

**Análisis del régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como
instrumento de control de la corrupción en el departamento de Nariño**

Sandra Viviana Paz Pasuy

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Programa de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2022

**Análisis del régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como
instrumento de control de la corrupción en el departamento de Nariño**

Sandra Viviana Paz Pasuy

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno, Políticas Públicas y
Desarrollo Territorial

Director:

Dr. Alexander Emilio Madrigal Garzón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Programa de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2022

Dedicatoria

Este documento está dedicado a mi familia, a mi madre por su apoyo incondicional, por animarme a continuar cuando quise desistir, a mi esposito y a mi hija Sofía por su comprensión y amor ante la ausencia, y a mi hermanito Juli que me dio valioso tiempo de su vida para ayudarme en este proceso.

Agradecimientos

Quiero agradecer al Doctor Jaime Andrés Wilches que acertadamente me asesoró en la construcción del proyecto de investigación y a mi director de trabajo de grado Doctor Alexander Emilio Madrigal por su paciencia, aportes y oportunas observaciones.

Resumen

El control fiscal en la totalidad de los Estados democráticos se reconoce como un instrumento que es fundamental para el manejo de los recursos públicos, precisamente, porque este permite identificar si existe un impacto benéfico en la sociedad, dados los diferentes procesos institucionales que se han gestado por parte del Estado.

A nivel Colombia, se ha encontrado que el control fiscal está destinado no solo a generar procesos de control frente a los entornos estatales, sino que es relevante también en el entorno privado. Desde esta visión, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como instrumento de control de la corrupción, en el caso del departamento de Nariño, para lo cual se propone ocupar una tipología de investigación definida como analítica en donde se separan cada uno de los elementos de análisis y se procede a identificarlos de manera independiente, para, con esta información, identificar las posibles correlaciones que puedan darse entre estos condicionantes. Como punto final se identifica de manera concreta acciones que están siendo motivadas para el control fiscal y que puedan en la misma medida estructurar factores incidentes en la corrupción a nivel departamental.

Palabras Clave: control fiscal, corrupción, obras inconclusas, recursos.

Abstract

Fiscal control in all democratic states is recognized as an instrument that is essential for the management of public resources, precisely because it allows identifying whether there is a beneficial impact on society, given the different institutional processes that have been developed. by the State.

At the Colombian level, it has been found that fiscal control is intended not only to generate control processes against state environments, but is also relevant in the private environment. From this perspective, the present investigation has as general objective to analyze the fiscal control regime (legislative act 04 of 2019) as an instrument to control corruption, in the case of the department of Nariño, for which it is proposed to occupy a type of investigation. defined as analytics in which each of the analysis elements are separated and proceeded to identify them independently, in order, with this information, to identify the possible correlations that may occur between these determining factors. As a final point, actions that are being motivated for fiscal control and that can, to the same extent, structure incident factors in corruption at the departmental level are specifically identified.

Keywords: fiscal control, corruption, unfinished works, resource management.

Tabla de contenido

<i>Resumen</i>	5
<i>Abstract</i>	6
<i>Tabla de contenido</i>	7
<i>Lista de Tablas</i>	9
<i>Lista de Gráficas</i>	10
<i>Lista de Ilustraciones</i>	11
<i>Introducción</i>	13
<i>Procesos relacionados con el control fiscal aplicados en Nariño</i>	18
Contextualización.....	18
Justificación.....	21
Control fiscal y su evolución en Colombia	22
Control fiscal en Nariño	29
Contraloría departamental y Contraloría General de la República	31
Funciones de la Contraloría departamental y Contraloría General de la República	35
Rendición de cuentas.....	37
Ejercicio de control fiscal preventivo y concomitante	39
Proceso administrativo sancionatorio.....	40
Informe final de auditoría interna.....	41

Acto legislativo 04 de 2019.....	43
Proyectos inconclusos y críticos	48
<i>Perspectivas de la población nariñense, relacionadas con corrupción dado por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento.....</i>	64
Construcción del proceso de Corrupción	64
Identificación de proyectos inconclusos o críticos.....	69
Identificación de las consecuencias y efectos de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño	72
<i>Conclusiones.....</i>	77
<i>Referencias bibliográficas.....</i>	80
<i>Anexos.....</i>	89
Anexo A. Formato entrevista semiestructurada	89

Lista de Tablas

Tabla 1 Desarrollo metodológico	15
Tabla 2 Evolución del control fiscal	26
Tabla 3 Características del Control Fiscal Macro y Micro	36
Tabla 4 Funciones de la Contraloría General de la República	36
Tabla 5 Listado de obras civiles inconclusas	55
Tabla 6 Concepto de corrupción por parte de los entrevistados	66
Tabla 8 Condiciones y situaciones que favorecen la corrupción	73
Tabla 9 Consecuencias y efectos de los proyectos inconclusos	73

Lista de Gráficas

Gráfica 1 Organismos de Control del Estado colombiano	32
Gráfica 2 Proceso rendición de cuentas	37
Gráfica 3 Metodología proceso de auditoría	42
Gráfica 4 Proceso para elección de Contralor General de la República	45

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1	30
Ilustración 2 Puntaje general y posición en el IDC 2020-2021	61
Ilustración 3 Escalafón de competitividad de los departamentos	62

Lista de anexos

Anexo A. Formato encuesta semiestructuradas

89

Introducción

El control fiscal se reconoce como una función pública que desde su ejecución fomenta un manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos en la búsqueda constante de generar desarrollo y beneficio en la población de un país, en este caso en Colombia (Villací, 2017).

Sin embargo, cuando se habla de administración de recursos para el beneficio social, surge el flagelo de la corrupción, que puede afectar significativamente a la administración pública desde connotaciones diferentes. Un ejemplo, en el que se puede evidenciar este fenómeno, son los proyectos inconclusos y críticos, que terminan siendo un elemento que concentra una gran cantidad de recursos que afectan negativamente a la población (Transparencia por Colombia, 2018).

Así, la investigación buscó resolver el siguiente interrogante: ¿cuál es la incidencia del régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como instrumento de control de la corrupción en el Departamento de Nariño? La indagación sobre este tipo de temáticas se justifica no solo por tratarse de un tema de preocupación pública, sino también reconociendo el impacto sobre el manejo de recursos y la afectación a la sociedad a beneficiar.

Por ello, la investigación tuvo como objetivo general analizar el régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como instrumento de control de la corrupción en el Departamento de Nariño. Para alcanzar el objetivo principal, se plantearon como objetivos específicos: 1) Definir los diferentes procesos relacionados con el control fiscal que se aplican en Nariño; 2) Analizar casos de corrupción del departamento a partir del acto legislativo 04 de 2019 relacionados con los proyectos inconclusos; y 3) Establecer las principales opiniones e

ideas que tiene la población, relacionados con corrupción dadas por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño.

Para el desarrollo de cada uno de los objetivos, se hizo necesario en un primer momento realizar la construcción semántica de cada uno de los conceptos que se ven implícitos en los objetivos, teniendo en cuenta las posturas que tienen diferentes autores. En la misma medida, se precisó la necesidad de estudiar los diferentes elementos planteados desde una metodología netamente cualitativa, método de estudio que propone evaluar, ponderar e interpretar información obtenida a través de diferentes herramientas, considerando la relevancia de elementos subjetivos (Rodríguez, 1996), para el entendimiento integral de lo que implica la corrupción, pero también de las connotaciones que se presentan en el entorno departamental.

Específicamente se hizo necesario aplicar un método netamente analítico en donde la totalidad del fenómeno se descomponga en diferentes partes que se describen y se analizan en su particularidad, para posteriormente obtener una visión integral de la realidad de este fenómeno (Lopera, 2010); es decir, comprender el impacto de la corrupción en el territorio departamental, sus consecuencias, repercusiones y las acciones en contra de su continuidad. Para esto se emplearon como instrumentos de investigación la entrevista semiestructurada y la revisión documental.

La primera herramienta, refiere a aquella entrevista que se realiza sin un guion previo y sigue un modelo de conversación entre iguales. En esta no hay un guion prefijado sino una serie de temas con posibles cuestiones que pueden plantearse a la persona entrevistada (Folgueiras, 2018). El segundo se define como una técnica en donde se recolecta información escrita sobre un determinado tema, teniendo como fin proporcionar variables que se relacionan indirecta o directamente con el tema establecido, vinculando estas relaciones, posturas o

etapas, en donde se observe el estado actual de conocimiento sobre ese fenómeno o problemática existente (Hurtado, 2008).

Tabla 1.

Desarrollo metodológico

Objetivo general: analizar el nuevo régimen del control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) como instrumento de control de la corrupción en el Departamento de Nariño.				
OBJETIVOS (Fases)	ACTIVIDADES (¿qué hacer?)	Finalidad o producto (¿para qué hacerlo)	Etapas (Procedimientos)	Técnicas de Recolección de datos
Definir los diferentes procesos relacionados con el control fiscal que se aplican en Nariño.	Revisión documental	Apropiación de conocimientos sobre el Control Fiscal	Revisión y análisis documental relacionados con el control fiscal	Ficha documental de revisión
Identificar casos de corrupción del departamento de Nariño a partir del acto legislativo 04 de 2019 relacionados con los proyectos inconclusos y críticos.	Revisión documental	Comprender los elementos y actores que se ven inmersos en la dinámica del nuevo régimen de control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) y la corrupción en Nariño.	Revisión y análisis documental relacionados con el nuevo régimen de control fiscal (acto legislativo 04 de 2019) y la corrupción en Nariño.	Ficha documental de revisión
Establecer las principales narrativas que tiene la población, relacionadas con corrupción dado por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño.	Revisión documental Entrevistas no estructuradas	Conocer las percepciones y perspectivas de la población nariñense con la corrupción, dado por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño Construir algunas percepciones de actores clave a través de la aplicación de entrevistas o identificación de posturas en entrevistas anteriores, las cuales se reconocen como no estructuradas	Revisión y análisis documental relacionados con corrupción y proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño Aplicación de entrevistas o identificación de posturas en entrevistas anteriores	Ficha documental de revisión Entrevistas no estructuradas

Fuente: elaboración propia.

Con la información recolectada se generó un proceso documental que permitió comprender los elementos y actores que se ven inmersos en la dinámica del régimen de control fiscal y la corrupción en Nariño, considerando las condiciones mismas que emergen del entorno territorial y que pueden ser fuente de descontento social y de falencias en el desarrollo de la región. En el mismo sentido se reconoce que la evidencia de problemas con la corrupción puede implicar en la misma medida un aporte para diferentes entornos de investigación en donde se hace necesario consolidar los problemas que siendo propios de la administración pública pueden terminar afectando en buena medida la consolidación de técnicas e instrumentos que están contruidos desde el Estado como alternativa al desarrollo.

Para el desarrollo del proceso investigativo se inició con un capítulo que se construye con el conocimiento de los procesos relacionados con el control fiscal en Nariño, comprendiendo el contexto de las entidades que ejercen dicha acción en el territorio nariñense, sus funciones y los procedimientos pertinentes para el manejo de los hechos de corrupción.

Posterior a ello se construyó en el segundo capítulo una línea de tiempo sobre la corrupción en el departamento, bajo el Acto legislativo 04 de 2019, identificando los principales proyectos inconclusos en este territorio y las investigaciones que sobre ellos recaen.

En el último capítulo, se tomaron las percepciones y perspectivas de la población nariñense con la corrupción, dado por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño. Esto por medio del conocimiento sobre el concepto de corrupción, la identificación de los proyectos inconclusos en el territorio nariñense y las consecuencias de los mismos.

El análisis de dichas voces construirá una visión integral sobre la situación actual de corrupción en el departamento y conllevará a concluir como este fenómeno ha afectado a la sociedad de este ente departamental.

Procesos relacionados con el control fiscal aplicados en Nariño

En este capítulo se aborda la temática del control fiscal, su evolución en Colombia, los procesos relacionados con su ejercicio en el Departamento de Nariño y su incidencia para frenar la corrupción. En primer lugar, se expondrá la situación problema planteada en la presente investigación. Posteriormente se ahonda en el concepto de control fiscal, su evolución a lo largo del tiempo en Colombia, y se dará a conocer cuáles son las entidades que ejercen esta función pública en el departamento de Nariño. Para ello se desarrolló un proceso de revisión documental en el que se consultó en diferentes plataformas virtuales y académicas, información sobre el tema, posteriormente se seleccionó los datos más relevantes y se realizó la construcción de ejes del capítulo.

Contextualización

En los Estados democráticos, el control fiscal como función pública debe ejercerse de forma eficaz y eficiente para el manejo de los recursos públicos que tienen como fin esencial beneficiar a la población del territorio nacional, a través de proyectos y políticas públicas adecuadas que den respuesta a las necesidades que existen en los territorios (Gobierno de Colombia, 2021). Sin embargo, el manejo e inversión de los recursos provenientes del Estado colombiano se han visto afectados por el fenómeno de la corrupción.

Al respecto, el indicador de corrupción del Centro de Estudios latinoamericanos – CESLA, sintetizado a través de un análisis factorial para el año 2020, con datos que se han suministrado por parte del Foro Económico Mundial, la Fundación Heritage, Freedom House y la Fundación Bertelsmann, entre otros, indica que los países pueden considerarse como poco corruptos o con una política anticorrupción estable, así como preocupante, y en los casos más severos se encuentra un alto grado de corrupción y debilidad extrema y un proceso alarmante

de corrupción y un pésimo control (CESLA, 2021). Consecuentemente, el cálculo del índice para Colombia para el año 2020, estableció que el país alcanzó una puntuación de 69, lo que implica que está en un nivel alto de corrupción y con debilidad extrema en política anticorrupción (CESLA, 2021).

En el mismo sentido, Transparencia Internacional mide la percepción del nivel de corrupción en el sector público, en 180 países, donde 0 es la puntuación más baja y significa que la corrupción es elevada y 100 la más alta donde la corrupción es inexistente. Colombia obtuvo una puntuación de 39, lo que significa que los índices de corrupción son elevados y está por debajo de la media global que es de 43/100 (Transparency International, 2021).

Dentro de las recomendaciones de Transparencia Internacional, en su informe ejecutivo de índice de percepción de la corrupción 2020, entre otras, señala que se debe reforzar los organismos de supervisión “para lograr que los recursos lleguen a la población más necesitada sin peligro de robo por personas corruptas, las instituciones anticorrupción y los organismos de supervisión deberán contar con fondos, recursos e independencia suficientes para cumplir su cometido” (Transparency International, 2021, p. 8).

