos 267, 268 y 271), fortaleciendo el control fiscal como mecanismo de transparencia. “Esta reforma consolidó la creación del Sistema Nacional de Control Fiscal, a cargo de la Contraloría General de la República y la Auditoría General” Observatorio Anticorrupción de la Agencia ITRC.

Posteriormente, el Decreto Ley 403 de 2020 reglamentó estas transformaciones, otorgando a las Contralorías —tanto nacional como territoriales— nuevas facultades como control concomitante y preventivo, monitoreo en tiempo real de los recursos públicos y mayores competencias sancionatorias y de policía judicial. De esta forma, el control fiscal pasó de ser reactivo a proactivo.

El Departamento del Cauca enfrenta desafíos estructurales profundos: según el DANE la pobreza monetaria en este departamento se redujo del 22,9 % en 2021 al 17,6 % en 2022 ,aunque sigue siendo elevada respecto al promedio nacional, para 2022, el índice de pobreza monetaria en Colombia fue del 36,6 %, lo que refleja una tendencia negativa que aún persiste, por lo anterior la dimensión del problema es contextualizada desde aspectos: Institucional dificultades estructurales, tecnológicas y operativas en la Contraloría del Cauca para cumplir cabalmente con sus funciones ampliadas desde el Decreto 403 de 2020 y Ciudadana: la apropiación de los mecanismos de control fiscal, la legitimidad institucional y la cultura de denuncia y participación.

En este sentido, la investigación se plantea como un ejercicio académico de investigación desde una perspectiva jurídica y técnica que busca entender cómo ha operado el control fiscal en

el departamento tras la reforma, identificar carencias y proponer mejoras en los canales de denuncia y mecanismos participativos, contribuyendo a un sistema más transparente, eficaz y ciudadano.

1.3 Contexto del Departamento del Cauca

El departamento del Cauca se localiza en el suroeste de Colombia, en la zona de convergencia entre las regiones andina y pacífica. Comparte límites territoriales al norte con los departamentos del Tolima y Valle del Cauca, al este con Caquetá y Huila, al sur con Putumayo y Nariño, y al oeste con el océano Pacífico, su capital, Popayán, se destaca por su relevancia cultural e histórica.

Con una superficie de aproximadamente 29.308 kilómetros cuadrados, este territorio se caracteriza por una topografía variada que abarca desde cordilleras hasta ecosistemas de selva húmeda, páramos y zonas costeras, esta diversidad natural representa tanto una riqueza ambiental como un desafío logístico en materia de infraestructura, cobertura de servicios básicos y gestión administrativa eficiente.

Desde el punto de vista social y económico, el Departamento del Cauca enfrenta serios desafíos: altos niveles de desigualdad, pobreza multidimensional y desempleo, especialmente en zonas rurales, donde la inversión estatal ha sido históricamente limitada. A pesar de contar con valiosos recursos naturales y una población diversa conformada por comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, el Cauca ha sido tradicionalmente excluido de los principales procesos de desarrollo del país.

Según el DANE, entre enero y diciembre de 2023, la pobreza multidimensional en zonas rurales dispersas del país alcanzó el 25,1 %, mientras que en las cabeceras municipales fue del 8,3 %, evidenciando marcadas brechas territoriales, en el nivel nacional, esto se refleja en más de 6,27 millones de colombianos en condiciones de pobreza multidimensional.

Desde el punto de vista institucional, el departamento ha sido impactado por problemáticas estructurales como la presencia de actores armados ilegales, conflictos sociales, cultivos ilícitos y una limitada capacidad estatal para actuar en áreas alejadas. Estos factores dificultan el cumplimiento de las funciones de control fiscal, ya que limitan la vigilancia efectiva sobre el uso de los recursos públicos y el seguimiento de las políticas gubernamentales.

Frente a este panorama, la Contraloría General del Cauca, como entidad encargada de ejercer el control fiscal en el ámbito territorial, se enfrenta al reto de supervisar de forma rigurosa y transparente el manejo de los recursos públicos, no obstante, enfrenta restricciones importantes derivadas de insuficiencia presupuestal, limitaciones técnicas y escasez de personal capacitado, lo que restringe su capacidad operativa.

Además, el control fiscal en la región se ve afectado por una participación ciudadana débil, producto de la desinformación, la falta de confianza en las instituciones y la ausencia de estrategias efectivas de educación ciudadana sobre control fiscal y mecanismos de denuncia, esto reduce el alcance del control social y debilita el papel preventivo del control fiscal frente a actos de corrupción.

Por tanto, el Cauca constituye un entorno desafiante pero fundamental para examinar la eficacia del nuevo modelo de control fiscal previsto en el Decreto 403 de 2020, así como para valorar la funcionalidad de los canales de denuncia y la participación ciudadana en un contexto marcado por múltiples dificultades estructurales, su análisis permite evaluar no solo la eficiencia institucional, sino también la capacidad del Estado para responder a las necesidades sociales y fortalecer los principios de legalidad y transparencia en la gestión pública.

1.4 Pregunta de Investigación e Hipótesis

¿Cómo ha incidido el Decreto Nacional 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 en la efectividad del control fiscal, la promoción de mecanismos, canales de denuncia, y el fomento de la participación ciudadana en la población caucana en el ejercicio de las funciones de la Contraloría General del Cauca entre los años 2021-2022?

1.5 Justificación

La presente investigación se justifica a partir de la pregunta central: ¿Cómo ha incidido el Decreto Nacional 403 de 2020, mediante el cual se reglamenta el Acto Legislativo 04 de 2019, en la efectividad del control fiscal, la promoción de mecanismos y canales de denuncia, y el fomento de la participación ciudadana en la población caucana en el ejercicio de las funciones de la Contraloría General del Cauca?

Este interrogante es relevante porque permite analizar la transformación del modelo de control fiscal en Colombia, pasando del esquema tradicional, posterior y selectivo, hacia un modelo concomitante y preventivo, orientado a la transparencia y a la lucha contra la corrupción. Dicho cambio representa un reto especial para las contralorías territoriales, como la del Cauca, cuya misión es examinar la legalidad de los ingresos, gastos y la integridad del patrimonio estatal, así como garantizar la responsabilidad patrimonial de quienes administran bienes o recursos públicos.

El estudio cobra pertinencia porque permitirá evaluar la eficiencia y eficacia en la aplicación de las normas vigentes, así como los antecedentes jurídicos que sustentan la función de la Contraloría General de la Nación en la vigilancia de la gestión fiscal, tanto en el nivel central como en las entidades territoriales, este análisis es fundamental para identificar si las nuevas

herramientas normativas han logrado un control más efectivo sobre el manejo de los recursos públicos.

De igual manera, la investigación se justifica en el plano social y comunitario, ya que un manejo responsable de los recursos permite resarcir los daños ocasionados al patrimonio público, en este punto, cobra especial relevancia la Ley 610 de 2000, cuyo objeto es precisamente garantizar el resarcimiento de los perjuicios derivados de la gestión fiscal inadecuada mediante la imposición de responsabilidades pecuniarias a los funcionarios o particulares responsables.

Ahora bien, la investigación adquiere un valor agregado al considerar el papel de la participación ciudadana como mecanismo de control social, la Constitución Política (artículo 270) y la Ley 1757 de 2015 reconocen el derecho de los ciudadanos a vigilar la gestión pública y a denunciar irregularidades en el manejo de los recursos estatales, en el marco del Decreto 403 de 2020, este principio cobra mayor importancia, pues la participación activa de la comunidad fortalece la labor de las contralorías al permitir la detección temprana de irregularidades, el seguimiento social a la ejecución de los recursos y el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones.

En ese sentido, la investigación permitirá valorar si los mecanismos de denuncia y participación implementados en el departamento del Cauca —líneas de atención, plataformas digitales, veedurías y auditorías ciudadanas— están siendo efectivos y accesibles, y si contribuyen al cumplimiento del objetivo superior del control fiscal: la protección del patrimonio público en beneficio de la comunidad..

Finalmente, el estudio resulta relevante porque analiza el impacto de los mecanismos de denuncia y participación ciudadana, cuyo fortalecimiento constituye un eje esencial de la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, este análisis permitirá

proponer acciones concretas que contribuyan a incrementar la efectividad del control fiscal, reducir los niveles de corrupción y garantizar que los recursos del Estado sean ejecutados de manera transparente en beneficio de la comunidad caucana.

1.5.1 Objetivos

General

Analizar los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal a partir del decreto 403 de 2020, en la Contraloría General Del Cauca entre los años 2021-2022.

Específicos

1. Analizar los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigencia del Decreto 403 de 2020.
2. Describir y caracterizar los mecanismos, canales de denuncia y la relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal en el departamento del Cauca
3. Construir una guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal.

1.6. Marco referencial

En este capítulo se presenta el **estado del arte**, el cual recoge estudios, artículos y reflexiones relacionados con la problemática objeto de investigación. Asimismo, dentro del **marco teórico** se incorpora un apartado de **derecho comparado**, donde se identifican las contralorías de cuarta categoría existentes en el país y se realiza un breve análisis de su contexto socioeconómico. Finalmente, se desarrolla el **marco conceptual, normativo y jurisprudencial** que sustenta y orienta la investigación.

En este capítulo se presenta el **estado del arte**, el cual recoge estudios, artículos y reflexiones relacionados con la problemática objeto de investigación. Asimismo, dentro del **marco teórico** se incorpora un apartado de **derecho comparado**, donde se identifican las contralorías de cuarta categoría existentes en el país y se realiza un breve análisis de su contexto socioeconómico. Finalmente, se desarrolla el **marco conceptual, normativo y jurisprudencial** que sustenta y orienta la investigación.

1.7 Estado de arte.

Se conoce un estudio realizado por Quintero S Luis A y Quintero J Maritza del S (2018) titulado “Control Fiscal y Responsabilidad Fiscal”, que señalan a cargo de quien se encuentra el control fiscal: “A cargo de los organismos de control del Estado, autónomos e independiente; ejercen el control fiscal la contraloría General de la República, las contralorías territoriales, y la contraloría Distrital, (...)”. (Cap. I. Num.2º. Lit. F).

Trujillo Arias, Yonathan Andrés (2023) llevó a cabo una investigación titulada “Análisis de las revelaciones frente a la rendición de cuentas en la aplicación del Marco normativo para entidades de gobierno – Estudio de caso”, con la finalidad de analizar los resultados en relación con la rendición de cuentas y la aplicación del marco normativo para entidades de gobierno. Llevó a cabo un estudio de caso, (una entidad de Bogotá D. C), siendo una de las primeras investigaciones relevantes en este sentido, porque aborda temáticas interesantes sobre el nuevo marco normativo.

Esta investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo, se hizo una revisión documental y se realizaron entrevistas semiestructuradas. Las revelaciones hacen referencia a las notas a los estados financieros, que permiten conocer elementos de carácter descriptivo respecto de la operación financiera de la entidad objeto de análisis. Los resultados encontrados, permiten concluir que, si bien se tiene una percepción positiva en relación con la rendición de cuentas y la

aplicación del marco normativo para entidades de gobierno, esta percepción está dada más, por el incremento de información que debe ser entregada como requisito y no por la claridad y la mayor información que la misma brinda. Se identificó que persisten limitaciones relacionadas con el uso de las tecnologías de la información y la capacitación de los profesionales y que se requiere la implementación o ajustes en las comunicaciones internas en las entidades, para mejorar la calidad de la información.

Cifuentes Martínez Wilson Eduardo, (2009), presentó un trabajo de grado titulado “Cual es la manera como se realiza la rendición de cuentas en el sector público” señalando que la CP, incorporó las estrategias necesarias para la implementación de la Rendición de cuentas, como un proceso que contribuye a la gobernabilidad. Hace referencia a modelos utilizados por la Contaduría General de la Nación-CGN y otras instituciones en diferentes países También presenta conclusiones basadas en evidencia empírica proporcionada por los stakeholders y las recomendaciones necesarias para poner en práctica el concepto de Rendición de cuentas en la CGN y presentarlo ante la comunidad. Sugiere que la CGN defina mecanismos que permitan que la rendición de cuentas se realice no en el momento que ella decida, sino por el contrario cuando cualquier actor lo solicite.

Artunduaga, D. Meyer (2021), presenta la “Reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial”, que tiene como objetivo, analizar sí la reforma al control fiscal de Colombia orientado bajo un sistema de control concomitante y preventivo, intervención funcional e intervención administrativa de las Contralorías Territoriales afecta la Autonomía de las mismas en el deseo por lograr un ejercicio meritocrático y transparente en la elección de los contralores territoriales.

Como parte de las conclusiones se destaca que; intervenir o desplazar las competencias administrativas o misionales de los contralores resulta inapropiado, porque se podría desdibujar la naturaleza independiente de las entidades y de las funciones que ellas tienen y a lo largo del tiempo, se debilitaría el Control Territorial, dando como resultado la “centralización” del Control Fiscal en contravía del principio de la descentralización territorial que es el objetivo de la autonomía propia del control fiscal..

Según Ochoa Díaz y Charris Rvellón (2003), una década después de aplicando el modelo de Control Fiscal, establecido por la CP de 1991, se vienen presentando muchos inconvenientes, que, desafortunadamente en lugar de mejorar el sistema de control fiscal, el clientelismo y la politiquería no han desaparecido, deteriorando su función, con el consiguiente aumento innecesario de gastos en su operación, haciendo evidente el flagelo de la corrupción.

Este autor está de acuerdo en que: Existe una baja calidad en el control fiscal, en especial en los departamentos y municipios, lo cual no garantiza la conservación de los activos del Estado ni la transparencia en las transacciones. (pág. 38).

También esta investigación, encontró que la fiscalización interna, a la fecha de la investigación (2003), no se había alcanzado a cabalidad; consideraron por último que: Se requiere de la vigilancia de la Auditoría General de la República para garantizar a la sociedad que la Contraloría General de la República desempeña el ejercicio de sus funciones Constitucionales. (pág. 40).

Garcés Vásquez Pablo Andrés (2021), hace un análisis sobre “Perspectivas desde los diversos sistemas de control en Colombia”, señalando que el control sobre los recursos públicos y la eficacia del mismo, ha sido desde siempre, una preocupación constante en la historia del Estado Social de Derecho colombiano y para la modernización de las instituciones político-

administrativas, además, siempre ha habido un cuestionamiento permanente ciudadano, que pregunta constantemente por los resultados de este control. Es un análisis que contribuye a obtener mayor conocimiento acerca de la seguridad jurídica (estudio de leyes, reglamentos, jurisprudencias, lineamientos de control aplicables en aspectos presupuestales, entre otros), además de adquirir mejor información acerca de los asuntos en el manejo de recursos públicos.

Para Corredor Ariel, (2009), el control fiscal colombiano, “es resultado de una peculiar recepción de influencias extranjeras”. Este estudio, utiliza la legislación, la jurisprudencia y la doctrina en torno al control fiscal, no significa que debe ser un manual o tratado sobre el tema, sino un trabajo crítico multidisciplinar, llevando a cabo, un análisis sobre los contenidos legales, la teoría e historia del control, el control fiscal y el derecho comparado, examinando o conociendo si la comisión de un cierto número de conductas del detrimento patrimonial, permite establecer la incidencia o no de la responsabilidad fiscal y del subsecuente resarcimiento.

Amaya Uriel (1996). en su texto “Fundamentos constitucionales del control fiscal”, señala que se debe obedecer a. los principios orientadores de la ley superior, los cuales han sido reformados a través de actos legislativos a fin de robustecer el control fiscal, estos cambios dan nuevas herramientas para combatir la corrupción , los analistas del tema (citando a Jaime Vásquez Caro). Destaca diversas variables y señala que, a nivel macroeconómico, la corrupción genera sobrecostos a la eficiencia; lo mismo a nivel microeconómico, la corrupción se da por las negativas relaciones que son intermediadas por agentes, entendiéndose la corrupción, se traduce en un subproducto de los procesos administrativos (mal ejecutados) del sector público, y es aceptada como un riesgo inherente, que implica la adopción de estrategias para reducirlo.

Este texto, que a pesar de los tiempos de haberse editado, sigue estando vigente, por cuanto, de acuerdo al nuevo régimen constitucional, se puede encontrar una visión bastante amplia del

control fiscal menos restringida que según el autor, es una gestión fiscal, que se debe entender como un conjunto de actividades, operaciones y procesos que debe desarrollar la administración en todos los niveles, así como los particulares, que deben entender que la administración de fondos o bienes públicos, deben ser honestos a cabalidad, con el fin de cumplir tanto con sus objetivos y metas, como con salvaguardar los bienes generales del Estado.

Por otro lado, está un estudio realizado por Mira J. Carlos et al (2001), “El Control Fiscal en Colombia”, que lo lleva a cabo como una reacción ante las deficiencias del sistema que le hace realizar un análisis para demostrar las deficiencias del control fiscal colombiano, y buscar una propuesta que lleve a una nueva forma de ejercicio para lograr una mejor gestión del Estado en cuanto al control de los recursos del Estado, como, por ejemplo, la contratación del control fiscal por auditorías privadas, que reemplacen las contralorías municipales, profesionalizar más a los funcionarios. Como dice el autor: “Es necesario retomar el control previo, pero como mecanismo extraordinario, que le permita a los contralores intervenir ante los hechos notorios de corrupción” (pág. 156)

1.8 Marco Teórico

En Colombia con la reforma de 1.991 el constituyente definió el control fiscal como una función pública que tiene como objetivo vigilar la gestión fiscal de las instituciones del estado y los particulares que administren recursos públicos, de la misma manera se le otorgó el control sobre los resultados de la gerencia publica en el cumplimiento de esta.

Es así como la Corte Constitucional indicó al referirse a control fiscal, lo siguiente: “(...) comprende la “gestión fiscal de la administración” que no solo se limita a la rama ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación (...)”. (C.C. Sentencia SU - 431 de 2015).

Entonces con la CP de 1.991, el control fiscal debió ajustarse a los lineamientos del Estado Social de derecho y las nuevas estructuras y realidades administrativas del país puesta por la moderna constitución, lo que implica un ejercicio de control fiscal posterior y su desarrollo, conforme a los requerimientos que imponen las garantías que conllevan dicho estado de derecho.

Por ello el control fiscal ejercido frente a la corrupción estatal: Este tipo de control fiscal se ejerce de manera posterior y selectiva. En otras palabras, tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales evalúan si una entidad pública ha ejecutado y administrado correctamente sus recursos. Para ello, se analiza una muestra representativa de los recursos, operaciones y actividades de la institución durante un periodo determinado.

Ahora bien, la Ley 42 de 1993, art. 5: La finalidad que persigue el ejercicio del control fiscal no es otro que la protección de los recursos del Estado, mediante la vigilancia de la administración de recursos públicos, conforme a los presupuestos legales y constitucionales. Esta ley, también determina otra clase de sistemas para el control fiscal:

Es así como el Sistema de Control de Gestión: consiste en evaluar la eficiencia y eficacia con que las entidades administran los recursos públicos. Para ello, se revisan sus procesos administrativos, se aplican indicadores de desempeño y rentabilidad pública, y se analiza cómo se distribuyen los excedentes generados, así como los beneficiarios de dicha gestión. (Ley 42 de 1993, art.12, Colom.).

Entonces el Decreto-Ley 403 de 2020 desarrolla los principios y mecanismos del control fiscal establecidos en la Constitución, particularmente fortalecidos por el Acto Legislativo 4 de 2019. Establece que el control fiscal se ejerce de forma posterior y selectiva, pero también contempla; Además, dispone que la Contraloría General de la República debe contar con acceso

irrestricto y en tiempo real a la información y bases de datos del Estado para facilitar la vigilancia fiscal

Los tipos de modalidades **preventivas y concomitantes** cuando sean necesarias para proteger el patrimonio público

Además el Sistema de control de resultados: Una evaluación realizada al cumplimiento de las metas establecidas en determinado periodo, y la ejecución presupuestal para lograrlas. (Ley 42 de 1993, art.13, Colom.).

Así pues, **el Sistema de control financiero:** Evalúa la congruencia en los movimientos financieros de la entidad reflejados en su estado de cuenta. (Ley 42 de 1993, art.10, Colom.). Este control permite fundar si los estados financieros son razonados y comprobados de la situación financiera, cumpliendo que las transacciones y operaciones que los originaron se observaron a fin a las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados (...). (Ley 42 de 1993, art. 10).

Entonces **el Sistema de control de legalidad:** Establecido en el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 pretende analizar la ejecución de los recursos públicos y que su destinación este de acuerdo con los fines esenciales del Estado, las normas legales y los preceptos constitucionales. Con ello se busca establecer el cumplimiento de las normas presupuestales.

Ahora bien, **Sistema de revisión de cuenta:** recae sobre la documentación que acredita todas las operaciones financieras de la entidad.

Así como tambien el **Sistema de evaluación de las oficinas de control de las entidades:** Según el artículo 18 de la Ley 42 de 1993, este sistema busca evaluar la pertinencia y eficacia de los sistemas de control interno de las entidades públicas, con el fin de establecer su calidad y nivel de confianza.

De acuerdo con la Corte Constitucional la articulación que existe entre el control interno y el control fiscal es de suma importancia, como quiera que el control interno de las entidades públicas permite adoptar acciones de mejora en materia fiscal.

Desafíos y errores del control fiscal en Colombia. Según una investigación de Segura Luz Dary (2019), uno de los principales errores, desatinos o falencias, encontradas luego de haberse reformado el sistema de control fiscal, es la forma en la que se eligen los contralores. Para el caso de la elección del contralor general de la república, que a la fecha la realiza el Congreso en pleno. Ello ha dado lugar a una burocratización de la elección, con el propósito de contribuir a la corrupción.

Así mismo, se podría decir que el modelo de control fiscal en Colombia, establecido por la CP, enfrenta grandes retos frente a las formas de corrupción en el manejo de los recursos públicos. Para hacer frente a este tipo de eventos, es necesario fortalecer el control fiscal de la Contraloría General, que garanticen una verdadera interacción y una evaluación eficiente.

La Sentencia C-083 de 2013, se refiere a la corrupción que no tiene definición, donde dimensiona que cualquier irregularidad puede estimarse como el acto de corrupción.

En este sentido Rodríguez (2014) indica al respecto:

“(...) el hecho de que la elección del Contralor General se haya extendido al Congreso en pleno, lejos de garantizar una mayor democratización en la elección lo que ha comportado es una ampliación de los apetitos burocráticos, toda vez, que es de conocimiento público que varios de los cargos de ese organismo de control terminan siendo provistos con recomendados de quienes han actuado como electores del titular de la Contraloría General (...) (p. 27)

Ahora bien, frente a la corrupción, está el “Estatuto Anticorrupción” contenido en la Ley 1474 de 2011, que refuerza las facultades en cabeza de la Contraloría y las contralorías territoriales en materia de control fiscal, como:

i) la posibilidad de adelantar investigaciones (..) ii) la posibilidad de citar tanto a servidores públicos, (..) a efectos de que informen lo que conozcan en torno a la investigación, iii) exigir tanto a servidores, como contratistas e interventores los documentos e informes que hagan relación a su gestión, cuando se encuentren involucrados recursos públicos. (Ley 1474 de 2011, art. 114).

Si bien es cierto que, en Colombia, este sistema de controles parece suficiente (en teoría), se considera que para lograr una evaluación de la gestión fiscal adecuada, es muy poco, porque no es para nadie desconocido que hay muchas falencias y equivocaciones al respecto, encontrándose entre otras cosas, una desarticulación de las entidades de control a nivel territorial, en especial en temas de contratación pública, donde el control fiscal aún es excipiente y no arroja los resultados esperados en materia de satisfacción de necesidades.

En Colombia, sobresalen algunos investigadores y teóricos que se han dedicado a estudiar, analizar y comprender un poco más sobre el Control fiscal en este país. Entre ellos, se destacan:

Héctor Ochoa Díaz y Sandra Charris Rebellón (2003), propusieron un sistema de control fiscal nacional único, integrado por la Contraloría General de la República a nivel nacional y por las contralorías departamentales y municipales de las ciudades que tengan la categoría de capitales, todos ellos apoyados por las oficinas respectivas de control interno y por la Auditoría General de la República, como órgano de control de la Contraloría General de la República. Los procesos técnicos del control que se deben desarrollar en conjunto entre la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las oficinas de control interno de las

dependencias del Gobierno y la Auditoría General de la República, serían el vínculo que permitiría unir los anteriores componentes del sistema.

Meyer Artunduaga Diego (2021), analiza sí la reforma al control fiscal de Colombia orientado bajo un sistema de control concomitante y preventivo, intervención administrativa de las Contralorías Territoriales afecta la Autonomía de estas en el deseo por lograr un ejercicio meritocrático y transparente en la elección de los contralores territoriales. Hace una aproximación teórica al Control fiscal en Colombia, concluyendo que los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, hasta hace poco, solo hacían referencia al control fiscal desde la gestión o actuación de manera posterior y selectiva, lo que posiblemente limitaba el actuar de la Contraloría, debido a que las funciones se circunscribían a la posterioridad del detrimento de los bienes y capital públicos, “lo cual se hizo notoriamente insuficiente para lograr ejercer una vigilancia fiscal eficaz y contundente, por lo que se optó por complementar las funciones de la entidad por medio de la función preventiva y concomitante”.(Pág. 28).

El profesor Mondragón Duarte (2016), señala que “El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión de la administración de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, en todos sus órdenes y niveles”. Mondragón D Sergio L (2016). Para este profesor, este control fiscal lo ejercen la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales o Municipales, porque son ellos, los que deben adelantar las investigaciones pertinentes, para obtener el resarcimiento de los bienes o recursos, de que han sido objeto, los bienes públicos, por parte de servidores públicos o particulares que tienen a su cargo la custodia, guarda y/o administración de ellos.

Este control fiscal, se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos y principios establecidos principalmente por la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, modificadas

por la Ley 1474 de 2011, de tal manera que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, siendo posible que excepcionalmente la Contraloría General de la República promueva un control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. Señala también que el proceso de responsabilidad fiscal corresponde a un proceso de naturaleza administrativa, que “pretende el resarcimiento de recursos públicos mal administrados por un servidor público o agente estatal que cumpla funciones públicas, cuyo conocimiento y trámite corresponde ser adelantado por los órganos de control fiscal, tales como la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales y municipales, atendiendo a su ámbito de competencia” (Pág. 29).

1.9 Marco jurídico

En el marco jurídico se tiene como soporte El control fiscal en Colombia el cual se fundamenta en la **Constitución de 1991** el **Código Penal (Ley 599 de 2000)** sanciona los delitos contra la administración pública que suelen detectarse en los procesos de control.

