





# FUNDAMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA)  
de la Contraloría General de Medellín

## **COORDINACIÓN GENERAL**

Julio Humberto Arboleda Mejía  
Contralor Auxiliar de Apoyo Técnico  
Contraloría General de Medellín

## **COORDINACIÓN TÉCNICA Y ACADÉMICA**

María Victoria Arias Gómez  
Profesional especializada  
Contraloría Auxiliar de Apoyo Técnico

Jovany Arley Sepúlveda Aguirre  
Vicerrector de Investigación  
Corporación Universitaria Americana  
Sede Medellín - Colombia

Este libro resultado de investigación es un producto colaborativo entre la Corporación Universitaria Americana y el Centro de Investigación Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín.



# FUNDAMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA)  
de la Contraloría General de Medellín

Compilador

**ASTELIO SILVERA SARMIENTO PhD<sup>®</sup>**

GRUPO DE INVESTIGACIÓN DERECHO, JUSTICIA  
Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AMERICANA  
COLoo88246



001.422 20  
C822

Corporación Universitaria Americana – Contraloría General de Medellín. (2017). Fundamentación de las líneas de investigación. Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín. Astelio Silvera Sarmiento (Comp.). Barranquilla: Sello Editorial Coruniamericana. 2017.

182 páginas, 16X23 cm.  
ISBN: 978-958-56192-9-6

1. Investigación - 2. Líneas de investigación -3. Análisis de tendencias – 4. Producción científica.

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AMERICANA-CO /SPA /RDA  
SCDD 21 /CUTTER - SANBORN

Contraloría General de Medellín®  
Corporación Universitaria Americana®  
Sello Editorial Coruniamericana®

ISBN: 978-958-56192-9-6

Fundamentación de las líneas de investigación. Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín.

### **Corporación Universitaria Americana**

Presidente  
JAIME ENRIQUE MUÑOZ

Rectora Nacional  
ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ

Vicerrectora Académica  
MARIBEL MOLINA CORREA

Vicerrector Nacional de Investigación/Director de publicaciones  
ASTELIO SILVERA SARMIENTO

Sello Editorial Coruniamericana  
Carrera 53 No. 64 – 142  
selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

Diagramación e impresión:  
Editorial L. Vieco S.A.S.

Corrección de estilo: infolio@infoliotextos.com  
1a Edición. Abril 30 de 2017

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medios electrónicos, mecánicos, fotocopias, grabación u otra, sin la previa autorización por escrito del Sello Editorial Coruniamericana y del autor. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana que da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 del 16 de marzo de 1995, 2150 de 1995, 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

## PARES EVALUADORES

### **Adriana Patricia Arboleda López**

Posdoctora en Educación con Enfoque en Complejidad e Investigación Transdisciplinar de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla - Colombia

### **Delio David Arango Navarro**

Magíster en Literatura, Especialista en Literatura. Licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad Pontificia Bolivariana



# CONTENIDO

<b>Prólogo</b>	15
<i>Dr. Alberto Uribe Correa</i>	
<b>Presentación</b>	21
<i>Dra. Patricia Bonilla Sandoval</i> <i>Contralora General de Medellín</i>	
<b>Capítulo 1</b>	25
Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en el contexto de la Gestión Pública: la apuesta estratégica de la Contraloría General de Medellín	
<i>Alberto Vargas Cárdenas, Carlos Enrique Henao Quintero, Carlos Mario Escobar Franco, Érika Celeny Zuleta Zabala, Julio Humberto Arboleda Mejía, María Victoria Arias Gómez, Pablo Andrés Garcés Vásquez, Sebastián López Valencia, Carlos Arturo Montoya Navia, Jovany Arley Sepúlveda Aguirre</i>	
<b>Capítulo 2</b>	37
Innovación del Control Fiscal en la consolidación de un estado social de derecho	
<i>Alba Lucía Castaño Castrillón, Alba Lucía López Giraldo, Alberto Agustín Castaño Castaño, Carlos Mario Escobar Franco, Dislandia Pulgarín de Vergara, Érika Celeny Zuleta Zabala, Gabriel Andrés Plata Rueda, Julio Humberto Arboleda Mejía, María Elena Álvarez Arango, María Victoria Arias Gómez, Martín Alonso García Agudelo, Oscar Alonso Muñoz Cano, Pablo Andrés Garcés Vásquez</i>	
<b>Capítulo 3</b>	91
Hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución a la sostenibilidad del país	
<i>Carlos Enrique Henao Quintero, Diomer Ovidio Velásquez Santana, José Édison Henao Carmona, Liliana María Osorio Uribe, William de Jesús Gómez Ospina, Luis Fernando Garcés Giraldo</i>	

**Capítulo 4** 109

Participación ciudadana: cultura de la legalidad y la transparencia

*Alicia María Cárdenas Pulgarín, Alberto Vargas Cárdenas, Carmen Yolanda Arango Cardona, Elcira de Fátima Múnera Arango, Juan Guillermo Palacios Roldán, María Victoria Mazo Zapata, Mateo Monsalve Vélez, John Fernando Mejía Balbín*

**Capítulo 5** 133

Gestión Administrativa: elemento dinamizador del desarrollo en la Contraloría General de Medellín

*Ana Cecilia Acevedo Vargas, Beatriz Elena Duque Echeverri, Eliana María Bustamante Duque, Elizabeth Posada Acevedo, Gabriel Jaime Puerta Cárdenas, Gloria Patricia Serrano Restrepo, Martín Alejandro Colorado Mesa, Ofelia Inés Taborda Zapata, Sebastián López Valencia*

**Capítulo 6** 153

La investigación en el sector público: una mirada desde la academia

*Jovany Arley Sepúlveda Aguirre, Luis Fernando Garcés Giraldo, Camilo Andrés Echeverri Gutiérrez, Dany Esteban Gallego Quiceno, Gustavo Andrés Araque González, Astelio de Jesús Silvera Sarmiento, Ricardo Simancas Trujillo, Jorge Eliécer Villarreal Fernández, Jovanny Boss Agudelo*

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.1.</b> Elementos de análisis para la elaboración del Direccionamiento Estratégico del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín	32
<b>Tabla 2.1.</b> Grupos de investigación relacionados con la investigación en control fiscal	84
<b>Tabla 3.1.</b> Grupos de investigación relacionados con la investigación en control fiscal ambiental	105
<b>Tabla 4.1.</b> Grupos de investigación relacionados con la investigación en participación ciudadana	127
<b>Tabla 5.1.</b> Grupos de investigación relacionados con la investigación en gestión administrativa	146
<b>Tabla 6.1.</b> Iniciativas internacionales para la gestión de innovación en el sector público	169

## LISTA DE FIGURA

<b>Figura 1.</b> Formación de capital humano altamente calificado y el costo para lograr los niveles educativos de Brasil	174
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN ESTUDIOS Y ANÁLISIS (CIEA)  
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN**

**PRESIDENTE**

PATRICIA BONILLA SANDOVAL  
Contralora General de Medellín

**DIRECTOR**

JULIO HUMBERTO ARBOLEDA MEJÍA  
Contralor Auxiliar de Apoyo Técnico

**MIEMBROS**

CARLOS FERNANDO BORJA JIMÉNEZ  
Secretario General

LUIS ALFONSO BARRERA SOSSA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

SEBASTIÁN LÓPEZ VALENCIA  
Jefe Oficina Asesora de Planeación

PABLO ANDRES GARCÉS VÁSQUEZ  
Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal  
y Jurisdicción Coactiva

**SECRETARIA**

LILIANA MARIA OSORIO URIBE  
Profesional Universitaria



## PRÓLOGO

La modernización de los Estados es un asunto prioritario en el nuevo escenario global, puesto en evidencia desde las actuales tendencias de las políticas públicas que comprometen a las organizaciones de los sectores público y privado. Desde hace tres décadas, bajo la orientación de organismos multilaterales y entidades internacionales, se vienen configurando directrices para los países tercermundistas que apuntan a que las medidas y políticas se ajusten a ese orden mundial para la sostenibilidad, algunas veces artificial y condicionada, de lo que se llama, con poca argumentación, “la modernidad de los Estados”.

La modernización, tan estimulada desde muchos ámbitos, sobre todo gubernamentales, emerge como respuesta al tema de la globalización, fenómeno que se hizo visible desde los años ochenta del siglo anterior y que le permitió al neoliberalismo hacerse fuerte en su expansión por la mayoría de los países latinoamericanos. Como señala Saboyá:

Recientemente se ha planteado la Modernización del Estado como un concepto referido solamente a la adaptación de estructuras organizacionales de las instituciones públicas al paradigma neoliberal que se ha impuesto en muchos países. Esto que generó en un comienzo una expectativa positiva de mejoramiento de condiciones de las sociedades nacionales y de la organización estatal, se constituyó después en una desilusión empírica y teórica, pues no ha correspondido a las expectativas de las poblaciones ni a los principios de las ciencias sociales que de manera coherente fundamentan el concepto de Modernización en el de “Modernidad” y en el de “moda”<sup>1</sup>.

Sin duda alguna, la mencionada modernización debe emerger de la congruencia que guarden la ética, la política, la técnica, la participación y la normativa o regulación, como ejes centrales de la gobernabilidad del Estado y de sus entidades en el direccionamiento de la gestión pública sujeta a la modernidad.

<sup>1</sup> La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. Francisco Saboya Vargas Ph.D.

La Constitución del año 1991 marcó una ruta para el proceso de modernización de las entidades del Estado colombiano, cualquiera que fuera su naturaleza. Su desarrollo mediante diferentes leyes, ha contribuido a la adopción o adaptación de sistemas, técnicas e instrumentos de la administración pública dentro de las tendencias globales, producto de la racionalidad que exige una administración pública responsable con el manejo de los recursos públicos y en aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía y el de la valoración de los costos ambientales, los cuales quedaron explícitos en la Carta y en la ley.

Los sistemas que más abajo se identifican, buscan fortalecer el Estado Social de Derecho y la Democracia Participativa que exige el nuevo escenario nacional e internacional. Estos asuntos de la modernidad en la gestión pública han sido ampliamente estudiados en los foros iberoamericanos, como es el caso de los congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD.

En ese sentido, desde 1998, con la aprobación del documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, se han logrado consensos en diversas materias a través de documentos, códigos y cartas, acogidos en materia de regulación por los distintos órganos autorizados en los países, en nuestro caso, por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP. Algunas de esas declaraciones son:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006).
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007).
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008).
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009).
- Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI (2010).
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013).
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016)

Todos estos documentos son discutidos y aprobados por las Conferencias Iberoamericanas de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Los sistemas explícitos en la modernización del Estado colombiano, los cuales han sido regulados suficientemente son, entre otros:

1. Sistema de Planeación. La Constitución Política obliga la existencia de planes de desarrollo y de ellos se deriva el Sistema Nacional de Planeación (artículo 339 de la Constitución y la Ley 152 de 1994).
2. Sistema de Control Interno. Obligación constitucional y legal del administrador público de diseñar e implementar sistemas adecuados de control interno (artículos 209 y 269 de la Constitución y la Ley 87 de 1993, además de los decretos reglamentarios y del Modelo Estándar de Control Interno -MECI 1000:2005 y sus posteriores ajustes regulativos).
3. Sistema de Contabilidad Pública. Creación de la figura del Contador General de la Nación (artículo 354 de la Carta Superior y la Ley 298 de 1996), a quien se le asignaron las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública (Sistema de Contabilidad Pública), elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la ley.
4. Sistema de Desarrollo Administrativo (artículo 15 de la Ley 489 de 1998 y su Decreto Reglamentario 3622 de 2005). De este sistema se desprenden cinco políticas de desarrollo administrativo:
  - a) Desarrollo del talento humano estatal.
  - b) Gestión de la calidad.
  - c) Democratización de la administración pública.
  - d) Moralización y transparencia en la administración pública.
  - e) Rediseños organizacionales.
5. Sistema de Gestión de la Calidad. (Ley 872 de 2003, Decreto 4110 de 2004 y desarrollo de la Norma Técnica de Calidad en la

Gestión Pública NTCGP 1000:2004 la cual ha tenido versiones actualizadas).

6. Sistemas de Información. Constituido por los sistemas de información (SI/TI) y el desarrollo de la estrategia del Gobierno en Línea.
7. Sistema de Rendición de Cuentas. (Ley Estatutaria 1757 de 2015). Se ha implementado la sistematización de la rendición de cuentas mediante la realización de audiencias públicas para el fortalecimiento del control social.

La instrumentación de los sistemas mencionados, todos ellos conducentes a la modernización, en su mayoría corresponden a reglas y modelos concebidos para el sector privado pero homologadas, mediante la respectiva normativa, para su aplicación o adopción en el sector público por la vía de las condiciones impuestas por ordenadores internacionales. Son los casos de los modelos de control interno, de contabilidad pública, de las normas de auditoría y aseguramiento, del de gestión de la calidad y del de gobernabilidad corporativa.

Uno de los asuntos que debe avanzar a tono con la modernización atrás comentada, es la implementación del Control Fiscal a las entidades del sector público colombiano, el cual se fundamenta en los preceptos de la Constitución Política de 1991, artículo 267 y siguientes, referencia entre otros a los grandes temas de la evaluación de la adecuada administración de los recursos y bienes públicos como bienes jurídicos tutelados, la responsabilidad fiscal, y la jurisdicción coactiva.

No obstante, a menudo se comenta de la fractura institucional que existe entre el desarrollo regulativo y el mandato constitucional, sin haber logrado que el ejercicio del control fiscal contribuya al adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho, por los enormes vacíos que aun persisten en la normativa.

Por todo lo anterior, consideramos de mayor importancia que los organismos de control, como es el caso de la Contraloría General de Medellín, se unan con la academia, en este caso representada por la

Corporación Universitaria Americana, para adelantar ejercicios de investigación sobre la materia en el marco de sus procesos de formación.

Satisface que una Contraloría como la de Medellín, a través de su Centro de Investigación, Estudios y Análisis -CIEA, y apoyada por la Vicerrectoría de Investigación de la Corporación Universitaria Americana, esté proponiendo debates sobre el control fiscal con criterios estratégicos en el marco de sus líneas de investigación.

El contenido de este libro da cuenta de esta iniciativa que debe replicarse mediante alianzas entre otras instituciones del país, y que contribuye al análisis de las políticas públicas y a la generación de nuevos métodos articulados con los sistemas de la información y las tecnologías informáticas, con adecuadas reglamentaciones; todo esto para generar iniciativas en el marco de la investigación, el desarrollo y la innovación, capaces de soportar propuestas de mejoramiento del control fiscal en un momento oportuno, dados los proyectos de modificaciones a la regulación emanados de las autoridades centrales del país.

Como puede observarse, las temáticas del libro están en correspondencia con los lineamientos descritos en los conceptos de modernización del Estado y proponen debates y aportes para el cambio en los aspectos normativos actuales.

I+D+i en la gestión pública, la innovación en el control fiscal, el control fiscal ambiental para la sostenibilidad del país, la participación ciudadana para apoyar la transparencia y la cultura de la legalidad, la gestión administrativa como aporte al fortalecimiento institucional, conjuntamente con el aporte de la academia al reconocimiento de la necesidad de investigar en el sector público, son aportes generosos de un texto que se constituye en un referente para el medio académico y para las entidades de control del país.

*Dr. Alberto Uribe Correa<sup>2</sup>*

---

2 Médico Cirujano de la Universidad de Antioquia, especialista en dermatología de la Universidad de Antioquia. Ex rector de la Universidad de Antioquia (2003-2016), miembro de diversas Juntas Directivas y asociaciones médicas y científicas. Profesor honorario de la Universidad Ricardo Palma de Perú y Doctor Honoris Causa en Ingeniería de la Universidad de Metz, Francia. Asesor estratégico de Rectoría de la Corporación Universitaria Americana.



## PRESENTACIÓN

El Centro de Investigación Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín y La Vicerrectoría de Investigación de la Corporación Universitaria Americana tienen como uno de sus objetivos estratégicos hacer difusión del conocimiento producido en su actividad investigativa, es por ello, que hoy presentamos a la comunidad académica y científica los resultados del proceso de formación, fundamentación y caracterización de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis de la Contraloría General de Medellín, producto de significativas reflexiones desde diversos saberes realizadas en el marco del Diplomado Gestión Estratégica de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en la Contraloría General de Medellín, el cual fue realizado entre los meses de febrero a junio de 2017.

La Contraloría General de Medellín, consciente de la necesidad de aportar desde sus fortalezas y recursos para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, inició este proceso para afianzar la investigación en la Institución, con el propósito de responder a los desafíos planteados a partir de la promulgación de la Ley de Ciencia, Tecnología y la Innovación de Colombia (2009), con la cual se crean las condiciones favorables para el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en las regiones, tarea en la que se ha comprometido la Contraloría para la generación y gestión del conocimiento en temáticas puntuales de interés y que se convierten en líneas de investigación.

Es así como se emprende, de manera metódica y planificada la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis, contando con la asesoría de expertos en temas fiscales de la Contraloría General de Medellín, y el concurso de las Vicerrectorías de Investigación y Extensión

de la Corporación Universitaria Americana. En este maravilloso proceso, se evidenció una notable y positiva articulación entre los representantes de las diferentes áreas del saber de la Contraloría General de Medellín, con espacios abiertos de reflexión y cooperación con un fin común, generar conocimiento práctico y pertinente para las comunidades.

Valiosas y diversas fueron las aportaciones sobre posibles líneas de trabajo, que aunque diferentes en su contenido, se cruzan con la necesidad de aportar conocimiento para el desarrollo de cada eje temático, estableciéndose como un verdadero diálogo de saberes, además, poniendo de manifiesto como fortalezas el desarrollo técnico, la tradición y la historia de la Contraloría General de Medellín.

Las reflexiones y conclusiones de los diferentes aportes permitieron llegar a puntos de encuentro con relación a las perspectivas para el Centro de Investigación, Estudios y Análisis, considerándose como un elemento que de manera progresiva adquiere cada vez más protagonismo para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Contraloría General de Medellín, específicamente en lo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2016 – 2019 ¡CON TU PARTICIPACIÓN, MEDELLÍN CRECE!

Con todo, el objetivo de este trabajo investigativo es orientar la actividad del Centro de Investigación, Estudios y Análisis para propiciar vínculos entre los diferentes estamentos de la entidad en torno a la investigación y con otras entidades del sector público y privado con la intención de promover soluciones inter y transdisciplinarias, que tengan un alto impacto local, nacional e internacional.

Las acciones del Centro de Investigación Estudios y Análisis es soportado por un conjunto de líneas de investigación, que se desarrollan mediante el trabajo articulado de quienes hacen parte de las distintas dependencias de la Entidad y que tienen interés en investigar. Este ejercicio ha permitido y facilita la transversalidad, la transdisciplinariedad y la interdisciplinariedad de los saberes en la Entidad, tal como se puede ver en cada uno de los capítulos de

la presente obra. Estamos seguros que el conocimiento generado a través de este valioso trabajo, es el inicio de una larga y fructífera producción de conocimiento para generar cambios al interior de la Contraloría General de Medellín y en las comunidades.

*Dra. Patricia Bonilla Sandoval*  
Contralora General de Medellín



# CAPÍTULO 1

## INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN (I+D+I) EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA: LA APUESTA ESTRATÉGICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN<sup>1</sup>

*Alberto Vargas Cárdenas<sup>2</sup>, Carlos Enrique Henao Quintero<sup>3</sup>,  
Carlos Mario Escobar Franco<sup>4</sup>, Érika Celeny Zuleta Zabala<sup>5</sup>,  
Julio Humberto Arboleda Mejía<sup>6</sup>, María Victoria Arias Gómez<sup>7</sup>  
Pablo Andrés Garcés Vásquez<sup>8</sup>, Sebastián López Valencia<sup>9</sup>,  
Carlos Arturo Montoya Navia<sup>10</sup>, Jovany Arley Sepúlveda Aguirre<sup>11</sup>*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017, con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín.
  - 2 Tecnólogo en investigación judicial, Abogado, Especialista en Docencia Universitaria, Magíster en Educación. Contralor Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín. E-mail: alberto.vargas@cgm.edu.co
  - 3 Ingeniero Agrónomo, Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia, Especialista en Servicios Públicos Domiciliarios, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Ambiental de la Contraloría General de Medellín. E-mail: chenao@cgm.gov.co
  - 4 Contador Público. Especialista en Revisoría Fiscal, Magíster en Gobierno Público. Contralor Auxiliar EPM1, Asuntos Administrativos, Contraloría General de Medellín. E-mail: kliche1812@hotmail.com.co
  - 5 Administradora Pública, Especialista en Gerencia Pública. Contralora Auxiliar Gobernabilidad y Organismos de Control. Contraloría General de Medellín. E-mail: celenyzuleta@gmail.com
  - 6 Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Máster Ejecutivo Internacional en Gobernanza de Ciudades y Territorios; profesor universitario en Derecho Público. Director del Centro de Investigación, Estudios y Análisis –CIEA-Contralor Auxiliar de Apoyo Técnico. Contraloría General de Medellín. E-mail: julioarme@hotmail.com
  - 7 Ingeniera Ambiental y Sanitaria, Magíster en Ingeniería y Gestión Ambiental, Candidata a Doctora en Riesgos Ambientales, Postgrado en Gestión Urbanística, Postgrado en Derecho Urbanístico Español. Profesional especializada de la Contraloría General de Medellín. E-mail: victoria737@gmail.com
  - 8 Abogado, Especialista en Contratación Estatal, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Responsabilidad Civil y del Estado, Magíster en Educación y Derechos Humanos, candidato a Doctor en Derecho. Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Medellín. E-mail: pablo.garces@cgm.gov.co
  - 9 Abogado. Magister en Dirección y Gestión Pública Para directivos Municipales de Iberoamérica, Especialista en Planificación y Gestión Territorial Urbana, Especialización en Alta Gerencia Pública, Especialista en Gobierno y Desarrollo Local, Especialista en Gestión Pública. Jefe Oficina Asesora de Planeación de la Contraloría General de Medellín. E-mail: sebastian.lopez@cgm.gov.co
  - 10 Economista, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Especialista en Gestión Integral de proyectos. Director Centro de Consultoría Empresarial y Proyección Social de la Corporación Universitaria Americana, sede Medellín. E-mail: cmontoyan@coruniamericana.edu.co
  - 11 Bibliotecólogo, Magíster en Gestión de la Innovación, Cooperación y Desarrollo Regional. Vicerrector de Investigación, Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. E-mail: vicerrectorinvmed@coruniamericana.edu.co

## Resumen

La planeación estratégica se ha convertido para las organizaciones en un mapa de ruta que orienta sus esfuerzos y define sus metas en el corto, mediano y largo plazo. Es por ello que este texto se centra en establecer las perspectivas consolidación y reconocimiento que tiene la Contraloría General de Medellín de su Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA), en un esfuerzo decidido por emprender acciones estratégicas en materia de I+D+i en el marco de la gestión pública y del control fiscal. Estas prácticas son un referente dentro del sector público en la medida en que la gestión estratégica en I+D+i permitirá tener enfoque sobre problemas específicos que surgen dentro de las dinámicas de distinta índole que posee el sector público y sobre los cuales se genera y transfiere conocimiento.

**Palabras clave:** investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), gestión estratégica, gestión pública.

## RESEARCH, DEVELOPMENT, AND INNOVATION (I+D+i) IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE STRATEGIC BET OF MEDELLIN GENERAL COMPTROLLERSHIP

### Abstract

The strategic planning has become a road map for companies that orient their efforts and define goals in a short, medium, and long term. Therefore, this document focuses in establishing consolidation and acknowledgment perspectives that Medellin General Comptrollership has in its Studies and Analysis Research Center (CIEA), in an effort decided to take strategic actions regarding I+D+i in the public management and tax control. These practices are a referent within the public sector insofar as strategic management on I+D+i will allow having an approach regarding specific problems that result inside dynamics of different types of the public sector upon which knowledge is generated and transferred.

**Key words:** research, development and innovation (I+D+i), strategic management, public management.

## INVESTIGAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (I+D+i) NO CONTEXTO DA GESTÃO PÚBLICA: A APOSTA ESTRATÉGICA DA CONTROLADORIA GERAL DE MEDELLÍN

### Resumo

O planejamento estratégico se há convertido para as organizações em um mapa de rota que orienta seus esforços e define suas metas em curto, médio e longo prazo. É por isto que este texto se centra em estabelecer as perspectivas consolidação e reconhecimento que tem a Controladoria Geral de Medellín do seu Centro de Investigação, Estudos e Análise (CIEA), num esforço decidido por empreender ações estratégicas em matéria de I+D+i no marco da gestão pública e do controle fiscal. Estas práticas são um referente dentro do setor público na medida em que a gestão estratégica em I+D+i permitirá ter enfoque sobre problemas específicos que surgem dentro das dinâmicas de distinta índole que possui o setor público e sobre os quais se gera e transfere conhecimento.

**Palavras chave:** investigação, desenvolvimento e inovação (I+D+i), gestão estratégica, gestão pública.

## Introducción

En el ámbito del desarrollo de las organizaciones existe poca discrepancia alrededor de la necesidad de orientar esfuerzos hacia la sostenibilidad. Esta mirada conserva una estrecha relación con la lógica de intervención del sector privado en el que se percibe el interés por lograr la consecución de objetivos bajo las premisas de productividad y competitividad, en ocasiones limitadas a la optimización de los recursos y a la consecución de resultados económicos. Sin embargo, en las últimas décadas, esta concepción de sostenibilidad ha cobrado relevancia en el desempeño de la función pública dando vida a esta apuesta desde una perspectiva social. Así, las instituciones buscan proveer mejores condiciones de vida para sus ciudadanos, esto con relación a la existencia de una Nueva Gestión Pública (en adelante NGP), que en palabras de Leeuw:

Enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar

la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones (1996, p. 92).

Esta mirada moderna de la administración pública se materializa, desde un enfoque institucional, en la formalización de estructuras de pensamiento colectivo pues desde su interior se hace lectura de las nuevas oportunidades de crecimiento y ello se concibe a partir de la consecución de un propósito superior, que en gran medida busca la obtención de un fin social. Con esto se logra, entre otros fines, el cumplimiento de propósitos misionales que cobran vida en la materialidad de acciones tangibles en las que el direccionamiento estratégico representa la base central de una organización y de su desarrollo. En ello, la “personificación” de la ruta concebida por la dirección de una organización, demuestra la mejor oportunidad de construir escenarios de cambio y gestionar las intenciones colectivas en distintas líneas de análisis, con especial detenimiento en el desarrollo de propósitos y estrategias de corto, mediano y largo plazo.

En palabras de Johnson y Scholes (2001, p. 17) “el análisis estratégico consiste en comprender la posición estratégica de la organización en función de su entorno externo, sus recursos y competencias internas y las expectativas e influencias de los *Stakeholders*”. Esta apreciación resulta significativa en el contexto de la NGP en tanto invita a las instituciones del Estado a promover una conducta y un comportamiento acorde a los retos del entorno. Consecuencia de lo anterior es el interés de distintas instituciones por desarrollar modelos de innovación en los diferentes niveles de gobierno para responder a nuevas inquietudes sociales y para suscitar un interesante espacio frente a la discusión sobre el rol de las instituciones en el desarrollo, siendo la participación en el desarrollo de actividades relacionadas con el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) una significativa y novedosa área de oportunidades para que el Estado lleve a otro nivel el cumplimiento de los propósitos consagrados en su naturaleza constitucional.

La anterior concepción se articula en la dirección de los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y

el Caribe -CEPAL (2009, p. 11), Entidad que en sus planteamientos sobre Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, reconoce la existencia de un vínculo entre la planificación y el control de la gestión haciendo referencia, entre otros, al enfoque de Anthony Robert (1998) según el cual:

La planificación estratégica en el ámbito público es una herramienta que nos ayuda al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que necesitamos para lograr los resultados esperados, por lo tanto debe ser un proceso simple e incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas en el proceso presupuestario. Desde esta perspectiva, debemos contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como la definición de la Misión, Objetivos Estratégicos, Estrategias, definición de metas e indicadores.

Es importante mencionar la puesta en marcha del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, el cual se erige como una apuesta por la modernización de la gestión pública en Colombia y un referente en el contexto internacional en el abordaje, desde lo público, de enfoques novedosos que incorporen la investigación, en un sentido práctico, al servicio de la ciudadanía, y que aporten a la construcción de una realidad territorial más allá del ejercicio del control, contribuyendo además a la formulación y rediseño de políticas públicas.

Todo lo anterior con una clara y decidida alineación con el horizonte de la Contraloría General de Medellín para los próximos años y que fue establecido en su Plan Estratégico Institucional 2016–2019 ¡CON TU PARTICIPACIÓN, MEDELLÍN CRECE! en el cual “se definieron tres (3) líneas estratégicas como ejes fundamentales de gestión, seis (6) objetivos estratégicos, ocho (8) estrategias, 19 programas; 27 proyectos, 69 metas y 12 indicadores de resultados” (Contraloría General de Medellín, 2016a). Entre todos estos elementos de direccionamiento estratégico de la Entidad, cabe resaltar el objetivo 2 que se propone “Generar, incorporar y transferir conocimiento en el ámbito de la gestión fiscal, aportando soluciones a las distintas problemáticas a nivel institucional y de la ciudad” (Contraloría General de Medellín, 2016a), el cual articula

claramente la investigación como eje transversal a cada uno de los funciones misionales de la Contraloría y, por ende, del Centro.

Valga señalar que en el año 2014, a través de la Resolución N° 128, se crea el Centro de Investigación, Estudios y Análisis -CIEA- de la Contraloría General de Medellín, y que mediante la Resolución N° 143 de 2016 se reglamenta el CIEA y se expresa su objetivo, el cual es “desarrollar la estrategia de investigación, estudios y análisis que contribuyan a la función constitucional, los procesos misionales y de apoyo de la Entidad”. Adicionalmente, en esta última Resolución se establecen como funciones del CIEA “fomentar la formulación, ejecución y promoción de proyectos de investigación en aspectos jurídicos, sociales, económicos, contables, técnicos, del talento humano y de otra naturaleza orientada a los quehaceres misionales y de apoyo de la entidad” (Contraloría General de Medellín, 2016b).

Esta expresión de interés científico y académico de la Contraloría se articula a su labor misional -inherente a la vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos en conexión con la comunidad-. Aquí la investigación juega un rol determinante a través de la producción y divulgación del conocimiento técnico que gesta la Entidad en diferentes ámbitos. Es así que el CIEA no solo conecta la naturaleza misional de la Institución, sino que también proyecta la visión de la misma al establecer las bases para lograr el reconocimiento que se ha fijado para el año 2026 como una Entidad referente en el control fiscal, alcanzando el reconocimiento y el fortalecimiento del ejercicio del control social como complemento del control fiscal, labor que se proyecta a través de la gestión académica y científica del CIEA.

Desde esta perspectiva, la apuesta que a partir del año 2014 ha adelantado la Entidad, ha tomado forma a través del ejercicio de direccionamiento estratégico realizado en el marco del Diplomado en Gestión Estratégica de la Ciencia y la Tecnología realizado durante el año 2017 en el que distintos actores institucionales, desde diferentes perspectivas, participaron en el desarrollo de una apuesta constructiva por establecer los antecedentes

de la organización en temas de investigación, respondiendo a inquietudes como: ¿cuándo inició el proceso de investigación en la Entidad?; ¿con qué recursos y capacidades cuenta hoy para hacer investigación?; ¿cómo se define la investigación en la entidad? y ¿qué alcance tiene la investigación en términos de la misión institucional? Estos son sin duda interrogantes que orientan el direccionamiento estratégico de los procesos de investigación en el corto, mediano y largo plazo.

Acorde con lo anterior, el ejercicio de direccionamiento abarcó, entre otros elementos, la fundamentación teórica y contextual de líneas temáticas, las cuales en coherencia con el Plan Estratégico de la Contraloría empiezan a configurar de manera prospectiva los focos de interés investigativo para el CIEA, sin duda un paso necesario para lograr que los productos resultantes de los proyectos de investigación le aporten al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de esta manera lograr el reconocimiento del CIEA como Grupo de investigación ante COLCIENCIAS, que es el ente rector en este tema en Colombia.

De esta manera, desde el ejercicio particular planteado en la dimensión de la investigación, se fueron dando pasos hacia la construcción de elementos orientadores en la planificación estratégica: la construcción de un propósito superior que abordara la integralidad del proceso bajo una perspectiva social; la concepción misional prospectiva, integrando la visión y los objetivos estratégicos en la vía de construir el plan estratégico del CIEA. Esta perspectiva permitió alinear las estrategias del Centro como unidad de trabajo orientada a la dirección de proyectos vinculados a un portafolio en específico, enmarcados en los lineamientos estratégicos que se describen en la tabla 1.1, así como los elementos de análisis para su elaboración.