En este sentido, se debe destacar lo preceptuado en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia que establece que en el país la función pública de control fiscal es ejercida por la Contraloría General de la República-CGR- “la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos” (Constitución Política de Colombia, 2019).

Inicialmente, con la expedición de la Constitución política de 1991, el control fiscal se ejercía, únicamente, en forma posterior y selectiva, sin embargo, a partir de la expedición del Acto legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal, se adiciona un control preventivo y concomitante que se manifiesta con la advertencia a los gestores fiscales respecto del riesgo de pérdida de los recursos públicos. Y es con este nuevo piso jurídico con el que cuenta la Contraloría General de la República para vigilar que la gestión fiscal se realice, cumpliendo con los cometidos legales y mitigando los riesgos de corrupción, que puedan llegar a ocasionar daños fiscales que perjudiquen el erario y por lo tanto a la comunidad (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Ahora bien, aunque la Contraloría General de la República se mantiene alerta frente al seguimiento de diferentes proyectos de inversión son muchos los actos de corrupción que se han expuesto en Colombia a través de los medios de comunicación, dejando en claro la existencia de proyectos inconclusos y críticos que afectan no solo el devenir financiero del país, sino también el cumplimiento del objetivo social que se tenía pensado con la obra en cuestión.

La Contraloría General de la República hasta el momento tiene un registro totalizante de 1.527 proyectos críticos e inconclusos, de los cuales algunos tienen la posibilidad de continuarse y salvarse, pero requieren de una inyección de recursos significativa. Dentro de este informe se evidencia que 23.3 billones de pesos se encuentran comprometidos, cifra que requeriría de dos reformas tributarias (Becerra, 2021).

A nivel del Departamento de Nariño se encuentra que, de acuerdo con la CGR, Nariño es uno de los 10 departamentos con más proyectos sin terminar, ocupando el tercer puesto luego de Casanare y Cundinamarca, contando con 72 obras inconclusas, de las cuales 18 se

ubican en la capital de Nariño y están relacionadas con aspectos tan relevantes como son la educación, agua potable, y vivienda (Semana, 2020). Se indica adicionalmente que el seguimiento realizado a estas obras fue esencial para el nacimiento de la Ley 2020 de 2020.

Teniendo en cuenta que el departamento de Nariño ha sido uno de los principales afectados por las obras inconclusas, la presente investigación buscó identificar la incidencia que tiene la aplicación del acto legislativo 04 de 2019, específicamente en la eficiencia de los mecanismos adoptados por la CGR para la implementación de control preventivo y concomitante y la función de advertencia para poder realizar un análisis y establecer si esta implementación ha mitigado los riesgos de corrupción y evitado el incremento proyectos inconclusos y críticos en el Departamento de Nariño en los años 2020 y 2021.

Justificación

La realización de la presente investigación se justifica tanto desde el estudio legal como desde las acciones prácticas y académicas. Teniendo en cuenta el carácter de la función pública que tiene el control fiscal, específicamente desde la Contraloría General de la República, se hace prudente analizar la forma como se generan los resultados de la ejecución de la función y si estos son una fuente de mejoramiento continuo para los sujetos a quienes se aplica el control fiscal y productivos con la intención de minimizar de manera significativa el deterioro del erario público, desde el análisis de diferentes factores que guardan una relación directa y afectan los resultados sociales esperados. Así el problema de investigación indica la necesidad de analizar de manera precisa cual ha sido la incidencia del control fiscal desde el nuevo régimen como un instrumento para ponerle freno a la corrupción en el departamento de Nariño, específicamente porque este departamento cuenta con incidencia de obras inconclusas, indicador de falencia en la ejecución de dineros públicos.

Adicionalmente, el presente estudio se encuentra dedicado al análisis del control fiscal bajo el acto legislativo 04 de 2019 y su control preventivo y concomitante que se manifiesta con la función de advertencia, precisamente porque el Control Fiscal basado en lo ordenado en la Carta Política del año 91, ha sido objeto de señalamientos dados los asuntos de corrupción presentados antes del año de la aplicación del acto legislativo, ofreciendo de esta manera el estudio de un elemento relevante y actualizado en el territorio regional.

Teniendo en cuenta que el departamento de Nariño cuenta con una cantidad significativa de proyectos inconclusos y críticos y que estos se encuentran afectando de manera consistente, no solo el bienestar social, que de por si es una variable supremamente relevante, sino también el erario público, y que adicionalmente se cuenta con la Contraloría General de la República que ejecuta el acto legislativo 04 de 2019 a favor del control fiscal, se hallan los elementos necesarios para convertir este departamento en el epicentro de la presente investigación, precisamente por la existencia de escenarios que demandan atención por parte de la Academia.

Bajo la visión anterior, y teniendo en cuenta las variables que interactúan en la construcción del proyecto de investigación es prudente mencionar que este se inserta de manera apropiada en las labores propias del Magister Unadista, debido a la incidencia del control fiscal al interior de las políticas públicas, y el interés que se suscita en el momento de analizar los riesgos políticos que se ven implícitos en el fenómeno de la corrupción.

Control fiscal y su evolución en Colombia

En este apartado se presenta una contextualización sobre cómo se reconoce el control fiscal y su aplicabilidad, para mostrar posteriormente su evolución desde el descubrimiento

hasta su establecimiento en la Constitución Nacional de 1991. Esto permitirá identificar las principales características y responsabilidades que se le otorgó a esta función y su construcción hasta la actualidad.

En Colombia, la reforma constitucional de 1991, reconoce que el control fiscal se establece como una función que tiene como intención generar vigilancia en la gestión fiscal que se encuentra entornada en las instituciones del Estado y de particulares que tengan en sus acciones la administración de recursos pertenecientes al erario público, en la misma medida se reconoce que esta función es sustancial para darle cumplimiento al contexto misional, es de esta manera que se ejerce control sobre el entorno económico total, desde un seguimiento a los resultados de la política pública (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De modo generalizado es la manera en la que se controla la ocupación de los recursos públicos.

Desde la sentencia C-103 de 2015, la Corte Constitucional reconoce que el control fiscal tiene como objetivo generar una vigilancia a la gestión del fisco en pro de fomentar el cuidado de los fondos o bienes nacionales, ello con la intención de otorgar una protección desde el proceso de seguimiento al patrimonio. En la misma línea de pensamiento, la Sentencia C-499 de 1998 reconoce que el control fiscal es un mecanismo que asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionales que se han previsto para el erario público, concretamente este hace alusión a la administración, manejo y gestión de los bienes públicos, en la totalidad de etapas que tenga un proyecto.

Analizando de manera consistente las características mismas del Control Fiscal, Correa y Tovar (2014) evidencian que este es un instrumento que tiene como objetivo vigilar o fiscalizar, como su nombre lo indica, la ejecución que es presentada por el gasto del Estado, tanto en entidades que se consideran centralizadas como descentralizadas, haciendo alusión a

estas las que tienen un orden local, regional o nacional. En el mismo sentido, el control fiscal tiene la intención de generar fiscalización sobre los ingresos, gastos y en general de las operaciones que se encuentran relacionadas con los bienes públicos. En la misma medida este instrumento puede ser aplicado a particulares o privados, quienes deban manejar sus fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización ha llevado a que estos últimos manejen fondos de las instituciones públicas, cediendo a particulares funciones que se encuentren relacionadas con la generación de Bienestar.

En la misma línea, el Control Fiscal de acuerdo con Correa y Tovar (2014) presenta como función la verificación de legalidad en actos financieros y económicos relacionados con la puesta en marcha de políticas públicas a través de proyectos que deben cumplir con lineamientos legales y de finanzas, y también la identificación de resultados y cumplimiento de metas sociales que se han propuesto.

Adicionalmente, Corredor (2009) establece que el Control Fiscal es supremamente importante debido a que su origen se desprende de las bases del concepto de democracia y a la fuerza misma de la conformación de los estados bajo un modelo contractual, tal como se estructura en el Estado democrático moderno. No obstante, Maldonado (2014) encuentra que el Control Fiscal tiene mayor relevancia en el Estado de Derecho, el cual se manifiesta en la responsabilidad que tienen las personas en la totalidad de las actuaciones que están en contra de la Constitución y en general de la ley.

Vásquez (2000) establece en la misma medida que el Control Fiscal hace parte de los mecanismos más fuertes de responsabilización, fundamentados en la responsabilidad que recae en los Estados, y en la necesidad imperante de generar una rendición de cuentas de las actividades que realizan, la forma en la que lo realizan e inclusive los resultados que se

desprenden de la ocupación de los recursos públicos, basados en sus planes y programas con la intención de darle cumplimiento a los objetivos estatales.

En la misma línea, Bresser (2000) establece que el Control Fiscal se entiende como un valor que debe guiar a los gobiernos en su democracia para generar una rendición de cuentas no solo a otros gobiernos mayores en jerarquía, sino también a la sociedad, en la búsqueda de la transparencia considerando la posibilidad de controlar la acción de los gobiernos. Al interior de los equilibrios de poderes se soporta en este tipo de instrumentos para limitar en buena medida el poder de los gobernantes.

El control fiscal como un mecanismo de control específico es elemental para fiscalizar la gestión y los resultados de las políticas públicas siguiendo el modelo que se expone al interior de la colonia (Mira, Meza y Vega, 2001).

Eventualmente, es necesario considerar que la concepción sobre el control fiscal se modifica en buena medida con el incremento de complejidad de las condiciones de las políticas públicas y el desarrollo del Estado.

De lo expuesto, se puede estimar que el Control Fiscal es una función específica que subyace al sector público y que se encuentra relacionada con la vigilancia de los recursos públicos en todas las etapas de los proyectos, de manera que la ocupación se fundamente en la eficiencia, la economía y el control de los elementos ambientales que tenga como intención generar una maximización del resultado en el logro de las metas propuestas con la intención de generar un beneficio completo de la totalidad de la población que se encuentra en el Estado Social de Derecho.

Es importante comprender la evolución de esta actividad de control, que se ha dado desde que se descubrió América. Para ello se identifican diferentes etapas: Descubrimiento y colonia, una primera etapa entre 1821- 1923, una segunda etapa entre 1923 -1975, una tercera etapa 1975-1991 y una cuarta etapa, la de la Asamblea Nacional Constituyente.

Tabla 2.

Evolución del control fiscal

Descubrimiento y colonia	<p>Se ejerce el control respecto de la forma como se administra el patrimonio que posee la monarquía considerando eventualmente la incidencia del Estado. Para este momento la persona encargada por el monarca para este proceso era conocido como lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla. Seguidamente en el momento en el que se crea la fundación de Santo Domingo se da paso al Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo. En su momento la vigilancia estaba a cargo de los altos funcionarios de la corona y de los virreyes. Así se ejercían los juicios de residencia donde se debían hacer cuentas de los bienes fiscales que están puestos bajo la administración de los virreyes. Ya para 1807 Napoleón crea la corte de cuentas de Francia (Mira et al., 2001),</p>
Primera etapa 1821- 1923	<p>En esta etapa, específicamente de La República, cuando se constituye la República de Colombia se realiza un primer intento de generar un control fiscal, debido a esto en octubre 23 /1879 se impulsa por parte de Santander la Ley Principal Contra los Empleados de Hacienda en la que se tenía en cuenta la estructuración de medidas drásticas que incluían para este momento incluso la muerte para aquellos que hubieran realizado un acto fraudulento o un gasto indebido de los dineros públicos. En la misma medida ello se basa en el principio de soberanía que era propia de la Constitución Independiente, la Constitución del Socorro, crea las cuentas del Tesoro Público que se imprimen año a año para que todos supieran en que se gasta los tributos (OLACEFS, 2014).</p> <p>Santander, también encomendó el control y manejo presupuestal al Tribunal Mayor de Cuentas, que se ocupaba de la contabilidad del gasto público y a la Superintendencia General de Hacienda, que practicaba funciones de inversiones y control. Para 1832 se tiene en cuenta la construcción de la Contaduría General de Hacienda que dependía en buena medida del poder ejecutivo, posteriormente se reemplaza esta institución por una corte de cuentas, que luego se ve reemplazada por una Oficina de cuentas que tenía cinco miembros que se han nombrado en el Congreso. Finalmente, se promulga el Código Fiscal que revive la corte de cuentas, ahora con 10 miembros que son elegidos, que incrementan a 12 (Mira et al., 2001).</p> <p>De acuerdo con Younes (2006) para este momento el control se cataloga como un modelo personal en donde no existe espacio para las contralorías propiamente dichos, sino que existen jurisdicción y colegios que tienen otro modelo.</p>
Segunda etapa 1923 -1975	<p>La segunda etapa, entre 1923 -1975, se identifica la entrada de La Misión Kemmerer, que viene con la intención de realizar modificaciones al interior de las cuales se destaca la creación de la Contraloría General de la Nación y la creación del sistema bancario tanto central como comercial. En este sentido la creación de la Contraloría tiene lugar debido a la necesidad latente de generar un control fiscal que trabaje de manera análoga, adicionalmente es que se requiere darle control a dineros otorgador por Estados</p>

Unidos que alcanzan a ser de 25 millones de dólares que provienen de la venta de Panamá. Ello también por las exigencias realizadas por empresas entrantes como son United Fruit Company y Tropical Oil Company (Mira et al., 2001, García, 2006).

En la misma medida se promulga la Ley 42/1923 la cual crea el Departamento de Contraloría el cual actúa independiente de los demás órganos de la administración. En su momento este tuvo la facultad de realizar control sobre los dineros estatales siendo prohibida la administración de recursos diferentes a los propios. Como consecuencia de la guerra conocida como de los mil días esta acción se vio truncada debido a desequilibrios y desordenes que tuvieron que ser solucionados por los gobiernos del momento (García, 2006).

Seguidamente en el Estado fue necesario generar leves intervenciones que son representadas en aranceles que tenían la intención de fomentar una economía proteccionista, para fortalecer la industria que apenas estaba generando un despunte en el país. Adicionalmente se buscaba generar una estabilización de la moneda mantenimiento el patrón oro y crear un banco central no obstante no se tuvo resultados favorables. El gobierno colombiano prosiguió sin modificar las metodologías del fisco, lo que genera ejecuciones cada vez más altas que conllevan a un déficit fiscal. Dentro de este marco se emitió dinero ocasionando inflación y dificultades en la parte financiera. En este marco se generaron negociaciones de la deuda y un fortalecimiento de la imagen del país frente a entidades extranjeras que realizaban crédito que fue una acción que tampoco funcionó. En la misma línea existieron factores que afectaron la situación del país como son el bajo impulso de la industria, el crecimiento de la parte pública y las bases que generan producción (Mira et al., 2001).