Entre ellos están: La ley 42 de 1.993. decreto con fuerza de ley 403 de 2020, ley 610 de 2.000 que tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio jurídico sufrido por la respetiva entidad estatal. La Ley 42 de 1.993, que regula el control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, las Departamentales, Municipales y las Distritales.

Ley 42 de 1923. Fue la primera ley que recomienda la Misión Kemmerer, marcando así uno de los antecedentes que dan origen al Control Fiscal, pues fue en esta asesoría que se recomendó la creación de una entidad que se encargara de las cuentas públicas. Fue expedida el 19

de julio de 1923, y se crea como servicio nacional administrativo el Departamento de Contraloría, el cual será independiente de los demás Departamentos administrativos. El Gobierno dictara en cada caso los decretos reglamentarios pertinentes. Pero fue derogada el 26 de enero de 1993.

Constitución política de 1991. se consolidó en Colombia el Estado Social de Derecho, de carácter descentralizado, lo que otorgó a las entidades territoriales mayor autonomía administrativa y política. En este marco, se organizó funcionalmente el sistema de control fiscal a nivel nacional y territorial, estableciendo la existencia de contralorías departamentales, distritales y municipales. Mientras que el Contralor General de la República ejerce la vigilancia sobre el manejo de los recursos de la Nación, cada entidad territorial designa a su propio contralor para cumplir funciones equivalentes dentro de su jurisdicción. Este modelo reafirmó un esquema de control fiscal posterior y selectivo, lo que implicó que la fiscalización del Estado se orientara principalmente a la verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos públicos una vez ejecutados, fortaleciendo la autonomía territorial, pero manteniendo la unidad del sistema de vigilancia fiscal.

La **Ley 42 de 1993** sentó las bases del control fiscal en Colombia al regular sus principios, procedimientos y organismos competentes en los distintos niveles del Estado. Aunque varias disposiciones fueron modificadas por el Decreto-Ley 403 de 2020, aún permanecen vigentes artículos clave, como los que establecen los sistemas de control (art. 9 a 14), la vigilancia en sociedades de economía mixta (art. 21) y la fiscalización sobre recursos específicos y parafiscales (art. 27 a 32). Estas normas continúan siendo la base técnica del sistema de control fiscal en el país.

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías” la Ley fue promulgada con el objetivo de tener un trámite específico con lo que respecta a los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales son un conjunto de actuaciones administrativas llevadas a cabo por las Contralorías con el fin de determinar y

establecer responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando estos en el ejercicio de la gestión fiscal, causen por acción u omisión y en forma culposa o dolosa un daño al patrimonio del Estado”.

Se fortalece así, el proceso de responsabilidad fiscal.

Ley 1416 de 2010, “por medio de la cual se fortalece el ejercicio de control fiscal” el objeto de promulgación de la Ley mencionada fue señalar el límite de gastos previsto en la Ley 617 de 2000, artículo 9º, donde se seguirá calculándose en forma permanente; las cuotas de fiscalización correspondientes a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental. Ese control fiscal está señalado para las Contralorías departamentales, distritales y municipales, donde indica el límite de gastos para el cálculo presupuestal y se calculara sobre los ingresos proyectados por el municipio o distrito”

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, el artículo 112, señala en el numeral 6, que los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas, quienes hayan sido escogidos por concurso público de méritos, se debe efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la CP de Colombia.

La **Ley 1474 de 2011** fortaleció el control fiscal al otorgar nuevas facultades a las contralorías territoriales y modernizar sus procedimientos. Permanecen vigentes disposiciones como las de los artículos **121 a 124**, que promueven la participación ciudadana, el envío de informes a los órganos de control político y el equilibrio entre auditorías de regularidad y desempeño; el **126 y 127**, que impulsan la integración tecnológica y la verificación de beneficios del control fiscal; y los artículos **129 y 130**, que exigen planes estratégicos y capacitación

permanente en las contralorías territoriales. Estas medidas consolidaron la transparencia y eficiencia en la vigilancia de los recursos públicos.

Acto legislativo 02 de 2015. Reglamenta la elección de los contralores territoriales a través de convocatoria pública.

Resolución reglamentaria 0007 de 2016. La CGR, emitió esta resolución, señalando que el Contralor General de la República, reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal, la información presupuestal de departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. “Dentro de ese acto administrativo se puede evidenciar que señalan los territorios indígenas iniciativa que no se había visto en ninguna otra Ley, Decreto o Resolución emitida por los legisladores y la Contraloría General de la Nación”. (Jiménez Wilson R, 2019). p. 32

Acto legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, es reglamentado mediante decreto ley 403 de 2020. Fortalecimiento del control fiscal territorial sólo en cabeza de la Contraloría General de la República, mediante el control concomitante y preventivo. Se transforma el modelo de control fiscal en Colombia, definiendo las funciones y competencias entre las Contralorías como también las nuevas funciones de la Auditoría General de la República (Molina; Moya y Navas, 2021).

El **Acto Legislativo 04 de 2019** otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República, por el término de seis meses, para expedir decretos con fuerza de ley que desarrollaran las disposiciones del artículo 268 de la Constitución, modificado por el parágrafo del artículo 2 de dicho acto. En ejercicio de esa facultad, se expidieron, entre otros, los **Decretos 403 y 405 de 2020**, cuyo propósito fue fortalecer el control fiscal en el país. El **Decreto 403 de 2020**, en particular, regula aspectos esenciales como los principios, sistemas y procedimientos de vigilancia; el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo; el control concomitante y preventivo; el seguimiento

permanente al recurso público; la aplicación del control de resultados, de gestión y financiero; el acceso a la información; las facultades sancionatorias y de policía judicial; la definición de competencias entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; la función de certificación de la Auditoría General; la intervención de la CGR en funciones de contralorías territoriales; la prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del control fiscal; así como el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal.

Decreto 405 de 2020. Marzo 16. Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República. Este Decreto Ley, tiene la facultad para modificar la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, otorgadas en el párrafo transitorio del artículo 268 de la CP, modificado por artículo 2° del Acto Legislativo 04 de 2019.

Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción, que también se armonizó con lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020. Se mejora la agilidad en materia sancionatoria fiscal. Control integral de legalidad en los fallos de responsabilidad fiscal. “Se establece un modelo de expediente judicial respecto a los fallos de responsabilidad fiscal y los términos generales para el trámite y envió al respectivo tribunal administrativo”. López V. et al (2021)

Jurisprudencia

Corte Constitucional.

A continuación, se hace una breve reseña de Sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, (años 2022-2023)

Sentencia C-438/22. Expediente: D-14.763. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2022.

Problema jurídico para resolver: Si el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, desborda las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República, al facultarla para tramitar procesos de responsabilidad fiscal en contra de particulares que, sin tener la calidad de gestores fiscales, participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio del Estado, representado, además, en sus bienes muebles e inmuebles.

Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena se centró: (i) en los antecedentes históricos del control fiscal en Colombia; (ii) el control fiscal en la Constitución de 1991; (iii) la gestión fiscal; (iv) el gestor fiscal; (v) el poder habilitante para el ejercicio de la gestión fiscal; (vi) la responsabilidad fiscal; y, (vii) el contexto de la norma acusada.

Concluye que la “norma censurada es contraria a la Constitución, puesto que el legislador le atribuyó a los órganos de control fiscal una facultad que constitucionalmente no le está permitida, como lo es, establecer o deducir responsabilidad fiscal de los particulares cuando no ejercen gestión fiscal” En este sentido la Sentencia afirma que “la gestión fiscal es la razón, causa o motivo (..) por lo cual la Constitución y la ley han previsto establecer responsabilidad fiscal, y semana que sin gestión fiscal no se puede establecer o deducir responsabilidad fiscal. En otros apartados de la Sentencia la Corte afirma que: “el proceso de responsabilidad fiscal tiene un objeto claro y preciso: Resarcir el patrimonio público con motivo de una conducta sea por acción o por omisión relacionada estrictamente con el ejercicio de la gestión fiscal”.

Al analizar el contenido del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 la Corte constató que es inconstitucional, toda vez que, frente a los particulares, desconoce varias mandatos y finalidades de la Carta que se articulan entre sí: (i) el control fiscal no puede ser empleado para perseguir un

fin distinto al de la vigilancia de la gestión fiscal; y, (ii) no se puede establecer responsabilidad fiscal sin gestión fiscal.

Para la Corte, en este punto, cuando los particulares son responsables fiscales sin ser gestores fiscales y sin realizar gestión fiscal alguna, (..) desborda la esfera de la vigilancia y el control fiscal y no permite deducir responsabilidad fiscal so pena de violar los artículos 4, 119, 267, 268-5 y 272 de la Constitución Política. Por lo anterior, la Corte declarará la inexecutable de la norma cuestionada. Es decir que, sin gestión fiscal resultante de una habilitación legal, administrativa o contractual, no puede deducirse responsabilidad fiscal.

Es así, como esta sentencia C-438 de 2022, declara inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, que adoptaba medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y facultaba a las contralorías para declarar responsabilidad fiscal respecto de los particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio público y que, sin ser gestores fiscales, con su acción dolosa o gravemente culposa ocasionen daños a los bienes públicos, inmuebles o muebles. Pero la Corte también enfatiza que, si bien, la lucha contra la corrupción representa un objetivo relevante y primordial para el Estado, esta finalidad de ninguna manera puede desconocer el diseño constitucional sobre la responsabilidad fiscal y las competencias que en esta materia fueron atribuidas a la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales. Reitera que según el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, esta entidad carece de competencia para establecer o deducir responsabilidad fiscal de los particulares cuando no ejercen gestión fiscal.

Sentencia C-091/22. Referencia: Expediente D-14.197. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Bogotá, D. C., 10 de marzo de 2022.

Problema jurídico a resolver: ¿Los artículos 23 y 45 de la Ley 2080, que regulan el trámite del control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, vulneran el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y las garantías del debido proceso, en la medida en que privan a los responsables fiscales de la posibilidad de cuestionar el fallo a través de los medios de control judiciales que consideren adecuados para defender sus intereses?

La Corte, emite en primer lugar el concepto sobre “control fiscal: la ha definido como una «herramienta eficaz e idónea para la protección del patrimonio público», cuyo cometido consiste en «vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que manejen o administren fondos o bienes».

En su decisión, la Corte declara INEXEQUIBLES los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

Sentencia C-090 de 2022, Analizó el Título XIII del Decreto 403/2020 (régimen sancionatorio fiscal). Decisión: Inexequible por extralimitación de facultades.

Sentencia C-209 de 2023. Corte Constitucional. Ref.: Expediente D-14857. Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Bogotá, D. C., 7 de junio de 2023.

Sentencia C-113 de 2022, Estudió el Título XII del decreto. Decisión: Inexequible porque el Presidente reguló materias que correspondían al Congreso.

Sentencia C-237 de 2022, Revisó disposiciones sobre la estructura y funciones de la Contraloría en el decreto. Decisión: Exequible en parte e inexecutable en lo que no tenía conexidad con la habilitación constitucional.

Sentencia C-139 de 2023, Examinó otros apartes del Decreto 403/2020. Decisión: Declaró inexecutable varias disposiciones por falta de competencia del Ejecutivo.

Sentencia C-209 de 2023. Analizó disposiciones adicionales del Decreto Ley 403/2020.

Problema jurídico que resolver: ¿La inclusión de los artículos 78 a 88 en el Decreto Ley 403 de 2020, que se ocupan de la regulación del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, constituye una extralimitación de las facultades extraordinarias que otorgó al presidente de la República el artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019, «[por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal]»?

La **Sala Plena** abordó el problema jurídico planteado en dos aspectos: i) las facultades extraordinarias otorgadas por el constituyente, tanto originario como derivado, para facilitar la implementación de reformas constitucionales, y ii) las facultades extraordinarias conferidas al presidente por el Acto Legislativo 04 de 2019. En ese marco, analizó las materias reguladas en el Título IX del Decreto 403 de 2020, concluyendo que la atribución de facultades sancionatorias a la Contraloría General no constituía una novedad introducida por dicha reforma, pues ya estaba prevista en la Ley 42 de 1993. A partir de esta constatación, la Sala examinó si existió una extralimitación en el uso de las facultades, determinando que la mayoría de las disposiciones demandadas no guardaban conexidad material con los cambios derivados del Acto Legislativo, por lo cual se consideró que excedían la habilitación legislativa. No obstante, respecto de los artículos 83 y 84 (exceptuando algunos numerales), el tribunal declaró su exequibilidad condicionada, precisando que la sanción de suspensión solo puede ser impuesta por la Contraloría General de la

República y no por la Auditoría General. Finalmente, para evitar un vacío normativo que afectara el control fiscal, la Corte dispuso la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo párrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia ha reconocido el valor probatorio de los informes de la Contraloría General de la República en procesos por corrupción. El artículo 271 de la Constitución Política establece que estos informes tienen valor probatorio ante la fiscalía general de la Nación y los jueces.

La siguiente sentencia, fue emitida en el marco del proceso 11001-60-001-02-2014-00234-06 seguido contra Alejandro José Lyons Muskus, en la que un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá con Función de Control de Garantías, negó a la Gobernación del Departamento de Córdoba el reconocimiento como víctima. Se toman los apartes más sobresalientes de dicha sentencia.

Sala de casación penal: Sala de decisión de tutelas: Id: 592445. M. Ponente Fernando Alberto Castro Caballero. No proceso: t 95667. No providencia: stp20462-2017. 05/12/2017

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 5 de diciembre). Sentencia STP20462-2017 (Rad. T-95667). M. P. Fernando Alberto Castro Caballero.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 28 de noviembre). Sentencia T-95462. Acción de tutela contra providencias judiciales.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 14 de diciembre). Sentencia T-95845. Improcedencia de tutela frente a providencias laborales.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 13 de junio). Sentencia T-92207. Acción de tutela contra decisiones judiciales sobre práctica de pruebas.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2018, 30 de agosto). Sentencia STP11153-2018 (Rad. 100173). M. P. Fernando Alberto Castro Caballero.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2018, abril). Boletín jurisprudencial Sala de Casación Penal. Recopilación de decisiones sobre tutela contra providencias judiciales.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2018). Sentencia ATP-241-2018. Sala de Decisión de Tutelas, asuntos penitenciarios y beneficios.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017–2018). Providencias sobre motivación judicial en tutelas (varios fallos, M. P. Fernando A. Castro Caballero).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017). Selección de sentencias de tutela (T-94462, T-95845, T-95462, entre otras). Compilaciones doctrinales sobre procedencia de tutela contra providencias judiciales

Problema jurídico: (..) ¿Puede existir pluralidad de víctimas y perjudicados en el proceso penal y puede concurrir la Contraloría General de la República con la entidad pública perjudicada en los procesos seguidos contra la administración pública?

(..) el artículo 267 de la Carta establece que la finalidad constitucional de la Contraloría es la de realizar el control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, (..) incluso promover procesos penales (artículo 268, numeral 8, CP). Sin embargo, si bien la Contraloría tiene un interés en la recuperación del patrimonio público, ese interés no es excluyente ni exclusivo, sino principal, y puede concurrir con el interés que tiene la entidad perjudicada en la recuperación del patrimonio perdido, habida cuenta

de que las entidades son las responsables directas de la gestión fiscal y, por ende, también tienen interés en la reparación pecuniaria. (..) el desplazamiento o exclusión por la Contraloría, de la entidad pública perjudicada, vulnera sus derechos a acceder a la justicia (artículo 229, CP) y le impide el goce efectivo de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación económica". (..) tratándose de delitos contra la administración pública, (..) es (..) viable y jurídicamente posible la concurrencia de la Contraloría General de la República y la entidad pública directamente perjudicada (..) la primera en defensa de los recursos públicos y la segunda como víctima.

Es una sentencia que le permite al departamento de Córdoba, el derecho de acceso a la administración de justicia, porque se le había negado su intervención especial como víctima en el proceso penal seguido en contra del exgobernador del departamento, reconociendo que los “argumentos empleados por el Magistrado con Función de Control de Garantías”, al negarle a la Gobernación de este Departamento, el que pudiera ser reconocido como víctima, “configuran un defecto material o sustantivo que desconoce los derechos invocados por la parte aquí accionante y en consecuencia, amerita la intervención del Juez Constitucional”.

La Corte Suprema de Justicia, toma la decisión de reconocer a la Contraloría General de la República, para que intervenga en defensa del patrimonio público como órgano de control fiscal, permitiéndole además su intervención como víctima, para que se logre la recuperación del patrimonio público.

Concluye la Corte:

(..) se debe dejar sin efecto y valor jurídico la actuación (..) del proceso penal con radicación 11001-60-001-02-2014-00234-06, (..) contra A J L M, desde el momento en que se negó a la Gobernación del Departamento de Córdoba su reconocimiento como víctima (..) permitiéndole a la Gobernación de Córdoba, a través de su apoderado judicial, intervenir en la audiencia de control

de legalidad, en calidad de víctima (..) se ordenará al Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá (..) que en el término improrrogable de cinco (5) días, (..): (i) convoque a audiencia a las partes e intervinientes (..) incluyendo al apoderado judicial de la Gobernación (..) para que actúe en calidad de víctima, (ii) rehaga la diligencia de verificación de la legalidad de la aplicación del principio de oportunidad, garantizando a los sujetos procesales que efectúen la controversia (..) de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 327 de la Ley 906 de 2004 y, (iii) una vez superado dicho trámite, adopte la decisión que corresponda».

Esta Sentencia, es un ejemplo de que las altas Cortes todavía son instituciones imparciales e independientes, logrando de alguna forma garantizar sus actuaciones judiciales, a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad, que debería ser la bandera de todos los funcionarios públicos.

1.10 Marco conceptual

El **marco conceptual** se desarrolla con el fin de precisar las categorías centrales del estudio, definiendo los términos técnicos y jurídicos que orientan la comprensión del fenómeno analizado. Este apartado facilita que el lector identifique con claridad las dimensiones sobre las cuales se centra la investigación y establece los límites de su alcance.

Función autónoma del poder público. La Contraloría General de la República, de acuerdo con los artículos 113 y 119 de la CP, ejerce la función de control fiscal, que es parte de la función general de control, que desarrollan los órganos autónomos e independientes y que, “de conformidad con el desarrollo de la clásica teoría de la separación de funciones, viene a complementar las actividades legislativa, ejecutiva y judicial del poder público”. (Moreno M Franklin. 2012. p. 13).

Función pública. Este concepto, tiene, dentro de la CP de 1991, tres grandes significados:

1) como función particular del poder público (Arts. 113 y 130, concepto funcional); 2) como conjunto de actividades desarrolladas por los servidores públicos (Arts. 122, 124 y 209, concepto material); y 3) como conjunto de servidores públicos que prestan sus servicios a la administración pública (Arts. 6, 125 y 128, concepto orgánico).

En el caso del control fiscal, es función pública porque es una actividad especial del poder público. (Moreno M Franklin. 2012. p. 15).

Separación de funciones en la CP de 1991. Artículo 113. El poder público se compone de tres ramas y de otros órganos, autónomos e independientes.

Naturaleza y características del control fiscal. Dentro de la categoría de órganos autónomos la CP, estableció la Contraloría General de la República como el ente encargado del control fiscal en Colombia. Al respecto, expresa el Art. 117: Art. 117. “El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control”. Es así que la actividad desarrollada por la Contraloría General de la República goza de una especial naturaleza: “control fiscal como función pública particular, de finalidad resarcitoria, que se desarrolla de manera autónoma por un órgano especializado”. (Moreno M Franklin. 2012. p. 23).

Características del control fiscal. El control fiscal en Colombia, a partir de la CP de 1991, goza de dos características esenciales: es posterior y es selectivo

A continuación, se desarrolla el segundo capítulo que versa sobre el análisis a los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia.

1.11 Diseño Metodológico

Se empleó una **metodología mixta**, orientada no solo a comprender el fenómeno estudiado, sino también a analizar los **mecanismos, canales de denuncia y la participación ciudadana en**

el control fiscal en la Contraloría General del Cauca, a partir del Decreto 403 de 2020 y de la normatividad vigente, la investigación se desarrolló con un **enfoque cualitativo** y desde un **proceso inductivo**, que permitió pasar del análisis de aspectos particulares a conclusiones de carácter general.

Para ello, se utilizaron diversas **técnicas de recolección de información**, entre las que destacan el **análisis documental** de fuentes normativas, institucionales y académicas, así como la aplicación de **fuentes primarias**, específicamente una encuesta dirigida a actores ciudadanos vinculados al control social. En este marco, se diseñaron dos instrumentos metodológicos estructurados con base en un conjunto de variables, cada una operacionalizada en preguntas de campo y categorías de análisis, lo que permitió organizar e interpretar de manera sistemática la información obtenida.

El problema central que aborda esta investigación consiste, en primer lugar, en examinar la normatividad vigente antes de la expedición del Decreto 403 de 2020, cuya reciente implementación incorporó criterios relevantes para el fortalecimiento de la gestión y el control fiscal en Colombia. En segundo lugar, se propone analizar los aportes de la Constitución de 1991, que confirió a la Contraloría General de la República funciones específicas en materia de vigilancia y control sobre el uso de los recursos públicos por parte de distintas entidades.

De manera complementaria, esta investigación examinará disposiciones como la Ley 610 de 2000, el Decreto 267 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y el Acto Legislativo 04 de 2011, las cuales regulan aspectos fundamentales de la gestión fiscal en los entes territoriales. Estas normas incluyen mecanismos para la prevención de la corrupción, la determinación de la responsabilidad fiscal y el procedimiento aplicable en los procesos de control fiscal. Su análisis resulta especialmente

pertinente en el marco de este estudio, enfocado en el departamento del Cauca durante el periodo 2021-2022.

El trabajo investigativo, está delimitado al departamento del Cauca. Se hace una labor investigativa de los años 2021 y 2022. Se tendrá como sede de la investigación la ciudad de Popayán, teniendo como soportes los reportes conocidos durante los años 2021-2022, en la Contraloría departamental.

Transparencia: se da el aval de que las actividades financieras y los presupuestos destinados para el departamento del Cauca, durante este periodo, han sido transparentes y accesibles para el público en general, con el objetivo de promover la confianza de los ciudadanos en relación con la destinación y en la gestión de los recursos públicos.

Prevención de la corrupción: es fundamental ya por medio de la búsqueda de antecedentes y como se utilizan los recursos, el control fiscal, soportado en el método historiográfico ayuda a prevenir y detectar posibles casos de corrupción para que sea posible a futuro tomar medidas adecuadas para abordarlos.

Eficiencia en el uso de los recursos: en este aspecto es fundamental que el control fiscal sea capaz de evaluar cómo se utilizaron los recursos públicos y si estos se destinaron de manera eficiente para satisfacer las problemáticas más representativas de la población del departamento del Cauca. De esta manera, se espera que se pueda llevar a mejoras en la gestión de fondos y ahorros significativos a futuro.

Para desarrollar el segundo apartado, se hace necesario el uso del análisis documental, porque brindará una explicación detallada de criterios como: la identificación de fuentes documentales con lo cual podemos identificar y recopilar todas las fuentes y documentos que son relevantes y estén relacionadas con el Decreto 403 de 2020 y su impacto en el control fiscal en el

departamento del Cauca constituyen el eje central de este estudio. A partir del análisis documental, se examinarán normas, reglamentos, informes, decisiones judiciales, comunicaciones oficiales y datos estadísticos, con el propósito de construir una base sólida que permita comprender el contexto y los mecanismos asociados a la eficacia del control fiscal. Para garantizar coherencia con el cuerpo del trabajo, los documentos recopilados deben ser organizados y clasificados de manera sistemática, de modo que se facilite la identificación de patrones, relaciones y tendencias en la información, así como de los aspectos más relevantes en el periodo analizado.

En concordancia con el enfoque metodológico, resulta fundamental determinar qué mecanismos de control fiscal fueron aplicados en el Cauca durante el periodo de estudio, conforme a lo establecido en el Decreto 403 de 2020. Dicho análisis incluye procedimientos de auditoría, funciones de los órganos de control, plazos para la rendición de cuentas y sanciones derivadas de irregularidades.

Finalmente, con el fin de alcanzar los objetivos planteados, se priorizará la evaluación del impacto y la efectividad de estos mecanismos, contrastando los resultados observados con los objetivos definidos en los documentos oficiales. Este ejercicio permitirá establecer si se han alcanzado los beneficios previstos o si, por el contrario, es necesario introducir ajustes y mejoras al modelo de control fiscal vigente.

Para el tercer objetivo, “Proponer acciones legales que permitan a una mayor efectividad en la recuperación de los recursos en beneficios de la comunidad”, se hará uso de los métodos mencionados y las técnicas de investigación, en la medida que permiten identificar y evaluar el ejercicio de las Contralorías territoriales en el ejercicio del control fiscal a través de acciones evidenciadas en los planes de mejoramiento o ejercicios de auditoría

Capítulo II Análisis de los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020.

Este capítulo, tiene como finalidad conocer un poco sobre la historia del control fiscal en Colombia, sus orígenes, la reglamentación dada en sus inicios, sus funciones y el manejo dado desde sus orígenes hasta la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020.

2.1 Un poco de historia del Control fiscal desde sus comienzos

Hacia el siglo XVI, en Colombia se formó la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá. Su objetivo era mejorar la administración y controlar los territorios. La función básica consistía en unificar las rentas y derechos de la Corona, hacer juicios a empleados que desempeñaban funciones fiscales y asegurar el flujo normal de los recaudos para la Corona.

En 1604 se crearon los Tribunales de Cuentas que eran algo así como las Contralorías Regionales en los Virreinos, Capitanías y Presidencias. Terminando ya el siglo XVII aparecen las Oficinas de Contabilidad las cuales a través de la Corte de Cuentas consolidan el control fiscal en el mundo.

Después de la Batalla de Boyacá, en Angostura se expide la Ley Fundamental que crea la República de Colombia y con ello se replantea el enfoque del control fiscal. De esta manera se dicta en octubre 23 de 1819 la Ley Principal contra los Empleados de Hacienda”, que en su artículo primero decía: “El empleado de Hacienda Nacional a quien se le justificare sumariamente fraude o malversación 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”.

Es así, que los orígenes del control fiscal en Colombia se han dado desde antes de la República, es decir, desde la época colonial, (1604) cuando surge el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, por iniciativa del Rey Felipe III, iniciando así, una para lo cual se hizo necesario

llevar una nascente contabilidad, acorde a las condiciones demográficas. (García R. Diana. Cruz L José R, 2021).

