

## RESEÑA DESCRIPTIVA DE LA TESIS DOCTORAL

### MODELO DE GESTIÓN PARA EL CONTROL FISCAL: PARADIGMAS DE EFICACIA ANTE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO".

Reseña por Andrea Janneth Díaz Garzón.

En el texto titulado "MODELO DE GESTIÓN PARA EL CONTROL FISCAL: PARADIGMAS DE EFICACIA ANTE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO" la autora Mónica Ivón Escalante Rueda, nos presenta su tesis doctoral partiendo del correcto abordaje de nociones fundamentales, tales como fines y naturaleza jurídica del control fiscal en Colombia, teniendo como referente normativo la Constitución y normas que lo desarrollan, ocupándose de examinar el estado del arte de la gestión fiscal y las diferentes competencias que a nivel nacional en cabeza de la Contraloría General de la República y entes descentralizados a través de las Contralorías Departamentales y Municipales fungen como órganos de vigilancia y control.

Advierte el estancamiento del control fiscal propiciado por aquellos que estratégicamente y convenientemente logran, según la autora, beneficiarse de instituciones incapaces de dar respuesta oportuna a flagelos como el de la corrupción, pese a que se cuenta con una robusta normatividad en materia fiscal.

La autora se centra en abordar al ciudadano como elemento clave en el ejercicio del control fiscal, identificando el contexto histórico y cultural que rodea a la población colombiana, incluyendo fenómenos como el narcotráfico y la violencia, que han generado un cierto adormecimiento en la población que sólo puede ser modificado por una voluntad consiente de generar cambios, nuevas dinámicas y la cimentación de una buena gobernanza que permita construir país y materializar la democracia, articulada con

herramientas con las que cuenta el ciudadano para ejercer control fiscal, incluyendo las nuevas tecnologías de la era moderna

En Algunos apartes, afirma que a pesar del rango Constitucional del que goza el control Fiscal encomendado a la Contraloría General de la República, CGR y a las Contralorías Territoriales, como organismos autónomos e independientes encargados de controlar el manejo de los recursos públicos por parte de los gestores fiscales, como por aquellos que administran recursos públicos, trátase de servidores públicos o de particulares, la gestión en materia de resultados de las Contralorías Departamentales y Municipales además de precarios, ha posibilitado al aumento de las practicas de corrupción y el manejo antieconómico de los recursos públicos, con presupuestos que no compensan la existencia de estas, su gestión como órganos de vigilancia y control pero sobretodo, con un alto déficit en la recuperación de los dineros públicos. También se describe el rol asignado a la Auditoría General de la República.

La investigación se circunscribe a los años 2.010 a 2.016 y toma como eje central las labores de control fiscal de la Contraloría General de la República y su articulación con las Contralorías Territoriales, tomando como referente entre otros, procesos de responsabilidad fiscal y el recaudo o recuperación de dineros.

El documento reserva un acápite importante al ciudadano como interviniente participativo clave en el control Fiscal, verificando las herramientas con las cuales éste podría ejercitar dicho control en la medida que se le capacite y posibilite el acceso a las tecnologías.

El "*Dispositivo Corruptor*" presenta como características: la generación de un enemigo indeterminado; la imposición de parámetros de calificación desde los centros de poder,

como organismos multilaterales y/o gobiernos de países desarrollados y el uso de un concepto de corrupción gaseoso, definido por orientaciones relativas y circunstanciales determinadas por las fuerzas dominantes del sistema, ajustables a contextos específicos y obviamente a sus intereses.

La autora ofrece unas Recomendaciones de gran importancia:

1.- Implementación de cursos virtuales dirigidos a la ciudadanía orientados a efectivizar el control ciudadano, las veedurías y desarrollar temas de administración pública.

2.- Generar políticas de activación del control ciudadano en el sistema de control interno.

3.- Crear estrategias de acercamiento con las comunidades indígenas, negras, campesinas y hacerlas participes del control ciudadano.

4.- Fomentar la categorización de los auditores en la carrera administrativa de la CGR.

5.- Creación de la «cátedra de control fiscal y buena gobernanza» enfocada a grupos de servidores públicos (CGR, departamentales y municipales); Servidores y Gerentes Públicos; Funcionarios de control interno en entidades públicas; servidores públicos en formación (periodo de prueba o entrenamiento); ciudadanía en general y organizaciones sociales.

#### **Los resultados de estas recomendaciones:**

1.- Formación calificada

2.- Investigación

3.- Doctrina

4.- Robustecimiento del control ciudadano.

5.- Literatura de control fiscal.