Luego de la Misión Kemmerer se entra al Gobierno Nacional una memoria en donde se consideraban las principales recomendaciones que se presentan al Congreso en 1923 las cuales fueron aprobadas con algunos cambios, al interior se encontraba la creación de la Contraloría. La Ley 42 de 1923 que proviene de estas transacciones estructura 15 capítulos concentrados en crear la contraloría, generar la forma cómo se elige el contralor, y las funciones referentes a este órgano independiente. Se encuentra a este punto que el contralor tiene la posibilidad de examinar y revisar las deudas, realizar reclamaciones y tiene injerencia en la totalidad de la metodología contable y como se manejan las cuentas nacionales. Adicionalmente el Contralor tenía facultades para llevar las cuentas generales de la Nación; las de la deuda, la prescribir los métodos de contabilidad, la manera de rendir los informes financieros de cualquier entidad administrativa, así como los procedimientos para presentar las cuentas de los empleados de manejo... Promover investigaciones fiscales o realizarlas a solicitud del presidente, del Congreso, de un departamento o municipio, con la aprobación del Consejo de Ministros, sobre instituciones dependientes de dichas entidades (Mira et al., 2001).

**Tercera etapa
1975-1991**

Una tercera etapa se puede establecer entre 1975 y 1991, con la expedición de la Ley 20 de 1975, debido a que desde la Ley 42 que crea el departamento de la Contraloría y le otorga una acción superior dada por la Constitución, como un organismo de control. De esta manera hasta 1975 no se tenía ningún control jurídico o fiscal que trabajara mancomunadamente a favor de la renovación y el avance del Estado el cual requería de una acción de control ágil y actualizada para custodiar los bienes e ingresos de la nación (Mondragon, 2016).

Con la ley en mención se tuvo como intención realizar una unificación de la legislación que hasta el momento se encontraba en dispersión que sobre el control fiscal existía, así como la necesidad de crear control que interrelacionándose pudiese dar un resultado favorable, apoyando la vigilancia aplicada a entidades del Estado que tenían

como intención garantizar el rendimiento del erario al Estado y mantener una economía eficiente.

En esta ley se encuentran diferentes ventajas respecto del control fiscal, se resalta que, se le otorga al contralor la posibilidad de facultar para fiscalizar procesos de índole público y privado, que tengan manejo de recursos públicos, operación que continua hasta el momento. Así mismo en el artículo quinto se tiene un mecanismo de control para empresas industriales y comerciales que buscan un sistema adecuado de fiscalización que se construya desde los principios modernos de auditoría financiera.

En la misma línea la ley tiene la intención de acomodar el sistema de fiscalización a las necesidades que presentaba la sociedad y el Estado del momento con la intención de mejorar el control del erario. Es de esta manera que se avanza en materia de control, no obstante, la Contraloría General de la República tiene acciones limitadas en la vigilancia debido a lo cual estas tendieron a demostrar y cuantificar los perjuicios fiscales.

**Cuarta etapa
Asamblea
Nacional
Constituyente**

La cuarta etapa relacionada con la Asamblea Nacional Constituyente, estableció la idea de que era necesario realizar diversos cambios a la Contraloría General de la República y al Sistema de control fiscal, dado diferentes factores. La primera de estas reconoce la ineficiencia que estaba sustentada de un control previo para el mantenimiento del erario público, debido a lo cual existe un cambio en el sistema de control posterior y selectivo.

De otro lado, se evidencia que la organización de las contralorías tenía como intención politizar y burocratizar la totalidad de los procesos, critica que al momento permanece en el sistema colombiano. En la misma medida se encuentra la posibilidad de extender la vigilancia a la totalidad de personas que administren los bienes públicos y que tengan poderes dados por la Contraloría. Así mismo se presenta la posibilidad de establecer una jurisdicción penal fiscal que se incluya en la rama judicial y se encargue de investigar y juzgar delitos relacionados con el patrimonio del erario público (Auditoría General de la República, 2011).

Comprendiendo lo anterior se establece que el control fiscal, se concibe como un instrumento diseñado para frenar la corrupción, pero también es necesario para evidenciar la eficiencia y eficacia del gasto de los recursos públicos tanto de entidades nacionales como de particulares que tienen a cargo su gestión. Así, el órgano titular del control fiscal, en su accionar también se ha visto afectado por este tipo de flagelo de corrupción que ha modificado la imagen que inicialmente tenía con respecto a la lucha que fue instaurada por el Estado.

Frente a esto, con el paso de los años se han impulsado diferentes reformas constitucionales y legales, que como se ha visto han tenido la intención de generar herramientas para que se mejore el control formulando procesos eficientes y transparentes, recientemente en el año 2019 se aprueba una reforma constitucional y en 2020 se reglamenta la puesta en marcha, que pone en la realidad colombiana una implementación de un nuevo modelo de control fiscal que tiene como intención generar actualización en un sistema de efectividad, manteniendo las características en la retoma de elementos que han sido fundamentados con anterioridad.

Fuente: elaboración propia con base en Mira, Meza y Vega, 2017.

Este recorrido permite ver que ha existido a través de la historia la preocupación por mantener en vigilancia los dineros públicos por parte de las diferentes autoridades y entidades

de gobierno, estableciendo de igual forma acciones para prevenir que dichos recursos terminaran por fuera del sistema y generando daños patrimoniales al estado, pero también estableciendo las acciones correctivas, dadas las consecuencias nocivas para la población y sus gobiernos.

Es prudente establecer que el control fiscal desde la visión de los diferentes autores se reconoce como un proceso fundamental para la generación de fiscalización a los recursos públicos en pro de garantizar un proceso de distribución de ingresos eficiente y eficaz, no obstante, es necesario conocer cuál es la operación precisa que tiene esta para afectar el entorno institucional.

Control fiscal en Nariño

A nivel nacional existen normas de descentralización administrativa, política y fiscal¹ otorgadas a las entidades territoriales (Municipios y Departamentos), lo cual involucra al Departamento de Nariño en sus diferentes áreas de gestión administrativa y una de ellas es precisamente la del control fiscal. Éste es ejercido por la Contraloría Departamental, encargada de vigilar la gestión fiscal de 56 Municipios de Nariño de las entidades del nivel central y descentralizado, de los entes de salud y de los centros e instituciones educativas del departamento.

Igualmente, en el departamento hace presencia la Contraloría General de la República a través de su Gerencia Departamental, la cual vigila la gestión fiscal en el territorio cuando

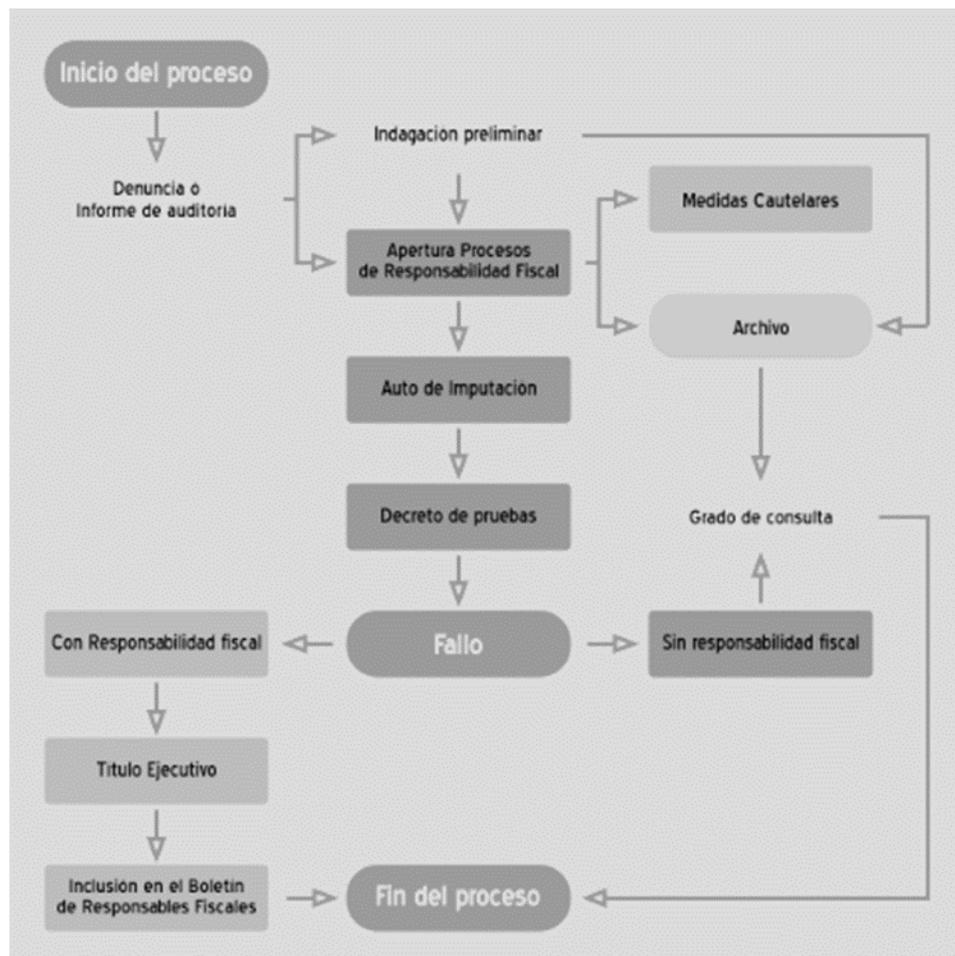
¹ La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos (Planeación, 2018).

los recursos o bienes provienen del orden nacional, por ejemplo, recursos del Sistema General de Regalías que son ejecutados en Nariño.

De acuerdo con Villaci & Arroyave (2017) citando a Peláez y Tuta (2013), el objeto de la función pública del control fiscal es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la hacienda pública. Así las cosas, el control fiscal se ejecuta de manera posterior (hechos cumplidos) y selectiva (a través de muestras representativa).

Ilustración 1

Proceso en el Control Fiscal



Fuente: El Proceso de Responsabilidad Fiscal. CGR 2019

Este proceso permite ver que es fundamental la denuncia o el informe de auditoría que configura el hallazgo fiscal, para comenzar a indagar lo que ha sucedido con los dineros destinados a determinados proyectos u obras públicas. Consecuentemente, en la etapa de indagación preliminar, con las pruebas que se logren recaudar se determinará si existe o no un daño patrimonial al Estado y sus autores, siendo necesario iniciar un camino para establecer responsabilidades sobre el mal manejo de los dineros o si el proceso no aplica y se archiva. Cabe resaltar que con el proceso de responsabilidad fiscal se busca el resarcimiento o recuperación de los dineros del erario público que se afectaron por una gestión pública inadecuada.

Contraloría departamental y Contraloría General de la República

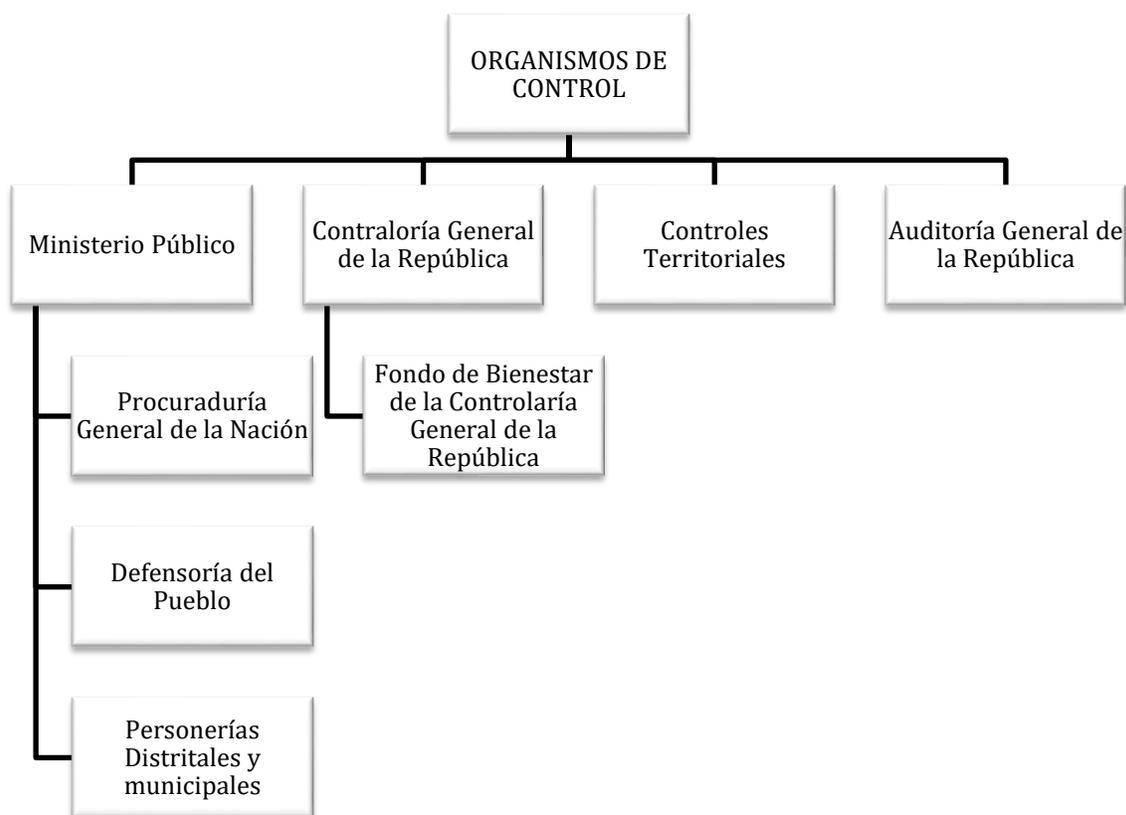
La Contraloría General de la República (CGR) se establece como el máximo órgano de control fiscal del Estado. En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional, la entidad ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.

El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas. La CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

La CGR pertenece a los organismos de control del Estado Colombiano, al lado del Ministerio Público, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República (Contraloría General de la República, 2019) como se observa en la siguiente gráfica donde se detallan los organismos de control.

Gráfica 1

Organismos de Control del Estado colombiano



Fuente: Gobierno de Colombia, 2022.

En el departamento de Nariño la Contraloría Departamental es la encargada de ejercer el control fiscal, para garantizar el buen uso del patrimonio público, contribuyendo a optimizar

el nivel de vida de los ciudadanos y comprometida mediante su función fiscalizadora a mejorar continuamente los beneficios y resultados sobre la gestión de la administración y de los particulares que manejan recursos estatales.

Considerando que dentro del proceso del control fiscal del departamento de Nariño debe desarrollarse un control micro y uno macro, es pertinente conocer sus características.