En cuanto al manejo y control del presupuesto, este fue asignado al Tribunal Mayor de Cuentas, quien revisaba la contabilidad del gasto público, y, la Dirección y Superintendencia General de Hacienda, tenía funciones de contraloría. Los principios por ellos determinados fueron retomados en la Constitución de Cúcuta de 1821, que le da vida a la Gran Colombia.

La ley 51 de 1821, creó la Contaduría General de la Hacienda, y tenía la capacidad de pedir cuentas a los administradores de los caudales públicos, y tenía jurisdicción coactiva para recaudar los montos que los administradores no justificaran adecuadamente.

Luego, la Ley 197 de 1824 suprimió esta entidad y creó la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales, donde llama la atención la misión de reunir la normatividad referente al manejo de la Hacienda Pública, además de unificar la manera de llevar los libros de cuentas y el fenecimiento de las cuentas. En este momento, también se crean las contralorías departamentales, las cuales deben remitir los primeros días del mes de octubre la relación de las cuentas glosadas, sentenciadas y fenecidas, así como los resultados de cada juicio a la Dirección General. Además, se les asignó la competencia para ejecutar por jurisdicción coactiva las cuentas fenecidas. (Valencia-T Diana C 2023).

En 1866, se emite la ley 68, creando la Corte de Cuentas, sustituyendo la Oficina General de Cuentas, y se dan atribuciones para crear las Contadurías Regionales de Hacienda, facilitando la descentralización del gasto y su control.

El código fiscal promulgado mediante la Ley 110 de 1912, reglamentó la organización de la Corte de Cuentas, la cual estaba compuesta por diez magistrados elegidos por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.¹⁴ Luego, la Ley 36 de 1918 reformó la Corte de

Cuentas y elevó a trece el número de los magistrados, de los cuales seis eran nombrados por la Cámara de Representantes y siete por el Senado de la República. (Valencia-T Diana C 2023).

En 1922, con la crisis bancaria, el presidente de la República contrata una misión de expertos extranjeros, liderados por Edwin Walter Kemmerer, para organizar la Hacienda Pública, el sistema monetario, la reorganización del Estado, la administración de ingresos y aduanas, etc. Crean normas para el sector financiero y diseñan organismos de control y vigilancia del sector.

En 1923, la ley 42, crea el Departamento de Contraloría como ente autónomo e independiente que busca el control técnico sin influencia política y señala la “reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría” atribuyéndole a este departamento facultades especiales, como revisar y contar los elementos de propiedad estatal.

A raíz de esta ley, se dieron varios cuestionamientos constitucionales, sobre su viabilidad en el ordenamiento jurídico, debido a que la Constitución de 1886 no contemplaba la función específica del control y tampoco la existencia de órganos autónomos localizados por fuera de las ramas del poder, pues la Corte de Cuentas que existía en el momento, era parte del poder judicial (Ley 19 de 1912).

En sentencia del 9 de agosto de 1924, la Corte Suprema de Justicia, declaró la exequibilidad de la Ley 42 de 1923 considerándola que se ajustaba a la Constitución, con base en las diferencias de funciones que existen entre quien administra la cosa pública y la función de fiscalización que tenía la Contraloría. Enfatiza así, la importancia de mantener la independencia entre quien ejerce la vigilancia fiscal y los sujetos objeto de fiscalización.

En 1930 cuando la misión Kemmerer volvió al país, hubo críticas a las modificaciones realizadas, (contenidas en la Ley 109 de 1923) al determinar la forma de elección del Contralor

General a cargo de solo la Cámara de Representantes, por el periodo de dos años y la exclusión del control fiscal sobre los gastos del Congreso (Valencia-T Diana C 2023).

En 1945 mediante acto legislativo No.1, se le dio a la Contraloría el carácter de auditoría contable con función fiscalizadora sobre el manejo del tesoro público.

En 1958 se reglamentó la Oficina Nacional de Contadores y se introduce la figura fiscal de contador, para examinar cuentas del presupuesto y revisar los contratos que firmará el ejecutivo.

En 1975, el presidente López Michelsen dictó la ley 20 de 1975 que extiende el control fiscal de la Contraloría a los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, implanta la carrera administrativa y crea la Escuela de Capacitación para Empleados Públicos. Al crear esta ley, que modificó y adicionó normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal, y prácticamente fue la que dio origen a los controles previo, perceptivo y posterior (control numérico legal) y que facultaba a la Contraloría General de la República, para fiscalizar la gestión fiscal de la administración pública, como también la de los particulares que manejan los bienes y recursos públicos, entre los que se cuenta el presupuesto nacional; la refrendación de los contratos de la deuda pública y el involucramiento en relación a la repercusión “del control a empresas industriales y comerciales del Estado, economía mixta, entidades de crédito, compañías de seguro, almacenes generales de depósito y entidades financieras públicas”. (García R Diana Y. Cruz L José R. 2021, pág. 6)).

Al respecto, la Corte constitucional en la Sentencia C-716 de 2002. ha señalado que:

“El control fiscal previo, ejercido desde entonces por el Departamento de Contraloría -que en 1945 recibió estatus constitucional al ser incorporado como Contraloría General de la República a la Carta Política-, seguiría implementándose (..) hasta recibir plena consagración en la Ley 20 de

1975, (...) con el fin de moralizar la Administración Pública. La consolidación del control previo y preceptivo, unido a un control posterior de carácter restringido, constituiría una de las reformas más importantes al esquema de control fiscal en Colombia, pues aumentaría la facultad del organismo para fiscalizar a entes públicos y privados garantizando la correcta ejecución de los gastos del tesoro Nacional”

Mediante Decreto – Ley 222 de 1983, se mantiene el control posterior en la contratación administrativa, dando así un auge mayor al control; asunto que queda consolidado en la reforma constitucional de 1991.

Las reformas al control del Estado en la Constitución de 1886, contribuyó a la existencia de un Estado mucho más intervencionista, por tanto, la Administración pública, adoptó una nueva visión, más social, que exigía el desarrollo de políticas públicas afirmativas, para el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, dando paso al Estado Social de Derecho en Colombia. La reforma constitucional realizada en 1945 fue fundamental para dotar de mayores herramientas a la administración pública, y en materia de control fiscal, esta reforma fue relevante, porque otorgó a la Contraloría, la categoría de órgano constitucional, estableciendo, además, la obligatoriedad del control fiscal sobre todos los funcionarios que administren dinero público.

“... el Departamento de Contraloría pasó a denominarse Contraloría General de la República. El título XX de la Constitución de 1886 incluyó a la Contraloría en la estructura del Estado, sin indicar su pertenencia a alguna rama del poder público. (Valencia-T Diana C 2023, pág. 54).

A partir de la reforma constitucional de 1945, se incrementó el poder decisorio del ejecutivo nacional sobre el presupuesto, al crearse la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, mediante el Decreto 164 de 1950 y, posteriormente, con la creación del Departamento Nacional de

Planeación (DNP) en 1964, la Reforma Constitucional de 1968 incrementó los poderes a la rama ejecutiva nacional, para la intervención económica; se le otorgan facultades que permitían “declarar la emergencia económica y social, dictar decretos con fuerza de ley, nombrar y remover libremente a los directores y gerentes de establecimientos públicos nacionales, incluidos los rectores de las universidades públicas, y disponer de la iniciativa exclusiva para la formulación de políticas relacionadas con la planeación y el gasto público, así como intervenir sin sujeción a la ley ordinaria en el banco de emisión y en las actividades de intermediación financiera”. (Valencia-T Diana C 2023, pág. 56).

En el año 1975, con la llegada de Alfonso López Michelsen, da lugar a una nueva etapa en la historia de la Contraloría General de la República: Se crea la Ley 20 de 1975

“por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones”. Esta ley fue fundamental para aclarar conceptos y metodologías en el desarrollo de las actividades de control. Y con el Decreto 925 de 197645, se definieron las diferentes modalidades de control fiscal, definiendo el control previo y perceptivo.

2.2 Control fiscal después de la Constitución de 1991.

Con la Constitución de 1991, la Contraloría General de la República (CGR) y el control externo e interno de la administración pública tuvieron reformas radicales que cambiaron completamente la forma de realizar el control del Estado, buscando su fortalecimiento y mayor equilibrio entre los poderes dentro de la estructura estatal.

La Constitución política de 1991, estableció en su artículo 267, que el control fiscal es una función pública que tiene por objetivo vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen recursos de la nación. Se agregó que dicho control se ejercerá en forma

posterior y selectiva, para generar mejores condiciones para que la Contraloría pudiera cumplir con su misión de garantizar el buen uso de los recursos públicos, enfrentando la corrupción y evitando la asignación caprichosa de los mismos, concepto que significó un cambio fundamental, haciendo la comparación con el control fiscal que la Contraloría General de la República (CGR) ejerció, desde su creación en 1923, que se había caracterizado por ser “exhaustivo y universal” (Nova Germán E, s.f).mantenido por muchas décadas.

Fue así, que las modificaciones establecidas en la Constitución Política, produjo varios cambios institucionales, buscando darle a la Contraloría, una entidad de carácter técnico, estableciendo por ejemplo, que la elección del Contralor fuera llevado a cabo por el Congreso en pleno, de terna integrada por candidatos presentados por las altas cortes, prohibiendo, además, su reelección para el período inmediato, dado a que esta entidad, no tendría oficina permanente en las entidades vigiladas, obligando entonces, a que las entidades públicas tuvieran una oficina de control interno. Además de creó la Auditoría General de la República para vigilar a las contralorías y la Contaduría General de la Nación, separando a la Contraloría de la elaboración de los estados contables, etc.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, particularmente en su artículo 267, se redefinió la función de la gestión fiscal en Colombia. Antes de esta reforma, el modelo se centraba en un control numérico y legal, al que posteriormente se le añadió un control previo, es decir, una revisión anticipada de las actuaciones administrativas y del uso de los recursos antes de su ejecución. Sin embargo, dicho esquema fue cuestionado por su limitada efectividad, lo que llevó a su eliminación y a la adopción de un modelo de control posterior y selectivo, en el que las contralorías evalúan la gestión y los resultados de manera retrospectiva sobre una muestra representativa de operaciones (López, 2021).

Es importante diferenciar este control previo del control preventivo, actualmente ejercido por las oficinas de control interno de las entidades públicas. Mientras el primero implicaba una autorización o revisión obligatoria antes de ejecutar el gasto, el segundo se orienta a identificar riesgos, emitir recomendaciones y fortalecer procesos administrativos sin sustituir ni condicionar las decisiones de gestión. En otras palabras, el control preventivo busca anticipar posibles fallas o irregularidades mediante la asesoría y el acompañamiento, mientras que el control posterior y **selectivo** corresponde al examen independiente que ejercen los organismos de control fiscal sobre lo ya ejecutado.

“uno de los componentes del Sistema de Control Interno, del nivel directivo, encargada de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la Alta Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”.

Es una dependencia que hace parte de la estructura formal de cada organismo o entidad, dentro del nivel directivo, con funciones específicas de asesoría y evaluación de los controles establecidos en cada entidad.

El control fiscal, reglamentado con la Ley 42 de 1993, establecía procedimiento para el sistema de control fiscal territorial y de responsabilidad fiscal, comprendiendo preceptos que regulaban principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; y de los organismos que lo ejercerían tanto a nivel nacional como departamental y municipal. Esta ley, delimitó el ejercicio del control fiscal a un momento posterior a la administración de los recursos, bajo un criterio selectivo y con un espectro amplio, esto es, “que no se reduce a lo contable o numérico, sino que abarca la gestión y los resultados, introduciendo análisis en principios jurídico-políticos,

tales como la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”. Sentencia C-716 de 2002

Desde que se expidió la Constitución de 1991, el tema del control interno ha tenido un permanente desarrollo normativo, dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo; los artículos 209 y 269, constituyen el punto de partida para el desarrollo normativo en materia de control interno, dotan a la Administración Pública de una norma fundamental en relación con los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa. Es entonces entendible que el Control Interno en las Entidades del Estado, tiene su origen en la Constitución de 1991, cuando en la Asamblea Nacional constituyente, se presentaron propuestas desde distintos grupos sociales, para el cambio del sistema de control existente y adaptarlo a la nueva concepción de la Nación dentro de un Estado Social de Derecho. Se crearon una serie de controles y sus respectivas instancias; el artículo 1º de la Constitución creó el más importante de los controles: “el control social”.

Teóricos como Moreno M. Franklin (2012), comparte esta versión: “El control fiscal en Colombia, a partir de la CP de 1991, goza de dos características esenciales: es posterior y es selectivo” (pág. 33)

Al respecto de estas dos características este autor recuerda que “el control fiscal representa una nueva concepción de Estado que pone fin a la omnipotencia del ejecutivo y da paso a un poder público basado en los controles recíprocos y en el respeto al ciudadano” (pág. 83).

Por lo tanto, se debe entender que la Constitución Política concibe el poder público como uno solo e indivisible (artículo 3), que se ejerce a través de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial (artículo 113) y que, dada la cantidad de funciones públicas a atender, existen otras organizaciones encargadas de funciones disímiles a las funciones clásicas, y de otros órganos constitucionales,

autónomos e independientes, a quienes también se les asignaron otras funciones públicas (artículos 117 y 120).

Así que, por virtud del principio de separación funcional entre órganos del Estado, opera un criterio de distribución de competencias, según la cual, cuando una materia ha sido asignada taxativa y exclusivamente a una autoridad, por especialidad, debiera ser el órgano de cierre en la misma. En otras palabras, si el constituyente originario no estableció una competencia privativa en cabeza de la Rama Judicial, para controlar los actos administrativos que deciden sobre la responsabilidad fiscal, nada se opone a que los actos proferidos por el órgano al que le fue asignada dicha función tengan la firmeza suficiente para finiquitar la función pública en cuestión. Por tanto, la asignación de funciones jurisdiccionales a los órganos de control fiscal es una de las soluciones viables para el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

2.3 Control fiscal en Colombia y su evolución después de la Constitución política de 1991.

Es necesario entender que el Control Fiscal, es un tema de gran importancia en todos los Estados, porque involucra análisis y evaluación de la actividad estatal, como un sistema, siendo la finalidad el poder fortalecer la capacidad estatal para ejercer eficazmente su función de gobernar, manteniendo la transparencia y la eficiencia en el manejo de recursos del sector público y determinando así, la responsabilidad por la comisión de irregularidades en los casos en que se logre demostrar una “inapropiada ejecución por parte de las entidades o instituciones encargadas de manejar recursos públicos”. Correa Y. Freddyur T. (2015, pág. 7)).

Es importante establecer entonces, que su sustento constitucional, está dada en la Constitución de 1991, al ser Colombia, un Estado Social de Derecho, al tener un carácter de soporte

jurídico, en aras de ser un garante de ciertos valores que permiten una serie de las condiciones dignas de vida dentro de una determinada comunidad.

Dentro del ámbito constitucional actual, el control fiscal se ajusta dentro de un contexto estructural, como un engranaje de operaciones y procesos en aras del desarrollo administrativo general, incluidos los particulares (administración dineros o bienes públicos). Este control fiscal, lo ejerce: a nivel nacional, el Contralor General de la República; en los departamentos, el Contralor del Departamento; en los distritos, el Contralor del Distrito Capital o Especiales en los municipios, el Contralor del Municipio, respectivamente, siendo organismos especializados institucionalmente que representan una unidad de gestión y atribuciones dadas en el ordenamiento jurídico vigente; sin embargo, en el plano estructural los niveles administrativos del Estado en los cuales se desenvuelven constituyen linderos competenciales que los facultan para ser las máximas instituciones de control fiscal en las respectivas Entidades Territoriales que ejercen sus competencias en “forma horizontal”. (Bulow Érico. (2001).

También se hace necesario, tener en cuenta que el Control Fiscal, como función del Estado, se encuentra en todas las entidades de Derecho Público, que ejercen sus actividades atendiendo a su naturaleza propia, dando lugar a un Control Fiscal Interno, de carácter administrativo, buscando cumplir la función de asistir en el desarrollo de la Administración como función ejecutiva.

De la misma forma, existe un control Externo, que se da en la existencia de Instituciones o entidades constituidas, y que deben tener en cuenta todos responsables que manejen el Patrimonio Público. Es una figura de control de responsabilidad, encargada de vigilar y reportar desvíos y transgresiones de los bienes del Estado.

Por otro lado, se debe tener claro, que la Contraloría es el órgano externo, independiente, autónomo administrativamente y dentro del contexto presupuestal encargado del control fiscal de

servidores públicos o particulares, quienes administren recursos públicos cuya investigación debe ser de Carácter posterior para no inmiscuirse en la correcta función de las entidades.

La responsabilidad fiscal surge como consecuencia del ejercicio del control fiscal, en el cual la Contraloría investiga y determina la existencia de un detrimento culposo o doloso en el manejo de los recursos públicos, con el fin de garantizar el resarcimiento del daño patrimonial al Estado. Este control, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), ha experimentado múltiples transformaciones desde la promulgación de la Constitución de 1991, en respuesta a la evolución de la contratación estatal, los cambios sociales y políticos, y la adaptación del derecho procesal en el ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante, el control fiscal territorial ha enfrentado diversas amenazas a lo largo de este proceso. Entre ellas, la intención de eliminar las contralorías territoriales a través de proyectos de reforma constitucional, la implementación de sistemas de medición y certificación de su desempeño, así como la intervención directa de la CGR en sus funciones, lo que ha suscitado tensiones sobre su autonomía. A esto se suma la expedición del Decreto 403 de 2020, que en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo cambios significativos en el modelo de control fiscal, pero cuyos artículos centrales también han sido objeto de derogatorias y ajustes, lo que refleja la inestabilidad normativa del sistema.

En este contexto, se hace necesario analizar estas transformaciones y tensiones, pues permiten comprender no solo la finalidad del control fiscal la protección del erario y la salvaguarda de los recursos públicos, sino también los retos que enfrenta su ejercicio, especialmente en el ámbito territorial.

2021. Resolución Reglamentaria 096 de 2021 Contraloría General de la República.

El objetivo general de esta investigación, orientado a evaluar el control fiscal y los mecanismos implementados a partir del **Decreto 403 de 2020** en el departamento del Cauca para fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal territorial (2021-2022), se articula con lo dispuesto en la **Resolución 096 de 2021** de la Contraloría General de la República. Esta resolución, al actualizar la sectorización de los sujetos de control y asignar competencias a las contralorías delegadas sectoriales, contribuye a ordenar y optimizar la vigilancia de los recursos públicos. En este sentido, la medida no solo busca un control fiscal más eficiente, sino que también crea condiciones que favorecen la transparencia y la participación ciudadana, aspectos esenciales para el propósito de la investigación en el contexto del Cauca.

2021. Resolución Reglamentaria 097 de 2021 Contraloría General de la República.

Establece que la Contraloría delegada para el Sector Infraestructura, ejercerá la vigilancia y el control posterior excepcional, de conformidad con lo prescrito en el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012.

2022. Resolución Reglamentaria 056 de 2022 Contraloría General de la República.

Desarrolla los términos en los que se ejercerán las facultades previstas en el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, para la desestimación de la personalidad jurídica y/o levantar el velo corporativo de las personas jurídicas vinculadas en los procesos de responsabilidad fiscal que adelante la Contraloría General de la República.

2024. Resolución Reglamentaria 128 de 2024 Contraloría General de la República.

Actualiza la sectorización de los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, y asignar la competencia a las Contralorías delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal respecto a las entidades y a los particulares que manejan fondos o bienes públicos. Carrero Carrillo Margarita (2023).

Decreto 403 de 2020

Una de las finalidades propuestas a lo largo de este capítulo, después de analizar los antecedentes del desarrollo legal en lo referente al control fiscal implementado en Colombia antes de la entrada en vigor del Decreto 403 de 2020, es conocer con mayor claridad el objetivo del decreto, y entender Cómo ha incidido en la efectividad del control fiscal, la promoción de mecanismos, canales de denuncia, y el fomento de la participación ciudadana en la Contraloría General del Cauca entre 2021 y 2022 .

Desarrollar las disposiciones contenidas en los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, en especial, las siguientes materias:

- i) Principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo,
- ii) El control concomitante y preventivo.
- iii) El seguimiento permanente al recurso público.
- iv) La aplicación del control de resultados, el control de gestión y el control financiero, v) el acceso a la información.
- v) Las facultades sancionatorias y de policía judicial,
- vi) Las competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales,
- vii) La función de certificación de la Auditoría General de la República,
- viii) La intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales,

ix) La prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y

x) El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal.

Se puede observar que con la entrada en vigor del decreto 403 de 2020, se concede mayor competencia a la Contraloría General de la República, pero al mismo tiempo, se restringe la competencia de las contralorías territoriales, además de que unifica el régimen aplicable respecto al trámite de la acción fiscal, en el marco de la administración de los recursos.

Si bien el Decreto Ley 403 de 2020 representó un avance significativo en el fortalecimiento del control fiscal en Colombia, al reglamentar el Acto Legislativo 04 de 2019 y dotar a la Contraloría de nuevas herramientas de vigilancia.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-140 de 2020, declaró inexecutable varias disposiciones del Decreto por considerar que el Presidente de la República había excedido las facultades extraordinarias conferidas en el Acto Legislativo 04 de 2019. En particular, se declararon inexecutable los artículos 45 a 52, referentes a disposiciones sobre el sistema de carrera especial de la Contraloría y el Título VIII, artículos 124 a 148, que regulaban el régimen sancionatorio y disciplinario de los servidores de la Contraloría.

Con esta decisión, la Corte reafirmó que, si bien el legislador extraordinario tenía la potestad de expedir normas para la implementación del Acto Legislativo 04 de 2019, no podía modificar de manera estructural aspectos propios de la carrera administrativa ni establecer regímenes sancionatorios autónomos, pues estas materias son de reserva de ley estatutaria o deben ser tramitadas mediante el procedimiento legislativo ordinario en el Congreso.

“por regular materias ajenas a las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República por el párrafo transitorio del artículo 268 del Acto Legislativo 04 del 2019”

advirtiendo que:” ninguno de los artículos acusados regulaba las materias señaladas en la reforma a la Constitución, ni desarrollaban las reformas que el acto legislativo introdujo”

Es decir que “el título XIII no guarda conexidad alguna con el objeto de la norma habitante y, en esa medida, consideró que, al expedirlo, el presidente incurrió en una extralimitación en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, por lo cual declaró su inexecutable. (Corte Constitucional, Sentencia C-090 de 2022)

2.4. Cambios propuestos

El Decreto 403/20, busca la celeridad en las investigaciones y procesos, otorgándole a la Contraloría General de la República, mayor campo de acción no solo frente a los sujetos de investigación, sino a los tiempos en que puede actuar, haciéndolo de forma preventiva para evitar un daño fiscal. Se resaltan los siguientes cambios: Implementación del control fiscal concomitante y preventivo, por ser un medio de control excepcional, no vinculante, y no implica coadministración. Garantiza la defensa y protección del patrimonio público.

“El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público”. Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019: párrafo segundo del artículo 267.

Definido en el Decreto 403 de 2020, como de:

“carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza

pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes” (art. 54)

Según el artículo 89 Señala que la Contraloría General de la República (así como los órganos de control fiscal) tiene acceso sin restricciones a los sistemas de información o bases de datos de entidades públicas y privadas que administren recursos o ejerzan funciones públicas, la información solo puede utilizarse con fines de vigilancia y control fiscal.

“La Contraloría General de la República tendrá acceso a los sistemas de información o bases de datos de las entidades públicas y de las entidades privadas que dispongan o administren recursos y/o ejerzan funciones públicas. La información solo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la vigilancia y control fiscal.

Esta facultad es aplicable a todos los órganos de control fiscal exclusivamente frente a sus sujetos u objetos de vigilancia y control fiscal.”

En cuanto al objeto de la responsabilidad fiscal (modificación de la conducta que se investiga), tiene como objeto de investigación, la conducta gravemente culposa, es decir que la culpa leve no es causal de investigación:

Artículo 124: “la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos”

Le otorga a las contralorías territoriales y a la Contraloría General de la República, mayor intervención en cuestión de gestión fiscal, es decir, que tiene un margen mucho más amplio en cuanto al ejercicio del control fiscal, en cuanto, los entes determinados constitucional y legalmente en lo referente al manejo de los recursos públicos. Esta mayor intervención en cuestión fiscal,

genera mayor beneficio a la población, en tanto que se hace posible la efectividad en la vigilancia de la administración del patrimonio estatal. Se les asignan a las contralorías, competencias constitucionales para ejercer funciones propias de la policía judicial que se requieran tanto en ejercicio de la vigilancia, como del control fiscal en todas sus modalidades.

Acompañamiento de la Contraloría general de la república, a los entes territoriales en cuanto a la destinación de los recursos a ciertos proyectos. Es decir, podría determinar si la inversión es factible o por el contrario, no genera ninguna rentabilidad y causa daños en el patrimonio público, ya que “podrá advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño” Atehortúa (2020).

Así mismo, en cuanto a la “ampliación de términos del grado de la conducta”, se amplía para enviar el fallo, “sin o con responsabilidad fiscal”, pero lo hace contra un responsable que podrá ser representado ya sea por apoderado de oficio o un auto de archivo, al superior jerárquico, a los ocho (8) días siguientes a su notificación. El término de decisión, se amplía a dos (2) meses para decidir, so pena de quedar en firme la decisión objeto de consulta.

Respecto al “derecho de defensa del implicado”, puede presentar su versión libre y espontánea, haciendo uso de los diferentes medios tecnológicos, evitando así, asistir presencialmente. En la “ampliación de términos en segunda instancia”, se amplían: Para proferir la decisión se amplía a seis (6) días hábiles y en práctica de pruebas, a treinta (30) días hábiles.

No obstante, cabe resaltar que las Contralorías Departamentales pueden prestar asesoría a los entes territoriales sujetos de control como departamentos, municipios y distritos, sin coadministrar, además de que se le otorga una función de policía judicial, como ente autónomo e independiente.

2.5. Cambios esperados

Un gran cambio fue la elección y requisitos del Contralor General de la República y de los contralores territoriales, La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano. De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, el Contralor General es elegido por el Congreso de la República en pleno (Senado y Cámara de Representantes), para un período de cuatro años, que no coincide con el del presidente de la República, con el fin de preservar su autonomía.

El **Acto Legislativo 04 de 2019** introdujo modificaciones relevantes en el proceso de elección, al establecer que los candidatos deben ser seleccionados mediante un concurso público de méritos, organizado con el apoyo de universidades acreditadas de alta calidad, una vez realizada la evaluación de méritos y competencias, se conforma una lista de elegibles, de la cual el Congreso escoge al Contralor General.

“Para ser elegido Contralor General de la República se requiere como mínimo ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años.