**Tabla 1.1.** Elementos de análisis para la elaboración del Direccionamiento Estratégico del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín

Elementos de direccionamiento estratégico	Descripción teórica	Preguntas orientadoras	Propuesta final
Misión	La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia (CEPAL, 2009, p. 23)	¿Quiénes somos? ¿Qué es lo que hace la institución?, ¿Qué se necesita?, ¿Qué se pretende?, ¿Qué hacemos y para quiénes lo hacemos?	Generamos nuevo conocimiento a través de la formación de investigadores de alto nivel, para mejorar el control fiscal de los recursos públicos, rompiendo paradigmas tanto en el ámbito nacional e internacional.
Visión	Corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público (CEPAL, 2009, p. 38)	¿Dónde estamos?, ¿Hacia dónde queremos ir?	El Centro será reconocido en el 2026 por su liderazgo en investigación y como referente de las entidades públicas, tanto por su aporte al desarrollo del control fiscal, como por la transferencia de conocimiento a la sociedad.

Elementos de direccionamiento estratégico	Descripción teórica	Preguntas orientadoras	Propuesta final
Objetivos estratégicos	Son los logros que la entidad pública, Ministerio u órgano, espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz (CEPAL, 2009, p. 40).	¿Cómo lo haremos?, ¿Cuáles serán las estrategias?, ¿Cuáles serán las acciones?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el centro de investigación para que sea reconocido por Colciencias y demás institutos de investigaciones nacionales e internacionales por su continua generación de conocimiento científico y tecnológico en el control fiscal.</li> <li>2. Formar y fortalecer un equipo de investigadores de alto nivel en la entidad, comprometidos con su mejoramiento continuo y eficiente control fiscal.</li> <li>3. Mantener en el tiempo el reconocimiento como Centro de Investigación por parte de Colciencias y otros institutos de investigación.</li> <li>4. Generar conocimientos y metodologías técnicas para perfeccionar la gestión administrativa de la entidad.</li> <li>5. Hacer ciencia innovadora a través de las investigaciones, estudios técnicos, estadísticas y análisis, sobre temas especializados que requiera la entidad para el eficiente y eficaz ejercicio del control fiscal.</li> <li>6. Aportar conocimientos especializados para que se implementen en el país normas que reglen las metodologías de los sistemas del control fiscal y la evaluación de los principios fiscales de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.</li> <li>7. Posicionar a la Contraloría General de Medellín como un ente de control fiscal líder en investigación, gestión del conocimiento y en investigaciones fiscales técnicas, objetivas e independientes.</li> </ol>
Propósito superior	Fuerza interna que mueve la organización en todo lo que hace (Falla, 2015)	¿Cuál es la gran meta?	El CIEA se propone ser líder en investigación en el sector público, generando conocimiento científico que ayude a la innovación en el control fiscal.

Finalmente, esta construcción colectiva del direccionamiento estratégico del CIEA permite la identificación de recursos, capacidades y conocimientos sobre la labor inherente a la investigación desde una perspectiva holística de la Entidad. Por ende, desde una mirada integradora y en un sentido estricto de la planeación institucional, es pertinente resaltar que la producción de nuevos conocimientos generará valor para la Contraloría General de Medellín en su proyección de crecimiento, donde la investigación y el conocimiento aplicado juegan un papel determinante como referente de buenas prácticas en el desempeño de la gestión pública.

## Conclusiones

La Contraloría General de Medellín se proyecta hacia el futuro como una Entidad que entiende la importancia de la I+D+i para el crecimiento en su quehacer institucional, para agregar valor a sus procesos y mejorar su gestión en relación con su misión y visión. Asimismo, comprende las incidencias que tiene para el sector público que sus instituciones se atrevan y apuesten por procesos a los que normalmente no han dirigido sus esfuerzos, convirtiéndose la Contraloría General de Medellín en un referente a seguir por parte de otras instituciones. En este sentido, entiende la relevancia que tiene una adecuada planeación estratégica que oriente las acciones del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) que sustenten la generación y transferencia de conocimiento pertinente y de beneficio para las comunidades, la región y el país.

## Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL. Serie Manuales de Publicaciones de ILPES.

Contraloría General de Medellín. (2014). Resolución N° 128 de agosto 28 por medio de la cual se crea el Centro de Investigación, Estudios y Análisis

-CEIA- de la Contraloría General de Medellín. Recuperado de: <file:///C:/Users/Oficina/Downloads/Resoluci%C3%B3n%20No.%20128.pdf>

Contraloría General de Medellín. (2016a). *Plan estratégico institucional 2016 – 2019*. Medellín: La Contraloría.

Contraloría General de Medellín. (2016b). Resolución N° 143 de mayo 5 por medio de la cual reglamenta el Centro de Investigación, Estudios y Análisis -CIEA- de la Contraloría General de Medellín. Recuperado de: [file:///C:/Users/Oficina/Downloads/Resoluci%C3%B3n%20No%20143%20de%202016%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Oficina/Downloads/Resoluci%C3%B3n%20No%20143%20de%202016%20(1).pdf)

Falla, S. (2015). Mi empresa tiene propósito, ¿y qué? *Revista Mercados y tendencias*. Recuperado de: <http://revoluciondelproposito.com/revoluciondelproposito-blog/2015/mi-empresa-tiene-proposito-y-qu>

Johnson, G. & Scholes, K. (2001). *Dirección estratégica*. 5 ed. Madrid: Prentice Hall.

Leeuw, F. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: question and answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9 (2), 92-102.

Project Management Institute. PMI. (2013). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (guía del PMBOK®)*. 5 ed. Pensilvania: PMI.

Robert, A. (1998). *El Control de Gestión Marco, entorno y proceso*. Bilbao: Deusto.



## CAPÍTULO 2

# INNOVACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO<sup>1</sup>

*Alba Lucía Castaño Castrillón<sup>2</sup>, Alba Lucía López Giraldo<sup>3</sup>,  
Alberto Agustín Castaño Castaño<sup>4</sup>, Carlos Mario Escobar Franco<sup>5</sup>,  
Dislandia Pulgarín de Vergara<sup>6</sup>, Érika Celeny Zuleta Zabala<sup>7</sup>,  
Gabriel Andrés Plata Rueda<sup>8</sup>, Julio Humberto Arboleda Mejía<sup>9</sup>,  
María Elena Álvarez Arango<sup>10</sup>, María Victoria Arias Gómez<sup>11</sup>,  
Martín Alonso García Agudelo<sup>12</sup>, Oscar Alonso Muñoz Cano<sup>13</sup>,  
Pablo Andrés Garcés Vásquez<sup>14</sup>*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017 con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín.
  - 2 Contadora Pública, Especialista en Revisoría Fiscal, Especialista en Contraloría. Profesional Universitaria de la Contraloría General de Medellín. E-mail: albalucia721@gmail.com
  - 3 Economista, Especialista en Gobierno Público. Profesional especializada de Contraloría General de Medellín. E-mail: alopez@cgm.gov.co
  - 4 Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia, Especialista en Gerencia de Proyectos. Profesional universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: agustinalbertorama@gmail.com.
  - 5 Contador Público, Especialista en Revisoría Fiscal, Magíster en Gobierno Público. Contralor Auxiliar EPM1, Asuntos Administrativos, Contraloría General de Medellín. E-mail: kliche1812@hotmail.com
  - 6 Administradora Pública. Técnico Operativo de la Contraloría General de Medellín. E-mail: dispule@hotmail.com
  - 7 Administradora Pública, Especialista en Gerencia Pública. Contralora Auxiliar Gobernabilidad y Organismos de Control. Contraloría General de Medellín. E-mail: celenyzuleta@gmail.com
  - 8 Ingeniero Electrónico, Especialista en Gerencia de Proyectos. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: gplata93@hotmail.com
  - 9 Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Máster Ejecutivo Internacional en Gobernanza de Ciudades y Territorios. Profesor universitario en derecho público. Director del Centro de Investigación Estudios y Análisis –CIEA-. Contralor Auxiliar de Apoyo Técnico. Contraloría General de Medellín. E-mail: julioarme@hotmail.com
  - 10 Abogada, Especialista en Alta Gerencia. Asesora en Derecho Público y en Derecho Fiscal. Exfuncionaria Contraloría General de Medellín. E-mail: nena011354@hotmail.com
  - 11 Ingeniera Ambiental y Sanitaria, Magíster en Ingeniería y Gestión Ambiental, candidata a doctora en Riesgos Ambientales, Postgrado en Gestión Urbanística, Postgrado en Derecho Urbanístico Español. Profesional especializada de la Contraloría General de Medellín. E-mail: victoria737@gmail.com
  - 12 Abogado, Especialista en Derecho Público. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: martingarciaabogado@gmail.com
  - 13 Abogado, Especialista en Derecho Público con Énfasis en Derecho Administrativo. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: oscarmunozcano@hotmail.com
  - 14 Abogado, Especialista en Contratación Estatal, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Responsabilidad Civil y del Estado, Magíster en Educación y Derechos Humanos, candidato a Doctor en Derecho. Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Medellín. E-mail: pablo.garces@cgm.gov.co

## Resumen

Este trabajo busca establecer los fundamentos teóricos y hacer un análisis de la línea de investigación “Innovación del Control Fiscal en la Consolidación de un Estado Social de Derecho” y de los diferentes procesos del control fiscal, con el fin de precisar líneas estructurantes que sienten las bases para futuras investigaciones que ayuden a ser más operativo y efectivo el control fiscal, de tal forma que se pueda adecuar al modelo fiscal constitucional, el cual ha señalado los principios, sistemas y procedimientos que deben ser de reserva legal. La estructuración de la línea de investigación “Innovación del Control Fiscal en la Consolidación de un Estado Social de Derecho” se ha realizado conforme a la necesidad sentida de varios funcionarios, no solamente de la Contraloría General de Medellín, sino de otras contralorías territoriales, que expresan la urgencia de un cambio en el modelo actual por un modelo más proactivo y eficiente, con mejores resultados en el corto y mediano plazo.

Las confusiones que han imperado en los órganos de control fiscal han hecho que se dicten múltiples metodologías de evaluación fiscal con disparidad de criterios, lo que hace urgente que se investigue y se formule una nueva ley del control fiscal que unifique y reglamente los criterios y metodologías fiscales, para hacerlo más expedito, metodologías que no deben ser lideradas ni impuestas por ningún órgano de control. Para ello, se definen las sublíneas de las cuales surgen las propuestas de investigación con su respectiva descripción, justificación, objetivos, alcance y resultados esperados.

**Palabras clave:** control fiscal, principios fiscales, innovación, sistemas de control, responsabilidad fiscal, costos ambientales.

## TAX CONTROL INNOVATION IN CONSOLIDATION OF A SOCIAL STATE OF LAW

### Abstract

This work looks for stablishing theoretical grounds and making a research type analysis “innovation of tax control in the consolidation of social state of law” and different tax control processes, with the purpose of making structural lines that provide basis to future research that helps to be more operative and effective in tax control more precise, in such a way that it can be adequate to constitutional tax model, which has pointed principles, systems and procedures that shall be a legal reserve. The structuring of the research line “Innovation of tax control in the consolidation of a social state of law” has been made according to the need of several offices, not only in Medellín General Comptrollership, but also in other regional offices, which express the urgency of changes in the current model.

Misunderstandings that have been common in the tax control authorities have resulted in the need for several methodologies in the tax assessment with different criteria, which urges that a new control tax law that unifies and rules criteria and tax methodologies, to be more expedite, is prepared and investigated; methodologies should not be led or imposed by any control authority. With this purposes, sub-lines, which result from research proposals with its respective description, justification, objectives, scope, and expected results have been defined.

**Key words:** tax control, tax basis, innovation, control systems, tax liability, environmental costs.

## INOVAÇÃO DO CONTROLE FISCAL NA CONSOLIDAÇÃO DE UM ESTADO SOCIAL DE DIREITO

### Resumo

Este trabalho busca estabelecer os fundamentos teóricos e fazer uma análise da linha de investigação “Inovação do Controle Fiscal na Consolidação de um Estado Social de Direito” e dos diferentes processos do controle fiscal, com o fim de definir linhas estruturantes que sentem as bases para futuras investigações que ajudem a ser mais operativo e efetivo o controle fiscal, de tal forma que se possa adequar ao modelo fiscal constitucional, o qual há mostrado os princípios, sistemas e procedimentos que devem ser de reserva legal. A estruturação da linha de investigação “Inovação do Controle Fiscal na Consolidação de um Estado Social de Direito” se há realizado conforme à necessidade sentida de vários funcionários, não somente da Controladoria Geral de Medellín, senão de outras controladorias territoriais, que expressam a urgência de uma mudança no modelo atual por um modelo mais proativo e eficiente, com melhores resultados em curto e médio prazo.

As confusões que há imperado nos órgãos de controle fiscal fizeram que se ditem múltiplas metodologias de avaliação fiscal com disparidade de critérios, o que faz urgente que se investigue e se formule uma nova lei do controle fiscal que unifique e regulamente os critérios e metodologias fiscais, para o fazer mais expedito, metodologias que não devem ser lideradas nem impostas por nenhum órgão de controle. Para isto, se definem as sublinhas das quais surgem as propostas de investigação com sua respectiva descrição, justificação, objetivos, alcance e resultados esperados.

**Palavras chave:** controle fiscal, princípios fiscais, inovação, sistemas de controle, responsabilidade fiscal, custos ambientais.

## Introducción

El control fiscal es una función constitucional otorgada a organismos específicos en Colombia. Es tan relevante esta función que la Contraloría General de Medellín incluyó dentro de su Plan Estratégico 2016-2019, la Línea Estratégica de Control Fiscal, con unos objetivos claros que pretenden fortalecer el control fiscal en las entidades auditadas de tal manera que los recursos públicos del municipio de Medellín y de todas sus entes centralizados y descentralizados, cumplan con los fines esenciales del Estado, además de mejorar la calidad de vida de la población y de todos los contribuyentes.

Para el desarrollo de la Línea Estratégica de Control Fiscal, el Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIAE) de la Contraloría General de Medellín, se crea con el propósito de formar personal técnico y altamente calificado para realizar investigaciones en temas de control fiscal, generar conocimiento e insumos académicos para mejorar la evaluación de los principios de la gestión fiscal de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales; todo ello a través de proyectos de investigación y de esta manera contribuir al fortalecimiento del control fiscal en Colombia.

La profundización, estudio y análisis en la línea de investigación *Innovación del control fiscal en la consolidación de un estado social de derecho*, se ha conformado para afrontar los retos que enfrenta el país en el ejercicio de un efectivo control fiscal. El propósito de este capítulo es realizar la fundamentación teórica, contextual e histórica de la Línea de investigación *Innovación del control fiscal en la consolidación de un estado social de derecho*, con la descripción de cuatro sublíneas; proceso auditor, proceso de responsabilidad fiscal, proceso de jurisdicción coactiva y proceso correctivo fiscal. Estas sublíneas darán el horizonte de trabajo a los investigadores de la Contraloría General de Medellín, interesados en esta temática en particular.

### **Fundamento histórico-teórico del control fiscal para la consolidación de un Estado Social de Derecho**

Respecto a las intenciones de la Contraloría General de la República avalada por el gobierno nacional durante el 2016, de poner en marcha un proyecto de reforma constitucional en el que se pretende centralizar el control fiscal en la Contraloría General de la República y poner en marcha la creación de un tribunal de cuentas, la Contraloría General de Medellín ha querido sentar posición en este proceso con la implementación de diferentes líneas de investigación, y en este sentido ha estado trabajando en la estructuración de una propuesta novedosa para el control fiscal en Colombia, proposición que pretende perfeccionar la estructuración de los sistemas y los procesos del control fiscal. Respecto a la reforma del control fiscal, diferentes autores, como Naranjo (1999) han escrito, que se requiere un sistema efectivo como condición esencial para consolidar un Estado Social de Derecho.

Por otro lado, argumentan algunos críticos del actual modelo de control fiscal, que el carácter técnico de este control obliga a plantear cambios sustanciales y de envergadura en su concepción y aplicación, modificaciones que deben ser objeto de investigación y estudio por comisiones de expertos y por profesionales que en el ejercicio de sus funciones se han dedicado durante años a trabajos prácticos en control fiscal. Las reformas sustanciales en esta disciplina del saber, deben romper paradigmas, labor difícil más no imposible de realizar, para evitar la corrupción y la ineficiencia de las entidades del Estado, y que se debe abordar desde lo técnico y lo político como un asunto que interesa al conjunto de la sociedad.

### **Antecedentes del control fiscal**

Desde el punto de vista del desarrollo histórico del control fiscal, se pueden señalar tres hitos importantes, a saber:

- Antes de la Constitución de 1886 (antes de la Ley 42 de 1923, cuando regía el Código Fiscal de 1873).
- Época comprendida entre la vigencia de la Ley 42 de 1923 y la expedición de la Constitución de 1991.

- Después de la Constitución de 1991, la Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 del 2011.

Al hablar de los diferentes avances del control fiscal en Colombia, es preciso entender varios momentos históricos: antes y después de la constitución de 1991 y otro momento es después de la aplicación de la Ley 42 de 1993. En el año 1923, por recomendación de la Misión Kemmerer, se crea en Colombia un organismo de contabilidad, fiscalización y estadística, que permitiera al país controlar y ordenar sus finanzas y ejercer la vigilancia de forma general en el manejo de la inversión del erario público.

En 1923 Colombia adoptó el sistema de contralorías, atendiendo las recomendaciones de la primera Misión Kemmerer. Fue en esta época en la que el sistema de control fiscal adquirió rango constitucional. Se aplicó la reforma de 1945 y se mantuvo el control fiscal, a pesar de las críticas, en esta reforma de 1945. El control fiscal, entonces, se incorpora a la normatividad a partir de 1923 y se mantiene tras la promulgación de la Constitución de 1991, reglamentado por los siguientes actos legislativos:

- Ley 42 de 1923
- Decreto legislativo 911 de 1932
- Acto legislativo No. 1 de 1945
- Ley 58 de 1946
- Acto legislativo N° 1 de 1968
- Ley 20 de 1975
- Decreto-ley 222 de 1983

Inicialmente se concreta la Ley 42 de 1923, para la reorganización de la contabilidad oficial y para la creación de un Departamento de Contraloría. Esta norma constaba de 82 artículos y dio origen a un sistema de control de solo dos personas, pues se instaló la designación de un Contralor General nombrado por el Presidente de la República, elección que debería ratificar la Cámara de Representantes, al igual que el de un funcionario de alto rango que se llamaría Auditor.

Dentro de las competencias que atribuía la Ley 42 de 1923 al Contralor General, estaba la de llevar las cuentas generales de la nación, prescribir o establecer los métodos de contabilidad y diseñar la forma de libros y documentos de contabilidad. Funciones especialmente administrativas, resididas hoy en cabeza del Contralor General de la Nación por disposición del artículo 354 de la anterior Constitución Nacional, la de 1886.

A través de algunas modificaciones contenidas en el Decreto 911 de 1932, en la Ley 58 de 1946, en la Ley 151 de 1959 y en la Ley 20 de 1975 se buscó modernizar los sistemas y los procedimientos de control fiscal en Colombia, igualmente se pretendió el mismo fin con las reformas Constitucionales de 1945 y 1968.

El constituyente primario de 1991, da marcha a un nuevo período en el control fiscal, cuando engrandece este ejercicio con nuevos instrumentos técnicos para medir principios de avanzada en la evaluación de la gestión y de la inversión de los recursos públicos, como lo fueron los principios para medir la economía, eficacia, eficiencia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, además de establecerse otros sistemas generales para evaluación las operaciones, la gestión, la legalidad y los resultados en los inversiones fiscales del Estado, es decir, que se ha superado el simple control numérico legal.

### **Los organismos de control y las ramas del poder público**

En la Constitución de 1991, el artículo 113 distingue como ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, al mismo tiempo que reconoce la existencia de otros órganos autónomos e independientes que conforman dichas ramas y que contribuyen al cumplimiento de las demás ocupaciones del Estado. En esta misma disposición la Constitución Política establece una función fiscalizadora o de control fiscal, encargada esencialmente de darles las facultades a los funcionarios que se encuentran al frente de los diferentes órganos del Estado, para que cumplan de acuerdo a los preceptos constitucionales y legales, las funciones encomendadas, para cumplir los fines del Estado. De acuerdo con el artículo 117 de la Constitución de 1991, son órganos de control: el Ministerio Público

y la Contraloría General de la República. Asimismo el artículo 120 de la Carta Superior se refiere a la organización electoral.

Según lo señala la Ley 42 de 1993 en sus artículos 2 y 3, son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tiene régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con estos y el Banco de la República. En orden territorial, son sujetos de control fiscal los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal, y las entidades de este orden enumeradas en el párrafo anterior.

### **El derecho fiscalizador en la Constitución de 1991**

De la Constitución que nos gobierna desde 1991 y desde la Ley 42 de 1993, es posible referirse al derecho fiscalizador, que es autónomo e independiente de las otras ramas en el cumplimiento de sus atribuciones y jurisdicciones encargadas. El derecho fiscalizador está constituido por los artículos constitucionales que lo reglamentan, como lo son los artículos del 267 al 274. Normas como la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, que hablan sobre la organización del sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que la ejercen; las normas para armonizar los sistemas de control fiscal establecidos en la ley, las que expida el Contralor General de la República en cumplimiento de la atribución del artículo 268, numeral 12 de la Constitución Nacional y las normas que expidan en su orden graduado, los contralores departamentales, distritales y municipales y, en todo caso, que no entren en contradicción con la Constitución y la Ley.

Actualmente se puede afirmar que, conforme a la Norma Constitucional, el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República y las demás contralorías

en la esfera de su jurisdicción, las cuales vigilan y controlan la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entes que manejen fondos, patrimonios o bienes de la Nación, Departamentos o Municipios, en sus respectivos órdenes.

Conforme lo preceptúa la Constitución de 1991, ese control fiscal se debe ejercer en forma posterior y selectiva, y conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la Ley 42 de 1993. El artículo 268 de la Constitución Nacional consagra las atribuciones del Contralor General de la República, las cuales en probidad del artículo 272 de la misma Carta, inciso quinto, se ejercen por los contralores departamentales, distritales y municipales. Asimismo, es importante centrarse en las facultades entregadas constitucionalmente a los contralores de todo orden, en el sentido de exigir “verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios” (artículo 268, numeral 8° de la Constitución Nacional). Esta norma da la providencia de suspender a los servidores públicos, cuando el personal investigado entorpece u obstaculiza las averiguaciones o indagaciones de los organismos de Control Fiscal. Esta es una medida cautelar y preventiva (lo cual no significa sanción para el investigado), pues ella, solo tiene efectos mientras se terminan las investigaciones, y debe ser tomada por los contralores con suma moderación, situación que no sea pretexto para consumir retaliaciones de ninguna índole.

El mismo artículo 268 de la Constitución colombiana le delegó al Contralor General de la República, y a los contralores territoriales las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley.
14. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

### **Procesos fiscales**

La Ley 42 de 1993 dividió el control fiscal en tres procesos así: el proceso auditor, el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva. Igualmente en esta línea de investigación se propone la creación de un nuevo proceso denominado “proceso correctivo fiscal”.

### **Proceso auditor**

Los preceptos normativos de la Ley 42 de 1993, regulan algunos aspectos del ejercicio del control fiscal en Colombia. El espíritu de esta norma era el de modernizar, tecnificar y moralizar las entidades del Estado, así como hacer las inversiones y los servicios públicos a cargo del Estado más equitativos, eficientes, económicos, eficaces y ambientalmente sostenibles.

Es claro, entonces, que la Ley 42 de 1993 desarrolla una nueva forma de ejercer el control fiscal, con evaluaciones posteriores y selectivas, de gestión y resultados, cuya finalidad es determinar el cumplimiento de los indicadores de gestión de eficiencia, eficacia, equidad, economía y valoración de los costos ambientales; catalogados por la ley como principios y definidos en la misma para evaluar las operaciones y los procesos mediante la aplicación de indicadores de rentabilidad pública y desempeño en el caso de ejecución de los planes, todo esto mediante los procesos misionales no con un criterio formalista sino con estricta sujeción a los planes y programas institucionales.

Además de lo anterior, es pertinente mencionar la evaluación de las finanzas, proceso con el cual se determina la razonabilidad de las operaciones y los cambios en la situación financiera, de manera que se observen las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad, así mismo la legalidad de manera transversal a las operaciones y procesos misionales, todo esto con

base en la gestión de los administradores públicos de entidades descentralizadas territorialmente y por servicios tanto del orden Nacional, Departamental y Municipal.

Esta norma pretendió, con la categorización de los sistemas de control fiscal, que la labor de fiscalización de la gestión produjera resultados que impactaran de manera ostensible el producto interno bruto, la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la sostenibilidad del patrimonio ambiental, con el fin de mejorar la calidad de vida y promover la prosperidad general de Colombia, además de la moralidad institucional y pública.

Es importante destacar de esta Ley, las facultades constitucionales otorgadas a los funcionarios de los órganos de control fiscal, para determinar la responsabilidad fiscal de los funcionarios públicos; de coerción mediante la jurisdicción coactiva; la facultad de imponer sanciones a través del proceso correctivo fiscal; de solicitar la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones y de “policía judicial” cuando en el ejercicio del control fiscal, se encuentren daños al patrimonio público, esta última como apoyo a la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, y a pesar de los principios consagrados en la Constitución y la ley, infortunadamente no se obtuvieron los logros esperados en las contralorías del país, incluyendo la Contraloría General de la República, debido a que la norma que reguló los sistemas y las normas constitucionales no se aplicaron en su sentido y finalidad, sino que se mantuvo en la práctica el paradigma de la Constitución de 1886, que pretendía el control numérico legal y evitar el daño al patrimonio público, esto dentro de un criterio formalista alejado de los planes y programas de la entidad. Todo ello en contraposición a la vigilancia fiscal de la administración, la cual comprende el control de los proyectos materializados en contratos, proyectos establecidos en los procesos misionales que desarrollan los planes y programas de la entidad con miras al cumplimiento del objetivo institucional y, por ende, de los fines esenciales del Estado.

En contravía de lo expuesto en el párrafo anterior, y de acuerdo con la Ley 42 de 1993, el control fiscal será la evaluación posterior,

objetiva, independiente y técnica de los responsables del erario para determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, con que estos hayan obrado en el manejo de los recursos en un ente público, con el objeto de:

1. Establecer en qué medida los resultados alcanzados por las entidades vigiladas satisfacen las metas y objetivos propuestos en las políticas, planes, programas y proyectos fijados por los organismos gubernamentales y administrativos correspondientes.
2. Evaluar la eficiencia de las operaciones determinando si los recursos asignados son los convenientes en calidad y cantidad para maximizar el resultado esperado en la calidad ambiental y de vida del pueblo objeto del proyecto.
3. Evaluar la eficacia de las operaciones mediante la determinación de la coherencia de los resultados con los planes, programas y el objeto institucional y la oportunidad del mismo.
4. Evaluar la equidad de las operaciones determinado los beneficiarios de la acción económica, la distribución de costos y beneficios entre los distintos sectores económicos y sociales y entre entidades públicas que adelantan operaciones.
5. Evaluar los costos ambientales mediante la cuantificación del impacto del uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación del mismo.
6. Evaluar la economía de las operaciones determinando si en igualdad de condiciones de calidad y cantidad los bienes y servicios se obtuvieron al menor costo.
7. Dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades y los cambios en la situación financiera, mediante la comprobación de si en la elaboración de los mismos se cumple con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados.
8. Comprobar que las transacciones y operaciones realizadas con fondos y bienes públicos, se desarrollen en acatamiento a las

disposiciones legales y a los reglamentos a que están sometidas las entidades.

Dentro del régimen anterior a la Constitución de 1991, la práctica del control previo, sugería que todas las acciones efectuadas por la administración eran compartidas por las contralorías del país, de tal manera que los organismos de control eran solidarios con los resultados de la gestión, perdiendo peso la autonomía de la labor fiscalizadora, permitiendo la coadministración por parte de estos órganos fiscalizadores. Con la nueva normativa, se dio la evolución total al control fiscal y se instauraron las siguientes formas de control y sistemas de evaluación:

- **El control posterior:** quiere decir que los organismos de control, solo deben proceder a cumplir su tarea fiscalizadora, una vez agotadas las etapas o actuaciones administrativas, es decir, una vez se tomen las decisiones por parte de quienes deben efectuar la gestión administrativa en las entidades estatales, después de cada actividad ejecutada y relacionada con las operaciones y procesos llevados a cabo por las entidades.
- **Control selectivo:** significa que no es necesario examinar todas las actuaciones, sino la elección, técnicamente lograda, de una muestra estadística representativa, para deducir conclusiones aplicables a la totalidad de las actuaciones o de las entidades sujetas al control fiscal que reglamenta la Ley 42 de 1993, y las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011.

En resumen, el ejercicio de la vigilancia fiscal puede ahora recurrir a la utilización de diversos sistemas específicos de control, con enfoques precisos, adecuados a la naturaleza de la entidad sometida a control, tales como:

- **Sistema revisión de cuentas:** es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

- **Sistema control de gestión:** es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.
- **Sistema control de resultados:** es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.
- **Sistema de control de legalidad:** es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables. Se refiere al cumplimiento de las normas, recoge el concepto tradicional de control. Parte del principio de que los recursos del Estado no pueden ser destinados a fines diferentes a los previstos en las disposiciones legales. Dado que el presupuesto de rentas y gastos en sí mismo es una ley, sus recursos solamente pueden ser aplicados a las partidas y programas allí consignados, es simplemente la aplicación del principio de la fuerza restrictiva de los presupuestos públicos, contenido en el artículo 345 de la Constitución Nacional.
- **El sistema control financiero:** es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General. Es en realidad un control de legalidad de los estados financieros y de las transacciones y operaciones que los originaron incluyendo el cumplimiento de las normas que

regulan el presupuesto de rentas y gastos en cumplimiento del principio de la fuerza restrictiva de los presupuestos públicos, contenido en el artículo 345 de la Constitución Nacional.

- **Sistema de control interno:** El control interno se entiende como el sistema integrado por el esquema de la organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones así como la administración y formación de los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos provistos. (artículo 1 de la ley 87 de 1993). El control interno fue establecido para todos los órdenes de la administración pública por el artículo 269 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 268, numeral 6 de la Constitución colombiana, le delegó al Contralor General de la República, y a los contralores territoriales, el deber de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. En esta evaluación se debe validar que el control interno de cada entidad esté sujeto a los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

De la misma manera, la Ley 42 de 1993, en su artículo 9, además de delegarles a los organismos de control fiscal la evaluación de los anteriores sistemas, también le delegó la evaluación del control interno y lo definió en el artículo 18, así:

Artículo 18º.- La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Para la aplicación de los sistemas de control, las entidades públicas rinden la información de conformidad con las exigencias de cada

órgano de control territorial. El responsable de rendir las cuentas es el jefe del organismo respectivo. La renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o la no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, podrá acarrear la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas.

Los procedimientos para evaluar los sistemas de control fiscal son de reserva legal, pero en la actualidad la Contraloría General de la República ha expedido una metodología que vienen aplicando los demás órganos de control, metodología que no apunta a los resultados establecidos en los diferentes sistemas y se concentra más en la evaluación numérico legal, este método, contiene lo siguiente:

- **Resultados de la revisión:** los resultados de la revisión son actos definitivos y el informe en que se consigna los resultados es de dos clases, 1) el fenecimiento o resultado del examen sin observación que es la decisión que expide por acto de trámite la dependencia examinadora de las cuentas, sin observación alguna por no haber encontrado irregularidades de forma o de fondo, de acuerdo con los objetivos de la revisión de las cuentas; 2) con observaciones o salvedades, que se entiende como la exposición escrita de las observaciones resultantes de la revisión de las cuentas. En el informe con observaciones o salvedades, deben incluirse las personas que tomaron decisiones de: ordenación de gastos, control, dirección y coordinación y a los particulares que deban incluirse en el mismo, todo con el fin de vincularlos a las diligencias preliminares, investigaciones o al correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

Es necesario anotar que, si con posterioridad a la revisión de las cuentas ya fenecidas o con resultados de estudios sin observaciones, aparecen pruebas de operaciones fraudulentas o irregularidades relacionadas con ellas, se deben levantar los fenecimientos y por lo mismo ordenar la reapertura de la revisión a fin de expedir el correspondiente aviso de observaciones y proceder a revisarlas con

miras a un posible proceso fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 42 de 1993, el cual preceptúa que “si con posterioridad a la revisión de las cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal”.

La Corte Constitucional ha dicho que el levantamiento del fenecimiento de una cuenta, previamente examinada que puede conducir a la iniciación del juicio fiscal, no se confunde con este, por lo tanto tiene entidad propia; y es en la etapa del juicio fiscal en la cual debe garantizarse el debido proceso.