Tabla 3.

Características del Control Fiscal Macro y Micro

Control fiscal	
Niveles	Características
Macro	Evalúa el comportamiento de las finanzas del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos expresados por el Gobierno.
	Su base son las estadísticas acopiadas y procesadas, a partir de las cuales se determina el resultado fiscal de la administración y se analiza la consistencia de la política fiscal con las demás políticas macroeconómicas.
	Evalúa el impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar general y la posición fiscal del sector público.
	Sus resultados, se materializan en diversos Informes, algunos de carácter constitucional, como el informe anual sobre las Finanzas del Estado, la Situación de la Deuda Pública, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la Auditoría al Balance General de la Nación.
Micro	Realiza auditorías que se traducen en la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control.
	Esta labor se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría Territorial (PGAT), que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año.
	El resultado queda registrado en un informe de auditoría, el cual se comunica a la entidad auditada y que puede ser consultado por la opinión pública.

Fuente: elaboración propia con base en Contraloría General de la República, 2020.

En cumplimiento a la ley 1474 de 2011, la Oficina de Control Interno de gestión debe presentar los informes pormenorizados del Sistema de Control Interno de manera cuatrimestral (hasta el año 2019) y de acuerdo al Decreto 2106 de 2019, de manera semestral, De acuerdo a la Ley 87 de 1993, se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando (Moncayo, 2020).

La metodología para la realización de los informes de gestión es impartida a través de los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, donde se define la alineación del Sistema de Control Interno en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.

El informe de gestión se rinde ante el congreso y al Presidente de la República y, desde luego, a la sociedad colombiana, en cumplimiento de las atribuciones constitucionales, específicamente a la contemplada en el numeral 11 del artículo 268 de la Constitución Política y en consideración con la Ley 5 de junio 17 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, artículo 254, numeral 3, el cual prescribe la obligatoriedad en la presentación del informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las funciones como Contralor General de la República. Este informe

contempla la rendición de cuenta sobre los avances y resultados de gestión al frente del máximo órgano de control fiscal del país (Villazón, 2017).

La contraloría departamental tiene autonomía administrativa y presupuestal para el ejercicio de sus funciones, sin embargo, como se puede establecer está en la obligación de rendir informes a entidades nacionales. Esto permite que las entidades cumplan a cabalidad sus funciones y no exista arbitrariedad en sus procedimientos.

Funciones de la Contraloría departamental y Contraloría General de la República

La Contraloría Departamental de Nariño es una entidad técnica moderna y capacitada que ejerce el control Fiscal, para garantizar el buen uso del patrimonio público, contribuyendo a optimizar el nivel de vida de los ciudadanos y comprometida mediante su función Fiscalizadora a mejorar continuamente los beneficios y resultados sobre la gestión de la administración y de los particulares que manejan recursos estatales.

Tiene como misión ser el Organismo de Control, más moderno y capacitado, actuando bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, para así ejercer el control fiscal, garantizando la conservación y buen uso del Patrimonio Público para contribuir a mejorar la calidad de vida de los Ciudadanos.

Teniendo en cuenta los mencionados procesos para el control fiscal en Nariño, es relevante conocer de igual manera las principales funciones de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Departamental puesto que son muchas y muy diversas y en estas se van desarrollando los distintos procesos del Control fiscal. Al respecto, frente a la entidad nacional se encuentra lo que se indica en la tabla 4.

Tabla 4.*Funciones de la Contraloría General de la República*

Entidad	Funciones
Contraloría General de la República	Ejercer la vigilancia y el control, de manera posterior y selectiva o concomitante y preventiva, de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.
	Ejercer la vigilancia y control fiscal, de forma prevalente, sobre cualquier entidad territorial y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad
	Realizar seguimiento a los recursos públicos, a través de las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales de conformidad con la Constitución Política y la ley.
	Advertir, a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos sobre la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
	Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
	Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.
	Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en la Constitución Política y la ley.

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 405 de 2020.

Frente a la Contraloría Departamental de las funciones más destacadas se encuentran: ejercer las vigilancias de la gestión en los términos prescritos por la Constitución y la Ley, llevar la contabilidad de la ejecución del Presupuesto General del Departamento, registrar la ejecución de los ingresos y de los gastos que afecten las cuentas del Tesoro Departamental, para lo cual tendrá en cuenta los reconocimientos, los recaudos y las ordenaciones de gastos y

de pagos, uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control respectivos, comunicar los resultados del Control Fiscal al Gobernador y a la asamblea Departamental, a los organismos de dirección de la Entidad respectiva, al despacho ejecutivo donde se hallen adscritas o vinculadas, y a las autoridades a quienes esté atribuida la facultad de analizar tales resultados, entre otras (Barrera & Ayala, 2005).

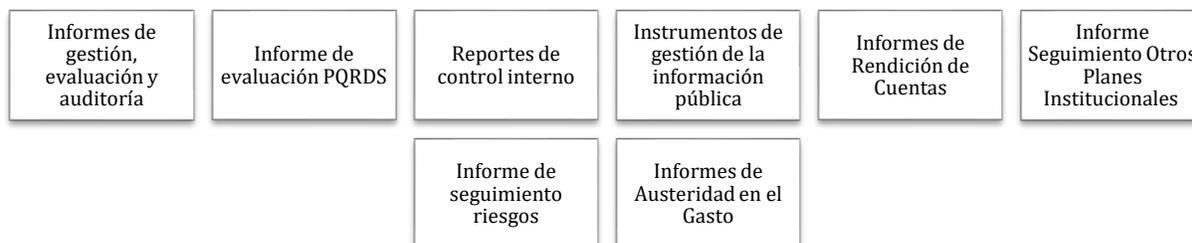
Como se puede observar las funciones de la Contraloría Departamental están en sincronía con las de la Contraloría General de la República, dado que es importante el control sobre todos los niveles de administración en pro del correcto aprovechamiento de los recursos económicos que se determinan para las obras y proyectos dirigidos al bienestar integral de la población. Para ello son tan importantes los procesos de auditorías y revisorías fiscales, fundamentados en evaluaciones técnicas y procedimientos confiables, medibles y comprobables.

Rendición de cuentas

Para rendir cuentas la Contraloría Departamental de Nariño hace lo siguientes::

Gráfica 2

Proceso rendición de cuentas



Fuente: Contraloría Departamento de Nariño, 2021

Cabe resaltar aquí que todos estos procesos se desarrollan con el fin de mantener la lucha contra la corrupción a través del control y la vigilancia de los recursos públicos y en especial del desarrollo de las obras de las regiones a través de diferentes mecanismos.

Para dichos controles legales, la Contraloría debe encontrarse presentando informes que demuestren la verificación de las gestiones adelantadas por la Contraloría Departamental de Nariño en cumplimiento de lo establecido en el artículo 76 del Estatuto Anticorrupción, en relación con la recepción, trámite y resolución de las peticiones, quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad.

En cuanto a estos en el informe del año 2020 se obtiene que se presentaron 132 denuncias, 13 peticiones entre entidades estatales, 36 derechos de Petición de Interés General o Particular 15 solicitudes de acceso a la información pública y 2 clasificados en otras. Cabe mencionar aquí que en el año 2020 la Contraloría Departamental de Nariño trabajó desde el 1 de enero hasta el 16 de marzo de 2020 en la modalidad presencial, y a partir de esa fecha hasta el año 2021 se realizó trabajo en casa de conformidad a la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno nacional (Informe de evaluación PQRDS, 2021).

En el Informe de evaluación PQRDS (2021) se destaca que se continúa fortaleciendo la implementación del aplicativo SIA ATC, el cual se creó con el fin de atender al ciudadano de manera virtual, evidenciándose el seguimiento que se hace a las radicaciones y vencimientos de fechas con los informes presentados. Por otro lado, se menciona que el importante flujo de peticiones que se recepcionan en la Contraloría Departamental de Nariño impone la necesidad de que todos los funcionarios tengan claro la aplicación de la normatividad aplicable y el manejo de los tiempos para dar contestación a los requerimientos; adicional a ello, se

recomienda que desde la ventanilla única se debe continuar con el seguimiento al aplicativo SIA ATC y las respuestas que deben darse a las peticiones y solicitudes radicadas, de tal manera que se dé cumplimiento Ley 1755 de 2015 que regula el Derecho de Petición y el Decreto ley 491 de 2020 (Congreso de la República, 2021).

Este proceso fiscal tuvo sus cambios debido a la pandemia, sin embargo, continuó cumpliendo con su objetivo de recuperar los dineros sustraídos al erario y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público. La principal herramienta con que cuenta el Estado para determinar la responsabilidad fiscal es el proceso de responsabilidad fiscal, a través del cual se procura recuperar los dineros públicos malversados o extraviados como consecuencia de una inadecuada gestión fiscal. El proceso de responsabilidad fiscal se podrá iniciar cuando la ciudadanía presente denuncias o quejas, cuando las entidades vigiladas así lo soliciten, y como consecuencia de las auditorías realizadas por las Contralorías (Contraloría General de la República, 2018).

Todo esto presenta un beneficio referente al impacto positivo en el sujeto de control y de igual forma en cierto sector de la comunidad, causado por una actuación de la Contraloría, que puede provenir del proceso auditor, de los estudios macroeconómicos, comunicados, pronunciamientos o acciones del control fiscal participativo.

Ejercicio de control fiscal preventivo y concomitante

Otra de las partes de los procesos de control fiscal que se aplican en Nariño se encuentran los Ejercicios de Control Fiscal Preventivo y Concomitante, los cuales no se adelantan directamente, pero se está realizando acompañamiento dentro de la Estrategia

nacional de discapacidad, liderada por el nivel central, en la Secretaría de Educación del Municipio de Pasto y al Programa de Alimentación Escolar.

Para todos estos procesos en Nariño se cuenta con una planta de 136 funcionarios de carrera y provisionales en los niveles Asesor, Profesional, Administrativo y Asistenciales. El Nivel Directivo lo conforman 3 Contralores Provinciales y la Gerente Departamental, quien representa para todos los efectos a la Gerencia Colegiada Departamental (Contraloría General de la República, 2018).

Finalmente, debe mencionarse que también son de importancia las rendiciones de cuentas, puesto que son un derecho del ciudadano y un deber del servidor público y de las entidades públicas, que propicia el buen uso de los recursos y el mejoramiento de la gestión del Estado, ya que se orienta hacia el incremento de la cobertura y la calidad de los bienes y servicios con los que garantiza los derechos ciudadanos de los colombianos, por la vía de informar lo que se hace, cómo se realiza, con qué oportunidad y calidad y a cuál costo (Ministerio de Hacienda, 2019).

Proceso administrativo sancionatorio

Otro proceso de control fiscal es el proceso administrativo sancionatorio el cual constituye una de las principales medidas o herramientas para garantizar el control fiscal, puesto que este tiene la jurisdicción de imputar o aplicar sanciones a los funcionarios públicos que realicen acciones u omisiones que imposibiliten o impidan el control sobre la gestión fiscal.

Este proceso tiene por finalidad obligar e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos de control fiscal y demás

entidades obligadas a reportar información semejante. Los responsables de llevar a cabo este proceso son el contralor auxiliar al cual le corresponde emitir los actos administrativos, el profesional universitario cuya función es proyectar los actos administrativos y dar impulso a los procesos, el secretario ejecutivo quien recibe escanea y radica los documentos y su incorporación en los procesos (Contraloría departamental de Nariño, 2021).

Se evidencia que todos los procesos relacionados con el Control Fiscal son relevantes no sólo para procesos estatales específicos sino para la totalidad del entorno nacional y son fundamentales para la generación de fiscalización a los recursos públicos en pro de garantizar un proceso de distribución de ingresos eficiente y eficaz; no obstante, es necesario conocer cuál es la operación precisa que tiene esta para afectar el entorno institucional.

Informe final de auditoría interna

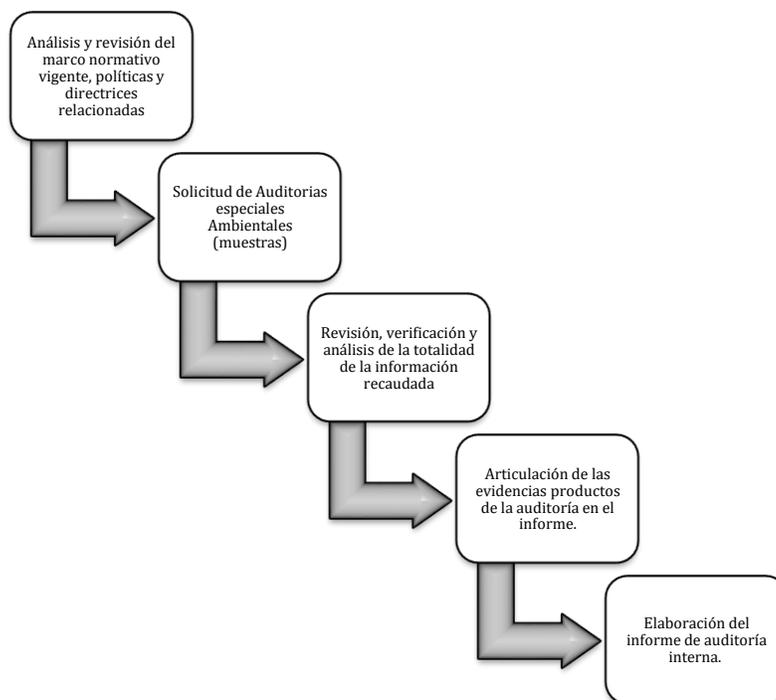
Otro proceso para el control fiscal que se realiza en Nariño es el informe final de auditoría interna al proceso de medio ambiente vigencia 2021.

En nuestro país, el derecho a un ambiente sano se encuentra plasmado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo. 79 “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Por lo tanto, la Gestión Ambiental es la forma como se administra en las Entidades el uso adecuado de los recursos y su entorno mediante un conjunto de técnicas y mecanismos que certifiquen la práctica de una política ambiental racional y sostenida.

Se debe realizar una auditoría, la cual se fundamenta en soportes documentales: Informes de Auditorías Especiales Ambientales, procesos y procedimientos, página web, normas internas y externas vigentes. En la aplicación del Decreto 648 de 2017, artículo 2.2.21.4.8, la Oficina de Control Interno incorpora los siguientes instrumentos para la Actividad de la Auditoría: 1. Código de Ética del Auditor Interno que tiene como base fundamental la integridad, objetividad, confidencialidad, conflictos de interés y competencia de éste; 2. Manual de auditoría interna en el cual se establece y comunica las directrices fundamentales que definen el marco dentro del cual se desarrollan las actividades de la Oficina de Control interno, según los lineamientos de la norma internacional de Auditoría; y 3. Plan anual de auditoría Vigencia 2021.