Además de los requisitos mínimos, el aspirante a Contralor General de la República deberá acreditar todas las calidades adicionales, logros académicos y laborales que acrediten el mayor mérito para el desempeño del cargo.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, al tenor del artículo [126](#) de la Constitución Política, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos” **Ley 1904, 2018**

Así pues, los contralores territoriales (departamentales, distritales y municipales) son elegidos, según el artículo 272 de la Constitución Política, por las respectivas asambleas departamentales o concejos municipales/distritales, para períodos de cuatro (4) años, al igual que en el nivel nacional, tras la reforma del Acto Legislativo 04 de 2019, su designación se realiza mediante un concurso público de méritos, con acompañamiento de universidades acreditadas. Una vez consolidada la lista de elegibles, la corporación competente procede a la elección.

Otro cambio relevante sería que el control preventivo y concomitante se imponga a todas las contralorías del país, teniendo presente que los casos de pérdida del patrimonio público, desafortunadamente suceden en muchas entidades y entes territoriales que dificultan tener o lograr un resultado eficaz y positivo en cuanto al cuidado y preservación del patrimonio público.

También sería importante que se produzcan mejores resultados en cuanto a facultades, a nivel contralorías territoriales, y no solo sean facultades para la Contraloría General de la República. Es decir, que se logre la regulación de las funciones de las contralorías territoriales y su relación con la Contraloría general de la república. En este punto, sería favorable la modificación de los artículos 3 y 18 del Decreto 403 de 2020, que señalan la prevalencia de la vigilancia y el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Republicas sobre la de las contralorías territoriales, bajo las figuras consagradas en los artículos 18 y 22 de la citada norma.

Sería fundamental que las contralorías a nivel nacional, cuenten con asesoría técnica y especializada para la implementación del decreto, especialmente en temas de tecnología y gestión de datos, lo que sería oportuno y necesario, una mejor capacitación a sus operadores, para en primer

lugar, unificar información, promover el trabajo en equipo y, en segundo lugar, tener mayor enfoque en la prevención del fraude y la detección temprana de prácticas corruptas.

Por último y según propone Segura Luz Dary (2019) en su texto: “El Control Fiscal en Colombia: Análisis de sus retos y problemáticas”, se propone

“un cambio jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional para que se evite la impunidad fiscal y así restablecer el orden jurídico en donde se catalogue a la culpa leve, como el grado de culpabilidad (..) al momento de imponer el fallo con responsabilidad fiscal. Lo anterior se plantea para empezar al desmonte progresivo de las prácticas político – clientelistas, que han sido un factor relevante en la impunidad y que ha conllevado inexorablemente a la no credibilidad en el sector público y su administración proponiendo una posible reforma que podría garantizar la gestión fiscal y por tanto el recaudo efectivo de los recursos públicos.

Que el Decreto Ley 2037 de 2019, que crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), se torne más efectivo, ya que, con su entrada en vigencia a partir del 2020, debe considerarse como un soporte válido y estratégico que debe reforzar la vigilancia y el control fiscal hacia el nuevo modelo de control preventivo y concomitante como instrumento de fortalecimiento del cuidado del recurso público, logrando así, que se superen las distintas dificultades que sustentan o anuncian las alertas que se encuentran en riesgo de no cumplir con su propósito y, en consecuencia, generar un presunto detrimento patrimonial.

Lo anteriormente comentado se sustenta con el Informe de gestión presentado por la Contraloría general de la nación, resultados obtenido para el segundo semestre del año 2021 y el primer semestre de 2022, con corte a mayo 31 del año 2023, que demuestra la importancia del DIARI, en estas gestiones.

En la práctica, las acciones de control preventivo y concomitante se materializan a través de procesos de Seguimiento Permanente e inician a partir de la recepción de alertas tempranas provenientes de la Unidad de Análisis de la DIARI, solicitudes internas del despacho del Contralor y de la Dirección de la DIARI, así como por solicitudes externas provenientes de PQR de la ciudadanía, el Congreso de la República y gestores fiscales o representantes de sujetos de control. (pág. 23)

Se concluye este apartado, diciendo que: el espíritu de la enmienda constitucional, Acto Legislativo 04 de 2019 que se reglamentó a través del Decreto Ley 403 de 2020, fue dotar al Estado colombiano de un control fiscal moderno, ágil y eficaz, y con la capacidad operativa suficiente para actuar con oportunidad, de forma eficiente, logrando el impacto necesario esperado por la sociedad, en materia de recuperación del erario malversado y de prevención de la corrupción, que tanto daño nos ha ocasionado de tal manera que se garantice el resarcimiento del patrimonio público a fin de que esos recursos recuperados sean reinvertido en beneficio de la comunidad que sufrió el detrimento.

Les asiste a los organismos de control fiscal, empezando por la Contraloría General de la República (CGR), las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, trabajar incansablemente en procura de alcanzar las condiciones organizacionales necesarias para este cometido.

Para ello, la intención del Decreto Ley 403 de 2000, es que los organismos adopten medidas institucionales, entre las cuales se destaca la reactivación del Sistema Nacional de Control Fiscal, como instancia transcendental para asegurar la articulación interinstitucional y elevar la eficiencia en el ejercicio de control y vigilancia fiscal en todo el país.

En consecuencia a la expedición del decreto ley 403 de 2000, se implementó la Guía de Auditoría Territorial, instrumento metodológico alineado con los parámetros internacionales dictados por las normas ISSAI, que permite unidad de criterios conceptuales entre todas las contralorías departamentales, distritales y municipales del país, para ejercer un control fiscal que pueda lograr los atributos de calidad y oportunidad que se le otorgaron al sistema de control fiscal con la reforma, de manera que se generen cada vez mejores resultados a fin de recuperar los recursos públicos y sancionar a los responsables de su mala ejecución.

En esta misma línea, la Auditoría General de la República diseñó una nueva guía del proceso auditor. Esta herramienta gerencial y operativa le permite llevar a cabo auditorías financieras y de gestión, de cumplimiento y de desempeño, superando el modelo de las antiguas auditorías regulares, especiales y auditorías exprés. Esta modernización es un paso necesario para alcanzar los objetivos propuestos en la reforma al control fiscal y la articulación entre entidades, siempre con el acompañamiento de la ciudadanía a través de mecanismos de control social y las veedurías ciudadanas, como actores indispensables en la cruzada para derrotar la corrupción en las entidades públicas y los particulares que manejen recursos del Estado.

Capítulo III 2. Descripción y caracterización de los mecanismos, canales de denuncia y la relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal en el departamento del Cauca

3.1 Nivel nacional

En este capítulo, se hace una reflexión general en cuanto a la lucha contra la corrupción y el resarcimiento de malversación de fondos, luego de cinco años de expedirse el Decreto 958 de 2016, contando un poco sobre las formas y mecanismos que se han generado a nivel nacional, para llegar a demostrar o identificar los “problemas de corrupción e intervenirlos en beneficio del control fiscal en el departamento del Cauca”.

Es de resaltar que, en primer lugar, se creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, y múltiples vías con las que cuentan la población y la institucionalidad para acercarse los unos a los otros y fortalecer la gestión de lo público. De esas vías es importante destacar una: la rendición de cuentas que se hace por cada ente territorial a fin de que la comunidad. La rendición de cuentas en cada territorio es una vía y una oportunidad para fortalecer el sistema democrático regional a través del intercambio directo de inquietudes por parte de la ciudadanía e información por parte de sus instituciones.

Es así que, de forma breve, se abordan algunos casos de mayor relevancia dentro del entramado modelo de corrupción que ha hecho carrera en el país desde tiempos inmemorables, de tal manera que es preciso mencionarlo antes de adentrarnos en el tema específico del departamento del Cauca.

Estos casos de corrupción ubicados en sectores como la salud, industria y bienestar social han estado bajo la lupa de distintos organismos de control que han podido arrojar importantes hallazgos fiscales como es el caso del denominado, “Cartel de la hemofilia”, hecho de corrupción de gran importancia donde empresas del departamento de Córdoba, atendían supuestos pacientes de hemofilia. Gracias a la investigación realizada por la Contraloría General de la Nación y citando un detallado reporte periodístico del diario nacional El Tiempo de octubre de 2023), se encontraron hallazgos fiscales por más de \$50.000 millones de pesos, donde centros médicos suministraban medicamentos a pacientes fantasmas, se facturaba tratamientos de equinoterapia y neurodesarrollo para supuestos niños que nunca los necesitaron por valor de \$5.264 millones.

El dinero de estos hechos de corrupción, según informe la investigación adelantada por la Contraloría por más de un año, fueron a parar a manos de cinco instituciones médicas de papel,

creadas para defraudar al departamento de Córdoba y dejar desatendidos a miles de usuarios del servicio de salud. (Boletín de Prensa Contraloría del Cauca 2022-2023)

Fue así, como la Contraloría descubrió que desde el año 2013, en Córdoba, aparecieron 47 pacientes de alto costo, que padecían supuestamente de hemofilia, y que generaban dificultades al no coagularse su sangre, presentando un peligro para su vida al poder morir por hemorragia. De esos supuestos enfermo se tuvo conocimiento cuando una institución prestadora de servicios de salud IPS Unidas por su Bienestar, creada en el 2013, pasó a facturar ese mismo año más de 17óoo millones de pesos, cobro hecho a la gobernación de Córdoba, por los medicamentos “especializados que supuestamente les dio a los pacientes” que al final eran fantasmas, con el único propósito de sustraerse los dineros de la salud.

Un año después los pacientes de Córdoba aumentaron, pasaron de 47 a 81 y por ellos pasaron a cobrar 18.000 millones de pesos, las IPS recetaban medicamentos de alto costo que no estaban en el POS, sin tener en cuenta que los medicamentos debían ser aprobados por el comité técnico y científico de la EPS en la que estaban afiliados los supuestos pacientes, o que fueran autorizados por vía judicial a través de tutela. Como era una red creada con el propósito de sustraerse los dineros de la salud, nunca cumplieron con ese requisito y las facturas llegaron directamente a la Gobernación donde se autorizó el pago de los medicamentos sin verificar si realmente se prestó el servicio.

La situación más grave es que la secretaria de salud del departamento con la anuencia del gobernador avaló el pago, y de esta manera aumentaron el déficit de las cuentas maestras de la salud, privando a las personas que en realidad están enfermas de acceder a los servicios que requieren con suma urgencia para salvar sus vidas o mejorar la calidad.

El 19 de abril de 2016, por denuncia formal, realizada de forma anónima, se identificó esta problemática y la Contraloría inició la investigación.

La Contraloría logró probar que los exámenes de laboratorio con los que la IPS de Córdoba cobraba los medicamentos eran falsos. El representante del laboratorio víctima del plagio, afirmó que “los exámenes fueron realizados en plantillas iguales a la utilizadas en nuestro laboratorio”, con la firma digital del profesional, pero los nombres de los que cobraban los medicamentos, no figuran en las bases de datos. Así mismo, el médico hematólogo, quien supuestamente firmaba todas las solicitudes del tratamiento para los hemofílicos, aseguró que la firma que estaba en los documentos eran falsos.

El informe final de la Contraloría dejó hallazgo con responsabilidad fiscal en contra del Gobernador de la época Lyon Musku por valor de \$50.000 millones de pesos, siendo uno de los casos de mayor relevancia dentro de los entramados de corrupción en la administración pública.

La operación criminal tal como lo determinó la Contraloría General de la República consistió en que posterior al cobro para dichos “medicamentos” el dinero fue redistribuido entre “pacientes” y varios funcionarios públicos del Gobierno Municipal de Córdoba. (Fragozo Sa Deisy L, 2019).

Otro reconocido hecho de corrupción es el “Caso Reficar”, donde la Contraloría General de la República (CGR), inicia investigación por el presunto detrimento patrimonial y daño fiscal ocasionado en el proyecto de expansión y modernización de Reficar, de acuerdo de algunos apartes tomado de la revista de control “Visible” de la Auditoría General de la República, hubo malversación de fondos, se detectaron importantes hallazgos fiscales que arrojaron un desfaldo del erario en la ciudad de Cartagena, por más de 5 billones de pesos.

Según la Contraloría, esta Refinería inicialmente planeaba un valor de inversión por en 3.700 millones de dólares, pero su valor se incrementó por pagos de mayores costos por mano de obra y subcontratos por 8.326 millones de dólares.

El 5 de junio de 2018, se expide el Auto 773, de imputación de responsabilidad fiscal contra los investigados, entre ellos exfuncionarios y exdirectivos, incluidos los miembros de la Junta Directiva de la refinería.

Pocos escándalos han sido tan mediáticos como este; solo comparable con la tempestad que desató el grave episodio de Odebrecht. Aunque, claramente, los dos casos son de naturaleza diferente.

El Ente de Control fiscal determinó que los 4.500 millones de dólares adicionales, por lo menos 3.500 millones de dólares que se habían destinados para financiar mano de obra adicional ocasionada por la baja productividad, la cual fue persistente en la ejecución de todo el proyecto, el contralor ordenó investigar el lucro cesante ocasionado por la entrada tardía en operación por los problemas en la construcción de la refinería por una cuantía de US \$1.936 millones.

En este caso, se probó la responsabilidad fiscal, por existir pruebas que condujeron a la certeza de la existencia del daño patrimonial público y el daño ocasionado al erario, en consecuencia, después de cuatro años de investigación, en abril de 2021, la Contraloría General de la república profirió fallo con responsabilidad por detrimento patrimonial, y fueron llamados a responder fiscalmente: dos presidentes y tres vicepresidentes de Reficar, siete miembros de su junta directiva, incluyendo el presidente de Ecopetrol que estaba en funciones durante la ejecución de la obra, y cuatro empresas multinacionales contratistas. (Congreso nacional de contralores, 2024).

Según informe de la Contraloría General de la República (2021) se determina que Reficar hizo inversiones adicionales incluyendo reprocesos, retrabajos, sobrantes excesivos en inventarios,

gastos que no se relacionaban con la construcción del activo y pagos no razonables recibidos en el contrato de costos reembolsable.

Aun cuando la Contraloría profirió fallo con responsabilidad fiscal contra Reficar, esta, ya había interpuesto una demanda ante un tribunal de arbitramento internacional contra CB&I alegando que varias de las inconsistencias presentadas durante la ejecución del proyecto, habían sido de responsabilidad del contratista, quien estimó erróneamente el costo inicial del proyecto y tuvo falencias en la planeación.

Después de varios años, el tribunal de arbitramento de Nueva York, donde se había interpuesto la demanda, emitió un fallo mediante el cual confirmó la responsabilidad de CB&I en el proyecto de la refinería de Cartagena, ordenando el pago de 1.000 millones de dólares a favor de la Refinería, de esta manera se resolvió el problema de los sobrecostos que se presentaron durante la ejecución del proyecto. El tribunal también desestimó las demandas de CB&I por un valor de 400 millones de dólares.

En respuesta a este fallo, cuatro exdirectivos y cinco exfuncionarios de Reficar emitieron un comunicado en la que solicitaron a la Contraloría General de la República, reevaluar el fallo de responsabilidad fiscal que la entidad había emitido en abril de 2021 por presunta corrupción en el proyecto de remodelación de la Refinería de Cartagena. Según estos exempleados de Reficar, el monto que CB&I debería pagar a Reficar equivale aproximadamente a 4,2 billones de pesos. Este monto supera significativamente el daño fiscal que la Contraloría General declaró en 2021 por un valor de 2,9 billones de pesos.

En los anteriores casos de connotación nacional por Responsabilidad Fiscal, se establece la obligación de pagar el resarcimiento del detrimento público de los recursos del estado y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal de la

relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario; y en consecuencia se establece la obligación de pagar por parte del responsable del detrimento.

Los fallos con responsabilidad fiscal deben precisar la cuantía del daño ocasionado por el detrimento patrimonial, esto debe ser indexado al momento del fallo, una vez quede en firme el fallo presta mérito ejecutivo contra el responsable fiscal, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción de cobro coactivo de la Contraloría.

En los procesos de responsabilidad fiscal, la ley 610 de 2000, en el ejercicio de control fiscal, permiten determinar la responsabilidad de quienes administran recursos públicos cuando se produce un detrimento en el patrimonio público, esta ley, también, establece que “dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público” (Art. 6, Congreso de la República, 2000).

Teniendo en cuenta que, en los procesos de responsabilidad fiscal, buscan establecer la responsabilidad del daño causado y resarcir el daño al patrimonio público, deben proceder rápidamente para recuperar el erario o reparar el daño, evitando que se afecte el funcionamiento por parte del Estado. Por esto, no requiere la intermediación de un juez para determinar fallos con responsabilidad fiscal, lo que no excluye la posibilidad de responsabilidad penal o disciplinaria.

Los procesos de responsabilidad fiscal se pueden originar de las auditorías realizadas por la Contraloría, o de las denuncias presentadas por la comunidad, veedores y otros actores sociales, siempre y cuando se actúe bajo los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de costos ambientales, (Artículo 3 de la Ley 610 de 2000)

3.2. Nivel departamento del Cauca.

En cumplimiento del ordenamiento legal del control fiscal, lo mismo que en la búsqueda de mejorar los estándares del compromiso de la gestión pública, donde se vigila el cometido fiscal de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del estado en todos sus órdenes y niveles en el territorio del Cauca, la Contraloría General del Departamento, dentro del diseño de la matriz de riesgo, escoge en cada periodo fiscal algunas entidades del orden departamental, a fin de hacerle una evaluación de la ejecución de los recursos destinados en la inversión de los entes territoriales.

En este procedimiento público, la Contraloría General del departamento del Cauca ha detectado hallazgos fiscales por el incumplimiento del deber de ejecutar el objeto contratado a cabalidad, identificando graves problemas de corrupción en la inversión de los recursos públicos, que colocan en riesgo el erario público, evidenciando algunas inconsistencias preocupantes que ponen en riesgo los recursos de los entes sujetos de control por parte de la entidad fiscal, en algunos municipios caucanos, después del seguimiento en la ejecución de obras de construcción civil.

Por ejemplo, el caso del municipio de Balboa, por la importancia de la inversión fallida obliga a citar este ente sujeto de control, de la misma manera también se reporta un total de 49 contratos de obras inconclusas, con un valor promedio de más de \$ 421.000.000 millones de pesos, las obras abarcan una cantidad de sectores, incluyendo acueductos, alcantarillado, infraestructura vial, instalaciones deportivas, parques, redes eléctricas, estas obras están ubicadas en los municipios que forman parte de la jurisdicción. (Boletín de prensa Contraloría General del Cauca, 2024).

A continuación, se realiza una breve exposición y análisis de algunos casos, con el fin de establecer una clara descripción de los hechos, el modus operandi de los mismos, los riesgos

materializados, los delitos incurridos y los controles vulnerados en cada uno de ellos; así como también, el triángulo de fraude y el perfil de los señalados como líderes activos de estas estafas.

Se podría mencionar también fallas de inversión en diferentes alcaldías, entre los años 2018-2022). Estas alcaldías serían: alcaldía Municipal de Argelia, Cajibío, El Tambo, la Vega, Mercaderes, Miranda, Patía, Silvia, Piamonte, Argelia y Santa Rosa, al analizar esta información, se observa que la mayor cantidad y hallazgos realizados en las auditorias programadas y por delaciones de obras por denuncias ciudadana inconclusas, se relacionan con el control de advertencia, cabe anotar que la facultad de advertencia se ha incorporado en la Constitución política y hace parte de las funciones conferidas al máximo órgano de control fiscal, es decir, la Contraloría General de la Republica, esta realiza auditorias y actuaciones especiales que, en muchos casos, revelan el incumplimiento en la ejecución material de las obras, recursos insuficientes y labores inconclusas en el cumplimiento del objeto contractual. Algunas de esas obras inacabadas las cuales se conocen como elefante blanco son:

Adecuación de Hogares Múltiples de Centros Poblados en Cajibío: Gracias a la Auditoría que es realizada por la entidad se resolvieron hallazgos para garantizar el funcionamiento de la obra la cual había quedado inconclusa, pero por la intervención de la comunidad se logra imponer sanciones a fin de que la obra fuera terminada y recibida satisfactoriamente.

Construcción de Batería Sanitaria en Mercaderes: La auditoría detectó problemas de cantidad de obra, generando un proceso de responsabilidad fiscal que se encuentra en trámite y con las imposiciones pertinente.

Centro de Integración Ciudadana en El Tambo: Las continuas prórrogas halladas en la auditoría, llevaron este proceso a la Oficina de Responsabilidad Fiscal, para garantizar el reintegro

de recursos o la ejecución del contrato y reintegrar los dineros faltantes en beneficio de la comunidad.

Alcantarillado en Balboa: En Balboa, la CGC halló un posible elefante blanco en una obra de aproximadamente 4 mil millones de pesos. La denuncia involucra al plan maestro de alcantarillado del municipio. La visita del contralor y la ingeniera auditora reveló que parte del sistema no estaba funcionando, con la planta de tratamiento abandonada. La investigación y denuncia se remitieron a la Contraloría General de la República, dado que los recursos provienen del SGP (Nación), y actualmente está en proceso de Responsabilidad Fiscal con presunta connotación penal.

Hospital Francisco de Paula Santander: Dado que es un proyecto con recursos nacionales, se ha hecho seguimiento desde la Contraloría General del Cauca y en compañía de la Comisión Regional de Moralización ante esta obra que alcanza los \$15 mil millones de pesos se han hecho pronunciamiento de advertencia a fin de proteger los recursos estatales.

Celda de Contingencia en Guapi: En el caso de la construcción de una celda de contingencia en la vereda Temuey del Municipio de Guapi por valor de 1.850.000.000 millones de pesos, gracias a una visita técnica realizada por la entidad se encontró que estaba en total abandono y desmantelada perdiéndose la inversión realizada en consecuencia se vinculó al proceso de Responsabilidad Fiscal a Emcaservicios y el ejecutor de la obra.

Adecuación de Casa de la Cultura en Almaguer: Esta obra cuyo objeto era la adecuación de la Casa de la Cultura en la cabecera municipal de Almaguer evidenció en la visita técnica que, existen menores cantidades de obra en dos ítems.

La Entidad auditada presentó ante la Contraloría General del Cauca soportes técnicos con el fin de manifestar e informar que posterior a la visita técnica, el contratista realizó la construcción

de andén faltante y una nueva instalación y suministro de fachaleta en la Casa de La Cultura con el fin de subsanar la irregularidad por valor de \$1.199.730.

Planta de Tratamiento de Aguas potable en Colegio de San Miguel de La Vega: Recibida una denuncia por parte de la comunidad se evidenció que la Planta de tratamiento interna de un colegio del municipio de San Miguel de La Vega, de la cual solo instalaron el sistema de tratamiento, pero nunca fue puesta en funcionamiento, provocó agua estancada y contaminada, que se convirtió en un foco de contaminación para la comunidad educativa. Se trata de un proyecto de la Gobernación del Cauca para varios planteles educativos por valor de \$490.000.000 aproximadamente, proceso que pasó a Responsabilidad Fiscal de la entidad donde se encuentra en trámite en proceso verbal y también se trasladó con copia a la Procuraduría con presunta connotación disciplinaria.

La visita técnica de la delegada de la CGC, evidenció que el sistema de agua potable se encuentra deteriorado y en total abandono, los tanques, las tuberías y accesorios se encontraron en medio de la maleza, el agua empozada se halla contaminada, estas inacciones generaron vulneración a las necesidades y prioridades del interés público de esta comunidad campesina, los recursos destinados para el cumplimiento del proyecto no se habían invertido adecuadamente, por lo que el ente de control territorial procedió a hacer los requerimientos resarcitorios al contratista y la entidad sujeta de control a fin de que terminaran la obra de manera satisfactoria.

Por último, la Contraloría del Cauca realiza auditorías exhaustivas para evitar elefantes blancos y garantizar el adecuado funcionamiento de las obras públicas.

Se trabaja en conjunto con la Comisión Regional de Moralización del Cauca y otras entidades gubernamentales para abordar estas problemáticas de manera integral.

La Contraloría del Cauca, se compromete a mantener siempre informada a la ciudadanía sobre el estado de las obras y las acciones de control fiscal para garantizar un territorio más eficiente y transparente. (Boletín de prensa Contraloría General del Cauca, 2024).

Los mecanismos de Control Fiscal

Las auditorías y demás acciones de control fiscal desarrolladas por las Contralorías Territoriales son procedimientos organizados y objetivos, mediante los cuales se recopila y analiza evidencia relacionada con un proceso o área específica, el objetivo principal es comprobar si las condiciones encontradas se ajustan a los parámetros previamente definidos.

Estas actuaciones también proporcionan valoraciones imparciales e independientes sobre el desempeño de las entidades auditadas, así como sobre la ejecución de políticas, programas y operaciones gubernamentales, permitiendo verificar la observancia de los principios que rigen la gestión fiscal, esto incluye la adecuada prestación de bienes y servicios públicos, conforme a los fines constitucionales y legales del Estado, a su vez, permite a las Contralorías sustentar con fundamento sus opiniones y conceptos.

En el ámbito público, las auditorías responden a objetivos particulares, definidos según el tipo de entidad, sector o área evaluada, Las auditorías contribuyen al fortalecimiento de la gobernanza por varias razones:

Ofrecen a los interesados información objetiva, precisa y verificable, respaldada por evidencia suficiente sobre el actuar de las entidades públicas.

Promueven la rendición de cuentas y fomentan la transparencia, lo que favorece la confianza ciudadana y el mejoramiento continuo de la gestión pública.

Refuerzan la eficacia tanto de los órganos de control como de quienes administran fondos públicos.

Proveen insumos valiosos para la mejora institucional mediante análisis detallados que impulsan cambios sostenibles, así pues, se presentan los tipos de auditorías que son los mecanismos implementados por la CGR y por las Contralorías Departamentales y Territoriales para ejercer su labor de control fiscal:

Tipos de Auditorias en el Control Fiscal

En el ejercicio del control fiscal que les compete a las Contralorías Territoriales, y en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), se aplican principalmente tres tipos de auditoría, diseñadas para evaluar objetivamente el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal:

Auditoría Financiera de Gestión y Resultados (AFGR)

Este tipo de auditoría permite comprobar si los estados financieros y la ejecución presupuestal reflejan fielmente la situación financiera y operativa de la entidad auditada. También evalúa si el presupuesto fue formulado y ejecutado conforme a los principios de eficiencia, eficacia y legalidad, siendo utilizado como herramienta de planificación y gestión.

Con base en sus hallazgos, puede emitirse un pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta para las entidades priorizadas en el Plan de Vigilancia y Control fiscal territorial (PVCFT), según la capacidad técnica y operativa de cada contraloría. Este análisis puede complementarse con resultados de auditorías relacionadas en la misma vigencia, y de ser necesario, aplicarse mediante procedimientos abreviados según los lineamientos internos.