De la Constitución Política de Colombia no puede deducirse criterio alguno que indique a partir de qué momento se pasó de las actuaciones administrativas a las puramente técnicas de fiscalización de la gestión fiscal, las cuales deben adquirir firmeza y ser fuente de derecho u obligaciones para ciertos sujetos favorecidos o afectados por ellas; solo la ley puede definir lo que se denomina caso decidido en materia administrativa y en materia de control fiscal. La Ley 42 de 1993 determinó no otorgarle el carácter de cosa decidida en materia de control fiscal a los fenecimientos, respecto de los cuales con posterioridad aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares, lo que determina su levantamiento. Llegados a este punto, es imperativo precisar el resultado de la aplicación de los sistemas de control, lo cual puede dar origen a lo que la Ley 610 del 2000 denomina como *proceso de responsabilidad fiscal*. En este sentido, la vigilancia de las contralorías debe enfocarse en determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales de los responsables del erario, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, teniendo en cuenta el qué, el cómo y el para qué establecidos en cada sistema, concluyendo dicha evaluación con el grado de cumplimiento de los mismos y el fenecimiento de estos si hay lugar a ello, o la observación de la vulneración del principio respectivo y remisión a responsabilidad fiscal, en los términos establecidos por el artículo 268, numeral 2 y 5 de la Constitución Nacional.

### **Proceso correctivo fiscal**

Al respecto, la Ley 42 de 1993 reglamentó en sus artículos del 101 al 104 las medidas correccionales que aplican las contralorías a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado. Según lo dispuso en el artículo 101, los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; aquellos que incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; o que de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y, cuando a criterio de los contralores, exista mérito suficiente para ello. El texto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 054 de 1997, bajo el entendido de que en dicha expresión no se consagra una causal autónoma para aplicar sanciones, sino una regla que deben seguir los contralores para imponerlas.

El artículo 103 le delega una función sancionatoria a las contralorías cuando expresamente dispone que “a petición del Contralor, el servidor público que resultare responsable en un proceso fiscal, deberá ser sancionado por la autoridad nominadora de acuerdo con la gravedad de la falta. La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta”. Asimismo, para las sanciones a la que haya lugar, el artículo 104 determinó que “las multas impuestas por las contralorías serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva”.

## **Proceso de responsabilidad fiscal**

El Proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones que adelantan las contralorías, con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes de la Nación, por la violación de los principios fiscales de economía, eficiencia, y eficacia, conforme a las actuaciones que hayan causado un detrimento patrimonial a la Nación en todos sus órdenes. Este numeral contiene el antes de los procesos de responsabilidad fiscal con la Ley 42 de 1993 y el actual con la Ley 610 del 2000 y con la Ley 1474 del 2011.

La directriz doctrinal, respecto a la responsabilidad fiscal, se asienta en el artículo 81 de la Ley 42 de 1993, responsabilidad fiscal que se entiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal a que hubiere lugar, esta disposición tiene su fuente en los numerales 5 y 8 del artículo 268 de la carta política:

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

De otro lado, según el artículo 7 de la Ley 42 de 1993, se dispuso que la vigilancia de la gestión fiscal que adelantaran los organismos de control fiscal, es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, además el artículo 6 señala que las disposiciones de la presente ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268, numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control

fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades. Así que la responsabilidad fiscal es distinta de la penal y de la disciplinaria.

La Ley 42 de 1993, en su artículo 72, derogado por el artículo 68 Ley 610 de 2000, estableció que las actuaciones relacionadas con el ejercicio del control fiscal se adelantarán de oficio, en forma íntegra y objetiva y garantizarán el debido proceso para el establecimiento de responsabilidades fiscales. El numeral 8º del artículo 268 de la Constitución, le concedió al Contralor General de la República la facultad de solicitar las investigaciones por faltas penales y disciplinarias contra el servidor público que las cometiera.

En la Ley 42 de 1993, el proceso de responsabilidad fiscal constaba de dos etapas: etapa de investigación y etapa de juicio fiscal. La primera puede consumarse con el archivo del expediente o con el Auto de apertura del juicio fiscal, y si este terminaba con fallo condenatorio, prestaba mérito ejecutivo contra los responsables y sus garantes.

Respecto a lo anterior, se podría decir que se trataba de una actuación administrativa y no jurisdiccional. De tal manera que el proceso de responsabilidad fiscal conllevaba a la aplicación del esquema tradicional de los procedimientos administrativos regulados por el Código Contencioso Administrativo vigente, es decir:

- a) La actuación administrativa aplicada, concluía con la decisión administrativa notificada en debida forma, a fin de respetar el debido proceso, además de que los interesados pudieran objetarla administrativamente;
- b) La vía gubernativa, o lo que era lo mismo, la etapa de la impugnación administrativa, como requisito para acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando se estaba en desacuerdo con la decisión de los recursos por esta vía y;
- c) La revocatoria directa, siguiendo los lineamientos que consagraba el Código Contencioso Administrativo para hacer uso de esta investigación o rectificación extraordinaria.

En relación con las causales por las cuales se podía iniciar un proceso de responsabilidad fiscal, a la luz de la Ley 42 de 1993 se tienen las siguientes:

- a. Como resultado de las diferentes auditorías auditorias realizadas por las contralorías correspondientes, ya sea la Contraloría General de la República, o por las contralorías territoriales del país, en lo que tenga que ver con el control de legalidad, control financiero, evaluación de la gestión ambiental, y en el control de gestión y resultados.
- b. Cuando exista mérito, después de realizar un análisis, o como resultado de la Revisión de la cuenta.
- c. Como resultado de los informes contables y financieros de los entes auditados.
- d. Como resultado de las indagaciones preliminares adelantadas por los organismos de control por denuncias, quejas, petición de investigaciones por irregularidades en la gestión fiscal.

Para mayor claridad, a continuación se presentan algunos elementos fundamentales del proceso de responsabilidad fiscal.

***Indagación preliminar.*** La indagación preliminar está constituida por todas las diligencias previas que el investigador considere necesarias para esclarecer o determinar si existe mérito para iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal. En todo caso, el comisionado investigador se puede inhibir para iniciar la investigación fiscal, cuando se compruebe que el hecho no se ha dado o que la conducta es atípica o que la acción fiscal no puede iniciarse o que está plenamente demostrada una causal excluyente de antijuridicidad o inculpabilidad. De conformidad con el artículo 74 de la Ley 42 de 1993, las etapas del proceso de responsabilidad fiscal son dos: la de investigación y la del juicio fiscal (derogado por el artículo 68 de la Ley 610 de 2000).

***La investigación fiscal.*** Es lo que se puede denominar la etapa de instrucción dentro del proceso que adelanta una Contraloría en la cual se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones que se adopten por el órgano de control fiscal, tal

como lo dispuso el artículo 75 de la Ley 42 de 1993. “La investigación es la etapa de instrucción dentro del proceso que adelantan los organismos de control fiscal, en la cual se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad” (derogado por el artículo 68 Ley 610 de 2000). La investigación fiscal se inicia con el auto de apertura de investigación que debe contener:

- a. Una relación clara de los hechos;
- b. Justificación de la iniciación del proceso;
- c. Diligencias a practicar y término de las mismas;
- d. Identificación de la entidad y del presunto o presuntos responsables; y,
- e. La identificación del investigador comisionado para tal efecto.

El funcionario definido para la correspondiente investigación, debe ordenar y practicar las pruebas conducentes al esclarecimiento de los hechos materia de investigación, especialmente respecto de lo siguiente:

1. Infracción de las normas Constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con el control fiscal.
2. Los autores o partícipes de los hechos u omisiones que originaron el proceso de responsabilidad fiscal.
3. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó el hecho.
4. Los daños y perjuicios que causó el hecho al patrimonio de los entes fiscalizados.

Con la aplicación de la Ley 42 de 1993, durante la etapa de la investigación, se debían decretar las medidas cautelares de ley sobre los bienes de propiedad de los presuntos responsables fiscales, en la cuantía que se considerara suficiente para garantizar el pago de los perjuicios que se hubiesen ocasionado a los entes fiscalizados, conforme al parágrafo del artículo 75 de Ley 42 de 1993 donde se señalaba que “durante la etapa de investigación se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado”.

Los funcionarios de las Contralorías que realicen investigaciones fiscales, tienen el carácter de policía judicial. Por lo mismo, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tienen las consagradas en el artículo 76 de la Ley 42 de 1993 y las demás normas que adicionen estas.

***Calificación del mérito de la investigación.*** A la luz del artículo 77 de la Ley 42 de 1993, la calificación del mérito de la investigación se realizaría, teniendo en cuenta el vencimiento del término para la investigación o su prórroga, si la tuviere, entonces se debía proceder, según la valoración de las pruebas y su mérito, así:

- a. Se podía dictar auto ordenando la apertura del juicio fiscal.
- b. O se podía dictar auto ordenando el archivo de las diligencias.

La apertura del juicio se decretaba por medio de auto motivado, expedido por la dependencia investigadora, y la que debía contener los siguientes tópicos, conforme lo dispuso la Ley 42 de 1993, desde el artículo 72 al 83:

- a. Relación de los hechos y circunstancias de modo, tiempo y lugar determinantes para el llamamiento a juicio fiscal.
- b. Análisis y valoración de las pruebas que sirven de soporte para las vinculaciones al juicio fiscal.
- c. Cuantificación y determinación clara del perjuicio patrimonial.
- d. Citación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que fueron infringidas, explicando el concepto de la violación.
- e. Identificación clara del o de los presuntos responsables fiscales.
- f. Identificación de la entidad garante, señalando número de póliza, valor asegurado y vigencia.
- g. Manifestación clara de que contra dicha providencia solo procedía el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. Si el acto administrativo que abría el juicio fiscal no se podía notificar personalmente, una vez transcurrido el término para su notificación por edicto, las contralorías debían designar en los términos de la Ley 42

de 1993, un apoderado de oficio para que representara al presunto responsable en el juicio.

### **El juicio fiscal con la Ley 42 de 1993**

Esta es la etapa de inicio de la investigación, dentro del proceso que adelanta la oficina que falla la responsabilidad fiscal en las contralorías, con el objeto de determinar la responsabilidad de las personas vinculadas al juicio de responsabilidad fiscal. Ejecutoriado el auto que ordena la apertura del juicio fiscal, se inicia esta etapa y por lo mismo, el fallador debe dictar un auto arrojando todo el conocimiento de los hechos investigados, auto que debe contener todos los datos necesarios que identifiquen el juicio. Los artículos 72 al 89 de la Ley 42 de 1993, fueron derogados por el artículo 68 de la Ley 610 de 2000.

Conforme a la Ley 42 de 1993, en el proceso de responsabilidad fiscal son admisibles todos los medios de prueba establecidos en la ley; y su decreto y práctica se realizan conforme lo establecido por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, según el caso. Una vez practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, se ordena transitar su traslado a las partes interesadas, para que aleguen de conclusión.

Posteriormente, viene el fallo o el dictamen que es la providencia por medio de la cual se toma la decisión final en el proceso de responsabilidad fiscal, y este puede configurarse como:

- a. Fallo sin responsabilidad fiscal: que es una decisión motivada con la cual finaliza el proceso fiscal, eximiendo de responsabilidad a las personas investigadas y que de alguna manera estuvieron involucradas en las fases preliminares del proceso.
- b. Fallo con responsabilidad fiscal: es la providencia con la cual termina el proceso, estableciendo la responsabilidad fiscal de las personas vinculadas al mismo.

Una vez ejecutoriado el fallo con responsabilidad fiscal, este prestará mérito ejecutivo contra los comprometidos y sus garantes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 42 de 1993. Para estos efectos, se debe remitir la actuación a las dependencias de ejecuciones

fiscales de las contralorías respectivas. En otros términos, los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas prestan mérito ejecutivo para el cobro fiscal mediante el proceso de jurisdicción coactiva, mencionado por el Código de Procedimiento Civil y por la Ley 42 de 1993.

***Procedencia de recursos.*** En este tema de la vía gubernativa, se podría decir que se aplica la norma general, contemplada en el Código Contencioso Administrativo, parte primera, que habla de los procedimientos administrativos. Concretamente, refiriéndonos al recurso de apelación, es necesario afirmar que procedía contra: a) el auto que denegaba la práctica de pruebas y b) el fallo fiscal.

Por su parte, la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, determinó en su artículo 97 las modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal con el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, con el fin de agilizar dicho proceso y determinó dos audiencias para su trámite, una de descargos y la otra del fallo. En el artículo 97 definió el procedimiento verbal así:

Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. El proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación. En todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000.

Con relación a la transición determinó que el proceso verbal que se crea se aplicará en el siguiente orden:

1. El proceso será aplicable al nivel central de la Contraloría General de la República y a la Auditoría General de la República a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.
2. A partir del 1° de enero de 2012 el proceso será aplicable a las Gerencias Departamentales de la Contraloría General y a las Contralorías Territoriales.

Con el fin de tramitar de manera adecuada el proceso verbal de responsabilidad fiscal, los órganos de control podrán redistribuir las funciones en las dependencias o grupos de trabajo existentes, de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad. En las indagaciones preliminares que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente ley, los órganos de control fiscal competentes podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de calificar su mérito, profiriendo auto de apertura e imputación si se dan los presupuestos señalados en este artículo. En los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales no se haya proferido auto de imputación a la entrada en vigencia de la presente ley, los órganos de control fiscal competentes, de acuerdo con su capacidad operativa, podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de la formulación del auto de imputación, evento en el cual así se indicará en este acto administrativo, se citará para audiencia de descargos y se tomarán las provisiones procesales necesarias para continuar por el trámite verbal. En los demás casos, tanto las indagaciones preliminares como los procesos de responsabilidad fiscal se continuarán adelantando hasta su terminación de conformidad con la Ley 610 de 2000.

Según el artículo 98 de la Ley 1474 las siguientes son las etapas del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal:

1. Cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal, el funcionario competente expedirá un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000 y contener además la formulación individualizada de cargos a los presuntos responsables y los motivos por los cuales se vincula al garante. El auto de apertura e imputación indicará el lugar, fecha y hora para dar inicio a la audiencia de descargos. Al día hábil siguiente a la expedición del auto de apertura se remitirá la citación para notificar personalmente esta providencia. Luego de surtida la notificación se citará a audiencia de descargos a los presuntos responsables fiscales, a sus apoderados, o al defensor de oficio si lo tuviere y al garante.

2. El proceso para establecer la responsabilidad fiscal se desarrollará en dos (2) audiencias públicas, la primera denominada de Descargos y la segunda denominada de Decisión. En dichas audiencias se podrán utilizar medios tecnológicos de comunicación como la videoconferencia y otros que permitan la interacción virtual remota entre las partes y los funcionarios investigadores.
3. La audiencia de descargos será presidida en su orden, por el funcionario del nivel directivo o ejecutivo competente o en ausencia de este, por el funcionario designado para la sustanciación y práctica de pruebas. La audiencia de decisión será presidida por el funcionario competente para decidir.
4. Una vez reconocida la personería jurídica del apoderado del presunto responsable fiscal, las audiencias se instalarán y serán válidas, aun sin la presencia del presunto responsable fiscal. También se instalarán y serán válidas las audiencias que se realicen sin la presencia del garante.

Con respecto a la jurisdicción coactiva, esta estuvo reglada por la Resolución de la Contraloría General de la República 5499 de 2003, por la Ley 1066 de 2006 y por la misma Ley 42 de 1993. Esta última norma dispuso que:

Artículo 90: Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.

Artículo 91: Los contralores para exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales podrán delegar el ejercicio de esta atribución en la dependencia que de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad se cree para este efecto.

Artículo 92: Prestan mérito ejecutivo:

1. En providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.

3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, conforme lo establecieron los artículos 90, 91 y 92 de la Ley 42 de 1.993.

Para terminar esta parte, vale la pena considerar las condiciones jurídicas en las que se puede dar la intervención excepcional de la Contraloría General de la República, en las entidades territoriales. A este respecto, dispone el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los casos específicos que el mismo artículo prevé.

Del artículo antes referido, se desglosan dos situaciones bien claras y delimitadas por el legislador:

Artículo 26º.- La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, y municipales, en los siguientes casos:

- a. A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. Es decir que la intervención de la Contraloría General de la República es excepcional y a petición expresa de las entidades, y de las personas que sugiere el mismo artículo 26, pero esa intervención solo lo será en entidades Territoriales. Que esa intervención excepcional y a petición de parte, del organismo de control a nivel nacional en las entidades territoriales, no excluye la intervención de las Contralorías Departamentales y Municipales, en cada caso concreto, ya que la misma norma establece que 'sin perjuicio del control que les corresponda, a las Contralorías Departamentales y Municipales'. (Declarado exequible en Sentencia C 403 de 1999 de la Corte Constitucional)
- b. A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la Ley. (Declarado exequible por la Sentencia C 403 de 1999 de la Corte Constitucional)

Ahora bien, ese control excepcional solo se puede efectuar en las entidades territoriales, no en las entidades descentralizadas del orden territorial, ya que ambos son fenómenos diferentes.

Tiene fundamento lo anterior, en la misma Carta Política cuando en el artículo 286 determina cuáles son las entidades territoriales al expresar que son “los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas”. Siendo la descentralización territorial, la que opera en nuestro medio, a través de los Departamentos y Municipios. De tal modo que ese artículo 26 no le es aplicable a la descentralización por servicios, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y de economía mixta del orden Departamental y Municipal y mucho menos, a la descentralización por colaboración.

Una novedad en el derecho fiscal tiene que ver con la responsabilidad fiscal de los contratistas que fue normada en el artículo 83 de la Ley 42 de 1993, de donde se desprendió que la responsabilidad fiscal investigada por las contralorías del país, puede comprender a los contratistas y a los particulares que, vinculados al proceso, hubieren causado perjuicios a los intereses patrimoniales del Estado, de acuerdo con lo que se establezca en el juicio de responsabilidad fiscal. La norma anterior hay que articularla con el artículo 86 *ibídem*, el cual establece que cuando en un proceso fiscal un contratista resultare responsable, los organismos de control fiscal solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente la imposición de la sanción respectiva. Agrega la norma, además, que para esos efectos la sanción es la causal de caducidad del contrato.

#### **Proceso de responsabilidad fiscal conforme lo disponen la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011**

Según la Ley 610 de 2000 en su artículo 3, la gestión fiscal se define así:

Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad,

imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

El artículo 8 de la norma se refiere a la iniciación del proceso. El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, en especial por las veedurías ciudadanas de que trata la Ley 563 de 2000.

Según el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, la acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto. Según el mismo artículo 9, la responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

Los artículos 39 y 40 de la Ley 610 de 2000 definen el trámite del proceso así:

Indagación preliminar: Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la acusación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto

verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

Parágrafo. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal.

Por su parte, el artículo 41 de la citada norma establece los requisitos del auto de apertura en los siguientes términos:

El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Competencia del funcionario de conocimiento.
2. Fundamentos de hecho.
3. Fundamentos de derecho.
4. Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.
5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.
6. Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.
7. Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.
8. Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que esta informe sobre el salario devengado para

la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales.

9. Orden de notificar a los presuntos responsables esta decisión

Finalmente, valdría la pena preguntarnos si las normas que rigen el control fiscal en Colombia son lo suficientemente claras y necesarias para ejercer un control fiscal efectivo, conforme lo planteó el constituyente primario en la Constitución de 1991, de tal forma que estas entidades se pudieran consolidar como verdaderos instrumentos de control para frenar los actos de corrupción que impiden que los recursos públicos se inviertan realmente en los territorios para que cumplan los fines esenciales del estado y mejore la calidad de vida de sus pobladores.

Después de la anterior exposición histórica y jurídica, vale la pena considerar, prestando especial atención a todas las funciones que le son conferidas a las contralorías a través de las diferentes normas legales y constitucionales, que es evidente la necesidad de adelantar procesos de investigación para la generación de conocimiento que apoye la gestión en el control fiscal, de manera que se aborden problemas, incertidumbres o necesidades en este tema y que ayuden a la Entidad a proponer soluciones innovadoras y que aporten a la sociedad. En este sentido, a continuación se realiza la fundamentación de las sublíneas que conforman la línea de *Innovación del Control Fiscal en la consolidación de un Estado Social de Derecho*, de las cuales surgen las propuestas de investigación con su respectiva descripción, justificación, objetivos, alcance y resultados esperados.

### **Sublínea 1: Proceso auditor**

#### **Descripción de la sublínea**

A la luz del artículo 268, ordinal 2 de la Constitución Nacional se entiende como proceso auditor la revisión de las cuentas que deben llevar los responsables del erario para determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales con que hayan obrado a través de la aplicación de los sistemas de revisión de la cuenta, sistema de evaluación de

la gestión, sistema de control de legalidad, sistema de control de resultados, sistema de control financiero, sistema de control interno, cuyo resultado es el fenecimiento o un aviso de observaciones para el responsable del erario.

De acuerdo con La Ley 42 de 1993, el control fiscal es la evaluación posterior, objetiva, independiente y técnica de los responsables del manejo del erario público, para determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales de la gestión en el manejo de los recursos públicos de los entes estatales o de los particulares que manejan bienes o recursos del estado, con el objeto de:

- Establecer en qué medida los resultados alcanzados por las entidades vigiladas satisfacen las metas y objetivos propuestos en las políticas, planes, programas y proyectos fijados por los organismos gubernamentales y administrativos correspondientes.
- Evaluar de eficiencia de las operaciones de un proyecto, determinando si los recursos asignados son los más convenientes en calidad y cantidad para maximizar los resultados esperados en la calidad ambiental y de vida del pueblo objeto del proyecto (principio de eficiencia).
- Evaluar la eficacia de las operaciones mediante la determinación de la coherencia de los resultados con los planes, programas y el objeto de cada institución del estado y la oportunidad del mismo (principio de eficacia).
- Evaluar la equidad de las operaciones, determinado los beneficiarios de la acción economía, la distribución de los costos y beneficios entre los distintos sectores económicos y sociales, y entre entidades públicas que adelantan operaciones (principio de equidad).
- Evaluar la valoración de los costos ambientales mediante la cuantificación física del impacto del uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación del mismo (principio de la valoración de los costos ambientales).

- Evaluar la economía de las operaciones, determinando si en igualdad de condiciones de calidad y cantidad, los bienes y servicios se obtuvieron al menor costo (principio de la economía).
- Dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades y los cambios en la situación financiera, mediante la comprobación en la elaboración de los mismos, el cumplimiento de las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Comprobar que las transacciones y operaciones realizadas con fondos y bienes públicos, se desarrollen acatando las disposiciones legales nacionales y los reglamentos correspondientes a los que están sometidas las entidades gubernamentales.

### **Justificación de la sublínea**

Según la Constitución, los procedimientos para evaluar los principios de la gestión fiscal y aplicar los sistemas son de reserva legal y en la actualidad la ley no se ha ocupado de establecer estos procedimientos, lo que ha llevado a que los órganos del control expidan sus propios procedimientos, la mayoría de las veces con una finalidad diferente al control fiscal constitucional establecido. Esta situación ha hecho que no se logre la finalidad del control fiscal por la ineficiencia e ineficacia de los métodos aplicados, porque no apuntan al objetivo del control fiscal.

### **Objetivo de la sublínea**

Proponer un proyecto de ley que contenga los procedimientos para evaluar los principios de la gestión fiscal y el procedimiento para aplicar los sistemas dentro del proceso auditor.

### **Alcance de la sublínea**

El proyecto de ley debe tener los procedimientos técnicos para evaluar los sistemas y los principios fiscales encomendados por la Constitución.

### **Resultados esperados de la sublínea**

Presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que determine los procedimientos técnicos para evaluar los sistemas y principios fiscales encomendados por la Constitución, y que tenga en cuenta lo siguiente:

1. Para mejorar el control fiscal, se deben adoptar instrumentos técnicos en el control fiscal, como aquellos que nos proporcionan la tecnología de la información y las comunicaciones. Los sistemas de información son un conjunto de elementos utilizados y administrados entre sí, y tienen como fin el perfeccionar las actividades de una entidad, para ser más eficientes y tener más ventajas de desarrollo respecto a otras organizaciones.
2. En la evaluación de la gestión fiscal se produce mucha información, se generan muchos datos y una gran cantidad de análisis y decisiones se deben tomar. Los datos y la información en una entidad de control crecen exponencialmente, así como la necesidad de tomar decisiones, providencias, fallos, arbitrios y dictámenes con ese volumen de datos cada vez se vuelve más exigente; por eso se debe proponer investigar ese aspecto y las entidades de control también deben perfeccionar la minería de datos, para entrar en la analítica predictiva que ayuda a evaluar lo que acontecerá en el futuro. La minería de datos (*Data Mining*), busca los patrones o pautas ocultas en los datos, que deben analizarse y utilizarse para pronosticar las dinámicas futuras de una empresa o sujeto de control. Las entidades de control fiscal deben utilizar este enfoque para transformar los datos en conocimientos e investigaciones proactivas.
3. Que el control fiscal y la participación ciudadana debe partir de la premisa principal de la educación a la sociedad en general, para instruirlos en la práctica de los principios de ética y moralidad, no solo en la vigilancia de las inversiones de los recursos públicos, sino además en el cuidado y manejo de las obras públicas que se construyen con sus impuestos, la participación ciudadana en el control fiscal se debe orientar principalmente, no para reclamar derechos, sino para ejercer los deberes en el cuidado de lo público.

4. La crisis que tiene al país con los más altos índices de corrupción, sobre todo en el manejo de los recursos públicos, tiene sus raíces más profundas en las degradación ética y moral de nuestra sociedad, lo cual debe ser subsanado por transformaciones en nuestro sistema educativo. De nada nos sirve tener sistemas muy sofisticados de control fiscal, si no cambiamos la mentalidad social del facilismo, de buscar los atajos para lograr lo que se quiere y la idea de que la corrupción da provechos fáciles.

## **Sublínea 2: proceso de responsabilidad fiscal**

### **Descripción de la sublínea**

La responsabilidad fiscal es un función complementaria del control y vigilancia fiscal asignada a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales y tiene como propósito específico “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma” como expresamente la consagra el artículo 268 de la Carta numerales 2 y 8.

La responsabilidad fiscal se adelanta contra los funcionarios públicos o particulares por acción u omisión en el ejercicio de la gestión fiscal, actuaciones que están señaladas en el artículo 3 y en artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

La responsabilidad fiscal “es de carácter objetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa y el nexo causal. La responsabilidad fiscal se adelanta mediante un proceso escrito o verbal según lo definen la Ley 1474 de 2011 y la Ley 610 de 2000”. La ley dispuso que es posible adelantar una etapa previa denominada indagación preliminar que tiene por objeto determinar los elementos necesarios para dar inicio al proceso de responsabilidad.

Finalmente, se hace necesario precisar que para la configuración de la responsabilidad fiscal es indispensable la concurrencia de tres elementos a saber: a) un daño patrimonial al Estado; b) una

conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño y la conducta.

### **Justificación de la sublínea**

El artículo 267 de la Carta dispuso que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Por su parte, el artículo 272, *ibídem*, estableció que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas. Para el caso de los municipios que no cuenten con un organismo de control fiscal la vigilancia de la gestión fiscal estará a cargo de la Contraloría Departamental, que tendrá las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República en el ámbito de su jurisdicción.

La Ley 610 de 2002 y la Ley 1474 del 2011 ha dejado muchos vacíos, lo que ha conllevado a crear gran confusión en el ejercicio del control fiscal dependiendo del operador jurídico y del contralor de turno, afectando gravemente la seguridad jurídica de las decisiones tomadas en sede de responsabilidad fiscal por los órganos de control.

En razón al panorama expuesto, surge la necesidad de unificar, según las exigencias de la Constitución, el régimen de la responsabilidad fiscal, tanto en el ámbito sustancial como en el procesal y sus garantías, promoviendo una línea de innovación en responsabilidad fiscal con la finalidad de contribuir a que las decisiones que se tomen en sede de la responsabilidad fiscal, garanticen el principio de seguridad jurídica, es decir, que ante los mismos presupuestos de hechos se apliquen iguales razonamiento jurídicos, cuestión que redundará en el fortalecimiento y desarrollo de la lucha anticorrupción de los órganos de control fiscal, y de su legitimación.

### **Objetivos de la sublínea**

Examinar la Constitución, las actas de la Constituyente, las normas de otros países de los cuales se nutrió nuestro sistema de control fiscal, las leyes expedidas antes y después de la Constitución de 1991 derogadas o no, las leyes vigentes sobre los principios y la

responsabilidad fiscal y las sentencias de las altas cortes, con el fin de determinar el contexto lejano, el próximo y el cercano, encaminado todo ello a la generación de propuestas de desarrollos legislativos o jurisprudenciales.

Proponer la innovación del régimen de la responsabilidad fiscal con la pretensión de desentrañar su verdadera naturaleza, sus instituciones sustitutivas y procesales y de unificación en los términos de lo dispuesto por la Constitución.

Proponer conceptos doctrinarios de comprensión del régimen de responsabilidad fiscal actual, con pretensiones de unificación en la Contraloría General de Medellín y como referentes para los demás organismos de control fiscal en el país y la comunidad científica.

### **Alcance de la sublínea**

Esta línea de investigación comprende los aspectos sustanciales y procedimentales del régimen de responsabilidad fiscal. El derecho sustancial se ha entendido como la consagración de la serie de normas, preceptos o pautas que demandan los derechos y obligaciones de los individuos pertenecientes a una sociedad, que contienen nexos con el orden jurídico propuesto por el Estado y su consecuencia, mientras que el derecho procesal está compuesto por el conjunto de normas de orden público que permiten regular las diversas facetas del Estado, que establecen las perspectivas que el derecho positivo debe seguir en situaciones concretas con la finalidad de la efectividad del derecho sustantivo.

En la sentencia C 029 de 1995, la Corte Constitucional se ocupó de la naturaleza del derecho sustancial y procesal y expresó:

Las normas procesales tienen una función instrumental. Pero es un error pensar que esta circunstancia les reste importancia o pueda llevar a descuidar su aplicación. Por el contrario, el derecho procesal es la mejor garantía del cumplimiento del principio de la igualdad ante la ley. Es, además, un freno eficaz contra la arbitrariedad. Yerra, en consecuencia, quien pretenda que con el estado social de derecho, se puede administrar justicia con olvido de las formas procesales. Pretensión que sólo tendría cabida en un concepto paternalista de la organización social, incompatible con el Estado de derecho.

De igual manera, el alto tribunal indicó:

Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia ‘prevalecerá el derecho sustancial’, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio.

En este orden de ideas, esta línea de investigación abarcará las temáticas concernientes a los derechos sustanciales involucrados en el régimen de responsabilidad fiscal tales como: las hipótesis jurídicas y sus consecuencias, sujetos de la acción fiscal, compañías de seguros, antijuridicidad material, justificación de la conducta fiscal, dolo, culpa y demás causales de exculpación de la conducta, caducidad y prescripción, principios que deben regir el proceso fiscal, entre otros.

Por su parte, en cuanto al aspecto procedimental se podrán abordar los siguientes contenidos temáticos: principios orientadores del proceso de responsabilidad fiscal, naturaleza procesal del proceso de responsabilidad fiscal, responsabilidad fiscal, unidad procesal, acumulación de procesos, agregación de expedientes, prescripción del proceso, impedimentos y recusaciones, notificaciones, recursos, nulidades, régimen probatorio, compañías de seguros, el procedimiento ordinario, trámite verbal, garantías del derecho de defensa, doble instancia, providencias, autos de trámite, auto interlocutorio, notificaciones y demás figuras procesales.

### **Resultados esperados con la sublínea**

Aportar elementos sustanciales y procesales que contribuyan a desarrollos legislativos y jurisprudenciales en materia de responsabilidad fiscal.

Crear desarrollos conceptuales sobre los diferentes tópicos que conforman la responsabilidad fiscal que permita la existencia de precedentes fiscales en la Contraloría General de Medellín.

### **Sublínea 3: proceso de jurisdicción coactiva**

#### **Descripción de la sublínea**

Conforme lo dispone el artículo 268 numeral 5 de la Carta Política, es atribución del Contralor General de la República, y en su jurisdicción los contralores territoriales establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

El proceso de jurisdicción coactiva es un proceso jurisdiccional que adelantan los organismos de control fiscal, con el fin de hacer el cobro de los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los siguientes títulos ejecutivos a los que se refiere la Ley 42 de 1993 en su artículos 92 a saber:

1. En providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, conforme lo establecieron los artículos 90, 91 y 92 de la Ley 42 de 1993.

La Ley 42 de 1993 en su Título II, desarrolló los procedimientos jurídicos para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal sobre la gestión fiscal de la administración y particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, estableciendo para tal efecto en su Capítulo IV, el proceso de jurisdicción coactiva que, de acuerdo con lo señalado en los artículos 90 al 98 de la Ley 42 de 1993, debe aplicarse en concordancia con las prescripciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil, en el Código Contencioso Administrativo y demás normas que le sean aplicables, además debe contener las siguientes etapas:

- Etapa I. establecer la procedencia del cobro: los títulos ejecutivos en aplicación de lo establecido en los artículos 90

y 92 de la Ley 42 de 1993, prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

- Etapa II. Mandamiento ejecutivo: para el cobro de deudas fiscales, el funcionario competente proferirá mandamiento ejecutivo ordenando el pago de la deuda en el término de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 del Código de Procedimiento Civil.
- Etapa III. Notificación y recursos del mandamiento ejecutivo: el mandamiento ejecutivo se notificará en los términos previstos en el artículo 564 del Código de Procedimiento Civil. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido, de conformidad con lo previsto en el artículo 505 del Código de Procedimiento Civil.