Gráfica 3

Metodología proceso de auditoría



Fuente: Contraloría General de la República, 2020.

Finalmente se procede a analizar las diferentes observaciones, para determinar la transparencia en cuanto a los proyectos ambientales y en caso de incumplimiento se determina los riesgos para plantear soluciones (Contraloría Departamental de Nariño, 2022).

Como se ha podido analizar cada uno de los procesos relacionados con el Control Fiscal que se aplican en Nariño son parte fundamental de la responsabilidad que recae sobre el Estado, y en la necesidad imperante que genera una rendición de cuentas de sus acciones, la forma en la que lo desarrollan e inclusive los resultados que se desprenden de la ocupación de los recursos públicos, basados en sus planes y programas con la intención de darle cumplimiento a los objetivos estatales.

Casos de corrupción del departamento de Nariño a partir del acto legislativo 04 de 2019 relacionados con los proyectos inconclusos y críticos.

En este capítulo, se realiza una revisión sobre el acto legislativo 04 de 2019 que reformó el control fiscal y los aspectos más relevantes sobre dichos cambios, para, posteriormente, presentar los principales proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño, a través de la ubicación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, sistema administrado por la Contraloría General de la República con base en las denuncias hechas por entes de control y población civil.

Acto legislativo 04 de 2019

El control fiscal ha sido estipulado en la Constitución Política Colombiana, en su artículo 267 como eje fundamental para su implementación en el Estado, y que se reglamenta por varias leyes y normas, que se han ido modificando con el paso de los años. Sin embargo, el incumplimiento de los objetivos y metas de su accionar ha llevado a que se realice un

ejercicio de análisis y balance que ha dado como resultado la identificación de la necesidad de reestructurar esta función estatal, de tal forma que se logre una lucha eficiente contra la corrupción y se pueda de esta manera hacer buen uso de los recursos públicos.

Para el desarrollo de esta reestructuración se hace relevante que exista colaboración entre las entidades encargadas de ejercer la función fiscal y así se puedan brindar garantías administrativas, presupuestales y técnicas para el cumplimiento de los objetivos de dichos órganos estatales. Con el fin de alcanzar lo anteriormente planteado se adelantó ante el Congreso de la República un acto legislativo que permitiera transformar el modelo de gestión fiscal por medio de una propuesta de reforma constitucional del control fiscal la que respondería a la demanda de la sociedad colombiana por mejorar los niveles de desempeño de los órganos de control fiscal en términos de eficiencia y oportunidad (Auditoría General de la República, 2018).

Es preciso para comprender la importancia de este acto legislativo, identificar aspectos claves del control fiscal e identificar los cambios que estos sufrieron. Inicialmente se tiene que la manera en la que eran escogidos los contralores territoriales (departamentales, distritales y municipales) fue objeto de algunas y fundamentales reformas, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

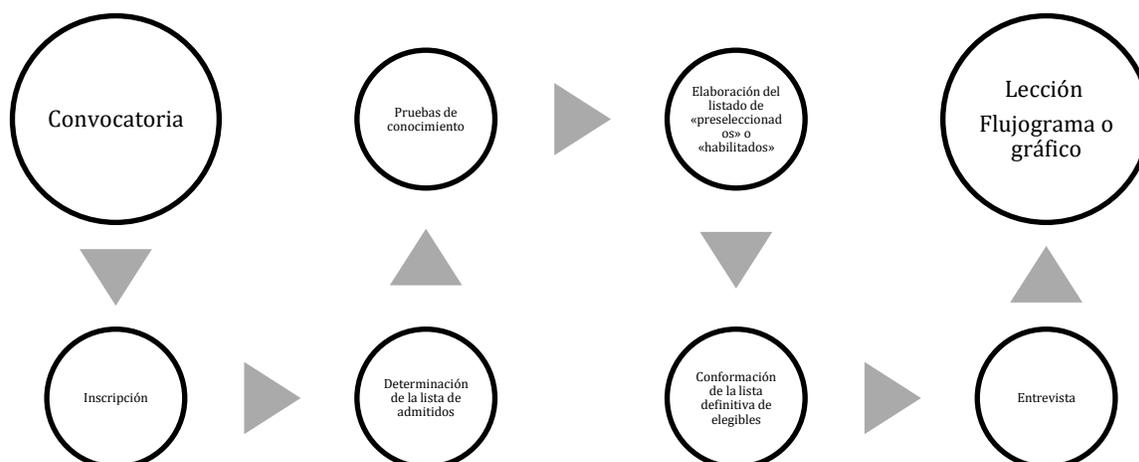
En esta carta política en el capítulo I del Título X referente a los organismos de control se establecen los puntos primordiales sobre la naturaleza jurídica, la organización y las funcionalidades de la Contraloría General de la República, como órgano independiente de control; la votación y el lapso del contralor general; la construcción, organización y desempeño de las contralorías territoriales, y el ejercicio de la funcionalidad pública de control fiscal (Consejo de Estado, 2019).

En este capítulo, el artículo 272 tiene las normas primordiales a las que tienen que sujetarse la construcción y el manejo de las contralorías departamentales, distritales y municipales; el reparto y el ejercicio de las competencias a su cargo, en armonía con las funcionalidades asignadas a la Contraloría General, así como la votación, el lapso, los requisitos, las atribuciones, las inhabilidades y las incompatibilidades de los contralores.

Posterior a esto, el Acto Legislativo 2 de 2015 modificó el periodo de los contralores, suprimió las funcionalidades electorales de las corporaciones judiciales y las dotó de aspectos como transparencia, equidad y meritocracia. También estableció que la votación del contralor general y de los entes territoriales, debía ser precedida por una convocatoria pública regulada por la ley, conforme principio de colaboración, objetividad e igualdad. Después se expidió la ley 1904 de 2018, que definió el proceso que debía seguir el congreso para elegir al contralor general de la república, estableciendo una convocatoria de carácter público. Para ello se definen las siguientes etapas:

Gráfica 4

Proceso para elección de Contralor General de la República



Fuente: elaboración propia.

Este proceso se establece aplicable a la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales (Sala de Consulta y Servicio Civil, 2019).

Posterior a esto y con el fin de facilitar a los entes de control fiscal el cumplimiento de la disposición constitucional, combatir la corrupción y concebir espacios para la innovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad, se aprobó el Acto legislativo 04 de 2019.

Este se fundamenta en tres ámbitos específicos:

- I. La inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: el control fiscal preventivo y concomitante, complementario al control posterior y selectivo.
- II. La unificación de competencias de la contraloría general de la república y las contralorías territoriales
- III. La asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República para la determinación de la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento del proceso de cobro coactivo para la recuperación del recurso público como prioridad en el cuidado del erario público.

Frente al primer aspecto, es preciso mencionar se propone dado que una de las falencias evidenciadas es que el control fiscal solo actuaba después de que se hubieran desarrollado acciones dañinas, ocasionando perjuicios sobre el patrimonio estatal, lo que se ve reflejado en la construcción de una imagen de ineficiencia y una pérdida de confianza sobre estos entes de control. Así, se encuentra que el control posterior y selectivo, ya instaurados, el primero consiste en: “la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos” (Congreso de la Republica de Colombia, 1993), mientras que el segundo hace referencia a: “la elección mediante un

procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Este control se complementó con el control concomitante y preventivo, que hace referencia al momento oportuno en que puede intervenir el órgano de control fiscal, el cual estará determinado por la identificación de un riesgo o presunción de un daño sobre el patrimonio público, que se realiza en desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal. Esta forma de control se dirige a la moderación o eliminación de los potenciales riesgos de gestión y a reducir los daños previsibles (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Frente a este es preciso mencionar que según el Decreto 403 de 2020, el seguimiento que se hace por medio del control concomitante y preventivo a los recursos públicos se ejecuta en tiempo real y oportuno por medio del acceso a la información y el acompañamiento a la gestión fiscal en todas sus etapas o ciclos ya sea de forma presencial o apoyado por las tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el objetivo de examinar a los sujetos de control mientras estos realizan sus procesos o toman sus decisiones (Colombia, 2020).

Este mismo decreto se establece que el mecanismo que desarrolla este tipo de seguimiento está a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República. Las principales funciones de la DIARI, son: “Identificar el ciclo integral, desde la fuente hasta la ejecución, de los bienes, fondos o recursos públicos, del orden nacional y territorial, detectar gastos indebidos, buenas o malas

prácticas, riesgos, patrones o tendencias relacionadas con la gestión fiscal” (Contraloría General de la República, 2019).

Se establece así que “la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República” (Colombia C. P., 1991), es decir se establece que los entes territoriales deben funcionar y ejecutar sus acciones estrechamente ligados a la Contraloría General de la República, para garantizar conexión de los procesos y funciones.

Como se puede identificar, el nuevo modelo de orden fiscal se entiende como una necesidad para el país en el proceso de una función pública transparente, equilibrada y orientada al beneficio de los Entes territoriales, siempre y cuando dentro de la misma no se intervengan ni se desplacen de las competencias a las Contralorías puesto que, atentarían contra la autonomía de los Entidades territoriales.

Proyectos inconclusos y críticos

En los proyectos de inversión es necesario considerar en un primer momento las implicaciones y el concepto de ejecución de estos, en donde es el sector privado el que evalúa la idea, la planea y selecciona la mejor metodología para la solución de problemas, lo que refiere a un control que se ve aplicado desde la política que tiene como intención la generación de modificaciones precisas al entorno social y de bienestar de la población. Así los proyectos pueden considerarse como inconclusos o críticos en la totalidad de sus fases, ya sea esta gestación o maduración, cuando no cumplen con objetivos específicos (Máttar, 2017).

En general un proyecto, de acuerdo con Orellana (2018), se reconoce como un proceso que requiere recursos para su ejecución y que pueden ser evaluados financiera o socialmente

para identificar su factibilidad, pero también el impacto, estos tienen que comprobarse desde diferentes estudios, en este caso se trata de una identificación de la viabilidad en el mercado, viabilidad técnica, viabilidad ambiental, social y jurídica. En su evaluación se considera que, el proyecto puede apreciarse como viable, no viable o postergable, en el caso de que no se cuente con los elementos de soporte para realizarlo.

Así, para gestionar un proyecto en Colombia, en un primer momento se busca especificar el problema que se reconoce como crítico para un conjunto de actores específicos, para lo cual se deberían ocupar diferentes técnicas, algunas de las cuales son más comunes en la especificación de problemas, identificando actores y procesos que pueden verse afectados por el mismo. Posteriormente se buscan los objetivos que deben poseer los proyectos “para lograr el objetivo general y los específicos, se deben establecer los bienes y servicios que se deben entregar a la comunidad para intervenir la situación problemática, así como las actividades que permiten generarlos” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019, p. 1). En el mismo sentido, se deben generar acciones y analizar la viabilidad de los costos y que entidad se encargara de la ejecución de este, en la misma medida es necesario que se identifique la entidad apropiada para realizar seguimiento al proyecto en cada una de las etapas y actividades.

En Colombia la asignación de recursos para el desarrollo de programas y proyectos de índole estatal, se aprueban desde la Ley Anual de Presupuesto por parte del Congreso y se sanciona desde la Presidencia de la República para la posterior ejecución desde las entidades que son específicas en cada sector del Estado, siendo las entidades las encargadas de la ejecución de los recursos desde la puesta en marcha de programas y proyectos que se encuentran encaminados generalmente al desarrollo de tipo económico, social y cultural, ello

con la intención de favorecer la calidad de vida de los habitantes del país (Congreso de la República, 1994). Legalmente el desarrollo de proyectos de inversión se encuentra sustentado desde el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 en donde se crean los diferentes Bancos de Proyectos de Inversión Nacional en las entidades públicas como un elemento sustancial para la optimización y el control de los recursos otorgando a la Dirección Nacional de Planeación el diseño, montaje y operación (Congreso de la República, 1994).

Posteriormente es necesario considerar que la generación de proyectos para la administración pública se encuentra abriendo caminos desde la Ley 489 de 1998, la cual regula el ejercicio de la función administrativa, que determina la estructura y define los principios y las reglas de organización y funcionamiento de la administración.

Finalmente, es necesario realizar la construcción de una cadena de valor que permita identificar el objetivo general y desde este tipo de proceso especificar los objetivos claros y las actividades que corresponden con el desarrollo del proyecto para que este sea exitoso. En el caso de los proyectos inconclusos y críticos (DNP, 2017), este elemento es fundamental precisamente por una mayor cantidad de costos en el proceso de mantenimiento en comparación con los beneficios que estos pueden aportar, otorgando problemas que en su mayoría se presentan en sus obras como carreteras, hospitales, escuelas, los cuales por problemas diferenciados entre los que se encuentran los materiales de mala calidad o la falta de dinero terminan considerándose como abandonados, o inclusive sin cumplir con los objetivos planeados.

Los proyectos en cuestión han demostrado diferentes errores en la ejecución de los recursos públicos, lo cual tiene un impacto bastante significativo en la sociedad, como indicó la Contraloría General de la República en su Comunicado de Prensa No 28 de 2017. Se

evidencian los posibles gastos que pueden corresponder a los recursos del Sistema General de Regalías que presentan posibles atrasos, incumplimientos y que afecta de manera directa la competitividad del país, debido a que esta no se mide de manera exclusiva por el PIB sino también por la infraestructura que influye de manera directa en el bienestar de la población.

Es preciso manifestar que la totalidad de los proyectos se realizan con la intención de darle solución a algún problema, servir a un objetivo específico o a unas metas y el aprovechamiento de oportunidades (Carazo, 2006). Sin embargo, en la planeación se encuentra que uno de los elementos que más se destaca corresponde con la posibilidad de anticiparse a eventos futuros basándose en un proceso predictivo que se genera desde un método científico, ello se realiza desde el estudio de fenómenos que han sido objeto de investigación con antelación y de los cuales se puede deducir un comportamiento, estableciendo acciones regulares considerando específicamente causas y efectos y medios y resultados.

Es de esta manera que la planeación no tiene en cuenta de manera específica solo un elemento predictivo que se debe a la ciencia, sino también a la intervención de la ingeniería y a la administración que son fuente de resultados, lo cual afecta en buena medida el entorno físico y social con la intención de moldear y obtener objetivos que son claramente definidos al interior del plan realizado que se establece desde la ciencia y la técnica considerando como fundamento los recursos que se encuentran disponibles (Quintero, 2007).