Auditoría de Desempeño (AD)

Evalúa los efectos e impactos de la acción pública, analizando si los programas, políticas, proyectos y operaciones se desarrollan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, considerando también la valoración de los costos ambientales. Su finalidad es medir el valor público generado por la gestión gubernamental.

Auditoría de Cumplimiento (AC)

Tiene como propósito recolectar evidencia válida y suficiente que permita verificar si una entidad o asunto auditado cumple con la normatividad emitida por los organismos competentes, en función de los criterios establecidos en el alcance de la auditoría, sus resultados se dirigen tanto a los entes de control como a los usuarios interesados.

La AC puede aplicarse a cualquier aspecto significativo vinculado con las funciones de quienes administran recursos públicos, en su desarrollo se pueden aplicar herramientas como el control financiero, la revisión jurídica, la evaluación de resultados y el seguimiento al control interno, las CT también pueden emplear procedimientos especiales con tecnologías avanzadas para optimizar su efectividad.

Enfoques en la Ejecución de Auditorías

Las auditorías desarrolladas por las Contralorías Territoriales están fundamentadas en un enfoque de riesgos, que exige un conocimiento profundo del contexto institucional del sujeto auditado. En la etapa de planeación, el auditor debe analizar factores como el tipo de entidad, su naturaleza jurídica, estado operativo (liquidación, intervención), políticas institucionales, procesos clave, mapas de riesgo, metodologías aplicadas y sistema de control interno.

Este enfoque permite identificar y evaluar riesgos asociados al fraude, a la debilidad del control interno y a fallas en los mecanismos de supervisión, lo cual es esencial para definir las áreas críticas, los procesos sensibles y el alcance de las pruebas necesarias.

Cada tipo de auditoría puede tener además un enfoque específico:

AFGR: Puede complementarse con un enfoque normativo, centrado en el cumplimiento de la gestión financiera y presupuestal.

AD: Puede enfocarse según los resultados, problemas concretos o el análisis del sistema, o una combinación de estos.

AC y Actuaciones Especiales de Fiscalización:

Enfoque financiero: Evaluación de partidas específicas conforme a las ISSAI 2000–2899 y guías complementarias.

Enfoque de cumplimiento: Aplicación de ISSAI 400 y 4000, considerando criterios legales (regularidad) y principios éticos y administrativos (decencia).

La participación ciudadana está consagrada en la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental y un principio esencial del Estado Social de Derecho, el artículo 270 establece que la ciudadanía puede participar en los procesos de vigilancia de la gestión pública y del control fiscal, fomentando mecanismos de control social que complementan las funciones de las Contralorías, también la Ley 1757 de 2015 regula los mecanismos de participación y control social, fortaleciendo el marco normativo que legitima la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos.

3.2.1 La relevancia de la participación ciudadana en el control fiscal

El ejercicio de la participación ciudadana en el control fiscal también se manifiesta a través de veedurías ciudadanas, auditorías visibles y la denuncia de irregularidades en la administración de recursos, estos instrumentos permiten a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre proyectos,

contratos y programas ejecutados por entidades estatales, y contribuyen a la prevención de la corrupción y al fortalecimiento institucional.

La participación ciudadana en el control fiscal no solo promueve la transparencia, sino que también mejora la calidad del gasto público, cuando los ciudadanos tienen acceso a la información y participan activamente en los procesos de fiscalización, se genera una presión positiva sobre los funcionarios para que actúen con mayor responsabilidad.

Por lo cual, se fortalece la legitimidad de las decisiones públicas al incluir la perspectiva de quienes son directamente beneficiados o afectados por las políticas del Estado, en este sentido, los procesos participativos permiten detectar fallas, incoherencias o ineficiencias que podrían pasar desapercibidas para los organismos de control, las comunidades, al estar en contacto directo con la ejecución de proyectos, pueden aportar información valiosa sobre su avance real y sobre posibles desviaciones de los objetivos propuestos. Esto contribuye a mejorar la planeación, ejecución y evaluación de los recursos invertidos en el desarrollo local.

A pesar de su importancia, la participación ciudadana en el control fiscal enfrenta varios desafíos. Entre ellos se encuentran la falta de información clara y accesible, la debilidad de las capacidades técnicas de los ciudadanos para ejercer vigilancia efectiva, la baja cultura de participación y la resistencia de algunas instituciones a facilitar el acceso a los procesos de control, entonces, desconfianza en las instituciones puede desincentivar la acción ciudadana.

No obstante, también existen oportunidades importantes para su fortalecimiento, la tecnología y la digitalización de la información pública permiten ampliar el acceso y fomentar una vigilancia más oportuna y eficaz, así mismo los procesos de capacitación y formación ciudadana en temas de gestión pública, presupuesto y control fiscal son claves para empoderar a la comunidad y fomentar una cultura de corresponsabilidad.

La participación ciudadana en el control fiscal es un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, la transparencia y la eficacia en la administración de los recursos públicos, si bien enfrenta obstáculos significativos, su desarrollo continuo y efectivo puede contribuir a una gestión pública más responsable y cercana a las necesidades reales de la población, por lo cual, es necesario seguir promoviendo entornos normativos, institucionales y tecnológicos que faciliten y estimulen la participación activa de la ciudadanía como garante de un control fiscal verdaderamente integral y participativo.

3.3 Análisis de los resultados Encuesta

Conviene subrayar que en este apartado del capítulo III importante para desarrollar el objetivo general porque permite un contexto interno y externo tanto de funcionarios de la CGC y de la ciudadanía en general sobre el objeto de estudio, con el propósito de identificar las problemáticas que afectan el fortalecimiento del control fiscal : los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana.

En este aparte el lector encontrará los resultados de la aplicación de las fuentes primarias como lo es la encuesta, donde se diseñaron dos instrumentos ver (**Anexo B. Repositorio de las encuestas realizadas Internas y Repositorio de las encuestas Externas**), a partir de los cuales se buscó identificar las fortalezas y debilidades en cuanto a los mecanismos, los canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal de la Contraloría General del Cauca.

Dichos resultados servirán de insumos para el diseño y construcción del producto de consultoría que se deriva del presente trabajo de investigación,

La aplicación del instrumento se realizó de dos formas una interna en la entidad dirigida a funcionarios de la Contraloría General del Cauca, así como también se aplicó de manera externa a líderes que han participado del proceso de veeduría ciudadana

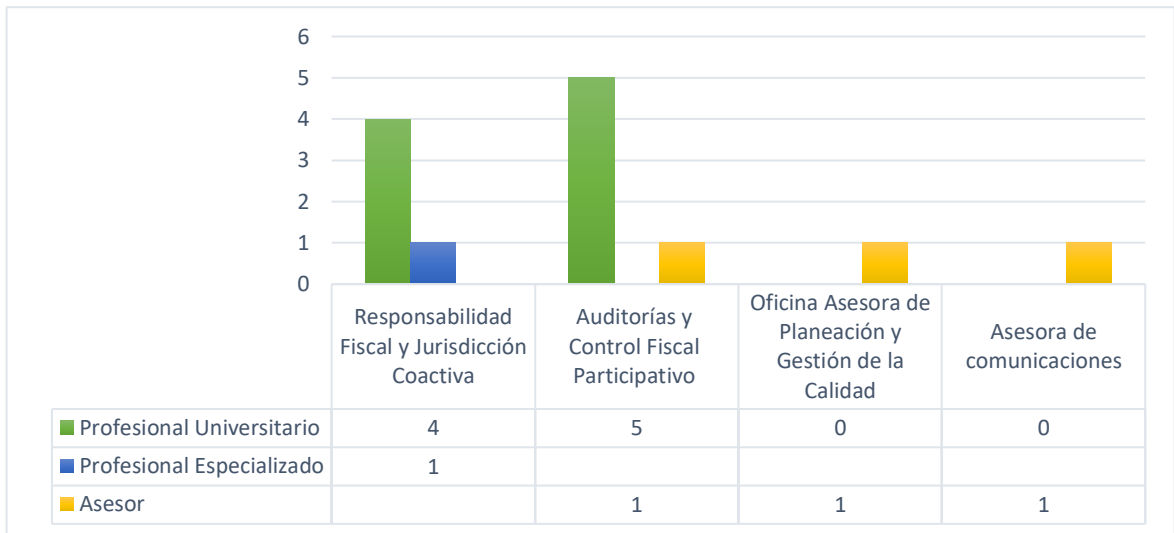
La Contraloría General del Cauca reporto un presupuesto por \$ 4,761,992,606 para el año 2022, con respecto a su talento humano cuenta con un equipo de 57 funcionarios entre personal de planta y contratistas, esta estructura apunta a seguir siendo fortalecida para la capacidad institucional y así responder al nuevo modelo de control fiscal., en la vigencia de 2022, se identificaron 119 sujetos de control fiscal, tal como consta en la Resolución N° 252 del 10 de agosto de 2022, el área de competencia y vigilancia de la Contraloría del Cauca abarca a 120 entes sujetos de control, incluyendo la Gobernación, los municipios y entidades descentralizadas (con excepción de Popayán, vigilado por su Contraloría Municipal.

3.3.1 Encuesta interna funcionarios de contraloría

Para la recolección de datos, se utilizó como base una muestra aleatoria compuesta por 13 funcionarios públicos de las direcciones de: Auditorías y Control Fiscal Participativo , Asesora de Planeación y Gestión de la Calidad, Asesora de comunicaciones, Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, posterior a ello se realizó una reunión con la población escogida para socializar la aplicación del instrumento.

En ese sentido se analizaron varios aspectos con respecto al control fiscal, los cuales se tabularon:

Gráfico 1 Relación del Nivel o Cargo por Dependencia- CGC



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos.

El gráfico 1. Evidencia la distribución de los funcionarios públicos encuestados según su nivel o tipo de cargo y la dependencia a la que pertenecen dentro de la Contraloría General del Cauca, Esta relación permite identificar cómo se estructura el recurso humano en términos jerárquicos y funcionales dentro de las direcciones y oficinas encuestadas.

Es posible observar si ciertas dependencias concentran cargos en niveles profesionales o técnicos, lo cual puede reflejar la naturaleza de las funciones de cada área. Por ejemplo, Auditoría podría tener mayor número de funcionarios profesionales, mientras que áreas como Comunicaciones o Participación Ciudadana podrían contar con una estructura más diversa.

En ese sentido, el gráfico 1 ayuda a analizar si existe un equilibrio en la asignación de cargos entre las dependencias o si hay una carga desproporcionada en algunas áreas, lo que podría indicar necesidades de ajuste en la planta de personal en áreas de mejorar el accionar misional de la entidad.

No obstante, dado que el objetivo de la encuesta está centrado en el control fiscal, esta distribución de cargos por dependencia permite entender cómo se organiza el talento humano para

cumplir con las funciones de vigilancia y control, además de tener una buena proporción de niveles profesionales en áreas críticas como Auditoría o Responsabilidad Fiscal lo cual se puede interpretarse como una fortaleza institucional de la entidad.

Entretanto en el grafico 2. Se pretende establecer si los funcionarios conocen la importancia del Control fiscal en Colombia.

Gráfico 2 Conocimiento de la importancia del control Fiscal en Colombia



Fuente Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

El Gráfico 2 tiene como objetivo determinar si los funcionarios de la entidad comprenden la relevancia del control fiscal en el contexto colombiano, lo cual resulta fundamental dado que esta función es inherente al quehacer institucional de una Contraloría.

A partir de los resultados, se pueden resaltar los siguientes puntos:

Alto grado de conocimiento esperado:

Dado el rol que cumple la entidad y las funciones asignadas a sus funcionarios, se esperaría que exista un alto nivel de comprensión sobre el valor del control fiscal en el país, Si el gráfico

refleja un porcentaje elevado de respuestas afirmativas, esto confirmaría una apropiación del rol institucional.

Identificación de posibles vacíos:

En caso de que haya un número considerable de respuestas que evidencien desconocimiento o un conocimiento parcial, se estarían evidenciando oportunidades para fortalecer procesos de inducción, capacitación interna y reforzamiento institucional sobre la misión y el impacto del control fiscal.

Implicaciones para la cultura organizacional:

El grado de conocimiento de este aspecto influye directamente en el compromiso, la calidad del trabajo y la percepción de pertinencia de las actividades que realiza cada funcionario, un equipo consciente de la importancia del control fiscal puede desarrollar su labor con mayor sentido de responsabilidad y alineación institucional.

Debido a que el conocimiento es fundamental para lograr la misionalidad de la entidad según Senge (1990), Peter Druker (1993), Nonaka et al (1999), Bukowitz y Williams (1999), Davenport y Prusak (2000), Lindlom y Tikkanen (2010).

Argumentan que se centra en la capacidad de funcionamiento de una organización mediante la búsqueda de la codificación, sistematización y las estrategias para obtener conocimiento individual y organizacional, y de esta forma lograr la efectividad.

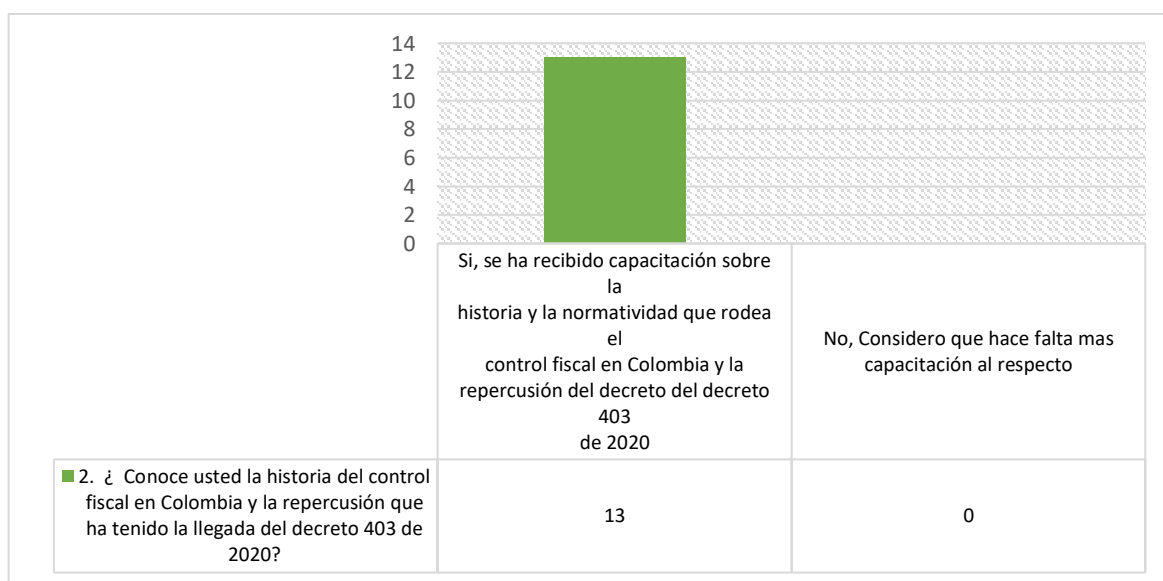
También (Gessi et al., 2017), señalan que:

La gestión del conocimiento en cualquier organización requiere la integración de todos sus miembros, que debe ser consciente de la necesidad de su participación para que puedan alcanzar los objetivos propuestos. Para lograrlo, se deben fortalecer las asociaciones con otras

organizaciones, y mediante la tecnología de la información se debe asistir al personal en la búsqueda de información sobre posibles irregularidades o problemas ya resueltos. Asimismo, la estructura organizativa debe modificarse para incentivar la formación de facilitadores y entornos de generación de conocimiento.

Ahora bien, recordar que el objetivo general de la investigación corresponde a evaluar el control fiscal y los mecanismos establecidos a partir del decreto 403 de 2020 en el departamento del Cauca para el fomento de la participación ciudadana en el control fiscal territorial Años 2021-2022, entonces se formula la pregunta: “¿Conoce usted la historia del control fiscal en Colombia y la repercusión que ha tenido la llegada del decreto 403 de 2020?” la cual tiene incidencia directa con el tema de investigación, así pues bien se presentan los resultados en el grafico 3 donde se puede entrever que en un 100% los encuestados responden afirmativamente que sí, se ha recibido capacitación sobre la historia y la normatividad que rodea el control fiscal en Colombia y la repercusión del decreto del decreto 403 de 2020

Gráfico 3 Conocimiento del funcionario con respecto a la historia del control fiscal en Colombia y la incidencia del decreto 403 de 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

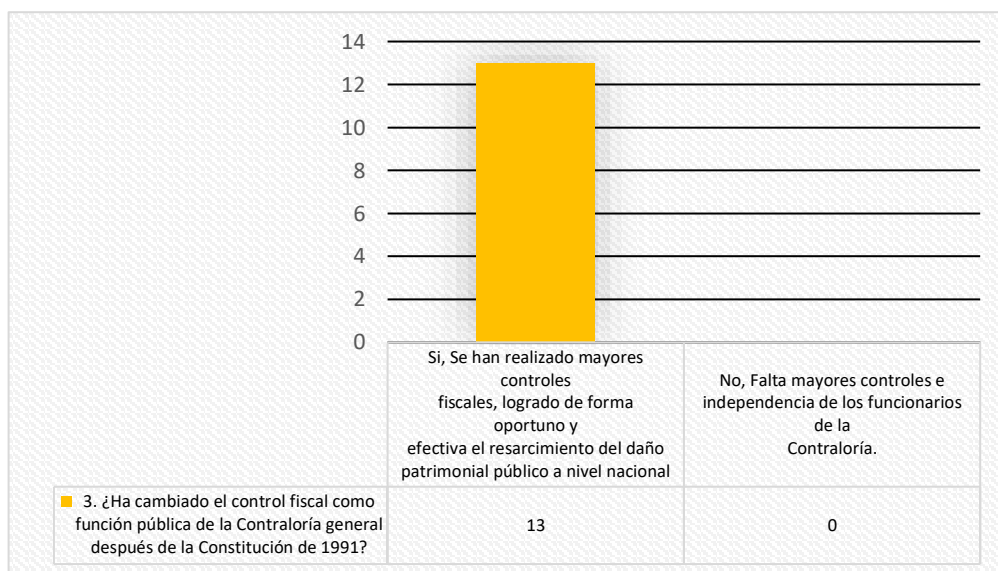
Lo anterior deja entrever el conocimiento pleno por parte de los funcionarios, este resultado refleja un alto nivel de apropiación temática por parte del personal, lo cual permite entender que los procesos de capacitación son eficientes en la entidad convirtiendo en fortaleza institucional los procesos de formación:

Por lo cual alianza las capacidades internas de los funcionarios para asumir los retos derivados de las nuevas disposiciones normativas, en el entendido que la capacitación no solo actualiza al personal, sino que también promueve una mayor coherencia entre las funciones individuales y los objetivos institucionales.

Así pues, el Decreto 403 de 2020 establece mecanismos para mejorar el control fiscal y la participación ciudadana, este conocimiento integral puede facilitar la implementación práctica de estrategias participativas, lo que repercute en una gestión más transparente y democrática mediante los mecanismos establecidos por la normatividad y aplicados por la entidad; los resultados arrojados por el grafico 3 permite afirmar que existe una conciencia y preparación institucional para aplicar los mecanismos de control derivados del decreto, lo cual fortalece el argumento central del estudio.

Ahora bien, se presenta el grafico 4 presenta unos resultados respecto a la percepción de los encuestados con respecto a si ha cambiado el control fiscal de la contraloría general de la nación después de la constitución 1991 puesto que el trabajo del control fiscal es articulado con el ente nacional, a lo cual el 100% de los encuestados responden admirativamente que si Se han realizado mayores controles fiscales, logrado de forma oportuno y efectiva el resarcimiento del daño patrimonial público a nivel nacional, esto es bueno en el entendido que es el funcionario puede aportar nuevas estrategias para mejorar el accionar institucional

Gráfico 4 Percepción de los funcionarios con respecto a control fiscal de la contraloría general después de la constitución de 1991



Fuente Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

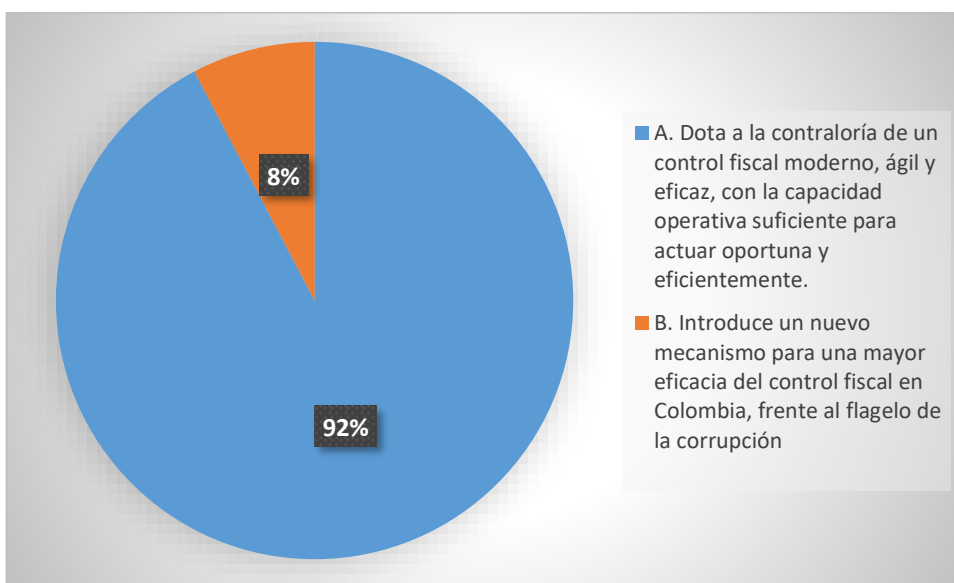
A partir del grafico 4 se puede afirmar que la percepción institucional es unánime indicando que mejoró acerca el fortalecimiento del control fiscal en Colombia, específicamente desde la reforma constitucional de 1991, la cual introdujo importantes transformaciones en la organización y autonomía de los entes de control.

Entonces el 100% de los encuestados considera que el control fiscal ha cambiado positivamente desde la promulgación de la Constitución de 1991, Esto refleja una percepción institucional consolidada sobre la efectividad de los cambios normativos y estructurales introducidos desde entonces. Estos datos revelan que los encuestados destacan que se han realizado mayores controles fiscales, con una respuesta más oportuna y efectiva en el resarcimiento del daño patrimonial público, lo cual sugiere avances en eficiencia y capacidad operativa por parte de la Contraloría General de la república y las territoriales.

Además, esta percepción positiva se debe entender desde el reconocimiento de que los funcionarios tienen un papel clave en el diseño e implementación de estrategias para fortalecer el accionar institucional, por tanto, que el cambio no es solo normativo, sino también cultural y organizacional, involucrando activamente al talento humano, por lo tanto es importante mencionar que la articulación con el ente nacional refuerza la idea de que existe una coordinación efectiva entre el nivel territorial y nacional del control fiscal, lo cual es fundamental para la vigilancia integral del uso de los recursos públicos.

Ahora bien, la presente investigación revisa la incidencia del decreto 403 2020 en el control fiscal y sus mecanismos, en ese sentido se indaga a través del instrumento a los funcionarios acerca de la importancia del decreto 403 de 202, como resultado se encontró que del 100 de los encuestados el 80% indica que el decreto en mención Dota a la contraloría de un control fiscal moderno, ágil y eficaz con la capacidad suficiente para actuar oportuna y eficientemente tal, mientras que un 8% afirma que introduce un nuevo mecanismo para una mayor eficacia del control fiscal en Colombia frente al flagelo de la corrupción tal como se muestra en el grafico 5

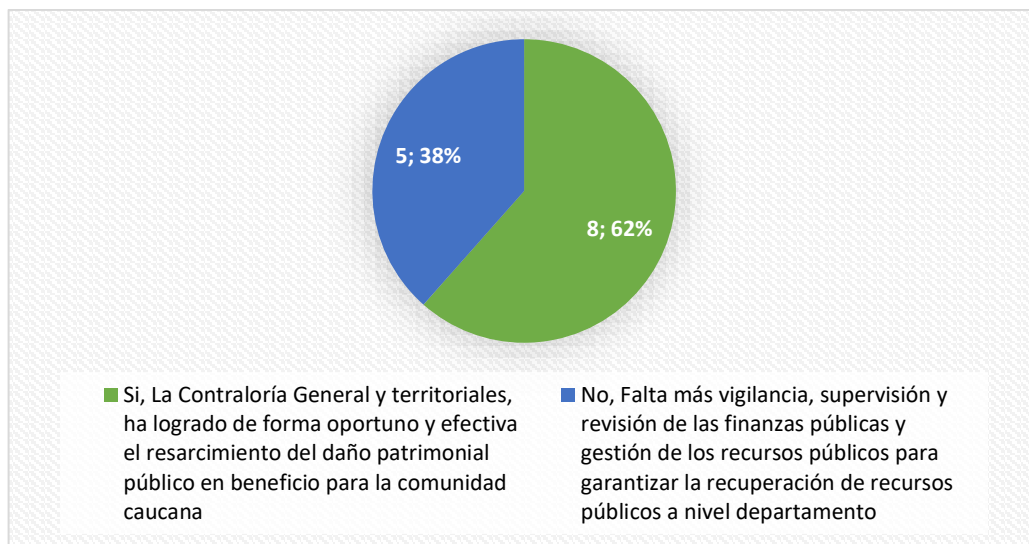
Gráfico 5 Percepción acerca de la importancia del decreto 403 de 2020



Fuente Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

Ahora bien, también se estableció respecto a la evaluación del control fiscal, si los funcionarios consideraban que dicho control, se hace con la debida diligencia y eficacia y aplicando los correctivos necesarios para la recuperación de recursos públicos a que haya lugar, en grafico 6 se muestran los siguientes resultados:

Gráfico 6 Percepción del funcionario con respecto a la evaluación del control fiscal, se hace con la debida diligencia y eficacia y aplicando los correctivos necesarios.