Con respecto al contenido del mandamiento ejecutivo, la norma dispone lo siguiente:

Nombre de la dependencia de jurisdicción coactiva.

Ciudad y fecha, en letras.

Orden de expedir o librar el mandamiento pago.

Clase de ejecución.

Nombre de la persona en favor de quien se libra.

Nombre de la persona en contra de quien se libra (ejecutado), cargo y entidad a que pertenecía, si es posible verificarlo.

Valor del capital implicado (numérico y en letras).

Valor del interés (porcentaje o tasa) que se debe aplicar al capital.

Fecha en que se hacen exigibles los intereses (ejecutoria del título).

La expresión: "Hasta cuando se realice el pago total de la obligación".

Orden de pago al ejecutado dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Medio de impugnación de que es susceptible y funcionario ante quien se solicite.

Orden de notificación, conforme lo dispone el artículo 564 del Código de Procedimiento Civil.

Firma del funcionario ejecutor.

En lo atinente a las excepciones del mandamiento ejecutivo, la norma señala que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer excepciones de mérito, expresando los hechos en que se funden. El escrito deberá acompañarse de los documentos relacionados con aquellas y solicitarse las demás pruebas que se pretendan hacer valer, de conformidad con lo prescrito en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil. Los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago.

Respecto a los trámites que deben realizarse dentro del proceso, se señala que el trámite de las excepciones deberá surtirse de conformidad con lo señalado en el artículo 93 de la Ley 42 de 1993. Las excepciones previas se tramitarán de acuerdo con el inciso segundo del numeral 2 del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil. Otros aspectos que deben tenerse en cuenta son:

- *Orden de ejecución:* si no se propusieron excepciones oportunamente, el funcionario ejecutor, a través de sentencia ordenará el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicará la liquidación del crédito, y condenará en costas al ejecutado.
- La sentencia se notificará por estado y contra la misma no procede recurso de apelación
- *Notificación de la resolución que falla las excepciones:* la notificación de la Resolución que falla las excepciones deberá realizarse de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

- *Actos demandables ante la jurisdicción contenciosa administrativa:* son demandables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las resoluciones que resuelven las excepciones y ordenan la ejecución. El proceso de jurisdicción coactiva no se suspenderá con la admisión de la demanda, pero no se procederá a rematar bienes hasta cuando haya pronunciamiento definitivo de la mencionada jurisdicción.
- *Acuerdo de pago:* en cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva, el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con las contralorías, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.
- Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.
- *Condiciones de los acuerdos de pago:* serán competentes para celebrar acuerdos de pagos los mismos funcionarios que adelanten los procesos de jurisdicción coactiva teniendo en cuenta los siguientes términos:
- *Garantías:* solo serán admisibles las garantías bancarias y de compañías de seguros, las cuales serán requisito indispensable para la celebración y aprobación del acuerdo respectivo y deberán garantizar en su totalidad el pago de la suma ejecutada.
- *Medidas cautelares:* en relación con las medidas preventivas o cautelares, las mismas procederán para amparar el pago o el posible desmedro al erario público de conformidad con lo previsto en los artículos 95 de la Ley 42 de 1993, 12 de la Ley 610 de 2000 y las disposiciones generales contenidas en el Libro Tercero de la Sección Segunda, Título XXVII, Capítulos III y IV, artículos 513 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; y Libro Cuarto, Título XXXV, artículos 681 al 689 del Código de Procedimiento Civil.
- *Acciones revocatorias:* cuando aparezca que los bienes del responsable fiscal son insuficientes para cubrir el total de la suma establecida en el fallo con responsabilidad fiscal, la Contraloría podrá solicitar al Juez Civil del Circuito del domicilio

de aquel, la revocación de los siguientes actos realizados por el responsable fiscal, dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la ejecutoria del citado fallo, siempre que el acto no se haya celebrado con buena fe exenta de culpa:

1. Los de disposición a título gratuito.
2. El pago de deudas no vencidas.
3. Toda dación en pago perjudicial para el patrimonio del responsable fiscal.
4. Todo contrato celebrado con su cónyuge, compañero permanente, con sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, único civil o con algún consorcio en sociedad distinta de la anónima.
5. Todo contrato celebrado con sociedades en las cuales el responsable fiscal o las mismas personas nombradas en el anterior ordinal sean dueños, individual o conjuntamente, de un treinta por ciento (30%) o más del capital.
6. La liquidación de bienes de la sociedad conyugal del responsable fiscal, hecha por mutuo consenso o pedida por uno de los cónyuges con aceptación del otro.
7. Las cauciones, hipotecas, prendas, fiducias de garantía, avales, fianzas y demás garantías, cuando con ellas se aseguren deudas de terceros.

Valga anotar, finalmente, que este trámite no afectará, ni suspenderá el proceso de jurisdicción coactiva.

Por último, las siguientes son las disposiciones comunes finales del proceso de jurisdicción coactiva:

- Remisión a otras fuentes normativas. En los demás aspectos no previstos en la Ley 42 de 1993 se deberá remitir a lo dispuesto en el código general del proceso, al Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo y a la Ley 610 de 2000, y demás disposiciones referentes al proceso de jurisdicción coactiva.
- *Obligatoriedad de los términos.* Los términos establecidos en la presente resolución, son de obligatorio cumplimiento para

los funcionarios de la Contraloría respectiva, y para los sujetos procesales vinculados al proceso de jurisdicción coactiva. Su finalidad consiste en facilitar el desarrollo y aplicación de los principios de celeridad, economía y eficiencia que deben regir todas las actuaciones administrativas de conformidad con la ley. En todo caso en que haya incompatibilidad de los términos aquí establecidos con los señalados en normas superiores primarán las disposiciones de estas últimas.

### **Justificación de la sublínea**

En esta sublínea se quiere investigar, analizar y proponer reformas al proceso de jurisdicción coactiva, el cual ha sido reglado bajo la Ley 42 de 1993, que solo estima la parte del cobro coactivo. Igualmente en esta sublínea, se quiere proponer el cambio de nombre del proceso por el de “proceso de Etapa de Ejecución”, la cual debería incluir la “fase de jurisdicción coactiva” y la fase de “ejecución de las medidas personalísimas”, de ser necesarias, porque tal como está dispuesto en la sublínea, solo incluye la jurisdicción coactiva.

### **Objetivo de la sublínea**

Innovar y mejorar la ejecución, para hacer efectivas las decisiones condenatorias del proceso de responsabilidad fiscal.

### **Alcance de la sublínea**

Desde que sea remitido el fallo con responsabilidad fiscal a la etapa de ejecución, hasta la comunicación de la ejecución de las medidas.

### **Resultados esperados de la sublínea**

Proponer un modelo innovador para el “proceso de Etapa de Ejecución”, que lleve bien fundamentadas la “fase de jurisdicción coactiva” y “la fase de ejecución de las medidas personalísimas”.

#### **Sublínea 4: proceso correctivo fiscal**

##### **Descripción de la sublínea**

En la actualidad la Ley 42 de 1993 tipifica una serie de conductas orientadas a que el responsable del erario cumpla oportunamente con las obligaciones fiscales y a evitar el entorpecimiento de las funciones de estos órganos, pero no existe el vehículo procesal para hacerlas efectivas. Además las hipótesis no abarcan el universo de conductas lesivas al cabal cumplimiento de las funciones de control, las existentes no son claras y dejan al arbitrio del operador de turno su interpretación.

##### **Justificación de la sublínea**

Se requiere establecer un proceso autónomo para aplicar las respectivas sanciones correctivas fiscales y establecer proceso expedido para lograr la efectividad del proceso correctivo fiscal. Hoy por hoy ese vacío se llena mediante un reenvío expreso al código de procedimiento administrado CPACA. Se requiere, además, ampliar las hipótesis jurídicas de entorpecimiento de la función fiscal.

##### **Objetivo de la sublínea**

Proponer el proceso correctivo fiscal, el cual actualmente no existe, para hacer más efectivo el control fiscal en el país.

##### **Alcance de la sublínea**

El alcance de este proceso va desde el contenido de la queja surgida en el proceso auditor o en el proceso de responsabilidad fiscal, hasta la providencia que impone la sanción económica o personalísima.

##### **Resultados esperados de la sublínea**

Hacer una propuesta sobre el procedimiento correctivo fiscal, que permita hacer efectiva las medidas correccionales fiscales.

Para la Contraloría General de Medellín, y para el Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA), es importante rastrear los grupos de investigación nacionales e internacionales, que tienen alguna relación con la temática en la que el CIEA trabaja para que a futuro se puedan establecer vínculos y relaciones para el desarrollo de investigaciones conjuntas y establecer líneas de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. La tabla 2.1 muestra esos grupos.

**Tabla 2.1.** Grupos de investigación relacionados con la investigación en control fiscal

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de investigación en derecho administrativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contratación Estatal</li> <li>2. Fundamentos y bases constitucionales del Derecho Administrativo</li> <li>3. Ordenamiento del territorio y gobierno municipal</li> <li>4. Procedimientos y justicia administrativa</li> <li>5. Responsabilidad extracontractual</li> <li>6. Servicio público y derecho de las telecomunicaciones</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho y Economía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis económico del Derecho Financiero y Bursátil</li> <li>2. Análisis económico de no mercado</li> <li>3. Análisis económico del Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios</li> <li>4. Análisis económico del Derecho de la Competencia y el Consumo</li> <li>5. Aplicaciones del análisis económico del Derecho</li> <li>6. Políticas públicas y desarrollo urbano</li> <li>7. Políticas públicas: Derecho de la Integración</li> <li>8. Políticas públicas: regulación, supervisión y control</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflicto, paz y seguridad</li> <li>2. Gestión pública: análisis de casos</li> <li>3. Gestión y políticas públicas</li> <li>4. Gobernanza</li> <li>5. Nación y territorio</li> <li>6. Procesos políticos y electorales</li> <li>7. Recursos minero energéticos</li> <li>8. Régimen político y gobernabilidad</li> </ol>

Grupo de investigación	Institución	Línea de investigación
Universidad Externado de Colombia	Centro Externadista de Estudios Fiscales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis crítico de las fuentes del Derecho Tributario.</li> <li>2. Análisis jurídico de las políticas fiscales, gasto público y de las fuentes financieras no tributarias.</li> <li>3. Estudio de los problemas en el Derecho Tributario, Aduanero y del Comercio Exterior, derivados de la globalización económica.</li> <li>4. Metodología de la investigación en Derecho Fiscal y Tributario.</li> </ol>
Universidad de los Andes	Grupo multidisciplinario de políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación</li> <li>2. Evaluación de programas y políticas públicas</li> <li>3. Gestión pública</li> <li>4. Instituciones globales, métodos cualitativos y geoetnografía</li> <li>5. Intervenciones sociales para el desarrollo social y la superación de la pobreza</li> <li>6. Liderazgo</li> <li>7. Mercado laboral y sistemas de protección social</li> <li>8. Organizaciones públicas</li> <li>9. Pobreza y desigualdad</li> <li>10. Primera infancia, niñez y adolescencia</li> <li>11. Salud pública</li> </ol>
Universidad de Antioquia	Gobierno y Asuntos Públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración pública</li> <li>2. Democracia y ciudadanía</li> <li>3. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza</li> <li>4. Planeación y desarrollo</li> <li>5. Políticas públicas</li> <li>6. Problemas políticos en perspectiva comparada</li> </ol>

Grupo de investigación	Institución	Línea de investigación
Pontificia Universidad Javeriana	Estudios de Derecho Público	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución, justicia</li> <li>2. Derecho Internacional Público</li> <li>3. Estado, globalización y Derecho Administrativo</li> <li>4. Federalismo, regionalismo y estudios locales</li> <li>5. La discriminación en el ámbito laboral.</li> <li>6. Salud pública</li> <li>7. Sistema penal y victimología</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Justicia, Comunidad y Responsabilidad Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Observatorio sistema penal acusatorio</li> <li>2. Justicia, comunidad y responsabilidad social</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asuntos civiles y patrimonio público</li> <li>2. Asuntos territoriales, medio ambiente y gestión del riesgo</li> <li>3. Corrupción</li> <li>4. Derechos humanos y garantías constitucionales</li> <li>5. Desarrollo económico y social</li> </ol>

**Fuente:** construcción propia a través del aplicativo Gruplac. Plataforma Scienti de Colciencias

## Conclusiones

La estructuración de esta línea de investigación se ha realizado conforme a la necesidad sentida de varios funcionarios, no solamente de la Contraloría General de Medellín, sino de otras contralorías territoriales que urgen de un cambio del modelo actual por un modelo más proactivo y eficiente, con mejores resultados en el corto y mediano plazo.

La incertidumbre y disparidad de criterios sobre el que hacer de los órganos de control fiscal en el país, han hecho difícil y dispendioso el ejercicio fiscal encomendado por la Constitución nacional.

Las confusiones que han imperado en los órganos de control fiscal, han hecho que se dicten múltiples metodologías de evaluación fiscal, con disparidad de criterios, lo que hace urgente que se investigue y se formulen normas para unificar los criterios y metodologías fiscales, metodologías que no deben ser lideradas ni impuestas por ningún órgano de control, ni por la Contraloría General de la República, pues esta unificación solo es de reserva legal.

Se hace necesario realizar investigaciones que generen conocimientos nuevos, para ayudar a ser más efectivo el control fiscal en el país, de tal forma que se pueda adecuar al modelo fiscal constitucional, el cual ha señalado sus principios, sistemas y procedimientos.

El país necesita ampliar las hipótesis jurídicas para reglamentar las medidas correccionales que ayuden a establecer un proceso correctivo fiscal, que sea autónomo y que permita aplicar las respectivas sanciones correctivas fiscales, ya que actualmente ese vacío se suple mediante un reenvío expreso al código de procedimiento administrado CPACA.

De igual forma, las investigaciones que se ciernan alrededor de esta línea, deben generar conocimiento jurídico y técnico, no solo para las entidades públicas, sino también para la academia y para la comunidad en general, permitiendo la apropiación social del conocimiento y la retroalimentación y fortalecimiento del control fiscal.

De no fortalecerse el control fiscal se aumenta la corrupción, se pone en peligro la permanencia de la contralorías, se debilita el Estado Social de Derecho y se impide el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Al no estar reglados los procedimientos y sistemas del control fiscal, se pone en riesgo la permanencia de las contralorías territoriales, lo que conllevaría a eventualmente a la centralización del control

fiscal, afectando enormemente la independencia y desarrollo de la regiones.

Se hace urgente innovar en el control fiscal en Colombia para que no colapse la función de control fiscal otorgada por la Constitución Nacional de 1991.

## Referencias bibliográficas

Auditoría General de la República. (2011). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia*. Recuperado de: [http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca\\_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf](http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf)

Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 42 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial 40 732 de enero 27 de 1993.

Congreso de la República de Colombia (1993). *Artículo 1. Ley 87 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de Noviembre 27 de 1993.

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 610, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial 44 133 de agosto 18 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial 48 128 de julio 12 de 2011.

Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2017). *¿Qué es el Control Fiscal?* Recuperado de: <http://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=31714>

Contraloría General de la República. (S.F). *Control social de la gestión pública: Control Fiscal Participativo*. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: [http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/cinterno/control\\_social/CONTROL\\_SOCIAL\\_MODULO\\_4.pdf](http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/cinterno/control_social/CONTROL_SOCIAL_MODULO_4.pdf)

Contraloría Municipal de Bello. (2016). *Resena histórica: Contraloría Municipio de Bello*. Recuperado de: <http://www.contraloriabello.gov.co/Resena>

Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44 (120), 129-152.

Ramírez, H. (s.f.). *El control fiscal*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/465/#indice>

Universidad de los Andes. (2013). *Organismos de Control del Estado*. Recuperado de: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=oc&main=5&id=1&dat=24>



## CAPÍTULO 3

# HACIA UN EFECTIVO CONTROL FISCAL AMBIENTAL COMO CONTRIBUCIÓN A LA SOSTENIBILIDAD DEL PAÍS<sup>1</sup>

*Carlos Enrique Henao Quintero<sup>2</sup>*

*Diomer Ovidio Velásquez Santana<sup>3</sup>*

*José Édison Henao Carmona<sup>4</sup>*

*Liliana María Osorio Uribe<sup>5</sup>*

*William de Jesús Gómez Ospina<sup>6</sup>*

*Luis Fernando Garcés Giraldo<sup>7</sup>*

### **Resumen**

En Colombia se tienen funciones encomendadas constitucional y legalmente a las 64 contralorías del país, sin embargo, las mismas no se han cumplido por diferentes razones, entre ellas la carencia de instrumentos metodológicos claros, de aspectos conceptuales homologados en cualquier lugar del país y de otros insumos que se requieren para el ejercicio del control fiscal ambiental de forma técnica, objetiva e independiente. Es por

1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017, con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín.

2 Ingeniero Agrónomo, Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia, Especialista en Servicios Públicos Domiciliarios, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Ambiental de la Contraloría General de Medellín. E-mail: [chenao@cgm.gov.co](mailto:chenao@cgm.gov.co)

3 Ingeniero Forestal, Especialista en Desarrollo Rural. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: [diomer.velasquez@cgm.gov.co](mailto:diomer.velasquez@cgm.gov.co)

4 Biólogo, Especialista en Gestión Pública. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: [ehenao@cgm.gov.co](mailto:ehenao@cgm.gov.co)

5 Ingeniero de Sistemas, Especialista en Gerencia Informática, Especialista en Gerencia de Servicios Sociales. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: [liliana.osorio@cgm.gov.co](mailto:liliana.osorio@cgm.gov.co)

6 Ingeniero Sanitario, Especialista en Ingeniería Ambiental. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: [william.gomez@cgm.gov.co](mailto:william.gomez@cgm.gov.co)

7 DSc. Atlantic International University. Doctor en Filosofía. Vicerrector de Investigación de la Corporación Universitaria Lasallista. Docente de la Corporación Universitaria Americana.

ello que, a través del Grupo de Investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) se formuló la línea de investigación *Hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución* a la sostenibilidad del país, con la finalidad de ir entregando gradualmente resultados que permitan tener los elementos necesarios para que, desde el sistema de control fiscal nacional, se aporte significativamente a la preservación del patrimonio ambiental de la nación.

Este capítulo comprende la fundamentación de la línea de investigación y las sublíneas sobre las cuales se formulan los proyectos de investigación pertinentes a la línea. Este trabajo es importante en la medida que aporta claridad conceptual para que los investigadores cuenten con elementos para abordar las temáticas y su aplicación práctica con el propósito de establecer estas herramientas como modelos que podrán ser replicables en las entidades de control fiscal.

**Palabras clave:** control fiscal ambiental, auditoría ambiental, costos ambientales, daño ambiental, cuantificación económica ambiental, responsabilidad fiscal ambiental, análisis costo beneficio, proyectos ambientales, costo efectividad.

## **TOWARDS AN EFFECTIVE TAX; THE ENVIRONMENTAL CONTROL AS A CONTRIBUTION TO THE COUNTRY SUSTAINABILITY**

### **Abstract**

In Colombia, there are functions constitutionally and legally assigned to the 64 Comptrollerships existing in the country; however, they have not been fulfilled by different reasons, among them the lack of clear methodological instruments, conceptual aspects equivalent in any place of the country, and other supplies required to the practice of environmental tax control in a technical, objective, and independent way. Therefore, through the research group of Analysis, Studies, and Research Center (CIEA) the research line Towards an Effective Environmental Tax Control as a Contribution to the Country Sustainability, was formulated with the purpose to gradually deliver results that allow having the necessary elements for - from National Tax Control System - significantly contributing to preservation of the environmental assets of the nation.

This chapter encompasses the grounds of the research line and underlines about which they have been formulated, regarding research projects to the line. This work is important since it provides conceptual clarity for researchers to have elements to tackle issues and their practical

application with the purpose of establishing tools as models that might be replicated by tax control entities.

**Key words:** environmental tax control, environmental auditing, environmental costs, environmental damage, environmental economic assessment, environmental tax liability, cost-benefit analysis, environmental projects, effectivity costs.

## A UM EFETIVO CONTROLE FISCAL AMBIENTAL COMO CONTRIBUIÇÃO À SUSTENTABILIDADE DO PAÍS

### Resumo

Na Colômbia se têm funções encomendadas constitucional e legalmente às 64 controladorias do país, mas, as mesmas não se há cumprido por diferentes razões, entre elas a carência de instrumentos metodológicos claros, de aspectos conceituais homologados em qualquer lugar do país e de outros insumos que se requerem para o exercício do controle fiscal ambiental de forma técnica, objetiva e independente. É por isso que, através do Grupo de Investigação do Centro de Investigação, Estudos e Análise (CIEA) se formulou a linha de Investigação a um efetivo controle fiscal ambiental como contribuição à sustentabilidade do país, com a finalidade de ir entregando gradualmente resultados que permitam ter os elementos necessários para que, desde o sistema de controle fiscal nacional, se aporte significativamente à preservação do património ambiental da nação.

Este capítulo compreende a fundamentação da linha de Investigação e as sublinhas sobre as quais se formulam os projetos de Investigação pertinentes à linha. Este trabalho é importante na medida que aporta claridade conceitual para que os investigadores contem com elementos para abordar as temáticas e sua aplicação prática com o propósito de estabelecer estas ferramentas como modelos que poderão ser replicáveis nas entidades de controle fiscal.

**Palavras chave:** controle fiscal ambiental, auditoria ambiental, custos ambientais, estrago ambiental, quantificação econômica ambiental, responsabilidade fiscal ambiental, análise custo benefício, projetos ambientais, custo efetividade.

## Introducción

Con el recrudecimiento de los problemas ambientales en el mundo, el tema ambiental ha venido adquiriendo vital importancia, en tal medida que el mismo hace parte de la mayoría de los discursos y de las diferentes agendas, ya sean públicas o privadas.

Esta preocupación mundial se ha extendido a todo nivel, incluyendo a los organismos de control fiscal, ya que los mismos han incluido en su accionar líneas de acción ambiental en procura de aportar desde sus competencias a la preservación del patrimonio ambiental y natural de los países.

Para el caso colombiano, los soportes del control fiscal ambiental están consagrados en la Constitución de 1991 y en la Ley 42 de 1993. Sin embargo, de ahí en adelante, no se han efectuado desarrollos sobre estos preceptos normativos que apunten a que se tengan bases claras para su ejercicio acorde con el desarrollo del país.

El sistema de control fiscal nacional está compuesto por 64 contralorías, entre la General de la República, las Departamentales, Distritales y Municipales, las cuales, en gran proporción, no cumplen a cabalidad con las funciones ambientales encomendadas constitucional y legalmente, en procura de aportar a la sostenibilidad del país. Este incumplimiento se presenta principalmente por la poca capacidad operativa, la falta de claridad y de homologación de los diferentes conceptos a tener en cuenta para el ejercicio del control fiscal ambiental, además de la carencia de muchos de los insumos necesarios para el cumplimiento de esta atribución.

En virtud de lo anterior, el Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín formuló la línea de investigación *Hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución* a la sostenibilidad del país, con el objetivos de ir aportando gradualmente a que se suplan los limitantes que se tienen para que los entes fiscalizadores, incluyan en su gestión el tema ambiental y así dar cumplimiento a lo establecido legalmente al respecto.

El presente capítulo tiene como objetivo establecer las pautas iniciales para emprender acciones que den respuesta a los problemas que se tienen en la actualidad para un ejercicio técnico y objetivo del control fiscal ambiental, en un contexto de investigación e innovación. Así mismo, el método a aplicar en esta línea será fundamentado a través de una construcción grupal y la investigación técnica realizada a través de las redes y la lectura de material bibliográfico.

Finalmente, se resalta que con esta iniciativa se pretende contribuir a la sostenibilidad del país, desde la órbita del control fiscal que le fue encomendada constitucional y legalmente a los entes fiscalizadores.

### **Fundamentos epistémicos y teóricos**

El control fiscal, inicialmente, estaba encaminado en la mayoría de los casos a la preservación de otros tipos de capitales diferentes al ambiental, situación que fue cambiando cuando los Estados se percataron de que los bienes y servicios ambientales hacen parte, en gran medida, de una buena calidad de vida de los ciudadanos, por lo que cualquier medida orientada a su protección indudablemente contribuye al bienestar general. Consecuentes con esta tendencia, las contralorías, en su calidad de examinadoras de los gastos gubernamentales, pasaron a incluir en sus agendas de trabajo el análisis de los aspectos relacionados con el tema del medio ambiente (Henaó, 2006).

Como evidencia de que en el orden internacional se le da preponderancia al control fiscal ambiental, se tiene que desde 1998 fue creada, en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA), definiéndole como misión la de “contribuir al desarrollo de auditorías ambientales por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) miembros de la OLACEFS, promoviendo el control de la gestión ambiental y garantizando el fortalecimiento y la integración de las EFS de la Organización” (OLACEFS, 2016). Es de resaltar, que la Contraloría General de la República de Colombia ha participado decididamente en las actividades de dicha Comisión, junto con las

EFS de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay; así mismo, que la Contraloría General de Medellín es de los pocos entes fiscalizadores de ciudades que en la actualidad son miembros de la Organización.

Esto ha permitido que la Comisión aborde la evaluación de temas de interés regional y mundial, ejecutando, por ejemplo, cuatro auditorías coordinadas: Cambio Climático, Recursos Hídricos, Biodiversidad y Pasivos Ambientales. Además de colaborar y participar con el Grupo de Trabajo en Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI-WGEA); y contribuir al desarrollo y fortalecimiento de capacidades en la materia, a partir de la introducción de metodologías de trabajo, guías y de compartir lecciones aprendidas al cabo de cada una de las reuniones organizativas.

Para el caso de Colombia, “a diferencia de la Constitución de 1886 y de las anteriores (1810, 1821, 1830, 1833, 1843, 1853 y 1863) que no contemplan aspectos ambientales relevantes, la Constitución de 1991 dio un cambio significativo al reconocer la importancia del uso racional de los recursos naturales y del medio ambiente, teniendo en cuenta diferentes preceptos al respecto, entre ellos los referentes al control fiscal en materia ambiental” (Ministerio de Gobierno, 1992), “ya que consagró el control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de esta forma asigna a las contralorías el Control Fiscal Ambiental” (Henaó, 2006).

Lo consagrado en la Constitución de 1991 sobre la dimensión ambiental del control, se materializa en la Ley 42 de 1993 que versa sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, al establecer las dos funciones ambientales básicas para el ejercicio del control fiscal ambiental, al señalar que dentro del Principio de Valoración de Costos Ambientales, se debe: 1) verificar la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y 2) evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Además de estas dos funciones principales, a las contralorías les corresponde cumplir otras tareas ambientales, entre las cuales se tiene:

- En sujeción al artículo 268 de la Constitución Política los entes fiscalizadores deben presentar el informe del estado de los recursos naturales y del medio ambiente de sus correspondientes territorios.
- Evaluar los resultados de la Línea Ambiental del Plan de Desarrollo.
- Evaluar el cumplimiento de las políticas públicas asociadas al tema ambiental.
- Responder las quejas que la comunidad presente sobre asuntos ambientales que la afecte.
- Capacitar a los entes auditados en los diferentes aspectos del control fiscal ambiental.

No obstante, las 64 contralorías territoriales del país no han cumplido a cabalidad con las funciones encomendadas, debido a la carencia de soportes evaluativos claros y de otros elementos necesarios para el ejercicio de control fiscal ambiental técnico, objetivo e independiente.

En este sentido, como marco evaluativo general en materia de control fiscal, en noviembre de 2012 la Contraloría General de la República a través del SINACOF, entregó la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales como instrumento de apoyo “que ha sido elaborado para facilitar el ejercicio del Proceso Auditor, mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control fiscal definidos en la Ley 42 de 1993, con el propósito de evaluar la gestión fiscal, el logro de los resultados y la efectividad de sus impactos”, este instrumento “queda sujeto a las modificaciones y sugerencias que surjan con ocasión de su aplicación por parte de las Contralorías Territoriales” (Contraloría General de la República, 2012).

No obstante, la Guía con sus 16 anexos (en especial la Matriz Evaluación de la Gestión Fiscal), aborda marginalmente la gestión ambiental, quedando claro en diferentes escenarios donde se ha

socializado el instrumento que este aspecto en específico, está en construcción. En este sentido, la Contraloría General de Medellín, ha tomado la delantera en el ámbito nacional al disponer de un instrumento metodológico para evaluar el principio de costos ambientales, alineado con la Guía, la cual ha sido aplicada desde 2013 en sus procesos auditores, sin embargo, el mismo debe ser perfeccionado, siempre en procura de que este protocolo técnico dé respuesta óptima a las funciones constitucionales y legales encomendadas al control fiscal en materia ambiental, y aporte decididamente a la preservación del patrimonio ambiental nacional.

En síntesis, según lo indicado, el ejercicio del control fiscal ambiental precisa de metodologías técnicas claras, de conceptos homologados en todo el país y de insumos adecuadamente elaborados, de tal forma que se aporte significativamente al desarrollo, conservando el inventario de bienes y servicios ambientales para que se pueda satisfacer las demandas de las generaciones venideras.

Por otro lado, es pertinente tener en cuenta el significado de los principales conceptos asociados a la temática central del capítulo, que se presentan a continuación, con la finalidad de que se facilite el conocimiento por parte de cualquier interesado en el tema.

**Control fiscal:** función pública con la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles y se ejerce en forma posterior y selectiva (artículo 4, Ley 42 de 1993). Este control es realizado por la Contraloría General de la República y a nivel territorial por las contralorías departamentales, distritales y municipales. La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal (contralorías) es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa (artículo 7, Ley 42 de 1993).

**Gestión ambiental:** es la planeación y ejecución de acciones directas o indirectas que impactan los recursos naturales y el ambiente, produciendo efectos positivos [...] al ecosistema determinado y a la comunidad, principal actor de este escenario, en el inmediato,

corto o largo plazo, en cumplimiento o no de una política ambiental (Contraloría General de la República–Audite 2.2, 2003).

**Control fiscal ambiental:** acciones de las contralorías para velar porque sus entidades vigiladas y los particulares, den una correcta destinación a los recursos presupuestales destinados para el manejo, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y el ambiente.

Además, que se realicen las inversiones requeridas para cumplir con los requisitos exigidos por la autoridad y la legislación ambiental, con el propósito de garantizar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano.

**Principio de valoración de los costos ambientales:** mandato constitucional que es materializado a través de la Ley 42 de 1993, preceptuando en su artículo 8° que “la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales”, de tal manera que permita:

Determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas; que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales; y, cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

**Verificación de la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente:** constatar que las entidades auditadas en sus procesos productivos de bienes y servicios y en los proyectos de inversión, con fundamento a criterios técnicos hayan contemplado todos los impactos que han generado a los diferentes elementos del ambiente, con su correspondiente determinación del nivel de impacto negativo o positivo en forma cuantitativa; además, hacer el traspaso de estos

niveles de afectación a formas monetarias (costos ambientales), como antesala para establecer qué se va a realizar (gestión) en respuesta al impacto ocasionado (Henao, 2008).

**Evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y del ambiente:** evaluar las diferentes medidas emprendidas por los sujetos de control para la conservación del patrimonio natural, prevención, reducción y eliminación de contaminación y otros procesos de degradación ambiental, en el cumplimiento de su misión; medidas que deben ser razonables y coherentes con el impacto ambiental generado y en su aplicación se deben optimizar los recursos.

En síntesis, a través de una adecuada gestión las entidades impactantes y/o usuarias del ambiente, como premisa fundamental, deben dejar el ambiente como mínimo en las condiciones que se encontraba sin proyecto, que son los resultados ambientales que deben alcanzar con la debida optimización de los recursos disponibles (Henao, 2006).

En respuesta a lo expuesto en este aparte, se formuló la línea de investigación *Hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución a la sostenibilidad del país*, con las dos sublíneas asociadas de *Herramientas evaluativas y de aplicación del control fiscal ambiental* e *Instrumentos básicos de apoyo para el ejercicio del control fiscal ambiental*, en aras de enriquecer el ejercicio del control fiscal en el país, como se precisa a continuación.

**Línea de investigación: hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución a la sostenibilidad del país.**

El enfoque de la línea de investigación en temas de control fiscal, no ha sido ni práctica, ni teóricamente analizada, ni mucho menos socializada por parte de investigadores, escritores o autores que aporten desde la experticia conceptos claros que puedan ser aplicados en el entorno social. Es por eso que resulta un tema de apoyo importante en el proceso misional de control fiscal ambiental, sirviendo como referente para las demás entidades fiscalizadoras del país.