Debido a que se analizan diferentes falencias, específicamente en lo que respecta a la planeación es necesario tener en cuenta que esta se reconoce como un paso que incide de manera directa en la aparición de proyectos inconclusos y críticos, debido a que “consiste en definir la línea de acción para completar con éxito el proyecto o fase” (Project Management

Institute, 2017, p. 562). Es necesario mencionar que desde la perspectiva gerencial la dirección del proyecto de acuerdo con el PMBOOK (Project Management Body of Knowledge) se encuentra en relación con la definición, preparación y coordinación de la totalidad de elementos que componen el plan y consolidarlos en un plan integral que fundamente los pasos para la dirección del proyecto. Este proceso es fundamental para la producción de un documento base que defina todos los pormenores del proyecto y los métodos del trabajo (Project Management Institute, 2017).

Mientras que los problemas relacionados con la ejecución de los proyectos, específicamente en el plano de operación, de acuerdo con la CEPAL (2008), pueden tener problemas relacionados no solo con la mala planificación sino también con la intervención de diferentes elementos que pueden significar la pérdida de viabilidad, en este caso el tema de la corrupción se reconoce como un problema sustancial en la ejecución de proyectos, precisamente porque no permite que llegue la cantidad de recursos esperados a los entornos pactados.

Ello indica que la planeación es un elemento sustancial en el poder y la administración (Castillo, 2008), debido a lo cual la totalidad de la planeación pública requiere de entorno político, y se comprende la relación existente entre planeación y los derechos, en lo correspondiente con la contratación pública, los problemas de planeación y las personas intervinientes de esta actividad administrativa del Estado, al estar en el marco normativo que se encuentra vigente, corresponde en buena medida con una diferencia categorial conceptual y práctica de lo que implica el plan, planeación y planificación, que concurren generalmente en un mismo proceso para la organización estatal. La confusión se encuentra presente en buena parte de los actores estatales (Díaz, 2014).

Teniendo en cuenta la planeación y los resultados en las obras inconclusas y críticas en Colombia se encuentra la existencia de diferentes problemas en la estructura que es manejada por los proyectos debido a que estos no se consideran lo suficientemente eficientes como se esperaría. Así, cuando se analizan los proyectos, existen diferentes errores con la compra de terrenos, la petición de permisos ambientales, algunos conflictos con las comunidades étnicas y la administración de los recursos (El País, 2012).

De acuerdo con la Cámara Colombiana de la Infraestructura (2010) “algunas obras públicas afrontan problemas durante la planeación y ejecución por falta de claridad que puede existir al momento de la planeación del uso del suelo y la planeación de la infraestructura en general” (p.1). En este sentido el problema se encuentra relacionado no solo con los recursos y la falta de estos para la actualización de las obras sino también en la planeación de la construcción y la planeación adecuada de la infraestructura.

De otro lado, la ocupación de herramientas gerenciales es bastante útil para la planificación, tanto antes, durante como después del desarrollo de un proyecto, de esta manera desde el PMBOOK una de las formas de lograr éxito en un proyecto es generar un documento con los alcances del proyecto que incluye la totalidad de los procesos que son necesarios para la garantía de un proceso en donde se incluya la totalidad del trabajo que es requerido para lograr los objetivos del programa. Es necesario reconocer que la gestión del alcance requiere necesariamente definir y controlar las necesidades y recursos (Project Management Institute, 2017). Es necesario mencionar a este punto que, la mayor cantidad de proyectos inconclusos hacen parte de un proceso de planificación y gestión en donde se definen los cómo, cuándo, y donde se debe realizar el proyecto.

Adicionalmente se debe considerar que, el desarrollo de proyectos debe contar con elementos de Monitoreo y control, que se requieren para realizar el seguimiento, analizar y regular el proceso y la calidad del proyecto, identificando en buena medida las áreas en las que el plan requiera modificaciones e iniciar los cambios que se requieren. Ello se reconoce como procesos de dirección que se emplean con el cumplimiento de los objetivos del proyecto (Project Management Institute, 2017); vale la pena asegurar que el monitoreo y el seguimiento es fundamental para encontrar problemas y tomar acciones preventivas que requieren de una modificación del plan inicial.

Comprendiendo lo anterior es preciso establecer que a raíz de la identificación de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos, surgió la Ley 2020 de 2020, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas. Este es un sistema administrado por la Contraloría General de la República, construido a partir de la información remitida por las entidades estatales en los distintos niveles o los datos obtenidos por dicho órgano de control fiscal, sobre las obras inconclusas del país.

El artículo 2, literal b) de la Ley 2020 de 2020 complementa esta noción, indicando que el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, “es un sistema que contiene los datos sobre obras inconclusas en todo el territorio nacional. El inventario de obras civiles inconclusas reportado por las entidades estatales hará parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad” (Colombia C. d., 2020).

Una obra civil inconclusa es según esta ley una construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el

definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada (Colombia C. d., 2020).

De igual forma es preciso mencionar que mediante el decreto ley 403 de 2020 que modificó la ley 610 de 2000 y la ley 1474 de 2011, se creó una nueva dependencia del ente de control, denominado DIARI (Dirección de Información y Análisis de Reacción Inmediata), encargada del registro de obras inconclusas. Dentro de esta dependencia se han establecido diferentes herramientas para el control de la contratación pública, de las que se destaca un modelo para la automatización del cálculo y la publicación interna de alertas por contratos con presuntos sobrecostos.

Comprendiendo lo anterior, se relacionan a continuación los proyectos inconclusos o que no están en funcionamiento porque no cumplen con ciertos requerimientos establecidos en su proyección en el departamento de Nariño según el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Tabla 5.

Listado de obras civiles inconclusas

Nombre o Razón Social de Contratista	Nombre de la Obra	Reporte
Oswaldo Calvache (Supervisor del Contrato)	Construcción de cacetas de cloración y obras complementarias para los acueductos de las veredas de Alto Tinajillas, Villa Rosa y Vila Inés del Municipio de Consacá, Departamento de Nariño.	En el proyecto formulado se contempló la instalación eléctrica para el funcionamiento de los equipos de potabilización del agua en los diferentes acueductos, pero en su ejecución estos ítems no fueron entregados a satisfacción de acuerdo a la especificación técnica contemplada en el contrato. Por tanto, dicha obra no está en funcionamiento
Oswaldo Calvache (Supervisor del Contrato)	Construcción de tanque de almacenamiento y caseta de	En el proyecto formulado se contempló la instalación eléctrica

	cloración para el acueducto de la vereda de Campamento municipio de Consacá.	para el funcionamiento de los equipos de potabilización del agua en los diferentes acueductos, pero en su ejecución estos ítems no fueron entregados a satisfacción de acuerdo a la especificación técnica contemplada en el contrato. Por tanto, dicha obra no está en funcionamiento.
Filipo Aníbal López (Interventor)	Construcción de matadero municipal de Consacá Nariño.	Mal manejo de las aguas residuales. Por tanto, dicha obra no está en funcionamiento.
Luis Rodrigo López (Interventor)	Construcción de Desarrollo infantil CDI en la vereda Cajabamba del Municipio de Consacá	La construcción no cumple con los lineamientos exigidos por el Bienestar Familiar para su buen funcionamiento. Por tanto, dicha obra no está en funcionamiento.
Manuel Fernando Bravo (Contratista Representante Legal)	Suministro e instalación de plantas compactas potabilizadoras	No se ha la realizado la instalación
Edith Marcela Pianda Estrada (contratista representante legal)	Construcción y montaje empresa comercializadora de mariscos en el barrio provenir del municipio de el charco etapa 11	No estaba dentro de las necesidades del municipio, el suelo no fue adecuado para la construcción entonces el deterioro no permitió continuar con el proceso
Nelson Efraín Villota Enríquez (Contratista Principal)	Construcción del tanque de almacenamiento del acueducto municipal de Funes	Según el diagnóstico presentado en los estudios y diseño, la capacidad de los tanques es insuficiente para el almacenamiento del caudal requerido por la población actual y para la población proyectada; por las filtraciones que presenta y pasos directos, los que ocasiona una discontinuidad del flujo en la red de distribución
Armando Rosero Calvache (Contratista Representante Legal)	Contrato de obra pública para construcción de la cubierta de la cancha Pedregal Nariño.	La administración de la vigencia 2019-2019 realizo acta de liquidación con el contratista.
Consorcio Riegos Nariño (Interventor)	Contrato de obra pública para construcción de la cubierta de la cancha Pedregal Nariño.	La administración de la vigencia 2019-2019 realizo acta de liquidación con el contratista
Ernesto Benavides Cáceres (Contratista Representante Legal)	Restauración ecológica y mantenimiento de áreas de agua abastecedoras de los acuerdos municipales y regionales en el área de jurisdicción del municipio de Imues	La administración de la vigencia 2019-2019 realizo acta de liquidación con el contratista
Swany Bravo (Supervisor del Contrato)	Restauración ecológica y mantenimiento de áreas de agua abastecedoras de los acuerdos municipales y regionales en el área de jurisdicción del municipio de Imues	La administración de la vigencia 2019-2019 realizo acta de liquidación con el contratista
Alcaldía De Imues (Ordenador Del Gasto)	Construcción distrito de riego paz verde con los siguientes componentes: aducción,	No se presenta información sobre las razones por las que no se

	desarenador, conducción, ramales y domiciliarias.	terminó el proyecto o porque no está en funcionamiento.
Consorcio Paz Verde Trece Y/O Sergio Bastidas Solarte (Contratista Representante Legal)	Construcción distrito de riego paz verde con los siguientes componentes: aducción, desarenador, conducción, ramales y domiciliarias.	Conflicto social con la comunidad del municipio de Sapuyes y solicitud de compensación por uso de fuente de agua
Consorcio Riegos Nariño (Interventor)	Suministro de materiales para la adecuación y mantenimiento de los centros educativos: portachuelo, san Buenaventura, camuestes, bellavista, santana, pedregal y cabecera municipal del municipio de Imues-Nariño.	No se presenta información sobre las razones por las que no se terminó el proyecto o porque no está en funcionamiento.
Swany Bravo (Supervisor del Contrato)	Optimización del sistema de alcantarillado existente en el casco urbano del municipio de Imues departamento de Nariño	No se presenta información sobre las razones por las que no se terminó el proyecto o porque no está en funcionamiento.
German Eugenio Mora Insuasty (Contratista Representante Legal)	Construcción de infraestructura hospitalaria de primer nivel, distribuida en tres pisos. Primer piso terminado, segundo piso estructura y mampostería y tercer piso estructura	Se encuentra en proceso de ajuste financiero entre la entidad contratante y el contratista, para liquidar o cerrar el expediente contractual. Obra ejecutada parcialmente.
María De Jesús Ruiz Narváez (Supervisor Del Contrato)	Construcción de infraestructura hospitalaria de primer nivel, distribuida en tres pisos. Primer piso terminado, segundo piso estructura y mampostería y tercer piso estructura	Se encuentra en proceso de ajuste financiero entre la entidad contratante y el contratista, para liquidar o cerrar el expediente contractual. Obra ejecutada parcialmente.
Fabián Ernesto Unigarro Bustos (Contratista Representante Legal)	Construcción modalidad obra nueva para centro de ventas popular.	Se encuentra en proceso jurídico, no se ha podido liquidar o cerrar el expediente contractual. Obra ejecutada parcialmente. No presenta las características espaciales adecuadas para el funcionamiento de este tipo de equipamientos.
Magda Tobar Pantoja (Supervisor Del Contrato)	Adecuación de 3 espacios públicos existentes con la instalación de cubiertas. 2 instaladas, 1 sin terminar su instalación.	Se encuentra suspendida por resolución del Ministerio de Cultura. Una de las estructuras presenta gran deterioro presentando riesgo falla o caída de sus elementos.
Consorcio GM-2013 (Interventor)	Reposición Hospital El Buen Samaritano E.S.E. Municipio De La Cruz – Nariño	Inicio a la convocatoria pública para la ampliación de las instalaciones y la oferta de servicios del hospital y posteriormente celebrado el Contrato de Obra LP 004 de 2013, sin que al parecer contara con los estudios, planos y diseños arquitectónicos adecuados para la ejecución del proyecto.

Jaime Alonso Bolanos B. (Ordenador del gasto)	Reposición Hospital El Buen Samaritano E.S.E. Municipio De La Cruz - Nariño	El Contratista ha presentado en oficio PSI-HBSLC-IX-2016 del 11 de septiembre de 2016, reclamación por el desbalance en la ecuación financiera del contrato por un valor de mil novecientos setenta y tres millones noventa mil setecientos sesenta y ocho pesos m/cte (\$ 1.973.090.768, oo) originado por la mayor permanencia en obra y otros.
Administración Cooperativa De Municipio De Nariño Limitada (Contratista Representante Legal)	Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR	Obra sin funcionamiento debido a que existe unas filtraciones en las paredes externas de la estructura y sin la construcción de un muro de contención que garantice la estabilidad de la obra
Consortio Magüí (Contratista Representante Legal)	Contrato de obra para la adecuación y mejoramiento del cementerio municipal de Magüí Payán	El contratista dejo la obra inconclusa por lo cual se declaró el incumpliendo del contrato
Yamil Armando Mendieta Ocampo (Supervisor Del Contrato)	Construcción de 6,3 kilómetros de placa huella en vías urbanas del municipio de Nariño Antioquia	No se cumplieron las especificaciones y cantidades pactadas contractualmente
Jesús Arnoldo Serna Hurtado (Supervisor Del Contrato)	Mejoramiento de 28 entables paneleros en el área rural del municipio de Nariño Antioquia	No se cumplieron las especificaciones y cantidades pactadas contractualmente
Jesús Hernán Legarda Benavides (Interventor)	Construcción cubiertas polideportivos rurales - Polideportivo Vereda Vistahermosa - Samaniego Nariño	Incumplimiento del contrato por parte del contratista en lo relativo a la cubierta del polideportivo de la Vereda Vistahermosa
Consortio Proyectar Colombia (Interventor)	Construcción Centro Cultural Casco Urbano- Samaniego Nariño	Se adelantaron obras sin contar con la supervisión de la interventoría, sin calidad de obra
Fabian Ovidio Legarda Benavides (Contratista Principal)	Construcción CDI Casco Urbano - Sector Estadio - Samaniego Nariño	No garantiza seguridad para sus usuarios
German Mora Insuasti (Contratista Principal)	Construcción de un polideportivo - San Bernardo - Nariño	No cumplió el contratista, esta liquidado
Juan Pablo Solarte (Contratista Principal)	Construcción de un acueducto- San Bernardo - Nariño	El convenio se encuentra suspendido
Harold Ernesto Ordoñez (Contratista Principal)	Adecuaciones locativas en viviendas vulnerables de la zona rural del municipio de San Bernardo - Nariño	Incumplimiento del contratista
Jhon Jairo Rosada Certon (Supervisor del Contrato)	20009200007	Se encuentra inconclusa debido a que los ítems contratados en el presupuesto contractual no se realizaron las obras de ingeniería, cambiándose por ítems no previstos no debían ejecutarse. No cumple con las especificaciones técnicas de la optimización del acueducto
Gilberto Rafael Avilez (Contratista Representante Legal)	Construcción de 100 viviendas de interés social para familias damnificadas por la ola invernal en varias veredas del municipio de Sandoná, departamento de Nariño	La obra está inconclusa, porque el contratista no cumplió con el objeto contractual, el cual consistía en construir 100 viviendas dignas;