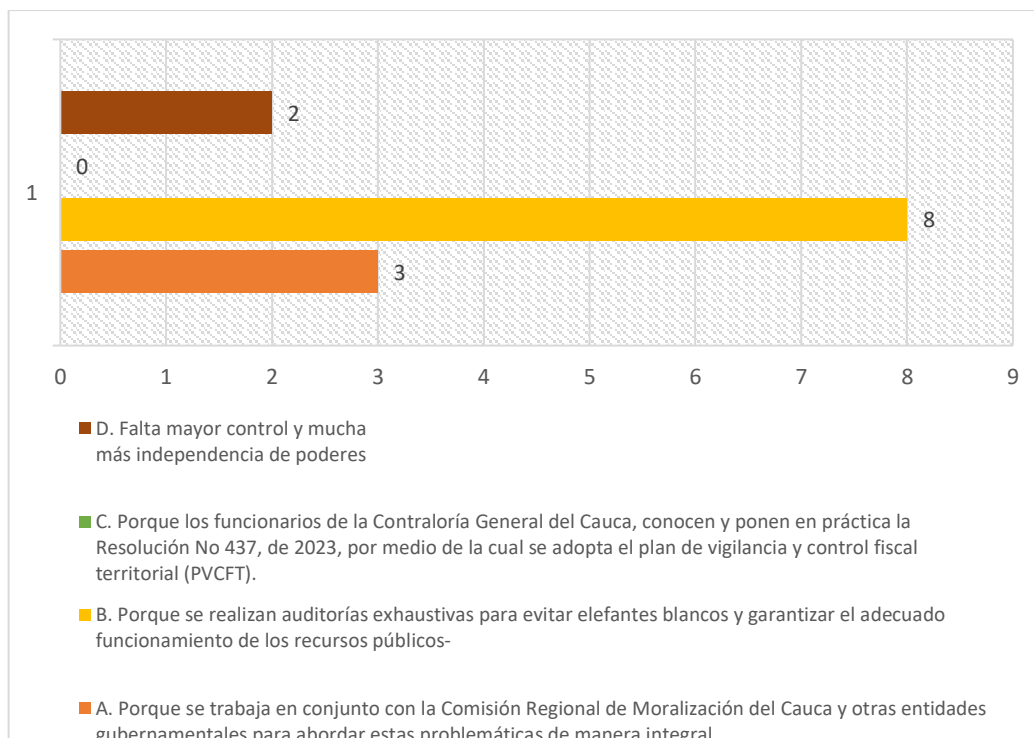
Fuente Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

El anterior grafico es resultado de la opinión de los funcionarios sobre la Diligencia, Eficacia y Correctivos en el Control Fiscal en relación de cómo se está ejecutando el control fiscal en la práctica, si particularmente este se realiza con responsabilidad, eficacia y con capacidad de reacción ante hallazgos que ameriten recuperación de recursos públicos, el hecho de que esta pregunta haya sido incluida en el instrumento de evaluación sugiere que existe un interés claro en medir no solo el conocimiento, sino también la percepción sobre la calidad del accionar fiscal, para la investigación es importante entender desde adentro de la entidad la percepción, es por ello que se puede afirmar que diligencia implica cumplimiento de plazos, profundidad en las auditorías y rigurosidad técnica.

De ese mismo modo, la eficacia en el control fiscal no solo se relaciona con detectar irregularidades, sino con la capacidad de tomar acciones correctivas concretas, no obstante, de 100% de encuestados el 62% responde afirmativamente, entonces los encuestados considera que estas acciones se aplican de forma adecuada, se podría inferir que existe un nivel de confianza alto en los procesos internos de la Contraloría General del Cauca, sin embargo un 38% responde negativo afirmando que hace Falta más vigilancia, supervisión y revisión de las finanzas públicas y gestión de los recursos públicos para garantizar la recuperación de recursos, lo cual es importante tener en cuenta como oportunidades de mejora en los procesos de la entidad.

Entonces, se podría afirmar que existe una percepción mayoritaria favorable lo cual es una señal de madurez institucional, mientras que una percepción dividida podría señalar la necesidad de fortalecer mecanismos internos, mejorar tiempos de respuesta o garantizar que las acciones de control se traduzcan efectivamente en sanciones y resarcimientos.

Gráfico 7 Percepción del funcionario en relación a la identificado plenamente de los problemas de corrupción en el departamento del Cauca en los últimos tres años.



Fuente Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

El Gráfico 7 hace énfasis en la percepción de los funcionarios públicos sobre la capacidad institucional para detectar, investigar y someter a control fiscal los casos de corrupción en el Cauca en un periodo reciente de tres años, el gráfico permite identificar si los funcionarios consideran que existe un sistema de control fiscal lo suficientemente sólido y transparente como para detectar plenamente los casos de corrupción en el departamento, así pues se puede observar que la mayoría de los encuestados indican que desde la entidad se viene trabajando exhaustivamente con las auditoria garantizando que las entidades ejecuten los recursos públicos de manera adecuada

Sin embargo, existe también una posición con respecto al tema y es que algunos funcionarios opinan que se el trabajo articulado la Comisión Regional de Moralización del Cauca y otras entidades gubernamentales permite abordar y prevenir ese tipo de problemáticas de manera

integral, y otra minoría de los encuestados afirman que falta mayor control e independencia de poderes.

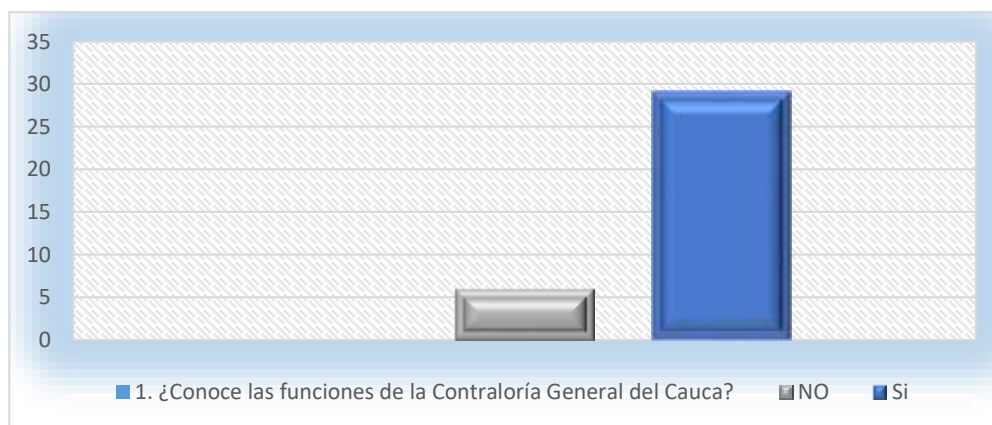
3.3.2 Encuesta Ciudadanía General

En lo que respecta a la participación ciudadana en el control social, se aplicó una encuesta dirigida a personas vinculadas a ejercicios de vigilancia ciudadana a nivel departamental, particularmente integrantes de veedurías ciudadanas registradas en la base de datos de la Contraloría Departamental del Cauca. El instrumento fue enviado de manera digital al correo electrónico de cada participante, obteniéndose un total de 35 respuestas.

Aunque este número puede considerarse una muestra limitada, es importante resaltar que la participación en este tipo de ejercicios depende de la voluntad ciudadana. La baja tasa de respuesta podría reflejar dos situaciones: por un lado, una posible deslegitimación de la entidad ante la ciudadanía, y por otro, un escaso interés o apropiación social frente a los procesos de control fiscal. Este resultado constituye una señal de alerta para la Contraloría Departamental, en la medida en que se hace evidente la necesidad de fortalecer e incentivar la participación ciudadana, a través de estrategias pedagógicas, de comunicación y de acompañamiento que promuevan una cultura de vigilancia activa sobre los recursos públicos.

En ese sentido se analizaron varios aspectos con respecto al control fiscal, los cuales se tabularon:

Gráfico 8 Relacionado con el Conocimiento por parte de la ciudadanía con las funciones de la Contraloría General del Cauca



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos.

Del análisis del gráfico anterior se observa que, de las 35 personas encuestadas, un total de 29 afirmaron conocer las funciones de la Contraloría General del Cauca, lo que corresponde aproximadamente al 83 % de los participantes, este resultado puede considerarse favorable, en la medida en que refleja un nivel significativo de comprensión ciudadana sobre el papel de la entidad y su capacidad para articular procesos de control social, en contraste, únicamente 6 personas (17 %) manifestaron no tener conocimiento al respecto, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer estrategias de divulgación y pedagogía institucional orientadas a ampliar el alcance de la información hacia la ciudadanía en general.

Este resultado es positivo y alentador, ya que evidencia un grado significativo de apropiación ciudadana frente al rol de este ente de control fiscal, la alta proporción de respuestas afirmativas sugiere una ciudadanía cada vez más informada y comprometida con los procesos de vigilancia y control de los recursos públicos.

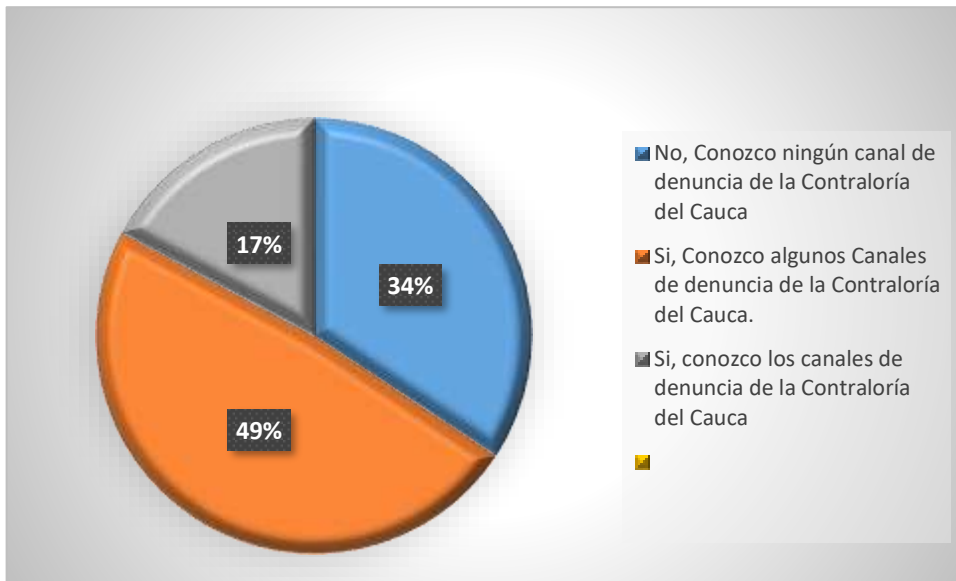
Asimismo, este nivel de conocimiento puede fortalecer la participación en los mecanismos de control social, y favorecer una articulación más efectiva entre la Contraloría y la comunidad en

general. No obstante, el 17% restante indica que aún existen brechas de información que deben ser abordadas mediante estrategias de socialización, educación y difusión del quehacer institucional.

Entretanto el grafico 9 pretende evidenciar el conocimiento de la ciudadanía con respecto a los canales de denuncia que dispone la Contraloría General del Cauca, entonces se tiene que el 34% no conoce ningún canal de denuncia de la Contraloría General del Cauca, el 49% afirma conocer algunos canales de denuncia y el 17% señala que si conoce todos los canales de denuncia, estos datos son bien interesantes para el proceso de investigación porque permiten evidenciar posibles fallas en la sensibilización y promoción de los distintos canales de recepción de denuncias que tiene la entidad, por lo cual se podría indicar sobre estos datos que algunas personas no pueden tramitar sus denuncias porque no saben cómo hacerlo.

El hecho de que un tercio de los encuestados no tenga conocimiento alguno sobre estos canales y que solo una minoría esté completamente informada, sugiere la necesidad de fortalecer las estrategias de difusión y pedagogía institucional, esto podría incluir campañas informativas, talleres comunitarios, uso de medios digitales y tradicionales, así como alianzas con organizaciones sociales que promuevan el acceso a esta información, los datos expuestos permiten identificar oportunidades claras de mejora en la comunicación institucional y el acercamiento ciudadano, aspectos clave para consolidar una cultura de denuncia y transparencia en la gestión pública.

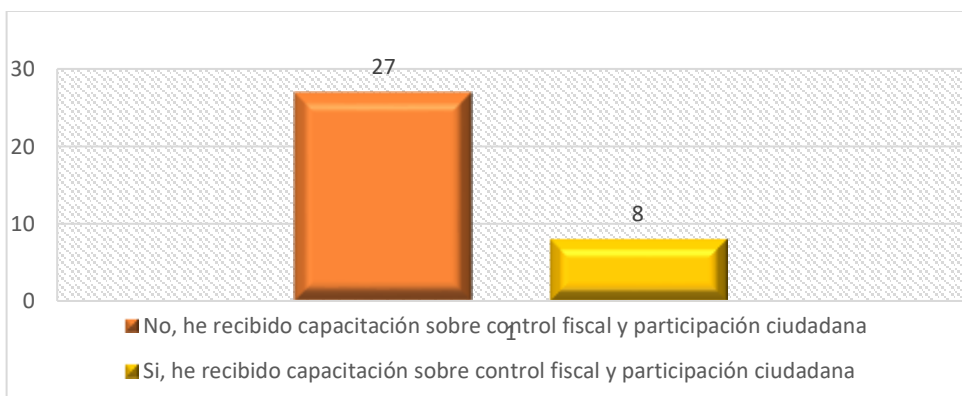
Gráfico 9 Conocimiento de la ciudadanía con respecto a los canales de denuncia que tiene la Contraloría General del Cauca



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

Ahora bien, con respecto al siguiente grafico dentro de la participación ciudadana es importante entender que la capacitación es indispensable para fortalecer los conocimientos y apropiar a la ciudadanía en cuanto al control social y la misma misionalidad de la entidad

Gráfico 10 Efectividad de la oferta de capacitación de la Contraloría General del Cauca a la ciudadanía en control fiscal



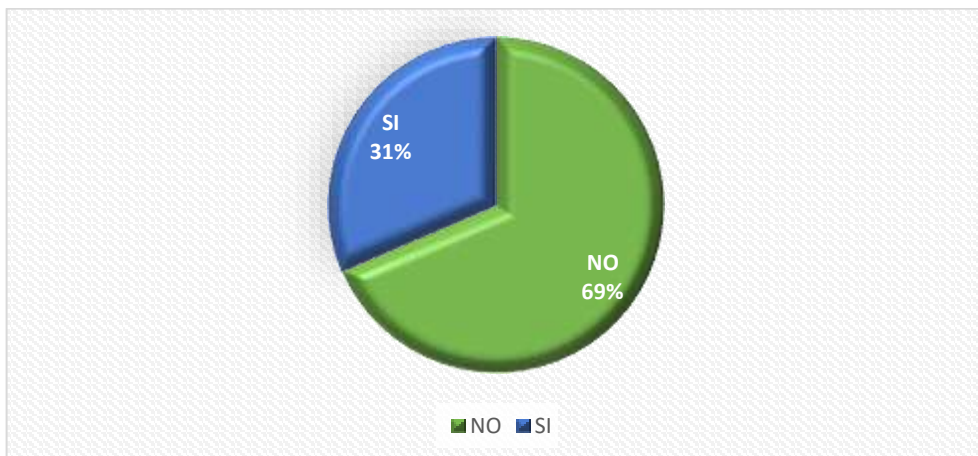
Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

Es así como el gráfico 10 se puede entrever que 27 personas de las 35 encuestadas no han recibido nunca capacitación por parte de la entidad en los temas de control fiscal y participación ciudadana esto pues está muy relacionado con los resultados del gráfico 10 donde se evidencia desconocimiento de las personas en los canales de denuncia, cabe señalar que la entidad viene haciendo procesos de capacitación en torno a temas de participación ciudadana y control fiscal a la ciudadanía en general, sin embargo estos esfuerzos no han sido suficientes o no han logrado captar el interés o la participación activa de la ciudadanía, lo cual puede deberse a factores como una baja divulgación, limitaciones de acceso, o escasa cultura de participación en los asuntos públicos.

Este dato refleja una debilidad importante en la cobertura y alcance de las estrategias de formación ciudadana, lo cual impacta directamente en la apropiación del control social y el ejercicio del derecho a la vigilancia ciudadana sobre los recursos públicos.

En este sentido, se puede decir que es necesario desde la entidad seguir reforzando las estrategias de educación ciudadana, diversificando los medios y metodologías de capacitación, y generando incentivos o alianzas estratégicas que fomenten una mayor participación, puesto que el empoderamiento ciudadano en el control fiscal es fundamental para construir instituciones más transparentes y democráticas.

Gráfico 11 Percepción de la ciudadanía sobre la efectividad de procesos de capacitación en cuanto al control fiscal y participación ciudadana desde la contraloría General del Cauca a la ciudadanía.



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

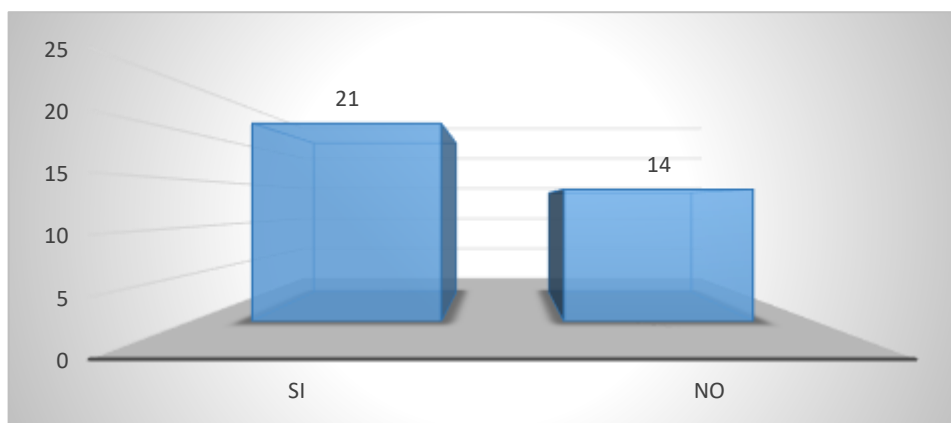
El gráfico expone la percepción de la ciudadanía respecto a la efectividad y cobertura de las capacitaciones ofrecidas por la Contraloría General del Cauca en temas de control fiscal y participación ciudadana. Según los datos obtenidos, el 69% de los encuestados afirman no haber recibido ningún tipo de capacitación, mientras que solo el 31% señala haber participado en procesos formativos ofrecidos por la entidad.

Este resultado confirma una tendencia observada en gráficos anteriores: la limitada presencia de acciones de formación institucional en la comunidad, o su bajo alcance e impacto percibido. La mayoría de ciudadanos no ha tenido acceso a estos espacios pedagógicos, lo cual puede incidir negativamente en su capacidad para ejercer control social y entender el funcionamiento de los mecanismos institucionales disponibles.

La situación plantea un reto significativo para la Contraloría, que debe fortalecer sus estrategias de acercamiento ciudadano mediante programas más incluyentes, visibles y accesibles, enfocados en generar una cultura participativa y de vigilancia activa. Además, esta falta de capacitación podría estar correlacionada con el desconocimiento general que algunos ciudadanos tienen sobre los canales de denuncia y las funciones de la entidad, evidenciado también en gráficos previos.

En conclusión, este resultado sugiere que los procesos de capacitación deben intensificarse, priorizando grupos poblacionales con baja participación y generando espacios de diálogo continuo con la ciudadanía para evaluar y mejorar la pertinencia de los contenidos y metodologías utilizadas.

Gráfico 12 Percepción de la ciudadanía en relación al conocimiento de las sanciones que impone la Contraloría por incumplimiento de las funciones públicas y particulares que administran los recursos del estado.

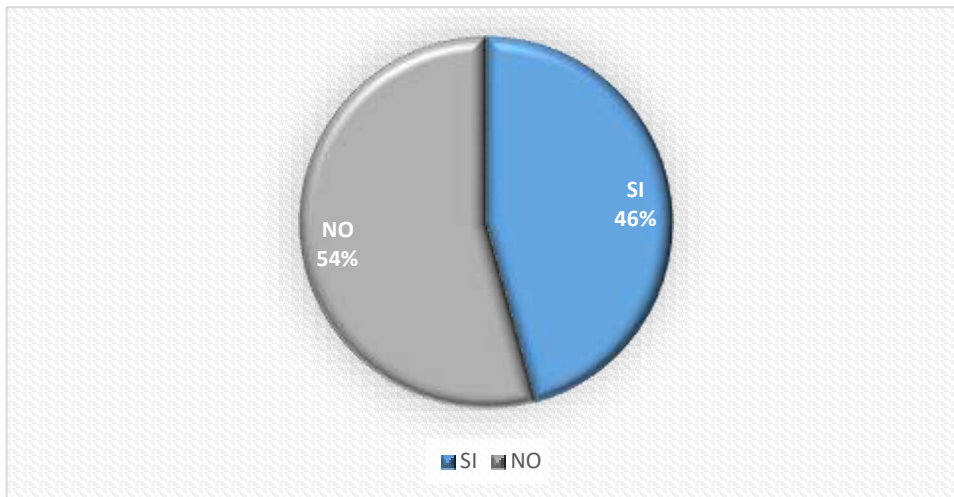


Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

El anterior gráfico pretende saber si la población encuestada tiene conocimiento sobre las sanciones que impone la Contraloría por incumplimiento de las funciones públicas y particulares que administran los recursos del estado, entonces se tiene que 21 personas de las 35 encuestadas tienen conocimiento mientras que 14 personas desconocen los tipos de sanciones que impone la contraloría General del Cauca, este resultado muestra que una parte importante de la población encuestada aún no tiene claridad sobre el alcance sancionatorio de la Contraloría. Aunque el 60% indica tener conocimiento, el 40% restante representa una proporción significativa que desconoce los posibles efectos legales de una mala gestión de recursos públicos.

Lo cual puede afectar negativamente la efectividad del control social, ya que el conocimiento de las sanciones puede funcionar como mecanismo disuasivo frente a actos de corrupción o negligencia, también indica una posible falta de divulgación o pedagogía institucional, que limite la apropiación de herramientas de vigilancia ciudadana.

Gráfico 13 Conoce las sanciones o medidas que puede tomar la Contraloría General del Cauca, cuando identifica un hallazgo fiscal, penal, Disciplinario y administrativo



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

Se tiene que del 100% de los encuestados el 54% de las personas indican que no conocen las medidas que puede tomar la contraloría cuando se identifica un hallazgo mientras que un 46% afirman tener conocimiento respecto al tema

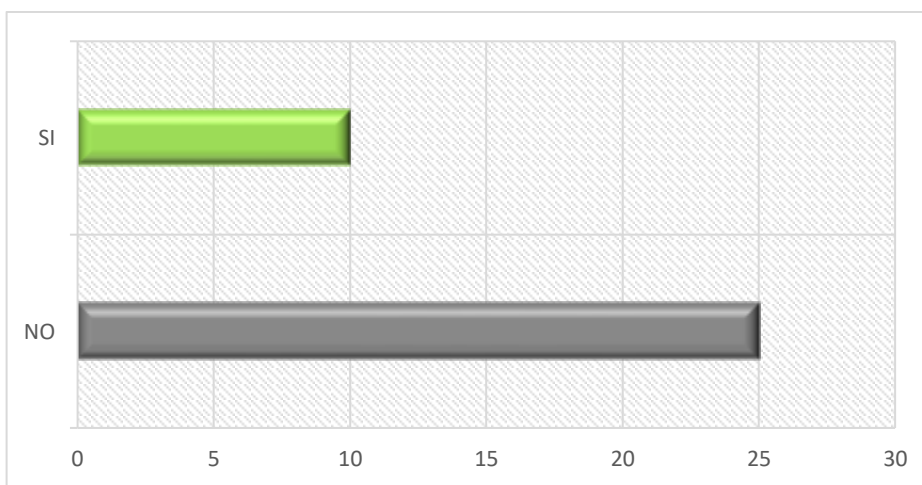
Lo anterior nos lleva a hacer un análisis desde el punto de vista institucional, donde se puede entender una brecha significativa en la comunicación y pedagogía institucional respecto a las funciones sancionatorias de la Contraloría General del Cauca, lo anterior puede deberse a diversos factores desde la entidad se resaltaría que atañe a una ausencia debilidades en los canales de información y socialización que la Contraloría emplea para acercar su misionalidad a la comunidad, lo cual desde la entidad cada día se mejora en el entendido que la entidad no cuenta con un reducido equipo de comunicaciones y tecnología de información para mejorar esta parte importante de la entidad, sin embargo esto es importante en el entendido que la función sancionatoria es la parte clave y más sensible y de mayor impacto en la lucha contra la corrupción con el propósito de evitar

el mal manejo de recursos públicos, que requiere un gran esfuerzo institucional para llegar a todas las comunidades.

No obstante, también se puede analizar desde la limitación en la cultura de control social, los ciudadanos no se sienten motivados a participar activamente en los mecanismos de control, denuncia o veeduría ciudadana, lo cual hace que el ejercicio tenga un alcance menor de lo esperado por la entidad, puesto que esto es un trabajo mancomunado con la ciudadanía.

Gráfico 1 Percepción de los encuestados en relación al conocimiento de los mecanismos para encontrar la transparencia en el control fiscal que hace la Contraloría General del Cauca

Gráfico 14 Percepción de los encuestados en relación al conocimiento de los mecanismos para encontrar la transparencia en el control fiscal que hace la Contraloría General del Cauca



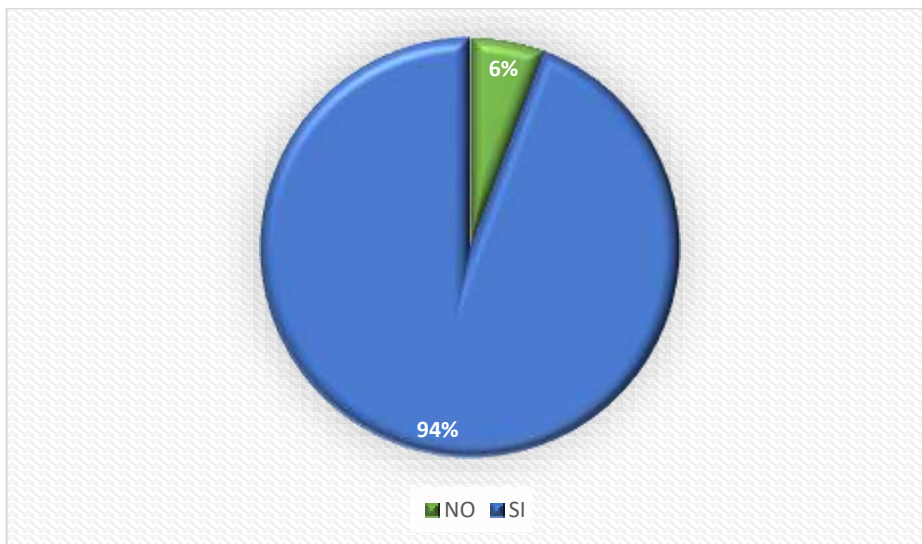
Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

El anterior gráfico muestra los resultados obtenidos a la pregunta ¿Sabe los mecanismos para encontrar la transparencia en el control fiscal que hace la Contraloría General del Cauca? Los datos obtenidos dejan entrever que hay un alto desconocimiento de los mecanismos utilizados por la Contraloría General del Cauca para que todos sus procesos misionales cuenten con transparencia entre ellos el Control fiscal.