## **Sublínea 1: herramientas evaluativas y de aplicación del control fiscal ambiental**

### **Descripción de la sublínea**

Tiende a elaborar y/o perfeccionar los instrumentos para la evaluación y su aplicación en el tema del control fiscal ambiental. Esta sublínea abarcaría los siguientes puntos:

1. Contar con instrumentos evaluativos, con la finalidad de que se generen productos a partir de la perspectiva del control fiscal ambiental.
2. Tener políticas claras para elaborar las auditorías ambientales y el informe de estado de los recursos naturales y del ambiente.
3. Construir una guía para la caracterización de beneficios del control fiscal con la óptica del tema ambiental.

### **Justificación de la sublínea**

Acorde con los lineamientos de Ley 42 de 1993 en su artículo 46, se estableció el principio de valoración de costos ambientales, sin embargo no se establecieron las reglamentaciones para aplicar dicho principio, lo que crea un vacío normativo, y en ese sentido se plantea una necesidad que es la de desarrollar herramientas claras y precisas que ayuden al proceso evaluativo y de aplicación del control fiscal ambiental.

### **Objetivos de la sublínea**

- Desarrollar los instrumentos evaluativos pertinentes, que permitan suplir el vacío normativo actual.
- Presentar los instrumentos generados a la alta dirección de la Contraloría General de Medellín, para que se genere las directrices y sean incluidos en las políticas de operación y de apoyo institucional.
- Aplicar los instrumentos construidos en el proceso misional de auditorías internas y externas en temas de control fiscal ambiental.

### **Alcance de la sublínea**

Hay que tener en cuenta que se debe referenciar la norma desde la Constitución Política colombiana y desde la ley en el tema del control fiscal ambiental. Tal y como se indicó anteriormente el alcance de la sublínea está estrechamente ligado a la constitucionalidad de la Ley 42 de 1993, en su artículo 8, donde se establecen claramente los principios de control fiscal, con la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y el proceso de la evaluación en la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, con una valoración de costos ambientales y desde ese punto de vista la Contraloría General de Medellín, tiene autonomía y experiencia técnica que la hace competente para la realización de la misión del control fiscal ambiental, contemplada en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia (CPC). Adicionalmente en el artículo 268 de la CPC se determina que los contralores deberán presentar un informe ambiental ante los órganos legislativos del orden nacional y territorial.

### **Resultados esperados de la sublínea**

- Tener herramientas efectivas, que permitan ser aplicadas en el proceso auditor de control fiscal ambiental.
- Contar con un soporte técnico, dentro de los procesos de responsabilidad fiscal que adelanten las contralorías.
- Establecer indicadores que contribuyan al fortalecimiento ambiental de la ciudad y a propuestas innovadoras y de apoyo.

### **Sublínea 2: instrumentos básicos de apoyo para el ejercicio del control fiscal ambiental**

#### **Descripción de la sublínea**

Está orientada al aprovechamiento de los temas innovadores y tecnológicos, que surjan globalmente y que puedan ser aplicados en el ejercicio de un efectivo control fiscal ambiental. Debe incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- Establecer una metodología para realizar el proceso de investigación de forma efectiva e innovadora.
- Realizar el diagnóstico y la evaluación de la cuantificación y cualificación física y económica de los costos ambientales.
- Aplicar metodologías técnicas para abordar los análisis costo-beneficio, costo-efectividad, entre otros, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 42 de 1993.

### **Justificación de la sublínea**

Se requieren líneas de acción claras para ejercer un control fiscal ambiental, técnico, objetivo e independiente, apoyado en procesos investigativos e innovadores que entreguen a la comunidad políticas sectoriales sostenibles y dinámicas.

Existe la necesidad de investigar, para poder contribuir a la protección y conservación del ecosistema, involucrando la aplicación de beneficios preventivos, resarcimiento de los daños ambientales y un empoderamiento del control fiscal ambiental, todo ello con la participación de la ciudadanía.

Con la investigación se pueden establecer las debilidades específicas del sistema normativo colombiano, permitiendo generar de manera objetiva propuestas encaminadas a la implementación de normas ambientales dirigidas a la cuantificación y valoración ambiental, que ayuden a establecer estrategias en el uso racional de los recursos públicos.

### **Objetivos de la sublínea**

- Implementar metodologías para realizar el proceso de investigación de forma efectiva e innovadora, de tal forma que llene los vacíos normativos actuales.
- Aplicar métodos efectivos de medición que permitan realizar el diagnóstico y la evaluación de la cuantificación física y económica de los costos ambientales.
- Establecer metodologías técnicas para abordar los análisis costo-beneficio, costo-efectividad, entre otros.

### **Alcance de la sublínea**

El alcance de la línea continua dependiendo taxativamente de la ley en materia de control fiscal ambiental, la Ley 42 de 1993 en su artículo 8, donde una de las preocupaciones en materia ambiental, sigue siendo el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

Surge un reto para las entidades de control fiscal ambiental, en la comprensión de las grandes problemáticas mundiales en materia de medio ambiente, sostenibilidad, daños ambientales, efectos de contaminación del aire y de los alimentos, deterioros en la salud de los individuos y cambios climáticos con afectación de impacto notorio a nivel territorial.

### **Resultados esperados de la sublínea**

- Establecer estrategias metodológicas que permitan realizar el proceso de investigación de forma efectiva e innovadora, que llene los vacíos normativos actuales.
- Implementar métodos efectivos de medición para la elaboración del diagnóstico y la evaluación de la cuantificación física y económica de los costos ambientales.
- Aplicar los fundamentos teóricos y las estrategias metodológicas para el diseño y la implementación de procedimientos de valoración de costos ambientales.

En Colombia existen otros grupos de investigación que han incluido en sus líneas asuntos relacionados con el tema de control fiscal ambiental, aunque es de resaltar que la mayoría de dichas iniciativas lo han abordado indirectamente. A continuación se relacionan los grupos de investigación que han incluido en sus agendas la temática en cuestión.

### **Grupos de investigación de los ámbitos nacional e internacional relacionados con la investigación en control fiscal ambiental**

Conocer los grupos de investigación relacionados con las líneas que se proponen es un proceso que reviste gran importancia, ya que nutren con sus logros a las mismas, porque constituyen un referente para que no se investigue lo ya investigado, y porque,

potencialmente, se tendrá interacción y retroalimentación en lo que respecta a las diferentes investigaciones que surgirán desde cada línea en concreto. Una vez consultados los grupos de investigación existentes relacionados con el tema específico del control fiscal ambiental, se concluyó que ninguno lo ha considerado como asunto central de investigación, pero se tienen los casos que se presentan a continuación, que lo han explorado, así sea indirectamente. La tabla 3.1 ofrece un listado de estos grupos.

**Tabla 3.1.** Grupos de investigación relacionados con la investigación en control fiscal ambiental

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho y Economía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Políticas públicas y desarrollo urbano</li> <li>2. Políticas públicas: Derecho de la Integración</li> <li>3. Políticas públicas: regulación, supervisión y control</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión pública: análisis de casos</li> <li>2. Gestión y políticas públicas</li> <li>3. Nación y territorio</li> <li>4. Recursos minero energéticos</li> </ol>
Universidad de Medellín	Grupo de Investigaciones Jurídicas Universidad de Medellín	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Derecho Ambiental</li> </ol>
Universidad de los Andes	Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluación de programas y políticas públicas</li> <li>2. Gestión pública</li> <li>3. Instituciones globales, métodos cualitativos y geotnografía</li> <li>4. Intervenciones sociales para el desarrollo social y la superación de la pobreza</li> </ol>
Universidad de Antioquia	Gobierno y Asuntos Públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeación y desarrollo</li> <li>2. Políticas públicas</li> </ol>
Pontificia Universidad Javeriana	Política Social y Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudios de población y desarrollo</li> <li>2. Inter y transdisciplinariedad en la producción de conocimiento</li> <li>3. Participación social y desarrollo</li> </ol>

Grupo de investigación	Institución	Línea de investigación
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos	1. Asuntos territoriales, medio ambiente y gestión del riesgo 2. Desarrollo económico y social
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Grupo de Investigación de Derecho Tributario	1. Medio ambiente y Derecho Tributario.

**Fuente:** construcción propia a través del aplicativo Gruplac. Plataforma Scienti de Colciencias

## Conclusiones

El sistema de control fiscal colombiano está conformado por 64 contralorías, a las cuales constitucional y legalmente se le han atribuido funciones ambientales, que no han sido cumplidas, por razones como la carencia de instrumentos metodológicos claros, de soportes conceptuales homologados en todo el país o de insumos necesarios para el ejercicio del control fiscal ambiental que no han sido adecuadamente desarrollados.

Se formuló la línea de investigación *Hacia un efectivo control fiscal ambiental como contribución a sostenibilidad del país*, con las sublíneas *Herramientas evaluativas y de aplicación del control fiscal ambiental* e *Instrumentos de apoyo para el ejercicio del control fiscal ambiental*, en aras de ir solucionando gradualmente las carencias que se tienen para el ejercicio del control fiscal ambiental por parte de las contralorías del país, de una forma técnica, objetiva e independiente.

El Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) se convierte en la vía más expedita para que desde la Contraloría General de Medellín se desarrollen iniciativas en el tema de control fiscal ambiental, que aporten a que se suplan las deficiencias que se tienen en el país en el tema, las cuales serán entregadas al sistema

de control fiscal nacional con la finalidad de que se aporte a la sostenibilidad del país.

Un agradecimiento especial a la Corporación Universitaria Americana, porque el diplomado “Gestión Estratégica de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”, se erige como la plataforma idónea para el desarrollo de las múltiples iniciativas que se tienen; así como para potenciar la conformación de un ecosistema de innovación en el país en temas de control fiscal ambiental, jalonado desde la Contraloría General de Medellín.

## Referencias

Congreso de la República. (1993). *Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial 40 732 de enero 27 de 1993.

Constitución Política Colombia 1991.

Contraloría General de la República (2012). *Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF*. 2012. P. 76. Recuperado de: [http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca\\_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf](http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf)

Contraloría General de la República. (2003). *Resolución Orgánica 5505 de 2003 por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República, Guía de Auditoría Gubernamental con enfoque integral - Audite 2.2*. Diario Oficial 45 292 de agosto 27 de 2003.

Contraloría General de Medellín. (2012). Resolución 258, por medio de la cual se adopta la guía de auditoria territorial GAT. Dada en Medellín el 28 de diciembre. Medellín: La Contraloría.

Correa, F. (2004). Crecimiento económico y medio ambiente: una revisión analítica de la hipótesis de la curva ambiental de Kuznetspy. *Semestre Económico*, 7 (14), 73-104.

García, C. (2006). El análisis coste-beneficio y la dificultad de su aplicación al cambio climático. *Estudios de Economía Aplicada*, 24 (2), 751-762.

Henoa, C. (2006). *Hacia un efectivo control fiscal ambiental. Conceptualización y ordenamiento del Sistema de Control Fiscal Ambiental Nacional*. Medellín: Contraloría General de Medellín.

OLACEF. (2016). *Medio ambiente -COMTEMA*. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>

Raffo, E. (2015). Valoración económica ambiental: el problema del costo social. *Industrial Data*, 18(1), 108-118.

Rius, A. (2016). Servicios públicos y reforma fiscal ambiental en América Latina: oportunidades y desafíos. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 245-297.

## CAPÍTULO 4

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA TRANSPARENCIA<sup>1</sup>

*Alicia María Cárdenas Pulgarín<sup>2</sup>*

*Alberto Vargas Cárdenas<sup>3</sup>*

*Carmen Yolanda Arango Cardona<sup>4</sup>*

*Elcira de Fátima Múnera Arango<sup>5</sup>*

*Juan Guillermo Palacios Roldán<sup>6</sup>*

*María Victoria Mazo Zapata<sup>7</sup>*

*Mateo Monsalve Vélez<sup>8</sup>*

*John Fernando Mejía Balbín<sup>9</sup>*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017, con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana Sede Medellín.
  - 2 Comunicadora social y periodista, Magister en desarrollo. Comunicadora. Profesional universitaria 2 de oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones de la Contraloría General de Medellín. E-mail: alicia.cardenas@cgm.edu.co
  - 3 Tecnólogo en investigación judicial, Abogado, Especialista en docencia universitaria, Magister en educación. Contralor Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín. E-mail: alberto.vargas@cgm.edu.co
  - 4 Tecnóloga en costos y auditoría, Psicóloga. Técnico Operativo de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín. E-mail: carango@cgm.edu.co
  - 5 Psicóloga social comunitaria, Especialista en Control Fiscal. Técnico Operativo de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín de la Contraloría General de Medellín. E-mail: emunera@cgm.gov.co
  - 6 Licenciado en tecnologías de sistemas, especialista en auditorios de sistemas, especialista en gerencia. Profesional universitario 2 de la Contraloría Auxiliar de Desarrollo Tecnológico de la Contraloría General de Medellín. E-mail: jpalacio@cgm.gov.co
  - 7 Ingeniera industrial, Especialista en Finanzas Públicas. Técnico operativo de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana. Contraloría General de Medellín. E-mail: mmazo@cgm.gov.co
  - 8 Comunicador social. Contratista en Comunicaciones de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín. E-mail: mateo.monsalve@cgm.gov.co
  - 9 Licenciado en Educación Básica con Énfasis en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia. Asistente de Vicerrectoría de Investigación, Corporación Universitaria Americana. E-mail: jmejia@americana.edu.co

## Resumen

El presente artículo pretende ser un punto de partida para potenciar el proceso de I+D+i que se viene dando en el Centro de Investigación, Estudio y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín a partir de la creación y puesta en marcha de estrategias pedagógicas que permitan a la ciudadanía constituirse en un factor clave dentro del quehacer de la Contraloría General de Medellín en la medida en que el ciudadano posea claridad del funcionamiento, estructura y gestión estatal. En tal sentido, plantea cómo la I+D+i debe trascender el CIEA y ser más ambiciosa de lo que ya es, llegando directamente a la ciudadanía de forma que pueda ejercer un efectivo control social que sirva de complemento a la labor de control fiscal que ejerce la Contraloría General de Medellín.

**Palabras clave:** participación ciudadana, control social, estrategias pedagógicas.

## CIVIL PARTICIPATION: LEGALITY AND TRANSPARENCY CULTURE

### Abstract

This article has the intention to be the starting point to strength the I+D+i process that has been developing in the Studies and Analysis Research Center (CIEA) of Medellin General Comptrollership since the creation and startup of pedagogical strategies, which allow citizens become a key factor inside activities of Medellin General Comptrollership, insofar the citizen has clarity in the functioning, structure, and state management. In this sense, it poses how I+D+i should transcend the CIEA and be more ambitious than it already is, going directly to citizens in a way that it can exert an effective social control that serves as a complement of the tax control functions of e Medellin General Comptrollership.

**Key words:** citizen participation, social control, pedagogic strategies.

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: CULTURA DA LEGALIDADE E A TRANSPARÊNCIA

### Resumo

O presente artigo pretende ser um ponto de partida para potenciar o processo de I+D+i que se vem dando no Centro de Investigação, Estudo e Análise (CIEA) da Controladoria Geral de Medellín a partir da criação e coloca em marcha de estratégias pedagógicas que permitam à cidadania constituir-se num fator chave dentro do trabalho da Controladoria Geral de Medellín na medida em que o cidadão possui clareza no funcionamento, estrutura e gestão estatal. Em tal sentido, plantea como a I+D+i deve transcender o CIEA e ser mais ambiciosa do que já é, chegando

diretamente à cidadania de forma que possa exercer um efetivo controle social que sirva de complemento ao trabalho de controle fiscal que exerce a Controladoria Geral de Medellín.

**Palavras chave:** participação cidadã, controle social, estratégias pedagógicas.

## Introducción

La investigación, como un proceso al cual paulatinamente se le viene dando importancia dentro de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, es un ejercicio sumamente valioso ya que se hace necesario seguir ideando estrategias metodológicas, con un alto índice de creatividad, para que el ciudadano tenga la posibilidad de perfeccionar sus mecanismos de participación, y es en este sentido, que la Contraloría General de Medellín, quiere seguir trabajando, con esfuerzo consistentes que le permitan a los ciudadanos acercarse a lo público, además de sentir que este ente de control fiscal, es su aliado permanente.

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana busca que la comunidad se forme en conceptos básicos sobre el Estado, su funcionamiento y estructura, lo cuales le permitan ser un soporte activo para las funciones propias de la institución y, de esta manera, se convierta en un trabajo conjunto que le apueste a un control social que sirve como complemento al control fiscal.

### **Fundamentos epistémicos y teóricos**

#### **Antecedentes de la participación ciudadana en el ejercicio del control social a la gestión pública en Colombia**

El documento del Ministerio del Interior y de Justicia, Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2003), señala que los antecedentes de la participación ciudadana en Colombia datan de la época de la colonia cuando en el año

1781 empezaron a gestarse múltiples movimientos populares, denominados *movimientos comuneros*, que buscaban la inclusión y la reivindicación de los derechos frente a los bienes y servicios que administraba y suministraba el Estado.

En el año 1789 (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003) ya existían en Colombia los mínimos componentes para el derecho a la asociación y el derecho de petición a los gobernantes, los cuales eran desconocidos por los ciudadanos, en 1810 cuando se consagra el derecho a la participación en el Acta de Independencia que proclama los derechos del hombre y del ciudadano; y en 1812 en la Constitución de Cundinamarca cuando Antonio Nariño transcribe los Derechos del Hombre y del Ciudadano, posteriormente, en la Constitución de 1886 se registra la mínima carta de derechos que garantizaban para ese entonces, entre otros, los derechos de asociación, reunión y petición.

Los antecedentes de inconformidad súbdita llevaron a la movilización de los ciudadanos a organizarse para reclamar derechos a sus gobernantes ante la ineficiencia del Estado y la falta de presencia en muchas regiones del país.

Pero es a partir de las décadas de los 50 y 60 (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003), cuando toman fuerza y se hacen más visibles los llamados movimientos sociales y populares inconformes con las condiciones de vivienda, de agua y de educación para las comunidades. Estas situaciones dieron origen, en 1958, a las Juntas de Acción Comunal y a las Veedurías Ciudadanas a las obras civiles, al programa del Plan Nacional de Rehabilitación y al Fondo Nacional Hospitalario. Surgen también las consultas populares, la participación de usuarios y, sumado a ello, nacen los grupos armados al margen de la Ley, la desigualdad económica y el alto índice de desempleo que llevaron al país a situaciones de pobreza y de miseria generando día a día el descontento ciudadano.

En este sentido, la participación ciudadana en Colombia ha sido un proceso de largo aliento y de lucha por la reivindicación de los derechos ciudadanos en la búsqueda de la eficiencia del Estado para la atención de las necesidades básicas insatisfechas y para

el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Pero es a partir de la Constitución de 1991 cuando se gesta realmente la participación ciudadana y democrática como un derecho fundamental y un deber del ciudadano, ya el deber no es solo elegir a sus gobernantes por medio del voto, sino que también el ciudadano tiene el deber de interactuar en la administración del erario para la toma de decisiones de lo público, la concertación, la fiscalización, la iniciativa, la consulta e información de la administración pública.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 2, se consagra la participación ciudadana como un derecho fundamental que les permite a los ciudadanos la participación en las decisiones que los afectan con relación a la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. En el artículo 103 se estableció la posibilidad de construir diferentes mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de la gestión pública y el artículo 207 es donde toma fuerza la promoción a la participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública como uno de los elementos esenciales para que la sociedad participe activamente en la orientación y resultados del que hacer estatal.

En el desarrollo de la participación ciudadana en Colombia, también surgieron otros tipos de control y modalidades de participación que han permitido la vinculación de la ciudadanía en el manejo de lo público, es así como nace el control social a la gestión pública. Pero ¿qué es la gestión pública? y ¿qué es el control social?

Empezamos por definir el concepto de lo público (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003) entendido como lo que es de todos y para todos y que por eso es importante cuidarlo porque es de interés general y busca el beneficio de todos los ciudadanos, lo cual se refiere a lo común y a lo colectivo.

Por otra parte, la gestión pública es definida como el conjunto de acciones que desarrolla el Estado a través de la administración de recursos públicos, que se orientan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003).

El control social se entiende como una forma de participación ciudadana que permite al ciudadano el ejercicio del control de la gestión pública de manera preventiva, que consiste en ir más allá de la vigilancia de las acciones de los gobernantes, porque faculta a la ciudadanía para estar presente desde la formulación, planeación, ejecución y resultados de las políticas públicas orientadas a la comunidad (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003).

Existen varios tipos de control social a la gestión pública, entre ellos:

- Control político: orientado a la vigilancia de la gestión de los miembros del gobierno.
- Control jurídico: previene, investiga y sanciona conductas punibles.
- Control disciplinario: vigila a los funcionarios públicos para que no se excedan ni omitan sus funciones.
- Control fiscal: vigila el uso y destinación de los recursos financieros, de gestión, de resultados y de conservación del patrimonio.
- Control social: derecho y deber de todo ciudadano que le permite, de manera individual o colectiva, vigilar y controlar la gestión pública. Todos los ciudadanos tenemos el derecho y el deber de hacer control social, el cual permite prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.

Desde la Constitución Política de Colombia se viene convocando y promoviendo a la ciudadanía para que asuma el papel protagónico y decisorio en los asuntos de interés general que lidera la administración pública. El proceso de participación a través del control social es un proceso social que hace parte de la vida cotidiana que se constituye en un capital social de gran importancia y que debería ser permanente para que las personas: niños, jóvenes, hombres y mujeres, accedan a los diferentes escenarios que faciliten la regulación de las actuaciones gubernamentales frente a lo que es de interés público.

La participación es un proceso social y la ejercen los ciudadanos y, para ello, existen dos categorías: una categoría la conforman las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales, las Juntas de Acción Comunal, entre otros órganos, que actúan como representantes de sectores específicos y la otra categoría está constituida por los ciudadanos que directamente intervienen en escenarios públicos para informarse, opinar, presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones.

Los mecanismos o formas para ejercer el control social más utilizado están relacionadas con:

- Derecho de petición
- Denuncias
- Audiencias Públicas
- Rendición de Cuentas

Los espacios de participación ciudadana más comunes son: los Consejos Municipales de Planeación, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y las Comisiones de Vigilancia de la Gestión Local, entre otros.

Cada vez es más habitual escuchar la vinculación de las organizaciones civiles para la participación ciudadana como un derecho constitucional que permite a los ciudadanos, desde cualquier lugar, participar activamente en la toma de decisiones de sus gobernantes, como un mecanismo que debe fortalecer los lazos de confianza entre la comunidad y las instituciones públicas.

Para el ejercicio que nos ocupa en el presente capítulo, es importante también considerar el surgimiento en Colombia de la Ley 42 de 1993 de Control Fiscal, que busca la efectividad de lo público en la administración de los recursos públicos, correspondiéndole a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Los artículos 119 y 267 de la Constitución señalan que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.

A los organismos de control fiscal, en este caso a las contralorías, les corresponde “ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la Gestión Fiscal y la Evaluación de los Resultados obtenidos por las diferentes entidades del Estado con fundamento en la correcta, eficiente, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente”. Valga anotar, de acuerdo con Sánchez (2006) que:

La Constitución de 1991 amplió de manera significativa la visión de Control Fiscal en el país, al establecer que la vigilancia del control fiscal se ejercerá no solamente sobre las entidades públicas, sino también sobre los particulares que manejen fondos o bienes de la nación y de las entidades territoriales (Constitución Política de Colombia 1991, art. 267 y 272). De esta forma se establece el principio de universalidad de la vigilancia fiscal, pues se determina que donde haya un bien o recurso público allí llegará el control fiscal, sin tener en cuenta la naturaleza pública o privada de la persona natural o jurídica que lo administre.

Pero es a partir de la Ley 134 de 1994, en su artículo 100, que se estableció que los ciudadanos podrán constituirse como veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia con el fin de vigilar la gestión pública y sus resultados. La veeduría ciudadana nace como un mecanismo constitucional para que los ciudadanos se organicen y hagan parte del Estado colombiano a través del ejercicio del control social, accediendo a la información que jurídicamente es pública para que la democracia participativa sea efectiva y donde lo público sea asunto de las instituciones y también de los ciudadanos.

La Ley 489 de 1998 en el artículo 32, Democratización de la Administración Pública (modificado por el artículo 78, Ley 1474 de 2011), indica que “todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

En los artículos 32 y 33 de la mencionada norma, se establecen algunos parámetros para que los ciudadanos expresen su opinión frente a la ejecución de los recursos públicos, para lo cual surge una instancia de participación como son las Audiencias Públicas que le permiten a la comunidad conocer la rendición de cuentas de gestión de las Entidades Estatales, discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de las políticas y programas a cargo de la entidad, en especial cuando esté por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

La rendición de cuentas es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía, su finalidad es generar transparencia y confianza entre los gobernantes y la ciudadanía para garantizar el ejercicio del control social a la administración pública, a la vez que sirve de insumo para ajustar los planes institucionales.

Sumado a ello, en el año 2002 surgen la Ley 743 de 2002 y la Ley 753 de 2002 de Acciones Comunes. En el año 1958 en el Gobierno de Lleras Restrepo, se sancionó la Ley 19 que autorizó a los concejos Municipales, a las Asambleas Departamentales y al Gobierno nacional encomendar a las Juntas de Acción Comunal conformadas por vecinos organizados, ejercer funciones de control y vigilancia de ciertos servicios públicos.

La Ley 850 de 2003 reglamentó las veedurías ciudadana así:

Artículo primero. Se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite al ciudadano o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y organismos de control, así como a las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Las veedurías son formas de participación a través de las cuales los ciudadanos organizados ejercen su derecho a la participación en la fiscalización de la gestión pública en los distintos ámbitos de la administración, orientada también a la vigilancia de los planes,

programas, proyectos y acciones que realizan los gobernantes y también a las actuaciones de los funcionarios públicos y la administración de los recursos públicos a través de la contratación.

Adicionalmente a todo lo anterior, también surgen recientemente las siguientes normativas:

- Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 1474 de 2011, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, hace referencia al uso obligatorio de los sitios web de las entidades públicas como mecanismo obligatorio para la divulgación de información pública.
- Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información orientada al deber de todas las autoridades a suministrar la información pública requerida por los ciudadanos.
- La Ley Estatutaria 1757 de 2015 que regula la participación ciudadana.
- Ley 1755 que reglamenta los derechos de petición.

Según los antecedentes enunciados, se puede establecer que el control social a la gestión pública en Colombia sigue siendo un reto. Pero es en pleno siglo XX cuando evoluciona la participación ciudadana para tal fin como un derecho fundamental, y en esa medida los ciudadanos pasan de una actitud pasiva a una actitud activa para intervenir en la gestión del Estado Colombiano.

Simultáneamente a la evolución de la participación ciudadana en Colombia, surgen normativas que consolidan los diferentes mecanismos e instrumentos que permiten el ejercicio del control social a la gestión y la toma de decisiones en la administración de los recursos públicos. Los espacios más utilizados por los ciudadanos son, entre otros, las Juntas Administradoras Locales, las Veedurías Ciudadanas, los Consejos Municipales de Planeación y el Presupuesto Participativo que permite a las comunidades contribuir a la formulación de políticas públicas, a la priorización

para la inversión de los recursos públicos y, a la vez, la vigilancia de los mismos.

Otro aspecto importante a resaltar son las obligaciones para el Estado Colombiano relacionadas en la Ley 62 de 1993 y en el Decreto 356 de 1994, concerniente a las Comisiones Territoriales de Políticas de Participación Ciudadana, la Ley 190 de 1995 referida a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción que les permiten a los ciudadanos denunciar a los funcionarios públicos que incurran en mala conducta, entre otras normativas.

El control fiscal participativo y efectivo en Colombia es uno de los retos más importantes para la gestión pública. A la fecha se vienen presentando importantes avances, pero es incipiente el control social activo, toda vez que no se evidencia la articulación de las veedurías ciudadana al ejercicio del Control Fiscal social.

El control social es un tema de gran importancia para la administración pública porque le da acceso a los ciudadanos a realizar el control preventivo interactuando en las decisiones del Estado desde la planeación de los recursos para generar alertas tempranas a las autoridades, como también a la ciudadanía, toda vez que el control fiscal posterior que ejercen los organismos de control llega extemporáneamente, es decir cuando los detrimentos ya se han consumado, acciones que no permiten a las contralorías llegar oportunamente para intervenir los hechos de corrupción en la administración pública.

Las acciones de vigilancia y control a la gestión pública que realizan los ciudadanos están enfocadas en los problemas de las comunidades que se convierten en denuncias, como también son derivadas por los ciudadanos insatisfechos que reclaman a sus gobernantes cumplimiento en el suministro de los bienes y servicios con calidad y eficiencia, generando interlocución para la comunicación, el diálogo, el debate, la concertación y el intercambio de información que conlleven a recomendaciones y propuestas para ser analizadas por los gobernantes en la toma de decisiones.

Los problemas más comunes que dificultan el ejercicio del control fiscal participativo en Colombia, se asocian a la falta de acceso oportuno a la información, como también a la capacidad técnica y empoderamiento de los ciudadanos para el seguimiento a la gestión pública; situaciones que revelan los bajos niveles en el mencionado ejercicio, reflejando con ello debilidades del Estado en términos de la información oportuna, la difusión de los programas y proyectos que le permitan a los ciudadanos fortalecer las habilidades y competencias para la participación y el control social de la gestión pública.

A partir de lo anterior, para el efectivo control social a la gestión pública, la ciudadanía debe estar suficientemente sensibilizada, informada y capacitada para el ejercicio veedor y para ello, el Estado tiene la imperiosa obligación de fortalecer las estrategias y acciones encaminadas a entregar herramientas efectivas a los ciudadanos y, en esa medida, generar aliados en la comunidad para que contribuyan al seguimiento a la administración de los recursos públicos.

### **Sublínea 1: Formación y desarrollo de competencias**

#### **Descripción de la sublínea**

La Contraloría General de Medellín, desde la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, debe propender por mantener una comunicación constante con el ciudadano para hacerlo conocedor, a través de diferentes acciones, de lo que hace este ente de control. Sus acciones para formar al ciudadano en este sentido son: 1) comunicar para educar, 2) comunicación experiencial y 3) Edu-entretenimiento. Para entender estos conceptos, a continuación se tratarán cada uno de ellos para así lograr una comprensión conceptual y metodológica adecuada.

Según Núñez et al. (2009), comunicar para educar debe entenderse en el sentido de la educación formal como:

La que estructura al sujeto desde un proceso de enseñanza aprendizaje desarrollado por contenidos programáticos, dimensiones conceptuales, ejes transversales del pensamiento crítico y efectivo, valores; y la educación no formal o ciudadana, que parte de los conocimientos que adquirimos desde la familia, los medios de comunicación, las asociaciones de vecinos, los grupos comunitarios, los grupos de interés, los partidos políticos, etc. (p. 105).

En este mismo sentido, la educación experiencial reconoce que el ser humano es creativo y su aprendizaje no debe ser guiado únicamente con mecanismos adaptativos, sino que se debe abrir la posibilidad de innovar, discrepar, pensar y sentir para que surjan aprendizajes desde el contacto con la experiencia que lo activan intelectual y emocionalmente. Este enfoque propone al sujeto en formación como protagonista de su propio proceso y al cuerpo como territorio de aprendizaje y reflexión.

El proceso de formación busca desarrollar la capacidad que tienen los seres humanos para aprender de su propia experiencia, siempre dentro de un marco conceptual y operativo concreto y bien desarrollado. El aprendizaje experiencial otorga la oportunidad de diseñar, pensar, crear y recrear espacios para construir aprendizajes significativos desde la autoexploración y la experimentación, a partir del principio *manos a la obra*. Tal como lo explica Yturalde (2017):

Podemos definir el aprendizaje como el proceso mediante el cual adquirimos nuevas habilidades, conocimientos, conductas, instalamos y reforzamos los valores como resultado del análisis, de la observación y de la experiencia. Estos cambios pueden alcanzar grados diversos de estabilidad, y se producen como resultado de estímulos y respuestas. Los aprendizajes del ser humano desde un punto de vista individual, se pueden convertir en aprendizajes colectivos, en la medida en que se guíen y socialicen, compartiéndolos al llevarlos hacia reflexiones y aprendizajes grupales que fortalezcan la integración en cada comunidad, la eficacia y la productividad en el fomento por alcanzar grupos humanos inteligentes, abiertos al aprendizaje.

La teoría del Aprendizaje Experiencial es holística, combinando la experiencia, la percepción, la cognición y el comportamiento.

Podemos considerar al Aprendizaje Experiencial como la forma más natural, primitiva y real de crear aprendizajes. El Aprendizaje Experiencial es una poderosa metodología constructivista que es utilizada de manera consciente, planificada y dirigida para ser utilizada como un sistema formativo adaptable a los diversos estilos de aprendizaje.

Asimismo, Alcaide y Marino (2011) mencionan que “la comunicación experiencial pretende diferenciar las experiencias vividas por

las personas y su objetivo es identificar qué tipo de experiencias incrementan la imagen de una institución”, en este caso, la imagen de la Contraloría General de Medellín como una entidad referente en transparencia.