6.- Posicionamiento institucional.

7.- Universidad de control fiscal.

**Acciones a implementar:**

1.- Empoderar a la ciudadanía a través de mecanismos que propendan contra la corrupción y construcción de la ética pública.

2.- Posicionar el control interno como herramienta para optimizar el ejercicio de la función pública.

3.- Reformar el sistema de control fiscal con pretensión de suprimir las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República. Dejando a la CGR como único ente para el ejercicio técnico del control fiscal. Esto requiere reforma Constitucional.

4.- Creación del Tribunal de cuentas.

5.- Capacitación a los ciudadanos sobre el manejo de los recursos públicos y el control oportuno y eficaz.

6.- Lucha contra la corrupción

El nuevo control fiscal se fundamenta en tres elementos esenciales que se articulan para dar lugar a al control fiscal del país y que son los siguientes: • Control fiscal externo: Este control fiscal, es desarrollado por los órganos estatales técnicos dotados de autonomía: la Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General. • Control fiscal interno de la administración; y • La ciudadanía organizada en ejercicio del poder originario de la soberanía popular.

Tal vez el mas importante control, es el que con razón menciona la autora. Se trata del CONTROL FISCAL CIUDADANO contemplado como uno de los fines esenciales del Estado, estipulado en el artículo 2º de la Constitución Política colombiana. En el mismo sentido, el Art. 70 prescribe la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país y el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, el artículo 71 contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas manifestaciones culturales.

Lo anterior sin dejar obviamente de lado, los diferentes tipos de controles exportados<sup>1</sup> o “*copiosos*” en palabras de la autora<sup>2</sup>, fiscales.

Entre los instrumentos internacionales que hacen referencia a la cultura y participación del ciudadano, cabe mencionar, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

---

<sup>1</sup> Para la autora: control fiscal, disciplinario, jurídico, político e interno, (pág. 83)

<sup>2</sup> La autora, afirma que Colombia es igualmente copiosa, al contar con controles interno, fiscal, disciplinario, jurídico y político establecidos en la Constitución Política y desarrollados en la ley.

El nacimiento del control social del ciudadano en lo público es una gran batalla ganada, luego de experimentar una larga crisis de legitimidad que atravesaban las instituciones antes de la Constitución Política de 1991.

En uno de los apartados de la Tesis la autora señala, que en América, como en otras regiones, el problema de la corrupción presenta varios componentes transnacionales. Los pagos de sobornos frecuentemente son tramitados y desembolsados en otros países; el producto de corrupción se oculta por medio del blanqueo de dinero en paraísos fiscales, como también mediante adquisiciones transterritoriales o la transferencia de capital a nombre de empresas u organizaciones ficticias. A esto se suma que los individuos involucrados en la corrupción pueden burlar a las autoridades, huyendo del país donde se están efectuando investigaciones o juicios, o donde se haya dictado una orden judicial. Estas características de la corrupción y su notorio impacto negativo en la sociedad, permite construir un discurso según el cual, este fenómeno debe ser abordado a escala internacional y que la cooperación entre países es esencial para prevenir, detectar y sancionar las acciones corruptas.

En ese sentido, es posible acudir a los planteamientos realizados por Mario Montoya Brand<sup>3</sup>, que parte de lo que denomina "*El Dispositivo Corruptor*", una tecnología política basada en el conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de ella un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, en la política, en la confrontación por nuevos mercados y en "*los procesos de privatización de las funciones y empresas estatales*", es decir, se utiliza la corrupción como mecanismo para implantar una racionalidad económica determinada, en este caso, la del "libre" mercado. El autor señala: "*El discurso*

---

<sup>3</sup> MONTOYA BRAND, Mario. "La instrumentación política de la corrupción." Revista Estudios Políticos, No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín: 2000, Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16705>.

*intenso y cotidiano sobre la corrupción en la vida pública y privada obedece a una estrategia globalizada de control del Estado, las poblaciones y los sectores productivos, para extraer beneficios que pueden ser aprovechados de manera especial y no exclusiva por los países centrales.”.*

Este “Dispositivo Corrupto<sup>4r</sup>” posee unas características: la generación de un enemigo indeterminado; la imposición de parámetros de calificación desde los centros de poder, como organismos multilaterales y/o gobiernos de países desarrollados y el uso de un concepto de corrupción gaseoso, definido por orientaciones relativas y circunstanciales determinadas por las fuerzas dominantes del sistema, ajustables a contextos específicos y obviamente a sus intereses.