Los anterior sugiere que la entidad podría necesitar mejorar la divulgación y comunicación de sus procesos misionales, especialmente aquellos relacionados con el control fiscal, para aumentar la confianza y participación ciudadana, también propender por la simplificación de los procesos desde adentro que permita ese acercamiento a la ciudadanía desde el entendimiento y la comprensión de los procedimientos relacionados con el control fiscal

Así pues, el gráfico refleja una brecha importante en el conocimiento ciudadano sobre los procesos de transparencia de la Contraloría, lo que resalta la necesidad de acciones concretas para mejorar la divulgación y educación en esta área.

Gráfico 15 Percepción del encuestado con respecto a su uso de los canales de denuncia dispuestos por la Contraloría Departamental del Cauca



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos

Este gráfico deja entrever la percepción de los ciudadanos encuestados al utilizar efectivamente los canales de denuncia que ha dispuesto la Contraloría Departamental del Cauca para ejercer control social y reportar posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos,

se pretendió evaluar el nivel de uso y participación de la ciudadanía respecto a los canales formales habilitados para denuncias, por lo cual este tipo de datos permite identificar el grado de apropiación de los instrumentos de control ciudadano y la efectividad de la comunicación institucional.

Por lo cual se observa que el 94% de las personas encuestada respondieron que No uso de los canales de denuncia dispuestos por la Contraloría Departamental del Cauca y tan solo el 6% respondió que Si, esto puede responder a los anteriores resultados el desconocimiento de las personas en relación a los canales de denuncia, el desinterés por parte de las personas, la baja participación ciudadana en el ejercicio del control social, desconexión entre la entidad de control y la comunidad.

En ese sentido los resultados analizados pueden llevar a pensar en la necesidad de fortalecer la pedagogía institucional sobre los mecanismos de denuncia y la importancia de su uso para el fortalecimiento del control fiscal y la lucha contra la corrupción.

Capitulo IV Construcción de una guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal.

La presente propuesta busca construir una guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal, concebida como un instrumento práctico que oriente tanto a la Contraloría General de la República como a la Contraloría Departamental del Cauca en la implementación de acciones legales, pedagógicas y sociales que permitan recuperar de manera más efectiva los recursos públicos en beneficio de la comunidad, dicha guía, además, podría servir como modelo replicable para otras contralorías territoriales.

Es importante recordar que la Constitución Política de 1991 estableció la necesidad de proteger el patrimonio público, creando órganos autónomos de control que vigilan la legalidad y eficiencia en el uso de los recursos del Estado, entre ellos, la Contraloría General de la República

ocupa un lugar central, al ser la institución encargada de ejercer la vigilancia fiscal sobre las entidades públicas y los particulares que administran fondos públicos, con el propósito de prevenir el detrimento patrimonial.

En este contexto, la corrupción en Colombia se entiende como el abuso del poder delegado en detrimento del interés colectivo, fenómeno que adopta múltiples formas y afecta de manera directa a las comunidades que esperan que los recursos estatales se administren con honestidad y transparencia, sin embargo, la corrupción no se reduce únicamente al ámbito económico: también responde a la falta de sanciones efectivas, tanto estatales como sociales, lo que exige generar escenarios de formación desde la familia, la escuela y los espacios comunitarios que promuevan valores éticos, la sanción social al corrupto y el análisis crítico de las problemáticas públicas (Transparencia por Colombia, 2018).

La corrupción, como lo señala Zuleta (2015), es una manifestación social y económica que surge de relaciones entre particulares y funcionarios públicos, lo que la convierte en un fenómeno estructural. Los estudios existentes —en gran parte basados en percepciones ciudadanas— muestran que Colombia ocupa posiciones desfavorables en los índices internacionales de transparencia, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las metodologías de medición y de crear mecanismos más eficaces de lucha contra la corrupción.

El problema se agrava porque la corrupción ha permeado regiones, instituciones y culturas, con impactos diferenciados en cada territorio, en departamentos como el Cauca, la situación se ve profundizada por la falta de control efectivo y el bajo compromiso ciudadano en el ejercicio de la veeduría social. Esta realidad pone de manifiesto la urgente necesidad de diseñar políticas

anticorrupción integrales que brinden herramientas tangibles tanto al Estado como al ciudadano para ejercer un control social efectivo, responsable y sostenido sobre los recursos públicos.

Por tanto, combatir eficazmente la corrupción en Colombia requiere que el Estado y sus órganos de control fortalezcan sus capacidades institucionales y, de manera paralela, que se promueva una participación ciudadana activa. La guía metodológica propuesta debe contemplar:

Fortalecimiento institucional: Consolidar mecanismos de vigilancia, sanción y rendición de cuentas

Cambio cultural: Impulsar valores éticos y pedagógicos en la sociedad orientados a la transparencia

Herramientas de participación: Garantizar canales de denuncia accesibles, efectivos y confiables, que motiven a la ciudadanía a involucrarse activamente en el control fiscal.

De esta forma, la implementación de la guía no solo aportará al cumplimiento del mandato constitucional de protección del patrimonio público, sino que también contribuirá a generar un sistema de control fiscal más participativo, transparente y eficaz, capaz de reducir los niveles de corrupción y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

4.1 Política anticorrupción

La política anticorrupción, está directamente relacionada con la gestión de luchar contra la corrupción en el ámbito nacional; donde se propone acciones y recomendaciones que redunden en beneficio de la comunidad en general, y que fortalezcan las herramientas y mecanismos necesarios para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, de manera que se obtengan resultados que reduzcan efectivamente la incidencia negativa de este fenómeno en la sociedad colombiana y que haya mayores niveles de transparencia e integridad en el sector público, así como mayor

corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil. Esta política anticorrupción “busca avanzar en un mejor entendimiento del fenómeno e implementar una estrategia integral de seguimiento, evaluación y monitoreo de los ejes de acción propuestos”. (Conpes 167. Pág. 5-6)

Ahora bien, la política pública anticorrupción en Colombia, ha propuesto desde hace varias décadas por los diferentes gobiernos, la implementación de herramientas idóneas y efectivas, con el objetivo de que estas herramientas se conviertan en instrumentos para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública, aplicados dentro del marco de un Estado Social de Derecho. Tristemente, en Colombia, la corrupción aumenta cada día, lo que lleva que la ciudadanía, pierda la confianza en las instituciones y quienes hacen parte de ellas, cuestionando constantemente el actuar de los servidores o lo que es peor, las políticas anticorrupción que muestran no ser eficaces, y que además truncan el crecimiento y desarrollo socioeconómico del país.

Se han propuesto desde diferentes ángulos, líneas de acción, ya sea para mejorar los controles de la administración pública, o para fortalecer el control social y ciudadano, para unificar la contratación estatal, para implementar la carrera administrativa y meritocrática, o para mejorar la capacidad de los órganos de control para investigar, juzgar y sancionar actos de corrupción, pero tristemente han sido iniciativas que no han tenido un final feliz, es decir, no se han formalizado debidamente como una política pública que pueda ser eficaz y logre el cumplimiento de las acciones que se han propuesto en cada gobierno.

Por lo anterior, es prioritario hacer efectiva la formulación e implementación de la “Estrategia Nacional Anticorrupción incluida en artículo 200 del Plan Nacional de Desarrollo”; Estrategia nacional de lucha contra la corrupción, cuyo reto principal es convertirse en política de Estado, de corto, medio y largo plazo con acciones concretas, que permita articular esfuerzos con

las diferentes ramas del poder público, involucrando o teniendo en cuenta las necesidades de los territorios. También esta estrategia considera el fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción y el avance en medidas preventivas, en particular un mejor acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y del periodismo, y avanzar en mecanismos novedosos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos.

Se hace, por lo tanto, necesario y a la vez fundamental, reconocer y hacer énfasis en que la corrupción no solo envuelve la pérdida de los recursos públicos, sino que tiene efectos nocivos en diversos ámbitos como el medio ambiente, deja víctimas y causa graves daños individuales y colectivos. Además, es recomendable abordar la corrupción desde un enfoque más amplio que aborde su relación directa con otros delitos, la vulneración de los derechos humanos y la reparación de los daños y las víctimas.

De allí la importancia que tiene la Contraloría General de la República como máximo ente encargado de ejercer control y vigilancia a las actividades que el Estado lleva a cabo, en las que se involucre el uso de recursos o dineros públicos, por lo que su misión como máximo órgano de control en materia fiscal “es llevar a cabo actos de control y vigilancia a los recursos y fondos públicos, de acuerdo a los principios de efectividad, participación ciudadana e integralidad” Auditoría General de la República (2021).

Por lo tanto, para erradicar las diferentes formas de corrupción en materia fiscal como son: la indebida destinación de fondos públicos, la apropiación de recursos o la malversación del patrimonio, la Contraloría General de la Nación, ha propuesto la implementación de control previo, posterior y selectivo, la celeridad en los procesos de responsabilidad fiscal y el diseño de un plan de riesgo.

Para que lo anterior se pueda implementar, es necesario también que se garantice la independencia de las instancias judiciales e impedir la inferencia del poder político, el soborno y otras formas de corrupción, que pueda influir en las decisiones que tomen los funcionarios de la Contraloría. Es así que la Contraloría General de la Nación adelanta procesos de responsabilidad fiscal, cuando hay acciones que generan detrimento patrimonial contra el Estado.

4.3 A nivel Contraloría general del Cauca.

La propuesta está dirigida a crear en la Contraloría general del Cauca, un sistema confiable de medición de la corrupción, que, dado el caso, sirva para resarcir los detrimentos patrimoniales encontrados (Capítulo IIIº, número 3.2), por el incumplimiento del deber de ejecutar el objeto contratado a cabalidad. Se avanza en la implementación de tareas pendientes de auditoría, frente a la magnitud del desafío que representa la corrupción para el departamento, tarea propuesta para el período 2022-2025, dándole también importancia a la participación ciudadana para un mejor y mayor control social y ciudadano.

También se propone desde diferentes ángulos, líneas de acción, para mejorar los controles de la administración pública, y para fortalecer el control social y ciudadano, optándose por la implementación de las auditorías en línea, obteniendo información en tiempo real, siendo una herramienta que sin duda facilitará el control fiscal, permitiendo evaluar a través de los programas de auditoría, los puntos neurálgicos de relevancia y poder así construir verdaderas acciones fiscales de resarcimiento, juzgadas por la Contraloría a nivel Cauca, dentro del marco de un modelo integral de protección y defensa del patrimonio público.

4.3.1 Herramientas actuales en la Contraloría departamental del Cauca.

En relación a rendición de cuentas:

La entidad propende por realizar procesos integrales de rendición de cuentas, incluyendo los atributos que se han venido incorporando a lo largo de los años, como garantizar un enfoque inclusivo, acciones descentralizadas, con espacios de petición de cuentas y estrategias participativas que también se extiendan a todos los entes gubernamentales, involucrados en contratación de recursos públicos.

Desarrollando ejercicios focalizados y constantes de rendición pública de cuentas, que incorporen el diálogo social y la atención de necesidades y peticiones de las mujeres, respecto a los avances y la inversión para la ejecución de la política pública de mujeres y los programas sociales destinados a esta población.

Para la CGC es importante fortalecer la metodología de rendición de cuentas donde se viene incluyendo componentes como:

i) la capacitación de la ciudadanía, en especial de las comunidades étnicas del municipio y grupos motor PDET, en rendición de cuentas; ii) el desarrollo de ejercicios focalizados y constantes de rendición pública de cuentas con enfoque de género y étnico, que incorporen el diálogo social y la atención de necesidades y peticiones de las comunidades étnicas, respecto a los proyectos de inversión destinados a esta población; iii) el desarrollo de ejercicios focalizados y constantes de rendición de cuentas con enfoque de género y étnico, que incorporen el diálogo social y la atención de necesidades y peticiones de las comunidades respecto a los proyectos de inversión PDET.

Otros puntos claves de información: Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la expresión de control social, que comprende acciones de petición de información, diálogos e incentivos, busca la adopción de un proceso transversal permanente de interacción entre servidores públicos, entidades, ciudadanos y los actores interesados en la gestión de los servidores públicos y sus resultados.

La preparación de la rendición de cuentas consiste en organizar, coordinar y dejar listos los insumos, recursos, informes, actividades preparatorias y logísticas para su uso en la etapa de ejecución de la estrategia de rendición de cuentas.

Es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

La Contraloría General del Cauca remitió a la Asamblea Departamental del Cauca el informe anual sobre los recursos naturales y el medio ambiente, en cumplimiento del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020.

Este informe, obligatorio para las contralorías, registra y analiza las inversiones realizadas por las administraciones municipales durante la vigencia de 2023 en gestión ambiental, evaluando los sectores vinculados a la protección y manejo de recursos naturales.

Con base en la información financiera y presupuestal proporcionada por los sujetos de control, se evidenció que, durante 2023, los municipios del Cauca asignaron \$183.196.469.866,29 para el gasto ambiental, y se ejecutaron \$127.740.250.043,90, equivalentes al 69,73%. Municipios como Santa Rosa, Corinto, Bolívar, Timbiquí y Páez se destacaron por su alta inversión, mientras que Inzá, Santander de Quilichao, La Sierra, Florencia y Sucre presentaron la más baja ejecución de estos recursos.

El informe revela que los sectores de Agua Potable y Saneamiento Básico fueron prioritarios, con una apropiación de \$147.071.523.181,40 y una ejecución de \$116.262.885.387,60 (79,05%). Sin embargo, quedaron sin ejecutar \$30.808.637.793,80, lo que afecta directamente la calidad de vida y la salubridad de las comunidades. Santander de Quilichao fue el municipio con

mayor asignación para gestión ambiental, con \$2.147.527.262,00. Padilla, no registró compromisos significativos en este rubro, limitando su avance en sostenibilidad y generando costos futuros por la falta de inversión. En cuanto a seguridad alimentaria, ligada al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, se observó que el 25% de la población del Cauca experimentó inseguridad alimentaria en 2023, siendo las zonas rurales las más afectadas.

Así pues, en el sector de seguridad alimentaria representó el 10,37% del gasto ambiental. Se destaca el municipio de Bolívar como el de mayor apropiación de recursos (\$3.287.073.614,80). Florencia fue el de menor inversión (\$31.699.102,00). En total, se apropió \$20.544.111.042,29 para seguridad alimentaria, de los cuales se comprometió \$17.945.971.184,86 (87,35%), dejando sin ejecutar \$2.598.139.857,43, lo que impacta negativamente el cumplimiento de las políticas de seguridad alimentaria y limita su alcance para la población caucana.

Por tanto la Contraloría General del Cauca ha mostrado un papel activo en los últimos años en la identificación e investigación de presuntas irregularidades en la gestión de lo público, derivadas de denuncias ciudadanas, auditorías y seguimiento institucional. Por ejemplo, a lo largo de 2023 y 2024 se tramitaron 67 procesos de responsabilidad fiscal por \$102.656 millones, relacionados con irregularidades en la reconstrucción de viviendas para damnificados de “La Niña” y en la reubicación de un hospital (Asuntos Legales, 2023; Semana, 2023).

Asimismo, se han impuesto sanciones administrativas concretas por fallas en la transparencia. Durante el último trimestre de 2024, veintidós entidades públicas fueron sancionadas por no cumplir con la rendición de información contractual en plataformas como SIA OBSERVA, lo que derivó en multas y amonestaciones a alcaldes y gerentes de empresas públicas (El Liberal, 2024).

De igual forma, el organismo de control ha logrado recuperar recursos significativos mediante su labor de auditoría. En el segundo trimestre de 2025, se reportó la recuperación de más de \$30.400 millones, producto de hallazgos fiscales en municipios, hospitales y otras entidades obligadas a reintegrar o subsanar irregularidades detectadas (Periódico La Campana, 2025).

Finalmente, se ha ejercido presión institucional para que las entidades cumplan con la rendición de cuentas. Al menos 35 entidades del departamento enfrentan procesos sancionatorios por incumplir plazos y procedimientos legales, lo que conllevó multas y penalizaciones a los responsables (Radio 1040 AM, 2024).

Ahora bien, en cuanto a transparencia

La CGC sigue mejorando en relación a la disposición de información en las páginas web o apartados especiales en la página web de la Contraloría, conforme a la disposición legal de la Ley de transparencia 1712 2014, para así otorgar información a la ciudadanía sencilla sobre el avance del ejercicio del control fiscal.

Publicación en SECOP II, atendiendo a criterios de calidad y en los tiempos estipulados por ley, los documentos relacionados a la firma de contratos y sus adiciones con los respectivos soportes, así como documentos sobre el estado de la ejecución de los contratos. Por lo que se hace necesario, que todos los funcionarios tengan formación para el uso de la herramienta, condiciones de infraestructura tecnológica y procesos claros y oportunos.

Busca la creación mecanismos necesarios para cumplir con las obligaciones en respuesta oportuna y completa de información requerida por la ciudadanía, para garantizar el derecho a la participación y el control social de la gestión de sus administraciones conforme a la Ley 1712 de 2014.

Así como también la Priorización del uso de la modalidad de licitación pública en los procesos de contratación, las demás modalidades deben ser excepcionales y su uso debe estar debido y suficientemente justificado.

También se tiene el Manual de Identidad visual, la Contraloría General del Cauca en cumplimiento de la Ley 2345 de 2023, mejor conocida como la ley “Chao Marcas” tiene su manual de identidad visual, es parte de nuestro compromiso con la transparencia y la modernización.

Este nuevo identificador representa la evolución constante de la entidad para adaptarse a los desafíos y necesidades del presente, manteniendo siempre su compromiso con la transparencia, la eficiencia y la integridad en la gestión de los recursos públicos, el logo, refleja los valores fundamentales de la Contraloría General del Cauca, presenta un moderno monograma de las letras C, G y C, que simbolizan la identidad institucional.

Además, incorpora una lupa en posición horizontal y un punto en el centro, representando el enfoque meticuloso y detallado en la fiscalización de los recursos y la gestión pública en la región. Los colores verde y amarillo, tomados de la bandera del departamento del Cauca, refuerzan el arraigo y la identidad regional de la entidad. Con esta nueva imagen, la Contraloría General del Cauca reafirma su compromiso con la ciudadanía y su misión de garantizar el uso adecuado y transparente de los recursos públicos en el departamento.

En cuanto a la contratación pública, en este proceso se propende desde la entidad por cumplir las diferentes disposiciones legales vigentes en lo que respecta a contratación pública y se incentiva por la participación de actores locales en la compra pública, verificando los requisitos habilitantes con el propósito de garantizar condiciones mínimas de los proponentes respecto a su experiencia, capacidad jurídica, financiera y organizacional considerando las capacidades de los actores locales.

En ese sentido encontramos un aparte fundamental que es el Control Ciudadano

La entidad ha venido generando y fortaleciendo prácticas innovadoras de control ciudadano a obras PDET y programas dirigidos a comunidades étnicas, que permitan transparentar información sobre los objetos de control y el diálogo directo y constante entre los actores sociales que realizan control ciudadano, la administración municipal, contratistas y autoridades públicas de orden departamental y nacional cuando competa.

También se espera realizar la implementación de mecanismos para articular a grupos motores en el seguimiento participativo de proyectos de inversión, plataformas dispuestas por el DNP, generando alternativas de participación en veredas y corregimientos donde el acceso y uso de TIC es limitado.

De ese mismo modo, se hace indispensable, que todos los funcionarios implicados en el seguimiento de los recursos públicos, tengan en cuenta la Resolución No 437, expedida el 21 de diciembre de 2023, por medio de la cual se adopta el plan de vigilancia y control fiscal territorial (PVCFT) para la vigencia 2024 de la Contraloría General del Cauca y de la cual anteriormente se expusieron algunos puntos importantes a cumplir.

También es relevante, que se conozca plenamente por todos funcionarios y comunidad en general, los componentes de gestión de riesgo de corrupción, que la Contraloría general del Cauca, tiene en la actualidad.

PQRS

Para la atención al ciudadano, la Contraloría del Cauca cuenta con oficina de Atención al Ciudadano, para la recepción de documentos, solicitudes, atención de requerimientos, también existen los buzones de Petición, Quejas, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones – PQRSDF.

Como ente de control, la Contraloría invita a la ciudadanía para que, a través de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, conozca sobre los manejos de los recursos públicos y a

través del sitio web, pueda comprobar la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos del Cauca.

Canales de comunicación:

Para la Contraloría General del Cauca es muy importante que la ciudadanía esté siempre en contacto con la entidad. Ten presente nuestros canales de información oficiales;

¡Tu voz es importante para nosotros! En la Contraloría General del Cauca, estamos comprometidos con la transparencia y la atención a la ciudadanía. Envíanos tus PQRSD sobre casos de irregularidades que involucren el manejo de recursos públicos del Departamento del Cauca.!

A continuación, se presenta un breve resumen de los componentes institucionales de la Contraloría General del Cauca, los cuales sirvieron como base para la elaboración de la propuesta de Guía Metodológica orientada a fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal en el territorio.

Tabla 1 Resumen de los componentes institucionales de la Contraloría General del Cauca

Componente 1:	Gestión del Riesgo de Corrupción -Mapa de Riesgos de Corrupción
Subcomponente /proceso 1 Política de Administración de Riesgos	Mapas de Riesgos por proceso en conjunto con las dependencias responsables de los riesgos, conforme con la metodología de administración de riesgos institucional
Subcomponente/proceso 2 Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción	Revisar y actualizar los riesgos de corrupción de la Entidad de manera conjunta con las dependencias responsables de los riesgos, conforme con la metodología de administración de riesgos institucional
Subcomponente /proceso 3 Consulta y divulgación	Divulgación del Mapa de Riesgos de Corrupción, en la Página WEB de la Entidad, Red Pública interna y correos electrónicos de los líderes de proceso Socialización del Mapa de Riesgos de Corrupción con los funcionarios de cada uno de los procesos misionales y de apoyo de la CGC a través de nota interna

Subcomponente /proceso	4	Monitoreo permanentemente de la gestión del riesgo por parte de los Líderes de Proceso para analizar la efectividad de los controles establecidos identificando cambios y nuevas estrategias necesarias
Monitoreo o revisión		
Subcomponente/proceso	5	Seguimiento periódico al mapa de riesgo de corrupción y a las acciones implementadas para su mitigación, generando así recomendaciones a los líderes y responsables de proceso que permitan la actualización sistemática a los mismos
Seguimiento		
Componente 2:		Estrategia de racionalización de trámites
		Ampliación de canales de atención y de obtención del resultado Envío de documentos electrónicos La racionalización se entregará al usuario sin necesidad de acudir personalmente desde cualquier lugar y digitalmente, las veces que lo requiera las memorias de capacitaciones o certificados correspondientes
Componente 3:		Rendición de Cuentas
Subcomponente 1 Información de calidad y en lenguaje comprensible		Publicación trimestral del avance de los Planes de Acción de los Procesos de la vigencia 2024 Diseñar y divulgar piezas comunicativas relacionadas con los resultados de la gestión 2024, a través de la página web, las redes sociales, pantallas institucionales, boletines Publicación en Página WEB del informe de Rendición de Cuentas 2023 Desarrollar, divulgar y/o adaptar contenidos educativos digitales y Espacios virtuales para facilitar el acceso a las diversas poblaciones, con altos estándares de calidad, usabilidad y accesibilidad, mediante el Portal web de la CGC, relacionada con información de los resultados de la gestión de los 11 procesos
Subcomponente 2: Diálogo de doble vía con la ciudadanía y sus organizaciones		Realización de Audiencia Pública de Rendición de cuentas Vigencia 2023 Aplicación y análisis de encuestas para realizar retroalimentación del Proceso de Rendición de cuentas en audiencias Públicas y eventos de rendición

	<p>Campaña de Divulgación "Chat con la Entidad "como canal de doble vía para resolver inquietudes del ciudadano con respecto a las actividades de rendición de cuentas</p> <p>Participación de la CGC en eventos organizados por los entes de control del nivel nacional (Contraloría General de la República, Auditoría General de la República)</p> <p>Evaluación de la Implementación de la Estrategia de Rendición del Cuenta vigencia 2023 y los espacios de diálogos desarrollados</p>
Subcomponente 3: Incentivos para motivar la cultura de la rendición y rendición de cuentas	<p>Desarrollo del Plan de Capacitación (interno y externo) (Talleres, diplomados, etc.) a sujetos de Control y comunidad en general</p> <p>Diseñar y desarrollar piezas de comunicación de cara a los grupos de valor y partes interesadas para fortalecer el control social</p> <p>Realizar capacitación para el acompañamiento técnico de la CGC a los sujetos de control para la rendición de la cuenta</p>
Subcomponente 4: Evaluación y retroalimentación a la gestión institucional	<p>Análisis de resultados de encuestas aplicadas en desarrollo de Plan de Capacitación (Interno - Externo)</p> <p>Evaluación de canales de comunicación (página web, redes sociales)</p>
Subcomponente 2: Diálogo de doble vía con la ciudadanía y sus organizaciones	<p>Realización de Audiencia Pública de Rendición de cuentas Vigencia 2023</p> <p>Aplicación y análisis de encuestas para realizar retroalimentación del Proceso de Rendición de cuentas en audiencias Públicas y eventos de rendición</p> <p>Campaña de Divulgación "Chat con la Entidad "como canal de doble vía para resolver inquietudes del ciudadano con respecto a las actividades de rendición de cuentas</p> <p>Participación de la CGC en eventos organizados por los entes de control del nivel nacional (Contraloría General de la República, Auditoría General de la República)</p> <p>Evaluación de la Implementación de la Estrategia de Rendición del Cuenta vigencia 2023 y los espacios de diálogos desarrollados</p>

<p>Subcomponente 3: Incentivos para motivar la cultura de la rendición y rendición de cuentas</p>	<p>Desarrollo del Plan de Capacitación (interno y externo) (Talleres, diplomados, etc.) a sujetos de Control y comunidad en general</p> <p>Diseñar y desarrollar piezas de comunicación de cara a los grupos de valor y partes interesadas para fortalecer el control social</p> <p>Realizar capacitación para el acompañamiento técnico de la CGC a los sujetos de control para la rendición de la cuenta</p>
<p>Subcomponente 4: Evaluación y retroalimentación a la gestión institucional</p>	<p>Análisis de resultados de encuestas aplicadas en desarrollo de Plan de Capacitación (Interno - Externo)</p> <p>Evaluación de canales de comunicación (página web, redes sociales)</p>
<p>Componente 4:</p>	<p>Mecanismos para Mejorar la Atención al Ciudadano</p>
<p>Subcomponente 1: Estructura administrativa y Direccionamiento estratégico</p>	<p>Implementación y seguimiento al Plan de Acción Participación Ciudadana y su asignación de recursos, con actividades que fortalezcan la atención y participación ciudadana</p>
<p>Subcomponente 2: Fortalecimiento de los canales de atención</p>	<p>Campaña para fortalecer los canales de atención de las peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRSD)</p> <p>Campaña para fortalecer los canales de recepción de encuestas de atención al cliente externo</p>
<p>Subcomponente 3: Talento humano.</p>	<p>Realizar capacitación a los funcionarios de la CGC sobre ética y valores para fortalecimiento de la Cultura de Control Interno</p> <p>Incentivar y reconocer al mejor servidor público en términos de la mejor calificación de desempeño y/o cumplimiento de código de integridad</p>
<p>Subcomponente 4: Normativo y procedimental</p>	<p>Realizar campaña informativa sobre la responsabilidad de los servidores públicos de la CGC frente a los derechos de los ciudadanos. (Términos de Atención a PQRSD)</p> <p>Seguimiento a la Operación Modulo PQRSD software (Xpert), adquirido por la CGC que permita generar el informe de trazabilidad en la atención de las peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRSD)</p> <p>Publicación de Seguimiento al trámite de Denuncias</p>

Subcomponente 5: Relacionamiento con el ciudadano	Actualizar la caracterización de los ciudadanos - usuarios - grupos de interés
Subcomponente 1: Lineamientos de Transparencia Activa	Diseñar y Publicar de manera permanente la información requerida en la sección de Transparencia y acceso a la información pública, de la página web de la CGC conforme la normatividad vigente Publicar el 100% de la información relacionada con la contratación de la entidad en la página web de la CGC y en el SECOP II Actualizar los conjuntos de datos publicados en el portal de datos abiertos
Subcomponente 2: Lineamientos de Transparencia Pasiva	Actualización de la Matriz de Comunicaciones Publicación de información de la Entidad de acuerdo a la matriz de comunicaciones (Informes Financieros, de Control Interno, plan de adquisiciones, seguimiento a plan anticorrupción entre otros)
Subcomponente 3. Elaboración los Instrumentos de Gestión de la Información	Actualización del Registro de activos de la información (Inventario, índice, Esquema de publicación de información y programa de gestión documental)
Subcomponente 4: Monitoreo del Acceso a la Información Pública	Reportar información en (ITA), índice de transparencia y acceso a la información

Fuente: Tomado de Archivo Contraloría general del Cauca (2024) y modificado por el investigador.