		dejando únicamente realizadas 40 casas
Ivan Leonardo Arroyo Coral (Interventor)	Construcción de la infraestructura de locativa para el funcionamiento y operatividad de la casa del minero con el fin de dinamizar la producción social, comercial y ambiental en la subregión de abades del departamento de Nariño - (Guachaves) - Nariño	No se presenta información sobre las razones por las que no se terminó el proyecto o porque no está en funcionamiento.
Víctor Arnulfo Gallo Ortiz (Ordenador del Gasto)	Construcción de viviendas nuevas para reubicación de familias en alto riesgo en las veredas de Candelillas, San Juan, Achotal, Vuelta De Cajapi, El Guabo Miras Palmas Y Chinguirito, En El Municipio De Tumaco, Nariño.	Se realiza la liquidación unilateral del convenio debido al incumplimiento del contratista al no terminar la totalidad de las viviendas
Corponariño (Contratista Representante Legal)	Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales domésticas del casco urbano, para la descontaminación de la quebrada Pimura municipio de Santacruz de Guachaves - Nariño	Se requiere construcción de una estructura de alivio de caudal a la entrada de la planta de tratamiento de aguas residuales
Andrés Carvajal Yasno (Contratista Representante Legal)	Construcción del Centro de Salud Unipa Llorente – Municipio de Tumaco	El contrato se suspendió por las partes, mientras se realizaban nuevos estudios, chequeo estructural y revisión del presupuesto. No se reinició, con medida de suspensión de giros. Hasta la fecha NO se ha determinado que la causa de la obra inconclusa sea por incumplimiento del contratista o cualquier otro motivo imputable al mismo
Consortio Mega (Contratista Principal)	Centro de salud Unipa - Buena Vista, municipio de Barbacoas	El contrato se suspendió por las partes, por problemáticas sociales y jurídicas frente a la titularidad del predio de la obra. No se reinició, con medida de suspensión de giros. Hasta la fecha NO se ha determinado que la causa de la obra inconclusa sea por incumplimiento del contratista o cualquier otro motivo imputable al mismo

Fuente: Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

La anterior información permite identificar ciertas características comunes entre los proyectos inconclusos en la región, como son: los estudios inadecuados previos al desarrollo de las obras, la inseguridad sobre la calidad de la edificación, el aumento de presupuesto por acciones no contempladas con anterioridad, problemáticas sobre el uso del terreno, conflictos

con las comunidades y el manejo de recursos naturales. Todas estas situaciones deben tenerse en cuenta al momento de la presentación y adjudicación de un proyecto, con el fin de evitar que las obras no lleguen a su término y los recursos económicos no sean administrados correctamente.

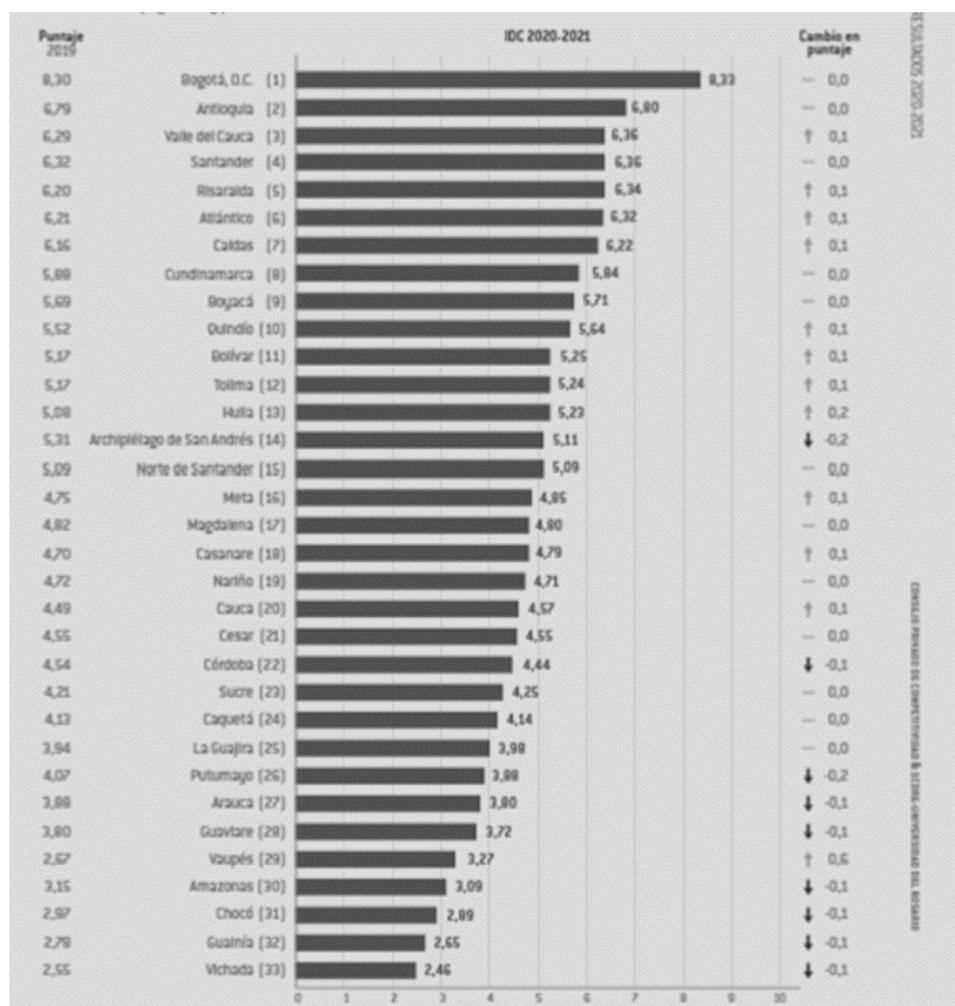
Estas y las otras mil obras a nivel nacional se incluyeron desde 2020 en este listado para poder hacer un monitoreo más de cerca y evitar que se conviertan en los llamados “*elefantes blancos*”, que son obras que no se terminaron o nunca se usaron y ya están prácticamente abandonadas. La imagen de cientos de obras inconclusas en muchas partes del país no es nueva. Según la Contraloría General de la República, actualmente hay 1.527 edificios, entre elefantes blancos, estructuras sin terminar y proyectos críticos, entendidos estos últimos como aquellos que aún tienen potencial de salvamento, pero requieren recursos significativos, todos los anteriores con un monto total de 23.3 billones en recursos, una cifra que aproximadamente duplica dos reformas tributarias (Elejalde, 2021).

Dentro del diagnóstico ejecutado por la Contraloría se muestra que los sectores en que más se han identificado elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos son educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Estos atrasos en la infraestructura han impedido el crecimiento del país obligándolo a invertir grandes sumas de dinero en actividades e insumos fuera del país, lo que en otras palabras se traduce en menos empresas colombianas, menos PIB, menos ganancias e ingresos. Por diferentes razones el país presentaba un atraso gigantesco en infraestructura; de hecho, según el último informe del Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 83 en términos de infraestructura a escala global. Frente al contexto regional se encuentra que, según el índice departamental de competitividad, que interpreta a un departamento como competitivo si presenta conjuntamente

suficiencia en la condición económica, en la capacidad tecnológica, en el bienestar social, en la infraestructura y en las instituciones. Este sirve como punto de referencia general e integrador del bienestar social, el aprovechamiento del conocimiento, la conectividad física y digital, la calidad de la gobernanza de cada departamento, y la medida en que estos factores se traducen en valor económico y se transfieren en forma de riqueza a los ciudadanos. Para el periodo de 2020- 2021, el departamento de Nariño se ubica en la posición 19 dentro del índice departamental de competitividad, tal como indica el Ilustración 2.

Ilustración 2

Puntaje general y posición en el IDC 2020-2021

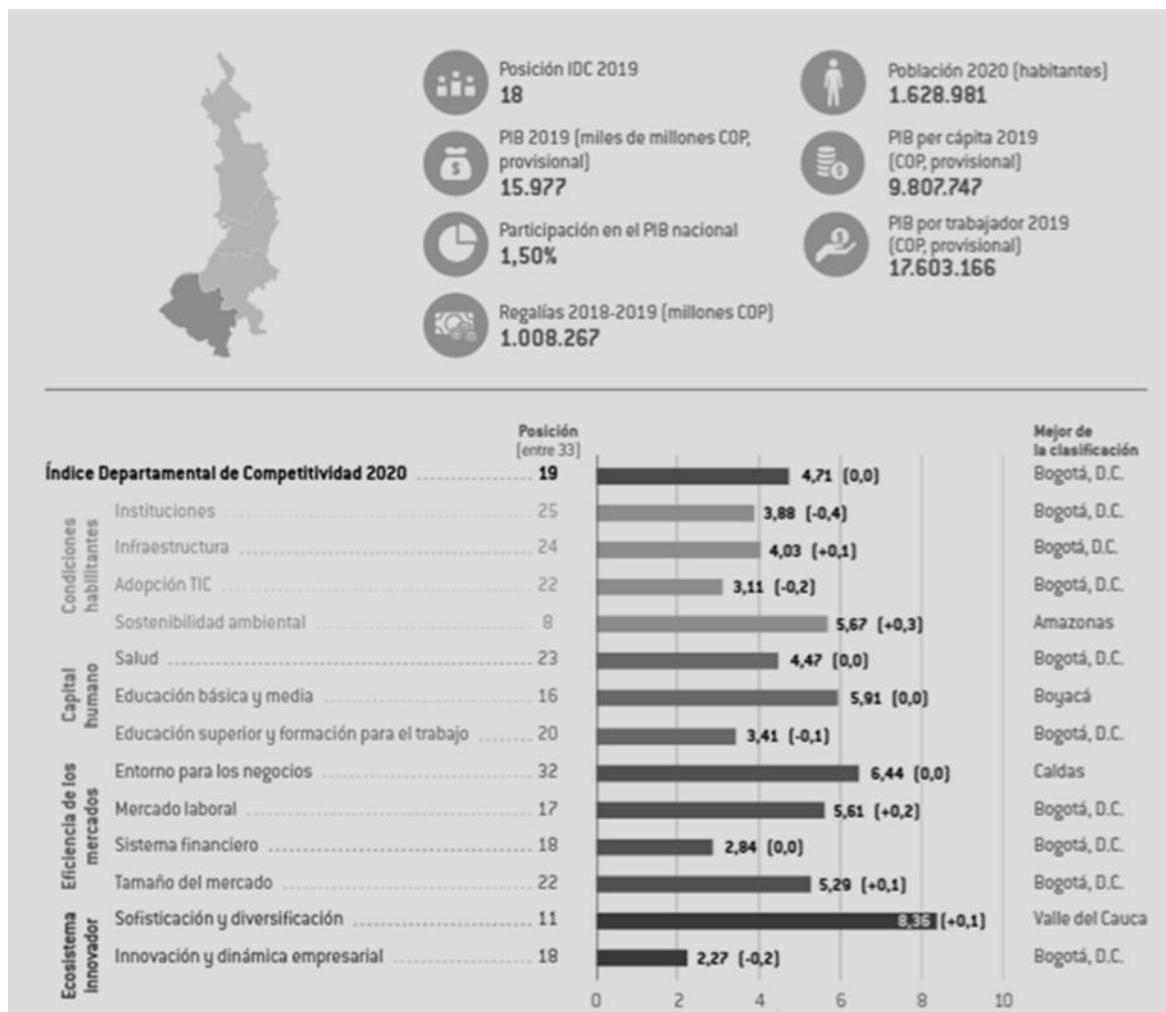


Fuente: Consejo Privado de Competitividad & SCORE-Universidad del Rosario.

Frente al tema de infraestructura, en el que se encuentran los proyectos inconclusos en el departamento, se tiene que este se ubica en la posición 24.

Ilustración 3

Escalafón de competitividad de los departamentos



Fuente: Consejo Privado de Competitividad & SCORE-Universidad del Rosario.

Respecto a este aspecto se puede establecer que el departamento no se encuentra en una buena posición de competitividad en cuanto a infraestructura lo que puede ser una consecuencia de los diversos proyectos inconclusos o que no se encuentran en funcionamiento dada su mala estructuración. Existe dentro de los proyectos de infraestructura

comportamientos como la elevación de gasto a favor de la construcción y la adquisición de bienes durables, dado que en esta actividad es más difícil hacerle el seguimiento preciso a sus costos reales y los funcionarios pueden extraer mayores ganancias. En general, estos gastos presentan sobrecargos o adiciones en los contratos, pero en muchos casos se hace uso de materiales baratos en la construcción que pueden llevar a colapsar las estructuras antes de tiempo o que no permiten como en los proyectos establecidos en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, que se coloquen en funcionamiento (Galvis, 2021).

El territorio nariñense cuenta con diversas condiciones para ser un departamento altamente competitivo, sin embargo, el estado de abandono en el que permanecen muchas regiones impide que esto se proyecte. Como se evidencia anteriormente son muchas las obras y proyectos que no se culminaron y eso no sólo afecta a la comunidad que iba a ser directamente beneficiada sino a toda la región, dado que frena su desarrollo, impide procesos económicos, educativos y culturales que podrían brindarle mayor competitividad.

Perspectivas de la población nariñense, relacionadas con corrupción dado por la prevalencia de proyectos inconclusos y críticos en el departamento

En este capítulo, se presentan las opiniones y puntos de vista de los entrevistados, información recolectada por medio de las entrevistas semiestructuras, que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, sobre lo que consideran es corrupción, cómo la definen, los proyectos y obras que identifican dentro del territorio nariñense como inconclusos y las consecuencias de las acciones dentro del fenómeno de corrupción.