Por otra parte, el Edu-entretenimiento consiste en la utilización de formatos mediáticos y comunicacionales de entretenimiento con fines educativos y que puede abarcar desde el uso del teatro y los conciertos musicales hasta las radio telenovelas, aporta en este contexto desde el marco de la comunicación alternativa, estrategias de comunicación para el cambio social y para la prevención y mediación en la construcción participativa de una ciudadanía. Tufte (2005) define el Edu-entretenimiento como:

El uso del entretenimiento como una práctica específica generada para comunicar estratégicamente respecto de cuestiones del desarrollo, en una forma y con un propósito que pueden ir desde el marketing social de comportamientos individuales en su definición más limitada, hasta la articulación de agendas en pos del cambio social liderada por los ciudadanos y con un propósito liberador.

La Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana utiliza esta estrategia con fines educativos buscando el cambio social, la prevención y mediación en la construcción participativa de una ciudadanía, mediante herramientas lúdicas y de fácil entendimiento para el sujeto de intervención.

### **Justificación de la sublínea**

El diálogo, la palabra, el discurso y los componentes epistémicos en torno a los conceptos de participación ciudadana son elementos permanentes e incluso cotidianos que a veces se convierten en una pieza más del paisaje, es por ello que se hace necesario estructurarlos a partir de una metodología que permita su apropiación pedagógica, para ello, se construye el trabajo alrededor de las posturas de comunicar para educar, educación experiencial y del Edu-entretenimiento como metodologías que han dado buenos resultados en los procesos formativos y que vale la pena ahondar en investigación referente a ellas para su comprensión y desarrollo práctico.

### **Objetivos de la sublínea**

- Fomentar la investigación en temas relacionados con: comunicar para educar, educación experiencial y el Edu-entretenimiento.
- Generar conocimiento pertinente acerca de la participación ciudadana y las estrategias para su desarrollo.
- Desarrollar nuevas metodologías que hagan efectiva la participación ciudadana.

### **Alcance de la sublínea**

Se pretende la reformulación de conceptos, métodos y prácticas de la participación ciudadana.

### **Resultados esperados de la sublínea**

Como resultados de la investigación en esta sublínea, la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana pretende el fomento de la investigación en temas relacionados con comunicar para educar, la educación experiencial y el Edu-entretenimiento, la generación de conocimiento pertinente acerca de la participación ciudadana y las estrategias para su desarrollo y el desarrollo de nuevas metodologías que hagan efectiva la participación ciudadana.

### **Sublínea 2: acciones y mecanismos de participación ciudadana**

#### **Descripción de la sublínea**

La Contraloría General de Medellín, y más específicamente la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, reconoce la importancia que tiene el avanzar en el estudio de nuevas formas de contacto con el ciudadano para su participación efectiva en la gestión pública y el control social, por ello propone el desarrollo de investigaciones como base y sustento teórico, práctico y metodológico que permitan una participación ciudadana efectiva, reflexiva y transformadora.

En este sentido, Valencia y Ramírez (2012) afirman que:

La participación ciudadana hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia

a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. (p. 30)

Asimismo, en Colombia a través de la Ley 134 de 1994 se estipulan los mecanismos de participación ciudadana, los cuales se resumen en:

Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

Artículo 3º.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Artículo 4º.- Referendo derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Artículo 5º.- Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 6º.- Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Artículo 7º.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Artículo 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Estos mecanismos establecidos a través de la ley son importantes y necesarios para que la ciudadanía ejerza un efectivo control social, reforzando lo ya establecido en la reforma constitucional de 1991. Al respecto de lo declarado por la Carta Magna, Londoño (1997) afirma que:

Colombia se rige por una democracia participativa, se propone la ampliación tanto de los espacios de decisión como de los sujetos del proceso democrático y de los mecanismos de decisión, por tanto, se buscó involucrar a los ciudadanos en la gestión pública, y trascendiendo la elección de gobernantes, es decir, pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

Es por ello que para la Contraloría Auxiliar de participación ciudadana de la Contraloría General de Medellín se convierte en una sublínea de investigación y objeto permanente de trabajo el ahondar en metodologías y prácticas de los mecanismos de participación ciudadana, que sirvan de insumo para mejorar los procesos de control social.

### **Justificación de la sublínea**

Las innovaciones metodológicas resultantes de la sublínea podrían ser un conjunto de insumos de gran valía en la búsqueda de generar un empoderamiento de la ciudadanía en pos de la creación de procesos de control social eficientes y con gran trascendencia

en el tiempo. Todo lo anterior, permite un enriquecimiento de la normatividad establecida, en la medida que genera un acercamiento entre lo teórico y lo práctico.

### **Objetivos de la sublínea**

- Generar espacios para las acciones y mecanismos de participación.
- Sensibilizar y poner en práctica las acciones y mecanismos en el rol como ciudadanos.
- Establecer nuevos modelos de participación.

### **Alcance de la sublínea**

Establecer estudios acerca de los mecanismos de participación y nuevos modelos para hacerlos accesibles a los sujetos de intervención.

### **Resultados esperados de la sublínea**

Como resultados de la investigación en esta sublínea, la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana busca como resultado final la generación de espacios para las acciones y mecanismos de participación, así como la sensibilización y puesta en práctica de las acciones y mecanismos en el rol como ciudadanos y el establecimiento de nuevos modelos de participación.

### **Grupos de investigación de los ámbitos nacional e internacional relacionados con la investigación en participación ciudadana**

Para la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Medellín, resulta pertinente realizar un rastreo de los grupos de investigación que tienen a la participación ciudadana como uno de sus campos de acción, en la medida que esto permite avizorar los avances que se han obtenido en la investigación de este tema, acceder al conocimiento y los aprendizajes que de allí se han derivado de forma que sirva como base para el proceso investigativo de la Contraloría General de Medellín. Algunos grupos de investigación que han abordado el tema de la participación ciudadana son los que se muestran en la tabla 4.1.

**Tabla 4.1.** Grupos de investigación relacionados con la investigación en participación ciudadana

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho Administrativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contratación estatal</li> <li>2. Fundamentos y bases constitucionales del Derecho Administrativo</li> <li>3. Ordenamiento del territorio y gobierno municipal</li> <li>4. Procedimientos y justicia administrativa</li> <li>5. Responsabilidad extracontractual</li> <li>6. Servicio público y Derecho de las Telecomunicaciones</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho y Economía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis Económico del Derecho Financiero y Bursátil</li> <li>2. Análisis económico de no mercado</li> <li>3. Análisis económico del Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios</li> <li>4. Análisis económico del Derecho de la Competencia y el Consumo</li> <li>5. Aplicaciones del análisis económico del Derecho</li> <li>6. Políticas públicas y desarrollo urbano</li> <li>7. Políticas públicas: Derecho de la Integración</li> <li>8. Políticas públicas: regulación, supervisión y control</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	OPERA. Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflicto, paz y seguridad</li> <li>2. Gestión pública: análisis de casos</li> <li>3. Gestión y políticas públicas</li> <li>4. Gobernanza</li> <li>5. Nación y territorio</li> <li>6. Procesos políticos y electorales</li> <li>7. Recursos minero energéticos</li> <li>8. Régimen político y gobernabilidad</li> </ol>

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	Centro Externadista de Estudios Fiscales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis crítico de las fuentes del Derecho Tributario.</li> <li>2. Análisis jurídico de las políticas fiscales, gasto público y de las fuentes financieras no tributarias.</li> <li>3. Estudio de los problemas en el Derecho Tributario, Aduanero y del Comercio Exterior; derivados de la globalización económica.</li> <li>4. Metodología de la investigación en Derecho Fiscal y Tributario.</li> </ol>
Universidad de Medellín	Grupo de Investigaciones Jurídicas Universidad de Medellín	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Democracia, poder y Derechos Humanos</li> <li>2. Derecho Ambiental</li> <li>3. Derecho Penal</li> <li>4. Derecho Privado</li> <li>5. Estructura y funcionamiento del Estado</li> <li>6. Teoría y Filosofía del Derecho</li> </ol>
Universidad de los Andes	Política contestataria, producción de sujetos políticos y construcción de ciudadanía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de ciudadanía</li> <li>2. Emociones y conflicto político</li> <li>3. Identidades y Estado</li> <li>4. Trayectorias de la política contestataria</li> </ol>
Universidad de los Andes	Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación</li> <li>2. Evaluación de programas y políticas públicas</li> <li>3. Gestión pública</li> <li>4. Instituciones globales, métodos cualitativos y geoetnografía</li> <li>5. Intervenciones sociales para el desarrollo social y la superación de la pobreza</li> <li>6. Liderazgo</li> <li>7. Mercado laboral y sistemas de protección social</li> <li>8. Organizaciones públicas</li> <li>9. Pobreza y desigualdad</li> <li>10. Primera infancia, niñez y adolescencia</li> <li>11. Salud pública</li> </ol>

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad de Antioquia	Gobierno y Asuntos Públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración pública</li> <li>2. Democracia y ciudadanía</li> <li>3. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza</li> <li>4. Planeación y desarrollo</li> <li>5. Políticas públicas</li> <li>6. Problemas políticos en perspectiva comparada</li> </ol>
Pontificia Universidad Javeriana	Política Social y Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad, pobreza y política social</li> <li>2. Estudios de población y Desarrollo</li> <li>3. Inter y transdisciplinariedad en la producción de conocimiento</li> <li>4. Participación social y desarrollo</li> <li>5. Políticas de la memoria y conflicto armado</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Justicia, Comunidad y Responsabilidad Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Observatorio sistema penal acusatorio</li> <li>2. Justicia, comunidad y responsabilidad social</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asuntos civiles y patrimonio público</li> <li>2. Asuntos territoriales, medio ambiente y gestión del riesgo</li> <li>3. Corrupción</li> <li>4. Derechos humanos y garantías constitucionales</li> <li>5. Desarrollo Económico y Social</li> </ol>

**Fuente:** construcción propia a través del aplicativo Gruplac. Plataforma Scienti de Colciencias

## Conclusiones

La generación y transmisión de conocimiento a partir de la línea y las sublíneas resultan en un ejercicio sumamente importante en los esfuerzos de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana por generar un vínculo entre el ciudadano y la institucionalidad, puesto que le proporciona herramientas al sujeto para actuar y

poner marcha procesos de control social de una manera efectiva, reflexiva y transformadora.

Todo este proceso lleva a que se evidencie la importancia de la investigación dentro de la institución pública que promueva la estructuración de proyectos de participación alrededor de la línea de investigación, puesto que se genera un precedente importante en el devenir de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana concientizando acerca del trabajo investigativo como un pilar del quehacer de la institución.

La investigación dentro de la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana supone la articulación de unas dinámicas en las cuales la línea de participación ciudadana interactúe y sirva de insumo para otras líneas de investigación convirtiéndose entonces en un referente para otras instituciones del sector público.

Finalmente, todo este proceso conlleva a enriquecer y a encaminar hacia resultados notables los objetivos del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) y en esa medida a proyectar y llevar a buen puerto la ejecución del Plan de Desarrollo 2016-2019 de la Contraloría General de Medellín.

## Referencias

Alcaide, J. y Marino, M. (2011). Comunicación experiencial y sensorial: algunos ejemplos de aplicación. *Harvard Deusto Business Review*, 62-79. Recuperado de: <http://micliente.net/material/uploads/2015/04/Whitepaper-Comuncaci%C3%B3n-sensorial.pdf>

Congreso de la República. (1993). *Ley 42 de Control Fiscal, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial 40 732 de enero 27 de 1993.

Congreso de la República. (1994). *Ley 134, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Diario Oficial 41 373.

Congreso de la República. (1998). *Ley 489, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la*

*Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 43 464 de diciembre 30 de 1998.

Congreso de la República. (2003). *Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.* Diario Oficial 45 376 de noviembre 19 de 2003.

Congreso de la República. (2011) *Ley 1474, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Diario Oficial 48 128 de julio 12.

Congreso de la República. (2014). *Ley 1712, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 49 084 de marzo 6.

Congreso de la República. (2015). *La ley Estatutaria 1757, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Diario Oficial 49 565 de julio 6.

Congreso de la República. (2015). *Ley 1755, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Diario Oficial 49 559 de junio 30.

Constitución Política de Colombia. (1991).

Escuela Superior de Administración Pública. (2003). *Participación en el Control Social a la Gestión Pública. Momento de sensibilización módulo 1.* Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

Londoño, J. (1997). Aproximación a la democracia participativa. En F. Londoño; L. Restrepo; M. García; M. Bonamusa y M. Uribe (comps.). *Sociedad Civil, control social y democracia participativa.* Bogotá: FESCOL.

Núñez, I. y Morales, E. (2009). Comunicar y educar para la democracia: reflexiones sobre el proceso venezolano. *Revista de Derecho*, (31), 105-127.

Sánchez, C.; López, C.; Peña, E. y Aldana, D. (2006). Control Fiscal, diagnóstico y perspectivas. *Estudio socio jurídico*, 8(2).

Tufte, T. (2008). El edu-entretenimiento: buscando estrategias comunicacionales contra la violencia y los conflictos. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 31(1), 157-181.

Valencia, B. y Ramírez, J. (2012). Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del municipio de Filadelfia

Caldas. Trabajo de final de carrera para optar por el título de Abogado. Universidad de Manizales.

Yturalde, E. (2017). *Aprendizaje experiencial: aprendizaje basado en el constructivismo aprender haciendo*. Recuperado de: [www.aprendizajeexperiencial.com](http://www.aprendizajeexperiencial.com)

## CAPÍTULO 5

# GESTIÓN ADMINISTRATIVA: ELEMENTO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN<sup>1</sup>

*Ana Cecilia Acevedo Vargas<sup>2</sup>*  
*Beatriz Elena Duque Echeverri<sup>3</sup>*  
*Eliana María Bustamante Duque<sup>4</sup>*  
*Elizabeth Posada Acevedo<sup>5</sup>*  
*Gabriel Jaime Puerta Cárdenas<sup>6</sup>*  
*Gloria Patricia Serrano Restrepo<sup>7</sup>*  
*Martín Alejandro Colorado Mesa<sup>8</sup>*  
*Ofelia Inés Taborda Zapata<sup>9</sup>*  
*Sebastián López Valencia<sup>10</sup>*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017 con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín.
  - 2 Estadística, Especialista en Gerencia de Información. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: aacevedo@cgm.gov.co
  - 3 Ingeniera Industrial, Especialista en Alta Gerencia con énfasis en Calidad. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: beatriz.duque@cgm.gov.co
  - 4 Psicóloga, Magíster en Neuropsicología, Máster en Sicobiología y Neurociencia Cognitiva. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: eliana.bustamante@cgm.gov.co
  - 5 Administradora, Especialista en Finanzas. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: eposada@cgm.gov.co
  - 6 Ingeniero Industrial, Especialista en Finanzas Públicas. Profesional Universitario de la Contraloría General de Medellín. E-mail: gpuerta@cgm.gov.co
  - 7 Ingeniero de Sistemas, Especialista en Gerencia. Profesional Especializado de la Contraloría General de Medellín. E-mail: gserrano@cgm.gov.co
  - 8 Ingeniero de Sistemas. Técnico Operativo de la Contraloría General de Medellín. E-mail: mcolorado@cgm.gov.co
  - 9 Administradora de empresas. Técnico Operativo de la Contraloría General de Medellín. E-mail: ofelia.taborda@cgm.gov.co
  - 10 Abogado. Magister en Dirección y Gestión Pública Para directivos Municipales de Iberoamérica, Especialista en Planificación y Gestión Territorial Urbana, Especialización en Alta Gerencia Pública, Especialista en Gobierno y Desarrollo Local, Especialista en Gestión Pública. Jefe Oficina Asesora de Planeación de la Contraloría General de Medellín. E-mail: sebastian.lopez@cgm.gov.co

## Resumen

Este capítulo define la gestión administrativa como línea de investigación en el Centro de Estudios, Investigación y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, en ella se enuncia, entre otras, la función administrativa que realiza la entidad en cumplimiento de la Constitución y la ley, además, se citan algunos conceptos relacionados con el tema de gestión administrativa como apoyo epistémico y teórico. Esta línea soporta su quehacer investigativo a través de tres sublíneas que configuran un trabajo sinérgico para el desarrollo de la misma. Una de estas sublíneas se denomina *Desarrollo organizacional*, la cual está encaminada a realizar estudios y análisis relacionados con la comunicación interna, la gestión del cambio y la ética pública, el bienestar social, la salud ocupacional y la seguridad en el trabajo para enfrentar los nuevos retos que impone el entorno, facilitar la relación armónica entre los funcionarios y equipos de trabajo, para consolidar una cultura ética y un clima laboral con alto niveles de desempeño.

La segunda sublínea se denomina *Gestión del conocimiento*. En esta sublínea, se plantean los proyectos que le permitirán a la Contraloría General de Medellín desarrollar de forma gradual las etapas o fases relacionadas con crear, compartir y transferir conocimiento, aprovechando para ello las experiencias, las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y el conocimiento tácito de los funcionarios para ponerlo a disposición de todos para el logro de los objetivos institucionales. Por último se plantea la sublínea de *Gestión de recursos*, enfocada en el talento humano, los recursos físicos, financieros y tecnológicos, que posibilite el desarrollo de investigaciones para el uso de estos recursos.

**Palabras clave:** desarrollo organizacional, gestión del conocimiento, gestión de recursos.

## ADMINISTRATIVE MANAGEMENT: DEVELOPMENT DRIVING ELEMENT IN MEDELLIN GENERAL COMPTROLLERSHIP

### Abstract

This chapter defines the administrative management as a research line in the Studies and Analysis Research Center (CIEA) of Medellin General Comptrollership, in this, it is outlined, among others, the administrative function that the institution performs in accomplishment of the Constitution and law, besides, some concepts related with the administrative management issue as an epistemic and theoretical support are quoted. This line supports its research tasks through three sublines

denominated Organizational Development, which are on the right track to perform studies and analysis related to internal communication, change management, public ethic, social wellbeing, occupational health, and work safety to face new challenges imposed by the environment, to facilitate the harmonic relation between officers and work teams, to consolidate an ethical culture and a work climate with the highest performance levels.

The second subline is called Knowledge Management. This subline sets out projects that allow Medellin General Comptrollership to gradually develop stages or phases related to create, share, and transfer knowledge, taking advantage of learned experiences, the best practices, and officer's tacit knowledge to make it available to all for the achievement of institutional objectives. Finally, the Resource Management subline focused on the human talent, physical, technological, and financial resources is posed, to make the development of research possible for using these resources.

**Key words:** organizational development, knowledge management, resource management.

## **GESTÃO ADMINISTRATIVA: ELEMENTO DINAMIZADOR DO DESENVOLVIMENTO NA CONTROLADORIA GERAL DE MEDELLÍN**

### **Resumo**

Este capítulo define a gestão administrativa como linha de investigação no Centro de Investigação Estudos e Análise (CIEA) da Controladoria Geral de Medellín, nela se anuncia, entre outras, a função administrativa que realiza a entidade em cumprimento da Constituição e a lei, ademais, se citam alguns conceitos relacionados com o assunto de gestão administrativa como apoio epistémico e teórico. Esta linha suporta seu trabalho investigativo através de três sublinhas que configuram um trabalho sinérgico para o desenvolvimento da mesma. Uma destas sublinhas se denomina Desenvolvimento organizacional, a qual está encaminhada a realizar estudos e análise relacionados com a comunicação interna, a gestão da mudança e a ética pública, o bem estar social, a saúde ocupacional e a segurança no trabalho para enfrentar os novos desafios que impõe o entorno, facilitar a relação harmônica entre os funcionários e equipes de trabalho, para consolidar uma cultura ética e um clima laboral com alto níveis de desempenho.

A segunda sublinha se denomina Gestão do conhecimento. Nesta sublinha se planteiam os projetos que lhe permitirão à Controladoria Geral de Medellín desenvolver de forma gradual as etapas ou fases relacionadas com criar, compartilhar e transferir conhecimento, aproveitando para

isto as experiências, as lições aprendidas, as melhores práticas e o conhecimento tácito dos funcionários para colocar a disposição de todos para a conquista dos objetivos institucionais. Por último se plantea a sublinha de Gestão de recursos, enfocada no talento humano, os recursos físicos, financeiros e tecnológicos, que possibilite o desenvolvimento de investigações para o uso de estes recursos.

**Palavras chave:** desenvolvimento organizacional, gestão do conhecimento, gestão de recursos.

## Introducción

La gestión administrativa es determinante en todas las empresas privadas y públicas. Las primeras persiguen maximizar las utilidades, las segundas, cumplir con los fines esenciales del Estado desde su función constitucional y legal. Ambas requieren de las herramientas gerenciales que les permitan la consecución y optimización de los recursos para la generación de bienes y servicios, con el fin de lograr los objetivos propuestos en términos de resultados concretos.

La gestión administrativa, debido a la importancia que tiene en las empresas y dada la pertinencia de la misma como objeto de estudio e investigación se presenta como línea a desarrollar en Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, de modo que sirva como elemento orientador de los diferentes procesos administrativos e investigativos de la entidad.

En la medida que se puedan potenciar iniciativas investigativas en materia de gestión administrativa, la Contraloría General de Medellín podrá convertirse en una entidad generadora de conocimiento y podrá, además, transformar de manera positiva sus procesos internos y convertirse en un referente y entidad digna de seguir en la medida que pueda implementar estrategias innovadoras en materia de gestión surgidas de la investigación, desarrollo e innovación, que ha puesto en marcha.

## **Fundamentos epistémicos y teóricos**

La Contraloría General de Medellín es un organismo de control encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas y de sus particulares que administren recursos públicos, de carácter técnico, dotada de autonomía administrativa, contractual y presupuestal. No tiene funciones administrativas diferentes a las que se desprenden del manejo de su propia organización (Concejo Municipal de Medellín, 2012).

Para cumplir este precepto, la entidad tiene adoptado el enfoque por proceso y el ciclo planear, hacer, verificar y ajustar (PHVA), como herramientas que facilitan de forma organizada el mejoramiento continuo para el éxito sostenido, la satisfacción de las necesidades de los clientes y partes interesadas, con una gestión eficiente y eficaz. El enfoque por procesos implica la definición y gestión sistemática de los procesos y sus interacciones, con el fin de alcanzar los resultados previstos de acuerdo con la política de gestión y la dirección estratégica de la organización. (ISO 9001, 2015). En tal sentido, la gestión administrativa, elemento dinamizador del desarrollo en la Contraloría General de Medellín, busca fortalecerse con la investigación, el desarrollo organizacional, la gestión del conocimiento y la gestión de recursos a través de los temas relacionados con estos aspectos.

La gestión administrativa es el conjunto de los aspectos básicos de la administración y la gerencia de las organizaciones, los cuales deben ser entendidos como sistemas integrales complejos dotados de diferentes recursos físicos (instalaciones, maquinaria y equipo), recursos financieros y talento humano (este último recurso debe ser considerado el potencial más importante y estratégico con que puede contar cualquier organización); con estructuras organizacionales básicas (marketing, finanzas, producción y operaciones, desarrollo humano, entre otros) y que, además, requieren ser administradas mediante el proceso de planeación, organización, dirección y control.

Asimismo, esas organizaciones están en permanente interacción con su entorno ante el cual deben responder de forma eficaz a los requerimientos generales (condiciones económicas, sociales, culturales, políticas, tecnológicas, medio ambientales), del entorno específico (clientes, competencia, proveedores) y del entorno interno (disponibilidad de nuevos recursos y capacidades propios de la organización o compañía) (Bernal y Sierra, 2008, p. 27).

Por lo anterior, la Contraloría General de Medellín, en su modelo de gestión busca desarrollar temas de investigación en las sublíneas relacionados con el desarrollo organizacional, en lo concerniente a las relaciones humanas en el trabajo y el empoderamiento de los funcionarios de la entidad; gestión del conocimiento, con el propósito de compartir la información, las experiencias y los conocimientos individuales y colectivos y la gestión de recursos, enfocados en el talento humano, los recursos físicos, financieros (presupuestales) y tecnológicos.

### **Sublínea 1: Desarrollo organizacional**

#### **Descripción de la sublínea**

El desarrollo es un esfuerzo organizado y bien dirigido desde la alta gerencia, la cual es parte fundamental para conseguir el involucramiento de los subordinados con el fin de lograr el avance organizacional y así conseguir eficacia y eficiencia integral (Pinto, 2012).

El liderazgo de la alta dirección en la toma oportuna de las decisiones se convierte en un factor determinante de direccionamiento a seguir por todos los funcionarios de la Contraloría General de Medellín, lo que fortalece el desarrollo organizacional para el logro de los objetivos a través de los diferentes proyectos que se llevan a cabo en la entidad.

Proyectos como la comunicación pública permiten que la información llegue a las partes interesadas (internas y externas) a través de los medios idóneos de forma clara y precisa. Por su parte, la gestión del cambio permite preparar a los funcionarios, y con ello a la entidad, para enfrentar los retos que le impone el entorno, adicionalmente, gestionar proyectos que faciliten la armonización

de las relaciones entre los funcionarios, el respeto por la diferencia y la consolidación de una cultura fundada en la ética.

Así mismo, proyectos orientados al bienestar social, a la salud y a la seguridad en el trabajo constituyen factores claves para el desarrollo organizacional eficaz y por tanto, los esfuerzos orientados a su fortalecimiento a través de acciones de mejoramiento en las condiciones de salud y laborales, el desarrollo integral de los funcionarios, el reconocimiento de su labor y la participación de su grupo familiar en los beneficios y actividades, inciden en la motivación de las personas y fortalecen el sentido de pertenencia lo que da como resultado equipos de trabajo satisfechos y comprometidos con el logro de los objetivos de la organización y que son determinantes para el logro de un clima laboral con altos niveles de aceptación.

### **Justificación de la sublínea**

El talento humano, como elemento clave dentro del desarrollo organizacional de una empresa, y en ese sentido un factor determinante en su organización puede condicionar el éxito de la misma. Por tal razón es importante que las relaciones entre las personas y los equipos de trabajo que estas conforman, puedan contribuir de una manera eficiente y armónica a resolver los problemas y conflictos de forma oportuna cuando se presenten. Por otra parte, las consecuencias generadas por la falta de ejecución de actividades de promoción y prevención de la salud y el bienestar social, se traducen en la disminución de la productividad de la empresa y, como tal, en un deterioro de la calidad de vida de los funcionarios.

### **Objetivos de la sublínea**

- Proveer a través de la investigación las condiciones de salud y de trabajo que favorezcan el desarrollo integral del servidor público en los roles personal y familiar para que se constituyan en factores motivacionales que posibiliten la identificación del funcionario con los propósitos de la entidad.
- Realizar diagnósticos e identificar falencias en los programas de Bienestar Social y Seguridad y Salud en el Trabajo, para

proponer estrategias de solución eficientes, que permitan alcanzar la satisfacción y el bienestar de los funcionarios de la Contraloría General de Medellín.

- Difundir las estrategias implementadas que hayan sido exitosas, para ser replicadas o adoptadas por otras entidades.
- Generar procesos de cambio organizacional planificado para que los funcionarios y equipos de trabajo y la entidad logren un éxito sostenido.

### **Alcance de la sublínea**

Se pretende generar procesos y estrategias que permitan favorecer el desarrollo integral del funcionario, el mejoramiento de sus condiciones de salud y de trabajo, de su calidad de vida y el de su familia, la comunicación, conflicto entre grupos, liderazgo, cambio organizacional, eficiencia organizacional, cultura y clima organizacional.

### **Resultados esperados de la sublínea**

La implementación de prácticas exitosas que fortalezcan y aumenten los niveles de bienestar de los funcionarios y su grupo familiar, y mejoren las condiciones de salud y trabajo en la Contraloría General de Medellín y que puedan ser aplicadas en otras organizaciones. Así mismo, crear una cultura organizacional consolidada como estándar óptimo que garantice el éxito sostenido.

### **Sublínea 2: Gestión del conocimiento**

#### **Descripción de la sublínea**

La gestión del conocimiento es una nueva cultura empresarial, una manera de gestionar las organizaciones que sitúa los recursos humanos como el principal activo y sustenta su poder de competitividad en la capacidad de compartir la información y las experiencias y los conocimientos individuales y colectivos (Rodríguez, 1999).

En el manual *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*, sus autores Peluffo y Catalán, en relación con la dimensión tácita del conocimiento plantean que Polanyi fue uno de los primeros científicos en conceptualizar esta dimensión y

frente al interrogante ¿Por qué se debe gestionar el conocimiento en una organización?, indican que:

Se define como aquel conocimiento que se encuentra en las personas, que es difícil de articular y codificar de alguna forma que pueda ser comprensible para otros, y que surge de los cambios que estas personas realizan a la forma de hacer las cosas, de su experiencia, cuya incidencia se evidencia en el desempeño y en la capacidad de dar respuestas eficientes ante nuevos problemas o desafíos. Más tarde se amplió a la organización, y al conocimiento que se va creando en los procesos específicos de la misma (*Work Process Knowledge*). Este tipo de conocimiento es una de las bases de los bienes intangibles y es la principal fuente de recursos de los sistemas de innovación, por lo tanto, a mayor conocimiento tácito, mayor valor o competitividad tendrá una organización (2002, p. 16).

Así mismo, estos mismos autores plantean que:

El motivo que originó la aparición de la Gestión del Conocimiento fue la incapacidad de las prácticas gerenciales tradicionales para administrar eficientemente el conocimiento tácito y su transformación a explícito. Si este no se gestiona de alguna forma, ya sea almacenándolo, o haciéndolo circular, o gestionando las competencias de quienes participan en esa realidad, se corre el riesgo de perder el principal factor diferenciador que promueve la sinergia en la innovación o en el cambio (Peluffo y Catalán, 2002, p.16).

En este sentido la gestión del conocimiento es el activo más importante de las organizaciones y, si encontramos la manera de gestionarlo, podríamos obtener grandes avances. No en vano es reconocida la frase que dicta que “la información es poder”.

Dentro de la gestión del conocimiento se incluyen habitualmente distintas aplicaciones y tecnologías: el *data warehousing*, la minería de datos, la recuperación de información, la clasificación de documentos, las herramientas de trabajo en grupo, etc. El propósito de este conjunto de disciplinas es recoger, almacenar, seleccionar y diseminar adecuadamente el “saber” distribuido entre los individuos y los procesos, capital intangible de una organización para mejorar su eficiencia. Pero, por otro lado, está la organización y cómo esta se permeabiliza para asimilar y difundir ese conocimiento (Fosalba y Tinoco, 2001).

Las organizaciones de todo el mundo, sea cual sea su mercado, se encuentra en un momento clave donde requieren contar con un modelo de gestión del conocimiento. La gestión del conocimiento y la información son conceptos que se hacen cada vez más importantes dentro de las compañías y las teorías gerenciales van determinando una tendencia hacia la gestión del conocimiento, convirtiéndola en un modelo esencial en la organización, ya que permanentemente, a través del conocimiento, se aumenta su valor económico, educativo, cultural y social; a su vez, el modelo de gestión del conocimiento proporciona calidad, oportunidad, mejoramiento en los procesos y perdurabilidad en el mercado a través del tiempo (Hernández, 2010, p. 18).

La norma ISO 9001:2015 plantea como requisito en el que hacer de las organizaciones “determinar los conocimientos que necesita para operar sus procesos y hacer que sus productos y servicios cumplan con los requisitos; mantener este conocimiento y hacer que esté disponible cuando sea necesario; y que tenga en cuenta su conocimiento actual al hacer cambios y determinar cómo va a adquirir conocimientos adicionales o actualizados”.

### **Justificación de la sublínea**

La Contraloría General de Medellín, en cumplimiento de su misión, desde el año 1996 aproximadamente, inicia su proceso de identificación y documentación de los procesos claves en la organización, lo que le ha permitido certificarse en normas como la ISO 9001 y tener reconocimientos a nivel nacional y latinoamericano, evidenciando cómo a través del tiempo, el trabajo realizado por los funcionarios de la entidad le han permitido lograr su reconocimiento.

A partir de estos años, la Contraloría General de Medellín ha venido avanzando en la consolidación de sus procesos y como parte fundamental de la implementación de la gestión del conocimiento, la Entidad -en su Plan Estratégico Institucional 2016-2019, ¡Con tu participación, Medellín crece!-, a fin de fortalecer el uso y apropiación de experiencias, lecciones aprendidas, mejores prácticas y aprendizajes de colaboración que apoyan el logro de los

objetivos planteados en el proceso de gestión del talento humano y del conocimiento, definió como una de sus estrategias el diseño de un sistema de gestión del conocimiento en la Entidad.

Asimismo, la entidad desde el Centro de Investigación, Estudio y Análisis (CIEA), tiene proyectado definir los lineamientos y facilitar herramientas, para la adaptación a un modelo de gestión del conocimiento, con el fin de cerrar las brechas y contribuir a que los objetivos estratégicos, misión, visión definidos por la Contraloría General de Medellín se cumplan, y apoye el mejoramiento de los procesos de la entidad.