No basta con ese control mencionado, sino que este debe ser participativo; esto es, que el ciudadano, sea el primero en exigir el respeto por la “*res pública*”, que sienta que esos recursos le pertenecen, con conciencia y exigencia hacia los demás, ese ejercicio de una gestión pública transparente y el adecuado control gubernamental en el que cada uno de los actores ejerce su papel activo, requiere el desprendimiento de elementos como el dispositivo corruptor, que evita la concreción de las conductas antiéticas y los problemas de corrupción y la individualización y castigo de quienes incurren en conductas que afectan el patrimonio público y alejan al Estado de la consecución de sus fines.

El ciudadano debe tener plena conciencia de que la corrupción es real, no tiene límites sociales, económicos, territoriales y corresponde a cada habitante del territorio adoptar estrategias para combatirla, denunciarla y rechazarla tajantemente, toda vez que los corruptos no tienen compasión ni consideración e incluso no llegan a tener las sanciones que promete el legislador en los diversos tratados y estatutos anticorrupción, ni tal

---

<sup>4</sup> Como quiera que esta expresión: “Dispositivo Corruptor” llamó tanto mi atención e interés académico, con el ánimo de citarlo directamente, este autor lo describe como “*como una tecnología política que, justificada en prácticas de corrupción reales o ficticias, permite extraer beneficios privados de diversa índole en un contexto de confrontaciones determinado (mercantil, bélico, institucional, comunitario, etc.*”

siquiera el castigo social, dado que el pueblo colombiano tiene la gran virtud de olvidar los errores de sus gobernantes que al poco tiempo de cualquier eständolo o investigación, vuelven a ocupar cargos públicos y a ser elegidos por el mismo pueblo que sufre las consecuencias de sus actos de barbarie.

A la **Tesis** formulada por la autora consistente en que si se emplean nuevas estrategias, de alianzas políticas, de activación de control ciudadano (conciencia), en el sistema de control interno, pasando del plano formal al real, con la ayuda o participación de la ciudadanía, la educación desde la academia con la *“cátedra de control fiscal y buena gobernanza”* u otras organizaciones que pertenezcan al sector de la entidad auditada (**hipótesis**), es posible que nuestro país quede exento cualquier intento de corrupción que atente contra la prosperidad general de los colombianos y la posibilidad de vivir en condiciones de vida dignas, teniendo al menos las necesidades básicas satisfechas y un mejor futuro para las presentes y futuras generaciones.

A la anterior y bien lograda declaración, que presupone esa premisa tan apetecida en tantos programas de gobierno nacional y terrotorial, de implmentacion y Capacitación de los ciudadanos sobre el correcto, oportuo y eficaz manejo de los recursos públicos, dirigida a extinguir la corrupción, es menester afirmar que este flagelo siempre va a estar presente en nuestras sociedades latinoamericanas, la clave debe estar dirigida hacia la tan criticada frase que hizo famoso al expresidente Julio César Turbay Ayala, traida a nuestras memorias, con ocasión a los resultados de la Consulta Anticorrupción y en conmemoración del cuadragésimo aniversario de su muerte *“Tenemos que reducir la corrupción a sus justas proporciones”*.

Me pregunto entonces, ¿Cuál es la justa proporción de la corrupción? ¿Existe una proporción justa de la corrupción?, obviamente alguien se lo representó antes<sup>5</sup>, los tributaristas también se preguntan cuanto cuesta la corrupción? ¿Qué pasaría si el Gobierno de Colombia tuviera que endeudarse para pagar los costos de la corrupción, es decir, si el costo de la corrupción sobrepasara el déficit fiscal, que es la diferencia entre lo que el Estado recibe menos lo que gasta?

Si el déficit fiscal para 2018 fue de aproximadamente \$33 billones<sup>6</sup>, si se reduce la corrupción y la evasión tributaria en un 30%, llenaríamos la totalidad del hueco llamado Déficit. Es decir, si los servidores públicos y contratistas del Estado se robaran no el 100 sino solamente el 70% de lo que actualmente roban, y si todos los colombianos, y los extranjeros con empresas en Colombia, evadieran solamente el 70% de los impuestos que actualmente evaden, entonces no habría necesidad de que el Estado se endeudara, ni de ninguna otra reforma tributaria, ni de gravar con IVA la canasta familiar como lo dijo el Ministro Carrasquilla.

\*Fin de la Reseña\*

---

<sup>5</sup> Recuperado de: <https://www.ofiscal.org/post/2018/09/04/-cu%C3%A1l-es-la-justa-proporci%C3%B3n-de-la-corrupci%C3%B3n-y-la-evasi%C3%B3n>

<sup>6</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CN?>