Para terminar este apartado, se hace necesario dar a conocer que la CGC , ha estado comprometido en impulsar la integridad en la gestión pública de los sujetos sometidos a control (alcaldes, gerentes de entidades descentralizadas, contratistas, etc.) y en la transparencia del sistema administrativo para hacer viable la lucha contra la corrupción.

Por ello que la entidad ha venido siendo insistente en la importancia de que todos los funcionarios de la entidad, tengan pleno conocimiento de la resolución No. 130 de marzo de 2022, en el que se adopta el plan que contiene los direccionamientos para ejercer el control fiscal hasta el 2025, que es el Plan Estratégico “Todos por un Territorio eficiente y transparente”, que busc a

cumplir los siguientes objetivos en aras de alcanzar la eficiencia y eficacia en el ejercicio de las funciones de la CGC:

4.4 Guía metodológica que fortalezca la participación ciudadana en el control fiscal en el territorio.

4.4.1 Objetivo

La presente guía metodológica ver. **Anexo A. Producto de consultoría Tesis: Guía metodológica para el fortalecimiento del control fiscal por parte de la ciudadanía** fue elaborada para ser un complemento a las herramientas que tiene la contraloría General del Cauca, en ese sentido es importante resaltar el esfuerzo que viene haciendo la entidad para la incentivar la participación ciudadana en el control fiscal, por ello se desarrollan diferentes acciones como capacitaciones a veedurías ciudadanas así como también la elección de los contralores estudiantiles que permiten acercar la entidad a la sociedad, esta guía presenta una serie de temas importantes para el ejercicio del control social.

Puesto que la gestión de los recursos públicos es un asunto que nos concierne a todos. Por ello, una ciudadanía informada y activa es el pilar fundamental para la transparencia y el buen uso del erario. Con esta guía, se busca entregarle una herramienta práctica y fundamental que impacte positivamente a las comunidades.

Por ello, como líder comunitario, social o veedor, es importante que puedan capacitarse y orientarse mejor en el control y la vigilancia de las actividades que ejercen nuestras autoridades.

En este documento podrá reconocer que no solo los órganos de control son quienes velan por los recursos públicos, sino que los ciudadanos, como parte de la sociedad civil, están llamados por la Constitución, la ley y el Estado Colombiano a participar activamente, no solo como un

derecho, sino como un deber en la vigilancia de los bienes de todos. ¡Su participación es el motor de la transparencia!

Por lo tanto, el objetivo de esta herramienta es empoderar a la población del Cauca, impulsando un cambio positivo en la mentalidad de los líderes comunitarios, sociales y veedores. Su propósito es brindarles una mejor orientación para el control y la vigilancia de las actividades públicas que ejercen las autoridades, reconociendo que la sociedad civil es un actor clave, llamado por la Constitución y la ley a la participación activa en la vigilancia de los bienes del Estado.

Guía metodológica para el fortalecimiento del control fiscal por parte de la ciudadanía. Ver

Anexo A



Conclusiones

La presente investigación, titulada “Análisis de los mecanismos, canales de denuncia y la participación ciudadana en el control fiscal a partir del Decreto 403 de 2020 en la Contraloría General del Cauca durante los años 2021–2022”, permitió identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el sistema de vigilancia fiscal del departamento, a partir de un estudio normativo, institucional y social. Los resultados obtenidos ofrecen un panorama integral que responde al objetivo general y a los objetivos específicos planteados.

En primer lugar, respecto al marco normativo y antecedentes jurídicos, se concluye que el Decreto 403 de 2020 constituyó un hito en la evolución del control fiscal en Colombia, al reglamentar las disposiciones del Acto Legislativo 04 de 2019 y al introducir formalmente el modelo de control concomitante y preventivo, esta transición normativa buscó superar las

limitaciones históricas del control posterior y selectivo, el cual había demostrado poca efectividad en la detección temprana de irregularidades y en la recuperación de los recursos públicos.

Sin embargo, la aplicación de dicho decreto en el contexto de la Contraloría General del Cauca evidenció que, aunque la norma otorga nuevas facultades como el acceso a bases de datos sin reserva, el fortalecimiento de auditorías y la creación de mecanismos de intervención preventiva, su impacto real depende de la capacidad institucional y del compromiso ciudadano. En ese sentido, se reconoce un avance normativo, pero también una brecha entre lo que la ley dispone y lo que se logra materializar en la práctica regional.

En segundo lugar, en cuanto a los mecanismos y canales de denuncia, se determinó que la Contraloría General del Cauca dispone de varias herramientas para recibir reportes de la ciudadanía, tales como líneas telefónicas, correos electrónicos, buzones físicos y formularios en línea, no obstante, la investigación mostró que el nivel de uso y efectividad de estos canales es bajo, lo cual fue determinado por las encuestas aplicadas, las causas podrían estar relacionadas a incrementar las acciones con pedagogía institucional para promoverlos, este hallazgo refleja que la existencia de mecanismos formales no garantiza por sí misma un control fiscal eficiente; es necesario acompañarlos con procesos de socialización, campañas de sensibilización y respuestas oportunas que fortalezcan la legitimidad de la Contraloría ante la ciudadanía.

En tercer lugar, sobre la participación ciudadana en el control fiscal, el estudio, apoyado en la encuesta aplicada a veedurías y actores sociales del departamento, mostró un panorama de contrastes, por un lado, la mayoría de los encuestados manifestó conocer la existencia y funciones básicas de la Contraloría General del Cauca, lo que es favorable para la articulación de procesos de control social, sin embargo, la baja tasa de participación en la encuesta y el desinterés de ciertos

sectores reflejan que se deben hacer mayores esfuerzos por buscar el reconocimiento de la CGC en el ejercicio de control fiscal.

Así pues, se evidencia que la participación sigue siendo incipiente, limitada a grupos organizados, sin lograr consolidarse como un ejercicio masivo y constante, este resultado confirma que el fortalecimiento del control fiscal en el Cauca no depende únicamente de normas más estrictas o de instituciones más fuertes, sino también de una ciudadanía activa, empoderada y consciente de su rol en la defensa del patrimonio público.

En cuarto lugar, sobre la situación institucional de la Contraloría del Cauca durante los años 2021–2022, se concluye que la entidad realizó auditorías y adelantó procesos de responsabilidad fiscal de acuerdo con sus competencias, pero cabe resaltar que la entidad debe vigilar a un número significativo de sujetos de control en un contexto caracterizado por pobreza multidimensional desigualdad social y baja confianza institucional. Entonces cada peso que se pierde por corrupción en este territorio impacta de manera directa a comunidades vulnerables, como indígenas, afrodescendientes y campesinos, lo que refuerza la relevancia del control fiscal en escenarios con necesidades básicas insatisfechas.

En quinto lugar, la investigación permitió diseñar una guía metodológica para fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal, como producto aplicado que recoge los aprendizajes del estudio, esta guía plantea acciones concretas para que la Contraloría General del Cauca fomente la apropiación ciudadana, mejore los canales de denuncia, promueva la cultura de la vigilancia social y articule esfuerzos entre el Estado y la sociedad, la propuesta, además, puede servir como modelo replicable para otras contralorías territoriales, lo que la convierte en un aporte innovador y de utilidad práctica para el sistema de control fiscal colombiano.

Finalmente, en términos generales, se concluye que la efectividad del control fiscal en el Cauca no depende exclusivamente de la normatividad vigente ni de las competencias formales de las contralorías, su éxito radica en la sinergia entre un Estado fortalecido institucionalmente y una ciudadanía empoderada en el ejercicio del control social. Mientras los órganos de control requieren recursos, capacitación y tecnologías para cumplir su misión, la sociedad necesita apropiarse de los mecanismos de participación que la Constitución (artículo 270) y la Ley 1757 de 2015 le han otorgado, solo mediante esa articulación será posible avanzar hacia un sistema de vigilancia fiscal más transparente, participativo y eficaz, capaz de reducir los niveles de corrupción, recuperar recursos para el bienestar colectivo y reconstruir la confianza ciudadana en lo público.

Recomendaciones

El control fiscal en Colombia es fundamental para garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, esto como garantía de un fortalecimiento de las instituciones fiscalizadoras, dotándolas de mayor autonomía, recursos y capacidad técnicas, busca el mejoramiento de las tecnologías de punta de tal manera que se pueda adelantar un control mucho más expedito por parte de las contralorías territoriales, para que se de este propósito es necesario la modernización de sus sistemas tecnológicos, la formación continua de sus funcionarios y la imperiosa implementación de metodología avanzadas de auditorías.

Para este propósito se debe promover una mayor transparencia en la gestión pública, promocionando y facilitando la participación de los ciudadanos a la información sobre la ejecución presupuestal, contratos y obras públicas, de la misma manera se debe implementar plataformas de datos abiertas al público que sean una herramienta eficaz para un control social que haga parte integral del control fiscal de las contralorías territoriales.

El uso de las plataformas y tecnologías avanzadas, como sistema de análisis de inteligencia artificial nos ayuda valiosamente a identificar patrones irregulares en la ejecución de los recursos público, esta metodología permite una detección temprana de posibles actos de corrupción, fomentar la participación activa de la ciudadanía en el control fiscal a través de los mecanismos de veedurías ciudadanas, que permitan un seguimiento constante y crítico de la gestión pública en el gasto. En cuanto a los procesos sancionatorios es necesario agilizarlos y hacerlos más efectivos contra los responsables de irregularidades fiscales.

Esto incluye una simplificación de trámites y la imposición de penas más severas para los infractores, es importante fortalecer una coordinación entre las diferentes entidades del Estado encargadas del control fiscal, así como con otras instituciones estatales, a fin de garantizar un enfoque integral de la lucha contra la corrupción. Estas estrategias deben ser complementadas con un compromiso político claro, que sirva de manera eficaz para enfrentar la corrupción y mejorar la eficiencia en la gestión pública.

Se recomienda, además, que la Contraloría General de la República se apoye en la gestión inteligente de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, es decir, convierta la “datificación” en una plataforma indispensable en los procedimientos de seguimiento y control, teniendo en cuenta que el mejor escenario para incorporar los avances tecnológicos de gestión de información, lo ofrece el modelo de control concomitante y preventivo, que sería alimentado por un permanente flujo de información obtenida mediante la vigilancia fiscal.

Por lo tanto, se hace necesario que se implementen herramientas tecnológicas idóneas que permitan los procesos de generación, recolección, agregación, compartición, explotación e innovación para el aprovechamiento de datos públicos digitales, la centralización de la información

de los diversos actores de la administración pública, la accesibilidad a sistemas de información institucionales, la interoperabilidad de bases de datos, que faciliten la identificación de riesgos de gestión, el control y mitigación de posibles daños y pasar a un verdadero control anticipativo, que redunde en una mejor gestión pública y la adopción de buenas prácticas de gobernanza.

Es indispensable que los funcionarios implicados en esta función de control, entiendan y se capaciten en conocer con mayor amplitud los términos técnicos y tecnológicos que cada día se presentan, para que puedan manejar con idoneidad información inherente al control fiscal, y puedan así construir sin inconvenientes programas de control fiscal ya sea de índole nacional, regional, departamental y municipal.

Se recomienda a la vez, que para lograr con eficiencia y eficacia los objetivos del Buen Vivir en una cultura de paz, la Contraloría General del Cauca, siga promoviendo las herramientas de Control Social, como lo viene haciendo, donde la ciudadanía siga viéndose motivada a la participación activa en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una sociedad democrática participativa y transparente, como se está haciendo a través de las herramienta ya descritas y la permanente interacción el línea con los funcionarios .

Se espera que la Contraloría general del Cauca, sea pionera en cuanto a la efectividad de acciones que haga que “la mala percepción” que tiene la ciudadanía frente a los órganos de control, cambie hacia una imagen positiva y de mayor confianza en sus funcionarios y las acciones emprendidas en favor de la comunidad caucana, para que la actual administración, sea modelo a seguir en cuanto a aplicación de estrategias anticorrupción y defensa de los derechos humanos, así como en la optimización de la calidad de vida de la comunidad caucana, porque esta entidad cada día se fortalece y avanza en la implementación de mecanismos novedosos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos.

Hernández Andrés (2023) director ejecutivo de Transparencia por Colombia dijo:

“Avanzar en la lucha contra la corrupción, significa avanzar en el bienestar de todo el país. Nuestros esfuerzos deben ser más contundentes, mostrar más resultados. Debemos rechazar que ser corrupto sea normal y sumar esfuerzos desde todas las orillas para vencer la corrupción”.
(Buitrago Margarita (2023).

Referencias bibliográficas

Acto Legislativo Número 04 de 2019. *Reforma el Régimen de Control Fiscal*.

Amaya Olaya, Uriel Alberto. (1996). Fundamentos constitucionales del Control Fiscal. *Primera Edición. Bogotá. D.C. Umbral. Ediciones*.

Artunduaga, D. Meyer (2021). La reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial. Maestría en Derecho de Estado con énfasis en Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales *Universidad Externado de Colombia*.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/9117909a-23ed-4c84-807c-561b7e9943cb/content>

Auditoría General de la República (2021). La lucha contra la corrupción a través del control fiscal.
<https://observatorio.auditoria.gov.co>

Bulow Érico. (2001). La Legislación: Manual de Derecho Constitucional. Madrid: *Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, En: Artunduaga, D. Meyer (2021)*.

Buitrago Margarita (2023). Transparencia por Colombia. Comunicaciones.
<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-mejora-ipc-2023/>

Carrero Carrillo Margarita (2023). Análisis del decreto 403 de 2020 en el ejercicio del control fiscal a nivel de las contralorías territoriales. Trabajo de Investigación: Magíster en Derecho

Administrativo.

Universidad

Simón

Bolívar.

<https://bonga.unisimon.edu.co/server/api/core/bitstreams/5f8933d6-f721-4134-b80b-94d26b8d6b2e/content>

Clarín.com (2022). Constitucionalistas advierten cómo la corrupción está socavando la democracia en América Latina. <https://www.clarin.com/politica/constitucionalistas-advierten-corrupcion-socavando-democracia-america->

[latina_0_El859oNa1s.html?srsIid=AfmBOorcX3fh10lOVGGrs8a92fUlxN9aueWu7uGOgVyZOh797I-ahS03](https://www.clarin.com/politica/constitucionalistas-advierten-corrupcion-socavando-democracia-america-latina_0_El859oNa1s.html?srsIid=AfmBOorcX3fh10lOVGGrs8a92fUlxN9aueWu7uGOgVyZOh797I-ahS03)

Cifuentes Martínez Wilson Eduardo, (2009). Cuál es la manera como se realiza la rendición de cuentas en el sector público. Magíster en dirección y gerencia de empresas. Facultad de administración. Universidad del rosario. Bogotá D.C,

<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/cc7b8a49-01b8-4f2e-a525-bd6fed8e5276/content>

Contraloría General de la República (2022). Informe de Gestión de la Contraloría General de la Republica 2021-2022. Una Contraloría para Todos.

<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/INFORME%20DE%20GESTION%20FINAL%202021-2022%20CONTRALORIA.pdf>

Corporación Transparencia por Colombia (2018). Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022.

<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>

Corredor Ariel (2009). Control fiscal en Colombia. Apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad. Apuntes. <https://bibliotecadigital.oducal.com/Record/KOHA-UCATOLICA:6189/Details?sid=157176>

Correa Young, R., & Freddyur Tovar, L. (2015). El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social. Perspectivas Internacionales, <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/12993>

En: Artunduaga Meyer Diego (2021).

Corte Constitucional. Sentencia C-716/02 (2002). *Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C.*

Corte Constitucional. Sentencia C-090/22 (2022) Demanda de inconstitucionalidad contra el título XIII -artículos 124 a 148- del Decreto Ley 403 de 2020. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá DC.

EFSUR (2024) Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América del Sur (EFSUR). <https://efsur.org/ciclo-de-entrevistas-efsur-2024-dr-xavier-mauricio-torres-maldonado-contralor-general-del-estado-de-ecuador/#>

El Espectador. (2013, sepbre 20). El Top 10 de los casos de corrupción 'ad portas' de fallo. <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-top-10-delos-casos-de-corrupcion-ad-portas-de-fallo-articulo-447582>

Fragozo Sarmiento Deisy Liliana (2019). Análisis forense de dos de los fraudes más representativos del sector salud: el cartel de la hemofilia y el desfalco a través de los recobros. Universidad militar Nueva Granada. Facultad de ciencias económicas. *Dirección de posgrados. Especialización en control interno. Bogotá, Colombia.*

<https://repository.unimilitar.edu.co/server/api/core/bitstreams/a7f1d3c1-2ee5-4dac-a85b-5853a90431b0/content>

Garcés, Pablo Andrés (2021), “Perspectivas desde los diversos sistemas de control en Colombia”
Editorial: Lijursanchez. <https://lijursanchez.com/cursos-2/control-fiscal-perspectivas-desde-los-diversos-sistemas-de-control-en-colombia/>

García Rodríguez Diana Yamile. Cruz León José Ricardo (2021). ¿Ha sido eficaz el control fiscal ejercido por la contraloría general de la república? *Un análisis a partir de su evolución normativa*. Universidad Libre de Colombia. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20692>

Gómez Lee Iván Darío (2020). Un proceso implacable y un sistema de control integral. <https://www.economiacolombiana.co/economia/un-proceso-implacable-y-un-sistema-de-control-integral-821>

Instituto Latino americano de altos estudios fiscales. (S.f). *Documentos de trabajo de la Auditoria General de la Republica. Documentos de Estado del arte del Control Fiscal. Columna de la revista semana.*

Jiménez Wilson Raúl (2019). El control fiscal posterior y selectivo en Colombia y su eficacia desde la jurisprudencia después de la constitución de 1991. Universidad La Gran Colombia. Facultad de posgrados. *Especialización derecho administrativo. Bogotá.*
<https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/7370/TRABAJOGRADO%20%202019%20FINAL%20PRESENTAR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

López Valencia Diego Mauricio. Díaz Garzón Andrea Janneth. Montes Arrieta Mara Margarita (2021). *Evolución normativa y desafíos del control fiscal en Colombia. Proyecto de investigación*
Convenio de cooperación académica No.48 de 2018.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/49962/Art%C3%ADculo%20>

Mara Jorge. (2021). Normas constitucionales y legales del control fiscal en el marco de la evaluación integral de las contralorías territoriales el control fiscal. *Auditoría General de Colombia*. https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/22851_

Meyer Artunduaga Diego (2021). La reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial. Maestría en derecho de Estado con énfasis en gobierno y desarrollo de las entidades territoriales Bogotá D.C, Colombia. *Universidad Externado de Colombia*. Facultad de Derecho. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/9117909a-23ed-4c84-807c-561b7e9943cb/content>

Mira, Juan Carlos. Mesa Ciro. Vega Daniel (2001). El control fiscal en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias jurídicas. Bogotá. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/56343/Tesis03.pdf>

Mondragón Duarte Sergio Luis (2016). Manual básico de control fiscal. Documentos de docencia. Universidad Cooperativa de Colombia. Sede Ibagué. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/15072ec6-b44c-4307-ae38-e86d7f83d4d2/content>. <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1866>.

Moreno Millán. Franklin (2012). Aspectos constitucionales del control fiscal en Colombia. Universidad de San Buenaventura. – Cali: Editorial Bonaventuriana. <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/server/api/core/bitstreams/079e811a-aa4e-408c-a0fc-1dd9df81e44e/content>.

Nova Germán Enrique (s.f). Análisis: El control fiscal: todo cambió para seguir igual. *Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)*.

<http://www.cid.unal.edu.co/node/5284#:~:text=En%20el%20art%C3%ADculo%20267%20de,en%20forma%20posterior%20y%20selectiva..>

Ochoa Díaz, Héctor; Charris Rvellón, Sandra. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado colombiano: *El Sistema de Control Fiscal nacional. En Estudios Gerenciales. 2003.* [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/].

Padilla Pedro Pablo (2023). *Reflexiones sobre la implementación del Acto Legislativo 04 de 2019.* <https://www.economicolombiana.co/desarrollo-futuro/reflexiones-sobre-la-implementacion-del-acto-legislativo-04-de-2019-2322>.

Pantoja-Barrios Sebastián (2022). La lucha contra la corrupción en el territorio: control fiscal territorial y percepciones y experiencias ciudadanas en torno a la corrupción en Colombia. *Desarrollo y Sociedad. No.91, Bogotá May/Aug. ISSN 0120-3584.* <https://doi.org/10.13043/dys.91.1>
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-35842022000200011

Pulido, C. (s.f.). Top 5. Los casos de corrupción más sonados en Colombia. <http://entrelneas.co/articles/top-5-los-casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia/>

Quintero Sáenz Luis Alejandro. Quintero Jiménez Maritza del Socorro (2018) “Control Fiscal y Responsabilidad Fiscal”, 2da edición Temis. Bogotá. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/378c9f28-528a-4e7d-b9db-f682a228e68d/content>

Rizzo-Guambaña, G. E., & Camacho-Estrada, E. F. (2021). *El Control como Alternativa ante la Corrupción. ¿Será una Opción de la Economía Actual en el Ecuador? Economía Y Negocios, 12(1), 66–76.* <https://doi.org/10.29019/eyn.v12i1.907>

Rodríguez, G, A. (2014). *Eficiencia y efectividad del régimen de control fiscal en Colombia y del Sistema de Vigilancia Fiscal en España*. Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás.

Rojas Hoyos María Camila (2020). Control fiscal y el derecho comparado. *Facultad de Derecho*. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/27992/2020>

Segura Luz Dary (2019). El Control Fiscal en Colombia: *Análisis de Sus Retos y Problemáticas Actuales*. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/23644/>

Trujillo Arias, Yonathan Andrés (2023) Análisis de las revelaciones frente a la rendición de cuentas en la aplicación del Marco normativo para entidades de gobierno – *Estudio de caso*. *Maestría en contabilidad y finanzas*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/83090>

Valencia-Tello Diana Carolina (2023). *Antecedentes del control fiscal del Estado en Colombia: cien años de la Contraloría General de la República*. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.* | *Belo Horizonte*, año 23, n. 93, p. 41-71, jul./set. 2023 *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*

Zuluaga Botero, María Teresa. (2017). Proceso de responsabilidad fiscal hoy en Colombia: falencias estructurales para el estado social y democrático de derecho. *Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá D.C.* <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/59188/proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20en%20colombia%20falencias%20estructurales%20%20para%20el%20estado%20social%20y%20democratico%20de%20derecho.pdf?sequence=1&isallowed=y>

Zuleta, A. (2015). La Corrupción, su Historia y sus consecuencias en Colombia. Trabajo de grado de Especialización. Universidad Militar de Nueva Granada. En: De La Hoz Mercado, J. (2021). *La*

corrupción en Colombia. Administración & Desarrollo, 51(2), 123-136.
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.5>

Anexos

Anexo A. Producto de consultoría Tesis: Guía metodológica para el fortalecimiento del control fiscal por parte de la ciudadanía

https://drive.google.com/file/d/1bM8SxWjES780Pwepyab23_5DxILH-cej/view?usp=drive_link

Anexo B. Repositorio de las encuestas realizadas Internas

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1pFZU7p5fMgOI6PPa0SDRqhMjZZp1h->

[Ph/edit?usp=sharing&ouid=108043820953030108828&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1pFZU7p5fMgOI6PPa0SDRqhMjZZp1h-Ph/edit?usp=sharing&ouid=108043820953030108828&rtpof=true&sd=true)

Encuestas realizadas a la Ciudadanía

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1JG_PQCu-KPO8ufq3A1e-

[PZDSjUFsjNn1/edit?usp=drive_link&ouid=108043820953030108828&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1JG_PQCu-KPO8ufq3A1e-PZDSjUFsjNn1/edit?usp=drive_link&ouid=108043820953030108828&rtpof=true&sd=true)

Anexo C. Mapa localización geográfica del departamento del Cauca



Anexo D. Estructura de la entidad Contraloría General del Cauca

Imagen 1 Estructura Orgánica Contraloría General del Cauca