Además, pretende hacer de la gestión del conocimiento un procedimiento adicional o complementario al proceso de gestión del talento humano a fin de lograr documentar las buenas prácticas e innovación de los servidores públicos, poner a disposición el aprendizaje que se puede disponer de ellos para beneficio de la entidad, reconociendo habilidades, motivaciones y experiencias para dejarlas plasmadas como buenas prácticas de forma que sean de uso para todos los funcionarios de la Contraloría General de Medellín.

### **Objetivos de la sublínea**

- Transformar el conocimiento tácito de los funcionarios, en conocimiento explícito, en beneficio de todos.
- Aprovechar al máximo el conocimiento y hacerlo productivo en la entidad.
- Renovar el conocimiento de los funcionarios y de entidad a través de generación de competencias a los funcionarios.
- Generar procesos de innovación para contribuir el éxito sostenido de la entidad
- Establecer una metodología para realizar la gestión del conocimiento en la Contraloría General de Medellín.

### **Alcance de la sublínea**

Identificar las necesidades de conocimiento e innovación, las capacidades de los funcionarios y generar competencias a los

funcionarios de Contraloría General de Medellín a través de los programas de capacitación.

### **Resultados esperados de la sublínea**

- Conocimiento explícito disponible para todos los funcionarios de la Contraloría General de Medellín.
- Aplicación de los conocimientos en los procesos de la entidad.
- Funcionarios de la Contraloría General de Medellín con nuevos conocimientos.
- Lograr el éxito sostenido a través del mejoramiento basado en la innovación (mejora de alto impacto).

### **Sublínea 3: gestión de recursos**

#### **Descripción de la sublínea**

Administrar es la ciencia, técnica o arte que, por medio de los recursos humanos, materiales, y técnicos pretende el logro óptimo de los objetivos mediante el menor esfuerzo para lograr una mayor utilidad.

Dentro de la definición anterior, se destacan los medios por los cuales el concepto de Administración es una ciencia. En el recurso humano se persigue la satisfacción de objetivos organizacionales a través de un “esfuerzo humano combinado”. La importancia en el esfuerzo combinado, jefe-subalterno es determinante para el logro de las metas.

Los recursos materiales también son importantes para lograr los objetivos de la empresa, la capacidad instalada e insumos para la producción son esenciales para satisfacer las necesidades (bienes), que la sociedad demanda, obteniendo mayores utilidades para la empresa. El recurso técnico es un factor clave para el desarrollo organizacional, persigue la tecnificación en el desarrollo de las actividades dentro de la empresa, la capacitación al personal, seminarios, talleres entre otros; hacen que las empresas tengan una eficiente administración de los recursos (Stoner, s.f).

De acuerdo con lo anterior, los recursos son los elementos, capacidades y factores tangibles e intangibles que deben ser gestionados (PHVA) en las organizaciones durante la ejecución de los diferentes procesos para alcanzar los objetivos trazados. La Contraloría General de Medellín como entidad del orden público que ejerce control sobre el uso de los recursos, debe gestionar los propios de manera austera y optimizarlos para lograr de forma eficiente y eficaz los objetivos propuestos.

### **Justificación de la sublínea**

Para alcanzar los objetivos institucionales se deben gestionar los recursos disponibles y propender porque se realicen las actividades eficientemente. El investigador sobre gestión de recursos en el ente de control fiscal permitirá proponer aquellas mejores prácticas que favorezcan y promuevan proyectos alternativos de manejo y uso eficiente de los recursos.

### **Objetivo de la sublínea**

Definir métodos, herramientas o técnicas, para la optimización del uso de los recursos.

### **Alcance de la sublínea**

La gestión de recursos se hace extensiva a la administración del talento humano, los recursos físicos, financieros y tecnológicos. Dentro de los primeros se destacan, entre otros, la satisfacción de las necesidades de personal en cantidad y competencias y distribución. En los segundos, la asignación del presupuesto en la satisfacción de las necesidades prioritarias de bienes y servicios de la entidad.

### **Resultados esperados de la sublínea**

- Disponer de herramientas o técnicas que permitan optimizar los recursos de forma eficiente.
- Identificar los recursos necesarios para una eficiente gestión administrativa y operativa de la Contraloría General de Medellín.
- Instaurar los elementos, capacidades y factores tangibles e intangibles necesarios para el logro de los objetivos.

Como apoyo al desarrollo de la gestión administrativa y las sublíneas de investigación es necesario resaltar la importancia de identificar en el ámbito nacional e internacional, los diferentes grupos de investigación relacionados con estos temas y considerar la posibilidad de interactuar con ellos, desde la Contraloría General de Medellín, para compartir información, experiencias y lecciones aprendidas, a través de diferentes medios como foros, congresos, reuniones temáticas entre otros. Por lo anterior, se presenta el resultado obtenido de la revisión realizada de los grupos de investigación existentes relacionados con el tema, los cuales se listan a continuación, en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1.** Grupos de investigación relacionados con la investigación en gestión administrativa

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho Administrativo	1. Contratación estatal
		2. Fundamentos y bases constitucionales del Derecho Administrativo
		3. Ordenamiento del territorio y gobierno municipal
		4. Procedimientos y justicia administrativa
		5. Responsabilidad extracontractual
		6. Servicios público y Derecho de las Telecomunicaciones
Universidad Externado de Colombia	Grupo de Investigación en Derecho y Economía	1. Análisis económico del Derecho Financiero y Bursátil
		2. Análisis económico de no mercado
		3. Análisis económico del Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios
		4. Análisis económico del Derecho de la Competencia y el Consumo
		5. Aplicaciones del análisis económico del Derecho
		6. Políticas públicas y desarrollo urbano
		7. Políticas públicas: Derecho de la Integración
		8. Políticas públicas: regulación, supervisión y control

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad Externado de Colombia	OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflicto, paz y seguridad</li> <li>2. Gestión pública: análisis de casos</li> <li>3. Gestión y políticas públicas</li> <li>4. Gobernanza</li> <li>5. Nación y territorio</li> <li>6. Procesos políticos y electorales</li> <li>7. Recursos minero energéticos</li> <li>8. Régimen político y gobernabilidad</li> </ol>
Universidad Externado de Colombia	Centro Externadista de Estudios Fiscales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis crítico de las fuentes del Derecho Tributario.</li> <li>2. Análisis jurídico de las políticas fiscales, gasto público y de las fuentes financieras no tributarias.</li> <li>3. Estudio de los problemas en el Derecho Tributario, Aduanero y del Comercio Exterior, derivados de la globalización económica.</li> <li>4. Metodología de la investigación en Derecho Fiscal y Tributario.</li> </ol>
Universidad de Medellín	Grupo de Investigaciones Jurídicas Universidad de Medellín	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Democracia, poder y Derechos Humanos</li> <li>2. Derecho Ambiental</li> <li>3. Derecho Penal</li> <li>4. Derecho Privado</li> <li>5. Estructura y funcionamiento del Estado</li> <li>6. Teoría y Filosofía del Derecho</li> </ol>
Universidad de Medellín	Grupo de Investigaciones Contables y Gestión Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión de información</li> <li>2. Tributación</li> </ol>
Universidad Militar Nueva Granada	Grupo de Derecho Público	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derecho Constitucional</li> <li>2. Derecho, Historia y Filosofía</li> <li>3. Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario</li> <li>4. Derecho Militar</li> <li>5. Derecho Penal</li> <li>6. Derecho y Estado</li> <li>7. Derecho, Educación y Sociedad</li> </ol>

<b>Grupo de investigación</b>	<b>Institución</b>	<b>Línea de investigación</b>
Universidad de los Andes	Política contestataria, producción de sujetos políticos y construcción de ciudadanía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de ciudadanía</li> <li>2. Emociones y conflicto político</li> <li>3. Identidades y Estado</li> <li>4. Trayectorias de la política contestataria</li> </ol>
Universidad de los Andes	Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación</li> <li>2. Evaluación de programas y políticas públicas</li> <li>3. Gestión pública</li> <li>4. Instituciones globales, métodos cualitativos y geoetnografía</li> <li>5. Intervenciones sociales para el desarrollo social y la superación de la pobreza</li> <li>6. Liderazgo</li> <li>7. Mercado laboral y sistemas de protección social</li> <li>8. Organizaciones públicas</li> <li>9. Pobreza y desigualdad</li> <li>10. Primera infancia, niñez y adolescencia</li> <li>11. Salud pública</li> </ol>
Universidad de Antioquia	Gobierno y Asuntos Públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración pública</li> <li>2. Democracia y ciudadanía</li> <li>3. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza</li> <li>4. Planeación y desarrollo</li> <li>5. Políticas públicas</li> <li>6. Problemas políticos en perspectiva comparada</li> </ol>
Pontificia Universidad Javeriana	Derecho Económico PUJB	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis económico del Derecho y de las Instituciones</li> <li>2. Derecho de la competencia</li> <li>3. Derecho Económico</li> <li>4. Derecho social</li> </ol>
Pontificia Universidad Javeriana	Política Social y Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad, pobreza y política social</li> <li>2. Estudios de población y desarrollo</li> <li>3. Inter y transdisciplinariedad en la producción de conocimiento</li> <li>4. Participación social y desarrollo</li> <li>5. Políticas de la memoria y conflicto armado</li> </ol>

Grupo de investigación	Institución	Línea de investigación
Pontificia Universidad Javeriana	Estudios de Derecho Público	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución, Justicia</li> <li>2. Derecho Internacional Público</li> <li>3. Estado, globalización y derecho administrativo</li> <li>4. Federalismo, regionalismo y estudios locales</li> <li>5. La discriminación en el ámbito laboral.</li> <li>6. Salud Pública</li> <li>7. Sistema penal y victimología</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Justicia, Comunidad y Responsabilidad Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Observatorio sistema penal acusatorio</li> <li>2. Justicia, comunidad y responsabilidad social</li> </ol>
Instituto de Estudios del Ministerio Público	Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asuntos civiles y patrimonio público</li> <li>2. Asuntos territoriales, medio ambiente y gestión del riesgo</li> <li>3. Corrupción</li> <li>4. Derechos humanos y garantías constitucionales</li> <li>5. Desarrollo Económico y Social</li> </ol>
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Grupo de Investigación de Derecho Tributario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración tributaria</li> <li>2. Aspectos especiales de la tributación</li> <li>3. Contabilidad y tributación</li> <li>4. Derecho Aduanero y Comercio Exterior</li> <li>5. Derecho Tributario Internacional</li> <li>6. Derecho Tributario. Parte Especial</li> <li>7. Derecho Tributario. Parte General</li> <li>8. Fenómenos jurídicos tributarios</li> <li>9. Hacienda Pública y Derecho Tributario</li> <li>10. Justicia tributaria</li> <li>11.- Medio ambiente y Derecho Tributario</li> <li>12. Mercados financieros, cambiarios y de capitales y tributación</li> <li>13. Procedimiento tributario y sanciones</li> </ol>

**Fuente:** construcción propia a través del aplicativo Gruplac. Plataforma Scienti de Colciencias

## Conclusiones

En el campo de la gestión administrativa, existen infinidad de conceptos teóricos que justifican su aplicación en las empresas de forma planificada, a través de la combinación de sinergias, capacidades y recursos para lograr los objetivos institucionales.

Con la definición de la Gestión Administrativa como línea de investigación en la Contraloría General de Medellín, y las tres sublíneas como ejes asociados, se facilitará un abanico amplio de temas a desarrollar en el campo de la investigación, con lo cual se pueden generar propuestas para mejorar la gestión administrativa eficiente y eficaz al interior de la entidad y compartir ese conocimiento con los partes interesadas en el ámbito externo.

Con este propósito, deben enfocarse los esfuerzos desde la alta dirección para que los equipos de trabajo se motiven e involucren en el proceso investigativo y contribuir al logro de los objetivos institucionales.

Es innegable, que con la definición de la gestión administrativa como línea de investigación, la Contraloría General de Medellín podrá, aportar a la solución de problemas y al mejoramiento de los aspectos administrativos relacionados, a través del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA).

Se generará una fuente de conocimiento importante, esta impactará positivamente las competencias de los funcionarios de la entidad mediante la aplicación de estrategias que faciliten la transferencia y apropiación de este conocimiento.

Adicionalmente, se posibilitará la realización de investigaciones articuladas en entre las diferentes líneas definidas en la entidad y se dispondrá de información para compartir de forma colaborativa con otros grupos de interés y partes interesada, e intervenir en otros espacios como foros, congresos con ponencias relacionadas, con lo cual, se fortalecerá la imagen institucional y con ello el Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la entidad.

## Referencias bibliográficas

Bernal, C. y Sierra, H. (2008). *Proceso administrativo para las organizaciones del siglo XXI*. México: Pearson Educación.

Concejo Municipal de Medellín. (2012). Acuerdo 66 por el cual se integran los acuerdos municipales números 66 de 2005, 47 de 2006, 34 de 2008, 42 de 2010, 07 de 2011 y 10 de 2012 referentes a la planta de cargos de la contraloría general de Medellín, su estructura organizacional y manual de funciones, el cual se ajusta para disponer de una planta global. *Gaceta Oficial Municipio de Medellín*, Medellín diciembre 20 de 2012.

Equipo de Trabajo Contraloría General Medellín. (1998-2000). Evaluación de la Gestión Ambiental, Revisión de la Cuenta, aplicación de los Sistemas de Control Fiscal de Gestión y de Resultados, Instructivo metodológico para la evaluación del control fiscal interno en el Municipio de Medellín y sus Entidades Descentralizadas.

Fosalba, A. y Gamero, M. (2017). *La gestión del conocimiento o la gestión de los activos intangibles*. 2012-2017. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4490993&info=resumen>

Hernández, M. (2010). *Justificación*. En: Propuesta del modelo de gestión del conocimiento para la gerencia de gestión documental y centro de servicios compartidos del grupo Bancolombia Medellín (18). Medellín: Universidad de Antioquia.

Instituto Colombiano de Normas Técnicas Y Certificación ICONTEC. (2015). *Enfoque por procesos. Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001(iii)*. Bogotá: ICONTEC.

Peluffo, M. y Catalán, E. (2002). *La gestión estratégica del conocimiento*. En: Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público (16). Santiago de Chile: Cepal, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Pinto, M. (2012). *Desarrollo Organizacional*. Estado de México: Red Tercer Milenio S.C.

Rodríguez, (1999). La gestión del conocimiento: una gran oportunidad. *Revista el profesional de la información*.

Escuela Europea de Excelencia. (2016). Cómo gestionar el conocimiento de la organización de acuerdo con la norma ISO 9001:2015. Recuperado de: <http://www.nueva-iso-9001-2015.com/2016/09/gestion-conocimiento-iso-9001-2015/>

Stoner, R.; Freeman y Gilbert Jr. (1996). *Administración*. Juárez, Estado de México: Prentice Hall.



## CAPÍTULO 6

### LA INVESTIGACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA MIRADA DESDE LA ACADEMIA<sup>1</sup>

*Jovany Arley Sepúlveda Aguirre<sup>2</sup>, Luis Fernando Garcés Giraldo<sup>3</sup>  
Camilo Andrés Echeverri Gutiérrez<sup>4</sup>, Dany Esteban Gallego Quiceno<sup>5</sup>  
Gustavo Andrés Araque González<sup>6</sup>, Astelio de Jesús Silvera Sarmiento<sup>7</sup>  
Ricardo Simancas Trujillo<sup>8</sup>, Jorge Eliécer Villarreal Fernández<sup>9</sup>  
Jovanny Boss Agudelo<sup>10</sup>*

- 
- 1 Capítulo de libro resultado de la investigación para la fundamentación de las líneas de investigación del Centro de Investigación, Estudios y Análisis (CIEA) de la Contraloría General de Medellín, realizado entre enero y junio de 2017, con el acompañamiento de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín.
  - 2 Magíster en Gestión de la Innovación, Cooperación y Desarrollo Regional. Vicerrector de Investigación de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. E-mail: vicerrectorinvmmed@coruniamericana.edu.co
  - 3 Doctor en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, Investigador Senior, Clasificado por Colciencias, Docente Investigador Asociado al Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Estado Social de Derecho (COL0088246) de la Corporación Universitaria Americana. E-mail: lgarcés@americana.edu.co
  - 4 Magíster en Administración Empresarial, Especialista en Gestión Tributaria. Vicerrector General de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. E-mail: cecheverri@coruniamericana.edu.co
  - 5 Licenciado en Matemáticas y Física, máster en Investigación en Ciencias Experimentales y Matemáticas, magíster en Educación y doctorando en Ciencias de la Educación, profesor de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia. Vicerrector Académico de la Corporación Universitaria Americana. Sede Medellín. E-mail: dgallego@coruniamericana.edu.co
  - 6 Magíster en Ingeniería de Producción, Especialista en Ingeniería Industrial, Especialización en Ingeniería Industrial. Docente Investigador Asociado al Grupo de Investigación AGLAIA (COL0081361) de la Corporación Universitaria Americana - sede Medellín. E-mail: garaque@americana.edu.co
  - 7 Doctor en Ciencias de la Educación, Universidad Simón Bolívar Magíster en Educación Universidad del Atlántico-SUE Caribe. Vicerrector Nacional de Investigaciones de la Corporación Universitaria Americana. Investigador Asociado. Docente de la Maestría en Educación y Especialización en Pedagogía de las Ciencias Universidad Simón Bolívar.
  - 8 Publicista, Licenciado en Educación, Especialista y Magíster en Gerencia de Mercadeo. Docente investigador, líder del grupo de Investigación GISELA de la Corporación Universitaria Americana. ORCID: 0000-0002-3937-8356
  - 9 Maestrando en Psicología. Docente Investigador Asociado al Grupo de Investigación Transformaciones Educativas y Sociales – TES (COL0151223), de la Corporación Universitaria Americana. E-mail: jvillarreal@coruniamericana.edu.co
  - 10 Abogado, Maestrando en Derecho Procesal. Docente de la Corporación Universitaria Americana en los cursos de Procesal Civil General y Especial, Docente Investigador Asociado al Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Estado Social de Derecho (COL0088246) de la Corporación Universitaria Americana. E-mail: jboss@coruniamericana.edu.co

**Resumen**

El sector público ha venido, desde finales de la década de los noventa, en un proceso paulatino de apostarle fuertemente a la investigación, al desarrollo y a la innovación desde distintos frentes. Cada vez se hace más consciente de la importancia de generar estrategias que impulsen los anteriores procesos con iniciativas que se irradian en todos los sectores de la sociedad y del país. Este texto presenta un panorama general y un análisis de cómo se encuentra el país en materia de investigación en el sector público, y cuál ha sido su papel para el desarrollo de políticas públicas con los hallazgos desde la investigación, además, de visibilizar las posibilidades y procesos que se vienen dando en materia de generación de conocimiento desde la gestión de lo público y los procesos de apropiación social que se tienen que dar. Finalmente, se establece el estado de la innovación dentro de la administración pública y las inversiones que el Estado viene haciendo en materia de I+D+i en el sector público.

**Palabras clave:** sector público, investigación en el sector público, políticas públicas, innovación en el sector público, generación de conocimiento, desarrollo.

**THE RESEARCH IN THE PUBLIC SECTOR: AN LOOK FROM THE ACADEMY****Abstract**

Since the end of the 90's, the public sector has been developing a gradual process strengthening research, development, and innovation from different aspects. It is becoming more aware of the importance for generating strategies, which drive previous processes with initiatives covering all sectors of the society and the country as well. This text shows general information and analysis of what is the situation of research in the public sector in the country, and which has been its role for developing public policies with findings from research; besides, to visualize possibilities and processes that have been happening related to generation of knowledge from public management and social appropriation processes that will surely occur. Finally, the status of innovation inside the public administration and state investment on I+D+i issues in the public sector are established.

**Key words:** public sector, public sector research, public policies, innovation in public sector, knowledge generation, development.

## A INVESTIGAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO DESDE A ACADEMIA

### Resumo

O setor público vem, desde finais da década dos anos noventa, num processo paulatino de apostar fortemente à investigação, ao desenvolvimento e à inovação desde diferentes frentes. Cada vez se faz mais consciente da importância de gerar estratégias que impulsionem os anteriores processos com iniciativas que se irradiem em todos os sectores da sociedade e do país. Este texto apresenta um panorama geral e uma análise de como se encontra o país em matéria de investigação no setor público, e qual há sido seu papel para o desenvolvimento de políticas públicas com as descobertas desde a investigação, ademais, de visibilizar as possibilidades e processos que se vem dando em matéria de geração de conhecimento desde a gestão do público e os processos de apropriação social que se tem que dar. Finalmente, se estabelece o estado da inovação dentro da administração pública e os investimentos que o Estado vem fazendo em matéria de I+D+i no setor público.

**Palavras chave:** setor público, investigação no setor público, políticas públicas, inovação no setor público, geração de conhecimento, desenvolvimento.

## La investigación y las políticas públicas

La expresión *política pública* goza de alto prestigio en el lenguaje ya que, en el ámbito de lo público, se nombra algo significativo. La dificultad se encuentra en su coherencia y objetividad. Jorge Iván Cuervo (2007) la define como un flujo de acción y determinantes para revisar la importancia que tiene el concepto. La profesora Cano (2010) la define como “flujo de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas a fin de resolver, de manera puntual, un problema definido como público”.

La definición de la profesora Cano mantiene el movimiento del concepto al tomarlo como un flujo, lo mismo la coherencia, pero se diferencian en la determinación de su focalización o de resolución de un problema, en este caso, que pertenece al campo de lo público.

Teniendo en cuenta que los problemas son del ámbito de lo público, es menester la participación democrática en el diseño de estas políticas y que éstas se puedan convertir en derechos para la población.

Para Andre Roth (2004) “existe política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” y Vargas (2001) plantea que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas”.

Entonces la importancia de las políticas públicas queda explícita ya que al existir permiten que las personas más vulnerables de la sociedad accedan a productos y servicios que luego se pueden convertir en derechos y con ello mejorar la equidad en nuestra sociedad.

Pero, entonces ¿por qué somos una de las naciones más desiguales del mundo (puesto 2 en América Latina, después de Honduras, según el Banco Mundial en 2014) si existe la posibilidad de resolver la situación a través de la política pública? Este interrogante no es de fácil resolución, tiene muchas variables de las cuales solo nos ocuparemos de algunas.

Partiendo de las diferentes definiciones se podría inferir que una de las posibles causas de la situación es no poder definir bien lo que es problemático. Los diferentes intereses de las personas que se encuentran al frente del Estado chocan, en la mayoría de ocasiones, con los de quienes son gobernados, lo que es un problema para los unos no lo es para los otros, es el caso de las dificultades en libertades individuales, en derechos políticos, en las situaciones de pobreza, entre otros. Esta situación donde la sociedad demanda, pero el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad evita que se puedan resolver los problemas que corresponde solucionar.

La otra situación es que, aunque se tracen las políticas públicas adecuadas, no se realizan las acciones requeridas para su cumplimiento, lo cual raya con la corrupción, ya que lo que sí se realiza es el gasto de los recursos destinados para ello, pero para otros fines, lo que se ha venido observando con el caso de la desviación de recursos de política pública a la construcción de vías.

Esta situación ha venido deslegitimando el papel de las políticas públicas llevando a que la gente no crea en ellas y a que los gobernantes se vean en dificultades para que las personas creen en sus políticas y promesas. Esto aumenta los problemas de la democracia ya que por mantener potencial electoral se llegan a prácticas *non sanctas*.

En momentos como estos es donde la academia debe asumir un papel más activo del que tiene en la política pública. Y no es que no se realice, existen muchas investigaciones sobre estos temas, pero presentan obstáculos no solo para su realización sino para su divulgación y mucho más para llevarlas a procesos de implementación.

Para Arroyave (2011), “las políticas públicas presentan seis momentos que están articulados entre sí como un proceso lineal”, cada momento de estos se convierte en un objetivo para los procesos. El primero de estos momentos es la determinación del problema, es decir cuando hay una diferencia entre lo que hay y lo que debería ser. La determinación crítica de las causas y el porqué del desfase entre lo que en realidad pasó y lo que hasta ahora era la explicación oficial es el inicio del proceso de investigación en ese primer momento. Eso porque al no tener claridad sobre esta situación, no podrán generarse posibilidades claras de resolución y puede volverse a caer en lo mismo, llevándose nuevamente a una desviación en la creación y aplicación de las políticas públicas. A partir de allí se requiere identificar de manera clara cuáles son los problemas que los colombianos tienen, cuáles son esas falencias que requiere se suplan con acciones claras y con la reivindicación de derechos.

El siguiente momento es la realización de estudios de factibilidad para definir los objetivos de la política. La independencia que la academia tiene puede ser garantía para que los procesos de investigación que se realicen en este campo no sufran las interpretaciones que hasta ahora han tenido, haciendo que algunas propuestas de política pública naufraguen antes de ser diseñadas, solo por la determinación de inviabilidad económica, por ejemplo, sin tener estudios serios que soporten esta determinación.

El empoderamiento de las comunidades y la descentralización de funciones, que es el siguiente momento, busca vincular sociedades tradicionalmente excluidas. La universidad ha sido un punto de articulación con la comunidad. Las investigaciones que se realizan, por ejemplo, en las universidades públicas, tienen como objeto de estudio estas comunidades, por lo que siempre han estado cercanas a ella. Ante la incapacidad del Estado para llegar a las personas y ganarse su confianza, el proceso de empoderamiento es uno de los objetivos que hoy debe tener la investigación en la universidad.

En el momento en el que la academia puede y debe dar un aporte fuerte es en la implementación y su estructuración por líneas, programas y proyectos. El aporte de la investigación en este punto se da en los dos momentos relevantes: en el *ex ante* realizando la evaluación del estado de cosas antes de la implementación, determinando las variables que se pueden movilizar con la aplicación de la política, es decir determinando la factibilidad de lo que se va a realizar. Y por otro lado, debe ubicarse en el momento de la evaluación *ex post*, al culminar el programa o proyecto planteado. El papel de la investigación aquí es determinar el nivel de impacto de la política, para poder proponer transformaciones, sea para su mejora, para su mantenimiento en el tiempo o para realizar procesos de transferencia a otras comunidades. Esta última tarea es muy importante ya que la dimensión espacial de la política pública produce que no siempre esta pueda ser aplicable en un lugar diferente a aquel en que se generó su diseño, sin que se tengan que hacer variaciones en ella. Lo mismo con la dimensión temporal, la cual la hace aplicable en un momento determinado y se pueda comparar con la de otro momento.

Como se puede observar, la relación entre la investigación y la política pública es estrecha en la teoría, la tarea que ahora se debe realizar es llevar a que sea la práctica investigativa la que muestre que esta asociación de verdad existe en lo real y cumple el papel determinado. En resumen, la definición de política pública tiene varias tendencias, pero todas confluyen en la necesidad de resolver un problema de la comunidad y, si es el caso, convertir esta solución en un derecho. Este objetivo no se viene cumpliendo por diversas razones que tienen que ver con los momentos por lo que pasa el diseño de la política. La investigación debe cumplir un papel más social y comprometerse con realizar procesos hacia este propósito, de manera que se garantice que cada uno de los pasos dados tenga la mayor claridad posible y así aumentar las posibilidades de impactar positivamente el sector social donde se requiere la resolución de las problemáticas.

### **El sector público como generador de conocimiento**

No cabe duda de que el objeto de la academia es la difusión del conocimiento como premisa de su ejercicio, de otra forma no tiene sentido su función dentro de la sociedad, pues como es sabido la última fase de los procesos de investigación es la divulgación, de lo contrario estaríamos hablando de tanques de pensamiento sin vías de escape.

Ahora bien, toda entidad que genere conocimiento debe realizar su difusión y divulgación en la sociedad, más aún en entidades gubernamentales, las cuales como constitutivas del Estado deben hacer transferencia del conocimiento generado para ser aplicado y, consecuentemente, crear las condiciones necesarias para el desarrollo social y productivo del país, de esta forma el conocimiento y su difusión amplía el espectro mucho más allá de la institución, exigiendo involucrar en este proceso tres sectores que se constituyen en los vértices de la competitividad y producción como fuente material para la estabilidad y vigencia de cualquier Estado en la actualidad, que son: a) la academia, b) el sector productivo y c) el Estado, como se estableció en diagnóstico presentado por Colciencias en la Política Nacional de Fomento a la Investigación y la

Innovación: Colombia Construye y Siembra Futuro (COLCIENCIAS, 2008, p. 32).

Los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología (CPNCyT) concebidos también con la estructura de un “triángulo de Sábado”, resultaron tener vértices muy desiguales: un sector académico fuerte y muy participativo; un sector productivo prácticamente inexistente o pasivo (dependiendo del programa) y un Estado poco comprometido donde no había continuidad y, en algunas ocasiones, no adecuadamente. De forma tal, que la concepción tripartita “triángulo de Sábado” requiere que la generación de conocimiento traspase los límites de las aulas de clase y laboratorios, mediante la transferencia y apropiación social del conocimiento.

Como podemos observar en estas líneas introductorias, desde el diagnóstico hecho por COLCIENCIAS para el Estado colombiano en el año 2008, se evidencia la necesidad no solo de generar, sino de aplicar el conocimiento, y es a partir de este momento que en Colombia se puede hablar en términos estructurales y rigurosos de la participación del sector público como generador de conocimiento. Esto, con el temor de faltar a la rigurosidad investigativa, puede no ser completamente cierto, pero en lo que queremos enfatizar es en el punto de quiebre que en la concepción de generación de conocimiento se da para la fecha señalada y es desde entonces que se requiere a la academia, para que dé el paso hacia la generación de proyectos de investigación aplicada en el sector público y productivo colombiano.

Ahora bien, realizado el diagnóstico y presentados sus resultados como se puede evidenciar, o mejor materializar, la sinergia entre academia y sector público es el interrogante que emerge en consideración de la estructura planteada, lo que nos obliga a considerar el objetivo general de Colombia Construye y Siembra Futuro “crear las condiciones para que el conocimiento sea un instrumento del desarrollo” (p. 61).

Precisamente el Estado colombiano, a través de COLCIENCIAS, estructuró un sistema de producción y medición del conocimiento

científico clasificado en cuatro grandes áreas: a) producción técnica y tecnológica b) producción en artes arquitectura y diseño c) producción bibliográfica y d) apropiación social y circulación del conocimiento. Sin pretender restarle importancia a las tres primeras, nos enfocaremos en la cuarta como elemento fundante entre la generación de conocimiento y el sector público.

Para el mes de septiembre del año 2015, se publica, por la revista *Semana*, un artículo denominado, *Colombia le apuesta a la apropiación social del conocimiento*, en el que se define el concepto en los siguientes términos: “es así como surge el concepto de Apropiación Social del Conocimiento (ASC), que en pocas palabras es el proceso en el que una sociedad pone a disposición de todos sus miembros los conocimientos científicos y tecnológicos para que ellos, de acuerdo a sus necesidades, los adopten y utilicen”.

En estos términos el programa *A ciencia cierta*, liderado por COLCIENCIAS, le apuesta a materializar y fortalecer las prácticas comunitarias que permiten generar conocimiento a partir de la transferencia de experiencias fruto del quehacer de la vida diaria, en este caso podemos observar cómo la inversión del sector público lleva a potencializar iniciativas comunales, las cuales producen conocimiento a partir de las necesidades. Sin embargo, este tipo de programas no alcanza a generar el impacto necesario en la productividad e innovación de nuestra sociedad, pues terminan por convertirse en pequeñas experiencias de mostrar, por las cuales se hace muy poco por replicar.

Si estas experiencias de las pequeñas comunidades permiten generar y circular conocimiento, hasta dónde podríamos llegar si desde el ejercicio diario del sector público se le apostara decididamente a la réplica de estas experiencias a partir de cada una de las especialidades y características particulares que las diferentes entidades de derecho público poseen en virtud de su objeto social. Vale decir a manera de ejemplo: si la Contraloría General de la República en su función de entidad fiscalizadora y sancionatoria, desarrolla programas metodológicos para la recolección de la información, dicho programa no puede convertirse

en una simple herramienta para su función diaria, lo que se requiere es que el mismo se comparta con las demás entidades, para así poder determinar hasta dónde se puede potencializar su alcance, esto es, llamar al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para que apoye en la modernización del programa metodológico, lo que seguramente le exigirá a este último vincular a la academia con el fin de que esta se encargue de asesorar desde el conocimiento científico su desarrollo, y así lograr obtener un resultado que seguramente puede ser utilizado por más entidades, inclusive llevar su aplicación al sector productivo, logrando el impacto social como objeto del conocimiento.

De esta manera queremos evidenciar la gran fortaleza que tiene el sector público como generador de conocimiento, pues en él encontramos toda la estructura e infraestructura necesaria, para que se convierta en el vértice fundante del “triángulo de Sábado” y esto, como ya se expuso en líneas anteriores, exige ir más allá del aporte de los recursos, la apropiación social del conocimiento es el viaducto por medio del cual se puede convertir el conocimiento en un instrumento del desarrollo, con la rigurosidad que reclama el ejercicio del día a día.

Ahora bien, esto no le compete solamente al sector público, para que verdaderamente se logre materializar, exige una participación activa de la academia en la producción del conocimiento científico, que tiene necesariamente que ir más allá de la simple contratación de magísteres y doctores, que prestan su nombre y título para lograr cumplir con los requisitos estadístico exigidos por los procesos de acreditación. Claro que la academia y la sociedad necesitan de personas con formación posgradual de alto nivel, pero los necesita generando conocimiento y, más aún, circulando el mismo. Por último, el llamado es al sector productivo, para que se vincule como el tercer vértice de esta triada en calidad de motor potencializador, mediante la materialización e implementación de proyectos con impacto.

### **Innovación en el sector público**

Sin lugar a dudas, el rápido desarrollo e innovación en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones es

claramente responsable del surgimiento de una nueva economía, contribuyendo a crear lo que conocemos actualmente como la sociedad de la información. La OECD (2015), estima que en la mayoría de los países desarrollados, más del 50% del PIB se genera sobre la base de inversiones en productos y servicios de alta tecnología, fundamentalmente en tecnologías de información y comunicaciones. En este sentido, las inversiones crecientes en equipos informáticos, en investigación y desarrollo y en formación técnica, ponen de manifiesto la creciente importancia del conocimiento y la gestión de la información en el desarrollo económico de los países.

La innovación es un concepto que en los últimos años ha ganado gran relevancia dentro del mundo de la gerencia y la administración, tanto pública como privada, dado que las políticas de organismos internacionales como la OCDE, el BID, el FMI y distintos planes de desarrollo, entre otros, han incluido este tema como un elemento crucial para el desarrollo y el mejoramiento de los procesos y la gestión en las organizaciones y como pilar dentro del avance tecnológico de las mismas.

Para la Real Academia Española (RAE), la innovación es la “acción y efecto de innovar” y la “creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado” (RAE, 2017). Así mismo, si se hace una revisión de su raíz etimológica, “la palabra innovación proviene del latín *innovare*, que significa “renovar”, “mejorar”. Sus componentes léxicos son el prefijo *in-* (penetración, estar en), *novus* (nuevo) y *tion* (acción y efecto del verbo, en este caso innovar)” (Definición y etimología de innovación, 2017). Conocer la raíz etimológica permite, además de su significado, insertar en el concepto el elemento de lo nuevo y lo inédito.

En este punto vale la pena hacer un recorrido histórico con relación al concepto de innovación, y se encuentra que una de las primeras definiciones de innovación aparece en Schumpeter (1939) quien analiza la importancia económica de la innovación. En su definición, el autor destaca la relación estrecha entre innovación e invento, que no son necesariamente el mismo concepto. Las innovaciones

implican desarrollo de los inventos, institucionalización de nuevos métodos de producción o introducción de nuevos productos en el mercado. Recientemente se ha definido la innovación como la conversión de ideas en productos, procesos o servicios que tienen éxito en el mercado (OECD, 2007). Estas ideas pueden ser tecnológicas, comerciales y organizativas. Por ello, se puede distinguir entre innovaciones tecnológicas y no tecnológicas. Las innovaciones tecnológicas implican productos, servicios y procesos nuevos o mejorados gracias a la tecnología. Las innovaciones no tecnológicas consisten en nuevas formas de organización, de gestión de la empresa o nuevos comportamientos en el mercado (OECD, 2007).

Según Drucker (1985) “la innovación es la herramienta clave de los empresarios, el medio por el cual se aprovechan los cambios como una oportunidad”, mientras que para Tushman y Nadler (1996) “la innovación es la creación de cualquier bien, servicio o proceso que sea nuevo para la unidad de negocios”. Existen en la literatura otras definiciones de innovación que dependen de la perspectiva adoptada por los autores. Por ejemplo, Damanpour y Gopalakrishnan (1998) conceptualizan la innovación como “la adopción de una idea o un comportamiento nuevo en una organización”, mientras que para Van de Ven, Polley y Venkataraman (2001) la innovación puede ser una combinación de viejas ideas que es percibida como nueva por los individuos implicados.

La primera conceptualización de innovación aplicada a la invención o producto fue propuesta por Jewkes (1958). Otros autores como Dosi (1988), Edquist y Lundvall (1993), Freeman (1995), Nelson (1993) y Godin (2008) definen la innovación como “el componente tecnológico para el desarrollo de las naciones”.

Se puede decir entonces, que la mayoría de las definiciones reiteran la novedad de la creación o mejora que supone la innovación. De hecho, se considera que la innovación es un factor fundamental para el éxito de las empresas y, en última instancia, para el crecimiento de las economías nacionales (OECD, 2007). Por lo tanto, la definición que se adopta para este capítulo es la del manual de Oslo (OECD,

2007), toda vez que plantea “la introducción de un producto (bien o servicio) nuevo o significativamente mejorado. Lo que implica la introducción de nuevas prácticas internas en las organizaciones”, además, aporta al desarrollo económico y sostenible de las regiones. Desde la perspectiva anterior, la innovación se presenta como un proceso que implica cambio, con el propósito de mejorar lo ya existente o la creación de algo inédito, lo cual puede ser un bien, como un servicio, producto o proceso.

La innovación, entendiéndola desde su concepto, posee un campo de acción bastante amplio y ostenta la característica de intervenir casi todas las actividades del hombre, lo que a su vez la convierte en un proceso maleable, en la medida en que debe adaptarse a una amplia multiplicidad de actividades, procesos y situaciones. Un caso específico de aplicación de la innovación es en la administración y la gerencia donde, como en muchos otros campos, ha venido adquiriendo una importancia cada vez más preponderante y dentro de esta se encuentra la gestión de la innovación en el sector público. “La importancia de las organizaciones públicas en el diseño de acciones que contribuyan al bienestar de la sociedad hace que la innovación en el sector sea particularmente importante” (Donahue, 2005).

“Algunos autores señalan que la innovación en el sector público se viene haciendo continuamente desde un tiempo atrás, pero que no ha recibido reconocimiento como tal” (Pollitt, 2008). Allí se plantean muchas particularidades y complejidades que la diferencian de manera clara de la innovación en el sector privado en la medida en que poseen actores con unas características y modos de trabajo distintas, los procesos administrativos tienen un enfoque y un devenir distintos y deben responder a dinámicas de trabajo y objetivos distintos. Es por eso que se hace necesario realizar un análisis reflexivo acerca del estado de la innovación en el sector público en Colombia, sus avances, conquistas, falencias, retos, entre otros.

Mulgan y Albury (2003) definen la innovación en el sector público como:

La aplicación de nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios con la intención de responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades de la sociedad y a las expectativas de los ciudadanos; incrementar la eficiencia del gasto público (reducir costos), y que tienen como fin último generar valor a la sociedad.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2015) en el marco de procesos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), ha propuesto como innovación en el sector público, la generación de valor a través de la introducción, en un contexto específico, de soluciones novedosas en la variedad de aspectos organizacionales.

La innovación en el sector público tiene entonces un enfoque encaminado en mejorar la gestión de lo público y en llegar a un punto en el cual la sociedad se vea beneficiada a partir de tener instituciones estatales más eficientes, eficaces y que cumplan de una mejor manera con sus propósitos misionales. “Las instituciones públicas deben ofrecer a la sociedad políticas innovadoras, tanto en su fin como en la forma de formularlas e implementarlas, con servicios más pertinentes, accesibles y oportunos, y mayor eficiencia en su prestación” (Mora & Lucio-Arias, 2014, p.28). Aquí entonces, se puede evidenciar la importancia de la puesta en marcha de procesos de innovación en lo público, puesto que si en la gestión de lo público se pretende que esta sea eficaz y eficiente, resulta imprescindible estar en la búsqueda constante de mejorar los procesos y esta búsqueda implica, casi de manera intrínseca, una exploración de nuevas formas, procedimientos y estrategias para que le aporten a las organizaciones y por ende a la sociedad. Todo esto representa un proceso de cambio y transformación y todo esto, al final, es lo que se ha definido como innovación.

Podría decirse que emprender proyectos direccionados a la innovación en el sector público parecerían ambiciosos, siendo conscientes de la falta de claridad ante los posibles resultados, los beneficios y el valor agregado, siendo esto un desafío, en tanto que obliga a pensar de forma racional y estratégica si vale la pena hacerlo.

De acuerdo con Mulgan y Albury (2003) y Koch y Kauknes (2006):

La innovación en el sector público es difícil de desarrollar debido a una serie de barreras, tales como: falta de tiempo, en la mayoría de directivos y funcionarios, para dedicar a actividades conducentes a la innovación; presupuestos bajos para actividades de innovación; el sector maneja horizontes cortos de planificación; no hay incentivos suficientes para innovar; cultura de aversión al riesgo; insuficientes habilidades y competencias para gestionar la innovación, baja cultura por la adquisición y uso de nuevas tecnologías; la burocracia implica demasiadas reglas que no permite salirse de ellas para innovar; alta división entre departamentos, organismos y profesiones, que dificulta el apoyo a las innovaciones de otras divisiones; falta de mecanismos y estructuras para mejorar el aprendizaje organizacional y falta de cultura de la innovación entre otras.

Lo anterior sugiere entonces que investigar e innovar en el sector público es una tarea desafiante y que requiere de meticulosidad y una planeación clara, pero absolutamente necesaria, dados los beneficios que esta puede generar para las instituciones y para la sociedad misma. “Existen múltiples factores que pueden motivar la innovación en el sector público. Entre ellos, encontramos como las relevantes: cambios en las necesidades de los ciudadanos, restricciones presupuestales, necesidades de una mayor transparencia en los procesos, nuevas regulaciones, fracasos en la implementación de políticas y potencial de TIC” (Mora & Lucio-Arias, 2014, p.28).

La innovación en el sector público implica entonces superar dificultades y enfrentarse a contextos y procesos que de alguna manera ya están insertos en las prácticas de la gestión pública y que, por otro lado, han dado como resultado que la innovación en el sector público no avance a la velocidad que lo vienen haciendo otros países y de la manera que lo sugieren organismos supranacionales como la OCDE, cuando señala que “hasta el momento, la innovación ha tenido una visión orientada fundamentalmente al mercado, pero la innovación en el sector público es mucho más compleja y no encaja en un modelo de maximización de ganancia. Se debe entonces retomar el concepto de innovación y adaptarlo a contextos no dominados por el mercado. Sin embargo, existen algunas similitudes: al igual

que en el sector privado, la innovación resulta del valor concebido en los procesos de generación y aplicación de ideas, conocimientos y tecnologías”. (Mora & Lucio-Arias, 2014, p.28).

El gobierno nacional viene incrementando esfuerzos para avanzar en materia de innovación, para ello creó INNPULSA, entidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instituida en febrero de 2012 para promover el emprendimiento, la innovación y la productividad como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia. Según Juan Carlos Garavito, gerente de la entidad, desde hace cinco años el gobierno colombiano y el sector privado, han invertido cerca de \$592 000 millones en innovación, emprendimiento y desarrollo empresarial en el país, recursos con los que han beneficiado a unas 72 000 empresas y emprendedores. Es importante ver cómo “INNPULSA se concentra ofrecer apoyos a los empresarios y emprendedores innovadores, para que alcancen el máximo potencial de su empresa, a través de servicios especializados y estrategias de financiación, partiendo de un entendimiento integral de su producto o negocio” (INNPULSA, 2017).

Los esfuerzos que viene realizando el Estado muestran un gran interés por ofrecer programas y financiación, entendiendo la importancia del emprendimiento y la innovación como elementos claves en el desarrollo económico del país. Sin embargo, gran parte de estos esfuerzos parecieran enfocarse en impulsar al sector privado y, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas, más no se evidencian esfuerzos y políticas claras y reglamentadas para hacer lo mismo en el sector público, donde las iniciativas son esporádicas, máxime que la mayoría de ellas están relacionadas con acciones de gobiernos locales de las ciudades principales, que poseen los recursos y ven la importancia de generar programas de innovación dentro del sector público. En este sentido, y tomando como ejemplo a Medellín, a través de Ruta N, con el Programa “Mi Medellín” desarrollado por la Alcaldía de Medellín y la Corporación Ruta N, se busca “promover la participación ciudadana a través del uso de herramientas tecnológicas, para convertir la crítica en ideas que transformen la ciudad” (MINTIC, 2016).

Existen grandes retos para incrementar los programas y las iniciativas enfocadas en una mayor inversión y puesta en marcha de procesos de innovación en los procesos estatales, partiendo de todos los beneficios que pueden resultar para el Estado y sus instituciones en el largo plazo, pero que requieren el compromiso de los funcionarios públicos, y que no necesariamente requiere grandes partidas presupuestales. En la tabla 6.1 se relacionan algunas iniciativas y buenas prácticas en el ámbito internacional para el impulso de innovación en la gestión pública.

**Tabla 6.1.** Iniciativas internacionales para la gestión de innovación en el sector público

<b>Iniciativa</b>	<b>País</b>	<b>Descripción</b>
<b>IGovSP: Red Paulista de Innovación</b>	<b>Brasil</b>	IGovSP es un portal creado por el gobierno del Estado de São Paulo en el que los funcionarios pueden compartir experiencias innovadoras para el perfeccionamiento de la gestión pública. Con esta colaboración, es posible mejorar los servicios prestados a la población.
<b>SF Mayor's Office of Civic Innovation</b>	<b>Estados Unidos</b>	Actuando en tres frentes, esta herramienta del gobierno de San Francisco, Estados Unidos, reúne al alcalde, a los diferentes departamentos de la ciudad y a los propios ciudadanos con el objetivo de construir un gobierno sostenible, accesible, participativo y responsable.
<b>Public Sector Innovation</b>	<b>Australia</b>	La iniciativa, liderada por el departamento de Industria y Ciencia del gobierno australiano, tiene como propuesta ayudar a los funcionarios del país a desarrollar y aplicar soluciones innovadoras en el trabajo.
<b>Secretariat-General for Government Modernisation, SGMAP</b>	<b>Francia</b>	Creado en 2012 en el gobierno del presidente François Hollande, la iniciativa reúne todos los departamentos responsables por las políticas de modernización, anteriormente dispersas en otros sectores e introdujo una nueva forma de direccionar los esfuerzos de modernización gubernamentales.

Fuente: Programas de innovación (2015).

Se puede ver, entonces, que Colombia tiene un gran reto en materia de innovación en la gestión pública, de manera que las instituciones

estatales que se enfrenten a la investigación con el fin de mejorar sus procesos internos y para la sociedad, serán pioneras, a la vez que dejarán de ver la innovación como un asunto marginal dentro de sus procesos administrativos y la verán más como una condición *sine qua non* para garantizar una buena, correcta y eficiente gestión de lo público.

De acuerdo con la metodología para la caracterización del estado de la innovación de Yoon (2006), a partir de los dos estudios de caso se podría pensar que la innovación en el sector público colombiano está en estado de “arranque”, es decir que se reconocen las necesidades para innovar, pero solo se implementan de manera parcial las actividades necesarias para su desarrollo. Por su parte, el personal es aún poco receptivo, poco contribuye a desarrollar esfuerzos para innovar y, aunque se emplean algunos mecanismos para hacer seguimiento a las innovaciones, no son revisados de manera periódica no tenidos en cuenta en el proceso de innovar. (Mora & Lucio- Arias, 2014, p.43).

Fijar un horizonte centrado en la innovación como elemento clave, seguramente permitirá al Estado colombiano poseer herramientas y estrategias que le harán capaz de competir en un mundo que pide una gestión cada vez más eficiente de lo público y más aún para un país como Colombia, con pretensiones de hacerse visible ante la comunidad internacional por sus avances en la gestión de la investigación y la innovación, lo que le permitirá tener mayor pertinencia y peso político ante un organismos como la OCDE.

### **Inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en el sector público de Colombia**

El desarrollo económico mundial y la constante dinámica evolutiva de los procesos académicos y empresariales han despertado, en los últimos años, la necesidad de desarrollo e innovación en cuanto a los productos, procesos y estrategias organizacionales. Para conseguir lo anterior, una de las alternativas planteadas como fuente y oportunidad de desarrollo son los fondos de financiamiento e inversión en el sector público de los proyectos de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i). Como estrategia de solución en Colombia, el Gobierno Nacional en conjunto con el departamento Nacional de Planeación y Colciencias han planteado una serie de

metas y objetivos de desarrollo en I+D+i por medio de diferentes alternativas de financiamiento de las propuestas de investigación presentadas.

### **Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i): contextualización**

Los principales conceptos de investigación, desarrollo e innovación en el mundo nacen, de acuerdo con Schumpeter (1912), de la inestabilidad y el desequilibrio de las economías capitalistas. Los cambios mundiales y el desarrollo tecnológico global han dinamizado el sector económico al punto de convertir la innovación de productos, de procesos y de la estructura organizacional de las empresas en una necesidad de mejoramiento continuo, plasmada en las experiencias y deseos de transformar lo existente a partir de la investigación. Y es que más allá de mejorar como organización, los procesos de investigación orientan las inversiones hacia ciertos sectores específicos del mercado, generando rentabilidad, productividad y mejora de las actividades económicas actuales (Posner 1961; Vernon, 1966). La necesidad incipiente del ser humano no se detiene en este contexto de investigación y mejoramiento, va más allá y llega hasta un punto de insuficiencia, generando expectativas de ganancias cada vez mayores otorgadas por el nacimiento de nuevas, innovadoras y desafiantes tecnologías (Solow, 1957).

Las inversiones asociadas a la investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) siguen fundamentalmente dos enfoques. De acuerdo con Pereiras y Huergo (2006), el primero de ellos hace referencia a la *estructura financiera de las empresas innovadoras*, en el que estas analizan las oportunidades de financiación. De acuerdo con Aghion, Bond & Klemm (2004), este tipo de fuentes financieras se basan en tres teorías principales: la primera es la teoría de los costes de quiebra e insolvencias, en donde existen empresas que, ante la alta probabilidad de quiebra en caso de no fructificar la inversión en I+D+i, tienden a generar como estrategia de solución ciertos tipos de fuentes de financiación: 1) financiación mediante acciones, en donde los accionistas tienen un porcentaje de participación, permitiéndoles acceder a los beneficios de la organización; 2)

financiación mediante deuda, escenario que sitúa la empresa en un préstamo financiero expuesto al pago de intereses monetarios adicionales.

La segunda teoría es la asimetría de información entre los inversionistas y empresa en relación a los costes de agencia. Esta teoría se basa en el principio de que el conocimiento técnico de los responsables de los proyectos de investigación es asimétrico cuando es comparado con los niveles de conocimiento técnico de los inversionistas, siendo estos últimos las fuentes de financiación de I+D+i. Por ello es importante que exista una coacción en la toma de decisiones con respecto a los proyectos de investigación que conforman este tipo de integrantes.

La tercera y última teoría se conoce como los derechos de control, en donde se analiza la relación de existencias de activos tangibles: en cuanto esta proporción sea menor, mayor será el deseo del inversionista de controlar este objeto con el propósito de mantener sus derechos de participación. Para controlar la situación anteriormente planteada, se generan los fondos de capital de riesgo, cuyo objetivo es dar solución al problema de control sobre el activo de I+D+i en forma de participación accionaria y presenta la característica de que los inversionistas poseen niveles de conocimiento técnico elevados, permitiendo una mayor fluidez y simetría de información con la empresa.

El segundo enfoque está relacionado con la *financiación de la innovación*, asociando la baja perspectiva actual del nivel de inversión de I+D+i de las empresas con respecto al deseado. Esta situación genera la necesidad y apertura a fuentes de financiación públicas como salida hacia el desarrollo de proyectos de I+D+i en los mercados de capitales de financiación. Algunos de los desafíos y barreras a solucionar en este enfoque son los siguientes: 1) derechos de apropiabilidad de los resultados de la innovación; 2) diferencias en las tasas de rentabilidad entre el financiador y la empresa; 3) incertidumbre y riesgo de la investigación; 4) costos fijos elevados del proyecto de investigación; 5) falta de mano de obra capacitada para el desarrollo de la investigación, entre otros factores.

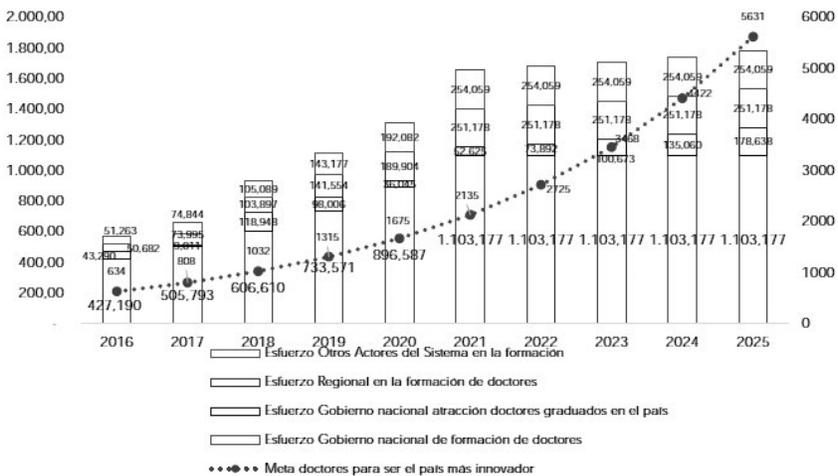
### **La inversión en investigación, desarrollo e innovación en el sector público en Colombia: una breve descripción**

Uno de los aspectos a los cuales Colombia le apunta para el desarrollo y evolución de niveles de conocimiento, investigación y gestión industrial son las estrategias I+D+i. De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2015), se encuentra disponible la política nacional de ciencia, tecnología e innovación para el periodo de 2015-2025 y uno de los factores claves de desarrollo es la inversión en políticas de Investigación, Desarrollo e innovación del país. El CONPES, dentro de su plan de desarrollo, se ha trazado los siguientes objetivos a ser cumplidos con la ejecución de estos planes de desarrollo investigativo: 1) aumentar el emprendimiento e innovación del sector productivo del país; 2) generar alianzas estratégicas y ayuda colaborativa entre los sectores privado, público e industrial por medio de la Transferencia de Conocimiento y Tecnología (TCT); 3) generar conocimiento de alto valor agregado en búsqueda de estrategias de desarrollo e innovación nacional que suplan las necesidades del sector académico y profesional; 4) adherir el capital humano altamente calificado en el sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación del país.

Para cumplir a cabalidad los objetivos anteriormente planteados, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), ente responsable de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2025, ha determinado la ejecución de ciertas estrategias de solución. Una de estas es el incremento de capital humano altamente calificado y dedicado a la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en la solución y satisfacción de su objetivo número 4. La inversión en capital humano y su formación en altos niveles de conocimiento académico, como los son los estudios de doctorado y maestría, se ha convertido en uno de los focos en los cuales el DNP ha puesto su atención y, mediante la ejecución del CONPES 3835, se han destinado recursos en la otorgación de becas estudiantiles por medio de la ampliación del programa crédito-Beca, con una otorgación de 13 200 becas estudiantiles para los profesionales. De igual forma, el gobierno nacional en conjunto

con el DNP ha centrado sus esfuerzos en la inversión de ciencia y tecnología para el desarrollo productivo regional en la nación por medio de la formación técnica y tecnológica empresarial.

De acuerdo con Colciencias (2014), los fondos de financiación educacional en capital humano han representado al país una tasa de retorno positiva del 6,78%. Los fondos actuales de financiación para estudios de doctorado y maestría se encuentran en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y son asignados por medio de su ente de gestión en investigación, desarrollo y tecnología nacional: Colciencias. Sin embargo, se hace necesario un aumento en la inversión de I+D+i si se piensa en cumplir la meta trazada por el Gobierno nacional y el DNP de ser el tercer país innovador de América Latina, con la otorgación de 10 000 becas de estudio en estos niveles. La meta se basa actualmente en alcanzar los estándares educacionales de países de referencia, como lo es por ejemplo Brasil y su nivel de formación en doctorado y maestría, como se puede apreciar en la figura 1.



**Figura 1.** Formación de capital humano altamente calificado y el costo para lograr los niveles educativos de Brasil

Fuente: Gómez, 2015.

De acuerdo con el gráfico anterior, la meta a ser alcanzada por el Gobierno Nacional es la formación de 5631 profesionales para el año de 2025, meta cumbre ya conseguida por Brasil. Para esto Colciencias manifiesta que es necesaria la inversión de, por lo menos, 14,4 billones de pesos en los próximos 10 años y lograr la formación doctoral para los profesionales. En búsqueda de la consecución de estos objetivos, se ha planteado la necesidad de crear cierto tipo de estrategias. La primera de ellas es el *esfuerzo del gobierno nacional de formación de doctores*, en donde se financien los estudios doctorales de los profesionales y pueda darse abertura a nuevas fuentes de innovación y conocimiento; *esfuerzo del gobierno nacional en atracción de doctores graduados al país*, estrategia que permita abarcar este mercado emergente de profesionales en búsqueda de desarrollo de los niveles académicos y profesionales nacionales; *esfuerzo regional en la formación de doctores*, en donde se cuente con un plan presupuestal regional destinado para la inversión en I+D+i ; finalmente se encuentra el esfuerzo de otros actores en el sistema de formación, en donde se identifiquen mecanismo de financiación alternos en búsqueda de complementar la propuesta del Gobierno Nacional y el DNP. Un ejemplo de ello es la formación doctoral a partir de las experiencias piloto de Colciencias e inserción de doctores en el sector empresarial.

De acuerdo con el Instituto Colombiano para el desarrollo de Ciencia y Tecnología (2008) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2008) , cinco son las fuentes de inversión que se pueden lograr para el desarrollo de estrategias de I+D+i en el sector público en Colombia: la primera de ellas es la *recuperación contingente*, modalidad que busca apoyar los proyectos de I+D+i en el marco de las convocatorias públicas de los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología (CPNCyT) con financiación no reembolsable de los proyectos de investigación con personal (investigadores, asesores, etc.), equipos, materiales, bibliografía, viajes, software, entre otras. A seguir se encuentra la *cofinanciación*, en la que se presenta una inversión conjunto en I+D+i entre una o varias empresas, por un lado, y un centro de desarrollo tecnológico o grupo de investigación universitario, como contraparte, con un

subsidio equivalente con respecto al porcentaje total del proyecto. La tercera fuente de financiación es el *incentivo a la innovación tecnológica vía crédito, líneas Colciencias-Bancoldex-Finagro*, en donde se otorguen fuentes de financiación a largo plazo para las empresas nacionales en todos los sectores. Esta convocatoria pública busca realizar el financiamiento de acuerdo al impacto e intensidad tecnológica y de innovación, considerando el tamaño de la empresa y de acuerdo a los resultados que se desea obtener fruto de esta inversión. A seguir se encuentra el *riesgo tecnológico compartido*, aquí el componente de investigación presenta alto nivel de incertidumbre, ejecutado por pequeñas y medianas empresas (Pymes): esta financiación es otorgada por Colciencias hasta en un 80% del valor total del proyecto, sin superar los 200 SMLMV y el beneficiario debe aportar el restante 20% para la ejecución del proyecto. Finalmente se encuentran las garantías para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, Convenio Colciencias-Fondo Nacional de Garantías, el cual busca respaldar certificaciones de garantías a las empresas Pymes con proyectos de I+D+i con cobertura de hasta el 80%, en donde los tipos de garantías que el Fondo Nacional de Garantías, en convenio Colciencias, son los siguientes: Tipo A: hasta \$250 MM ; Tipo B : hasta \$500 MM; Tipo C : hasta \$1063 MM.

## Conclusiones

Fijar un horizonte centrado en la generación de conocimiento y la innovación se convierte en elemento clave, que le permitirá a todas las entidades del Estado colombiano establecer herramientas, metodologías y estrategias que las harán capaces de competir en un mundo que pide una gestión cada vez más eficiente de lo público y más aún para un país como Colombia, con pretensiones de hacerse visible ante la comunidad internacional por sus avances en la gestión de la investigación y la innovación, lo que le permitirá tener mayor pertinencia y peso político ante un organismos como la OCDE.

Asimismo, en Colombia se viene impulsando la generación de conocimiento a través de la triple hélice, es decir con la universidad, la empresa y el Estado, siendo muy tangible el aporte de la primera, lo cual presenta como reto el traspasar los límites de las aulas de clase y de la academia para que el sector productivo y la entidades del Estado se empoderen y tomen un nuevo rumbo y que entiendan que son parte fundamental en el cambio de paradigmas y que son, de igual forma, ejes fundamentales para generar y transferir conocimiento, además de hacerlos visibles ante la sociedad a través de la apropiación social del conocimiento.

## Referencias

Aghion, P.; Bond, S.; Klemm, A. & Marinescu, I. (2004). Technology and financial structure: Are innovative firms different? *Journal of the European Economic Association*, 2 (2-3), 277-288.

Aprendizaje e innovación en el sector público. (2016). Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/05/aprendizaje-e-innovacion-en-el-sector-publico/>

Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum*, (1), 95-111.

Cano, L. (2010). Eficacia de los derechos sociales: análisis de las sentencias de tutela y de las políticas públicas para su protección en la subregión del Magdalena Medio. *Estudios de derecho*, 67 (149), 88-114.

Colciencias. (2014). Resultados Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. Convocatoria 693. 1-161.

Colciencias. (2015). Modelo de medición de grupos de Investigación, Desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2015). Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES. (2015). Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Departamento Nacional de Planeación.

Cuervo, J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Damanpour, F. & Gopalakrishnan, S. (1998) Theories of organizational structure and innovation adoption: the role of environmental change. *Journal of Engineering and Technology Management*, 15 (1), 1-24.

Definición y etimología de innovación. (2017). Recuperado de: <https://definiciona.com/innovar/>

Donahue, J. (2005). Dynamics of Diffusion: Conceptions of American Federalism and Public-Sector Innovation. Recuperado de: <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/6771.pdf>

Dosi, G. (1988). Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, 26 (3), 1120-1171

Drucker, P. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. Nueva York: Harper Row Publishing.

Freeman, C. (1995). The national system of innovation in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19 (1), 5-24.

Gaona, C. & Díaz, J. (2008). *Propuesta de criterios para calificar los proyectos de desarrollo de software como de carácter científico, tecnológico o de innovación tecnológica*. Bogotá: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Godin, B. (2008). *Innovation: the History of a Category. Project on the Intellectual History of Innovation Working*. Montreal: CSIIC.

Gómez, A. (2015). Aportes para la construcción de una política pública para la formación doctoral en Colombia. Documento preparado para COLCIENCIAS, 1-161.

Innpulsa Colombia (2017). Recuperado de: <https://www.innpulsacolombia.com/es/nuestra-organizacion>

Jewkes, J.; Sawers, D. & Stillerman, R. (1958). *The sources of invention*. UK: St. Martin's Press.

Lundvall, B. & Edqvist, C. (1993). Comparing the Danish and Swedish Systems of Innovation. In R. Nelson (Ed.). *National Innovation Systems*. Oxford: Oxford University press.

Ministerio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (2015). Tic para Gobierno abierto. Recuperado de: [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8250\\_Guiainnovacion.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8250_Guiainnovacion.pdf)

Mora, H. y Lucio-Arias, D. (2014). Una aproximación a la innovación en el sector público colombiano. En: *Agenda 2014. Temas de indicadores de*

*Ciencia y Tecnología RICYT*. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –Iberoamericana e Interamericana–. R. Barrera y M. Salazar (Editores). Buenos Aires.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003): Innovation in the public sector. Recuperado de: [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf)

Nelson, R. (1993). National innovation systems: a comparative analysis. Oxford: Oxford university press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). *Manual de Oslo*. Oslo: OCDE Publicaciones.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). Estudios económicos de la OCDE Colombia. Bogotá: OCDE Publicaciones.

Pereira, M. & Huergo, E. (2006). La financiación de actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación: Una revisión de la evidencia sobre el impacto de las ayudas públicas. Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, 4-28.

Pollitt, C. (2008): “La innovación en el sector público”, discurso de apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Posner, M. (1961). International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, 23-341.

Real academia española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Lgx0cfV>.

Roth, A. (2004). Políticas públicas. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sandí, M. et al. (2011). Modelo de relaciones transdisciplinarias para el diseño curricular en Ciencias Bibliotecológicas y de la Información. *E-ciencias de la información*, 1 (1), 1-15.

Schumpeter, J. (1939). *Business cycles*. Cambridge: Cambridge Univ Press.

Schumpeter, J. (1912). *La teoría del desenvolvimiento económico*. España: Fondo de Cultura Económica.

Solow, R. (1957). Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 39 (3), 312-320.

Tecnología, C. N. (2008). COLOMBIA CONSTRUYE. *Colciencias*, 40 años, 1-129.

Tecnología, I. C. (2008). COLOMBIA CONSTRUYE. *Colciencias*, 40 años, 1-130.

Tushman, M. y Nadler, D. (1996). Organising for innovation. *California Management Review*, 28 (3), 74 -92.

Van de Ven, A.; Polley, D. & Venkataraman, R. (2001). *El viaje de la innovación. El desarrollo de una cultura organizativa para innovar*. Cambridge: Oxford University Press.

Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, 80 (2), 190-207.

Wheelwright, S. & Clark, K. (1992). Competing through development capability in a manufacturing-based organization. *Business Horizons*. 35 (4), 29-43.