Construcción del proceso de Corrupción

Como se ha mencionado, el control fiscal fue concebido como el instrumento de lucha contra la corrupción, un término que se ha situado en el espacio de la academia, en la prensa y en el escrutinio público, pero sobre el que concurre ambigüedad en su definición. Para comprenderlo es preciso comenzar con la etimología del concepto, este procede del:

latín corruptio que resulta de com (junto) y rumpere (romper). Supone un acto que altera el estado de las cosas, y ese es el sentido aristotélico de la corrupción: la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno (Gilli, 2014, p. 40).

El Diccionario de la Real Academia Española (2020) precisa: “acción y efecto de corromper o corromperse”, es decir, perturbar y alterar la forma de algo, en otros significados añade “Estragar, viciar, pervertir” o “Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, y en un significado más concreto incluido en 2001 dice: “En las organizaciones, especialmente las

públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

Desde las acepciones anteriores que denotan la evolución del significado de corrupción, es preciso reconocer que existen múltiples elementos que pueden definirla. Así, en la manera más simplista, corrupción obedece directamente a la acción de dañar algo o quitarle su condición misma; sin embargo, la definición que llama más la atención es la que refiere a la ocupación de funciones y medio que no obedecen a un entorno privado pero que son ocupados con este fin, aludiendo a los gestores como sujetos fundamentales en el proceso.

Se aclara que no se puede tener una definición que sea tomada por todos debido a que existen diferentes significados del mismo término ya que se constituye actualmente como una categoría cultural que es sustancial además en los discursos políticos y jurídicos, pero también en el lenguaje coloquial (Gilli, 2014). Desde lo jurídico, la corrupción tiene un entorno político, en donde el poder se ocupa para un beneficio particular de un grupo e incurre en trasgresión de normas éticas.

De manera generalizada es prudente establecer que la construcción del concepto de corrupción es bastante ambigua precisamente porque depende no solo de la visión propia de los teóricos sino también de los elementos culturales en los que se contextualice la problemática. Reconociendo los efectos adversos que la corrupción tiene sobre las estructuras políticas, económicas y sociales de las naciones y tomando en cuenta que el territorio nariñense no es ajeno a estas dinámicas y su población es consciente de las diferentes consecuencias de dichas dinámicas, conocer sus perspectivas sobre este fenómeno, permite construir un panorama sobre cómo se han visto afectadas las personas y sobre su efecto en el territorio.

Frente a esto se presenta a continuación la concepción sobre la corrupción, como resultado de las entrevistas aplicadas. Es preciso recordar que se aplicaron entrevistas semiestructuradas, en las que se abordaran temas sobre corrupción, obras inconclusas y las consecuencias de estas con el objetivo de construir una perspectiva de sobre los temas y confrontarlas con la información teórica recolectada como se puede ver en la tabla 6.

Tabla 6.

Concepto de corrupción por parte de los entrevistados

Variable abordada	Respuestas
Corrupción	<p>La corrupción es un lastre para cualquier entidad, territorio. Es una dinámica que hace que los dineros que aportamos se vayan a bolsillos de particulares, hace que todas las obras y proyectos que pueden beneficiar a la población se queden en sueños. Y. Torres,. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).</p> <hr/> <p>La corrupción es una dinámica en la que se acomodan las cosas para que ciertas personas consigan ganancias a costa de otras, se tergiversan procesos, se maquillan informes, se compran a funcionarios, todo para que alguien se beneficie afectando a la población. Se daña a la gente sin importar nada solo para que unos se enriquezcan. A. Reina. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).</p> <hr/> <p>La corrupción se da en diferentes ámbitos, eso sucede desde las personas que van y hacen meter a alguien en una fila, o el que soborna a un policía para que no lo multen, el que reciben dinero por agilizar un trámite... y así se expande a las grandes esferas, los políticos que se venden al crear propuestas, las empresas que se roban los dineros de la población y los dirigentes que se hacen los de la vista gorda. L. Enríquez. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).</p> <hr/> <p>Corrupción es eso todo eso que se relaciona con el abuso del poder, el pasar por encima de los demás, buscando un beneficio personal. Las personas a quienes se les encarga una función y unos deberes abusan de su posición para obtener algún tipo de ganancia, ya se económica, profesional o familiar. Creo que en algún momento todas las personas hemos incurrido en una conducta de estas. A. Paz. (Comunicación personal, 12 de Abril de 2022).</p> <hr/> <p>Cuando los proyectos quedan a mitad de camino, o cuando al poco tiempo se ven daños o que las estructuras se están deteriorando, uno sabe que ahí se robaron el dinero, eso es algo ya muy común. Siempre que se inicia alguna obra para el beneficio de la comunidad, lo primero que se piensa es cuánto dinero se irán a robar ahí, porque es muy raro el proyecto que entregan a tiempo, con buenos materiales y sin ningún tipo de deterioro próximo. O. Ferias (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).</p> <hr/> <p>Creo, que la idea generalizada de corrupción es cuando hay dinero de por medio en la realización de algún proceso para que este se dé, de alguna forma diferente. Me refiero a que usted soborna a alguien, compra sus funciones, se roba dinero y cosas por ese estilo, para un</p>

beneficio propio, a consciencia de que si no fuera por esto hechos usted no obtendría beneficios. P. Vargas. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).

La corrupción se da cuando el dinero que cada uno aporta para las obras públicas, esos proyectos que deben aportar al bienestar de la población, se va a los bolsillos de un particular. Se escuchan muchos casos donde las obras quedan a mitad de camino porque el dinero que se destinó para su ejecución se embolató. Poco después ya uno se entera que eso sucedió porque funcionarios de las empresas a quienes se les adjudico los proyectos, se quedaron con una tajada de ese dinero. G. Maigual. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).

Para mí es un tema más que todo cultural, todas las personas están como al pendiente de sacar provecho personal en cualquier situación. Y es ahí donde se da la corrupción, porque de actos pequeños se pasan a hechos grandes, y se pierden grandes sumas de dinero, dejando a mitad de camino obras, anheladas por la población. L. Díaz. (Comunicación personal, 12 de Abril de 2022).

Corrupción... Personalmente pienso que es un conjunto de acciones que hacen que la población termine afectada. Porque es para ella que se diseñan y desarrollan proyectos como escuelas, hospitales, carreteras, centros de salud. Estos proyectos los asumen consorcios, que deben responder por su terminación y entrega con buena calidad, sin embargo, con el paso del tiempo se ven retrasos, algunos no funcionan y otros al poco tiempo ya cuentan con significativos daños. Esto sucede porque los dineros que se debían invertir, fueron tomados por unos cuantos y por ello dichos resultados. Z. Caspas. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).

La corrupción se ve en muchas esferas de la vida social y publica, las noticias aparecen a diario, sobre que, en diferentes partes del país, se robaron dineros que eran para proyectos de gran impacto y después de investigar, los responsables resultan ser funcionarios del estado o de las empresas constructoras. L. Guadir. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo.

Como se puede observar hay una idea generalizada sobre la corrupción como un tema cultural, en el que se les da prioridad a los intereses particulares sobre los comunes. Se identifican conductas de corrupción como el abuso o desviación de las funciones encargadas a las personas, tanto en la esfera pública como en la privada, el beneficio o ganancia privada, ya sea personal o para un tercero en el aspecto económico. Pero también se identifica como un comportamiento que cambia según el escenario y las dinámicas de las personas.

Frente a esto es preciso mencionar que entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de noviembre de 2016 el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) registró 3.966 casos con al menos una condena por alguno de los delitos relacionados con formas de corrupción. Más del 75% de esos casos tienen que ver con al menos uno de los siguientes cuatro delitos: cohecho por dar u

ofrecer (27%), omisión del agente retenedor o recaudador (22%), peculado por apropiación (18%) y concusión (9%) (Sistema Penal Oral Acusatorio, 2017).

En esa medida, entre los delitos que se relacionan con formas de corrupción, los más sancionados en este periodo corresponden a las formas de corrupción de soborno (por el delito de cohecho por dar u ofrecer), apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado (por los delitos de omisión del agente retenedor o recaudador y peculado por apropiación) y extorsión (por el delito de concusión).

Las personas son conscientes de la cercanía de estas conductas a su alrededor e identifican que en algún momento han podido verse beneficiadas por situaciones particulares que implican corrupción a menor escala, lo que lleva a establecer estas dinámicas como un tema de educación, de formación en valores y de conciencia social, para comprender las diferentes consecuencias y afectaciones que producen dichos comportamientos.

Tratándose de inversiones y obras financiadas con recursos públicos, juega un papel importante la vigilancia de dichos recursos, mediante la intervención de la Contraloría General de la República, que ejerce el control fiscal no solo de forma posterior y selectiva sino también, de forma preventiva y concomitante, esto por cuenta de la aplicación del acto legislativo 04 de 2019, norma que fortalece el control fiscal y da herramientas que permiten luchar contra la corrupción.

A forma general se puede establecer que la construcción y concepción del término de corrupción alude a un delito o una infracción que implica la violación de una obligación, implicando de manera eminente un acto de deslealtad, que supone un beneficio que está más allá del dinero. Sintetizando lo anterior, el autor define la corrupción.

Identificación de proyectos inconclusos o críticos

En diferentes partes del territorio nariñense se identifican proyectos inconclusos, algunos son reconocidos en todo el territorio, otros solo los identifican la población directamente afectada. A continuación, se presentan algunas respuestas al indagar sobre qué obras identificas como proyectos inconclusos dentro del departamento.

Tabla 7.

Sistematización respuestas sobre proyectos inconclusos en Nariño

Variable	Respuesta
Proyectos inconclusos en Nariño	<p>En Pasto hay una obra que es insignia de la corrupción, el llamado estadio de “La Pastusidad”, esa era una obra anhelada por la población, tomando en cuenta que se cuenta con un equipo de futbol que compite a nivel nacional, y se proyectaba como un escenario para colocar a la ciudad como un pionero de los escenarios deportivos dentro de los eventos nacionales, lo que implica dinámicas económicas de gran importancia. Sin embargo, el proyecto quedo en estructuras que son consumidas por la maleza, muchas investigaciones se llevaron a cabo para determinar culpas, pero nada se resolvió y quedo ahí como un recuerdo de las acciones corruptas y sus consecuencias. D. Muñoz (Comunicación personal, 13 de Abril de 2022).</p> <p>Frente a este caso en específico, en 2013 el diario el Espectador publicó un artículo titulado "Estadio La Pastusidad: Un sueño que se niega a morir", en el que se presenta la situación de este proyecto que inició sus las obras en el año de 1999 con el fin de tener listo un espacio deportivo apropiado para Los Juegos Nacionales del año 2000 – Sede Pasto. Frente al abandono del mismo destaca que se cuándo todo estaba listo y las obras avanzaban en un gran porcentaje, aparecieron enemigos del proyecto argumentando que la construcción de este escenario deportivo de alto rendimiento implicaba peligro al levantarse en una zona de alto riesgo volcánico. Situación que terminó en un abono por parte de las entidades que abanderaban el proyecto y llevando a su situación actual (Obando, 2013).</p>
	<p>El departamento de Nariño, siempre se ha visto afectado por la ola invernal que cada año azota al país, y son muchos los damnificados que pierden sus enseres y sus casas. Una de estas regiones es la de Olaya Herrera, en donde se diseñó un proyecto de vivienda de alta inversión, sin embargo, el proyecto se encuentra estancado. Las personas siguen esperando que la sobras continúen y ellos puedan tener su vivienda digna. Los contratistas no brindan explicaciones claras sobre porque no se continúan con la construcción, simplemente dejan a las personas en incertidumbre. Z. Caspas. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).</p>
	<p>Nariño es uno de los territorios en donde la corrupción es evidente, muchas son las poblaciones afectadas por este flagelo. En Llorente y Buenavista, se encuentran las columnas abandonas de lo que debían ser centros de salud para poder atender a la población indígena de esos sectores. Este hecho se hizo de conocimiento público cuando al iniciar la pandemia estos territorios no contaban con un lugar adecuado para atender a los pacientes contagiados. S. Cerón (Comunicación personal, 12 de Abril de 2022).</p>

Frente a este hecho revista Semana, dio a conocer que los centros de salud se contrataron a finales de 2015 y, según la Contraloría, hubo errores de planeación de los dos proyectos, porque los estudios previos que realizó la Gobernación tenían errores. En el caso de Llorente las coordenadas de ubicación de la obra eran erradas, es decir, en los estudios previos la Gobernación no verificó dónde sería la construcción. Según la contraloría esta falta de diligencia y cuidado en la planeación de la obra afectan la culminación del proceso de construcción por subvaloración de la obra y falta de credibilidad en el diseño estructural realizado, llevo a su suspensión.

Frente al de Buenavista, existe una disputa del territorio entre la comunidad indígena y el Consejo Comunitario Afrodescendiente. El informe de la contraloría agrega que la obra fue viabilizada con estudios técnicos que contienen fallas de valoración de costos totales, de disponibilidad de servicios públicos requeridos y falta de claridad en la legalidad del terreno del sitio donde se inició la construcción de la obra. Es de resaltar que según esta información se habían desembolsado ya un porcentaje del valor total de la obra (Semana, 2020).

En Consacá, un centro cultural, quedo a mitad de camino. Lo que debía ser una obra que beneficie al desarrollo de la región término convirtiéndose en un lugar de encuentro de delincuentes y drogadictos, como sucede con muchas obras en el departamento. Vienen presentan propuestas, adjudican las obras y luego se van con el dinero, sin dar mayor explicación, y la comunidad queda igual o peor que antes de dichas obras. A. Reina. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).

Frente a este hecho se ubica que la obra se contrató por \$4.900 millones y tenía un plazo de ejecución de 12 meses, pero dicho plazo no se cumplió. En declaraciones a un medio radial el alcalde Carlos Jaramillo, alcalde de Consacá, expresó que “Se requieren más recursos para terminar estas obras, aproximadamente \$3,0094 millones para terminarla. La obra no iba acorde a los diseños originales, el contratista está completamente desaparecido, es un consorcio, vienen de la costa norte de Colombia, no es de Nariño” (Carlos Contreras, 2021),

Obras inconclusas en el departamento son muchas, y las poblaciones más vulnerables o los territorios más abandonados por el Estado son quienes sufren las consecuencias de dichos proyectos dejados a la deriva. En Ipiales, por ejemplo, el proyecto que sería la Galería central se encuentra en abandono. Mucho tiempo ha pasado sin que se avance en la obra, la ciudadanía, los comerciantes y diferentes municipios se han visto afectados. Ipiales está creciendo y es necesario darle continuidad a este tipo de obras que vayan acorde con el desarrollo del territorio. M. Perdomo. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).

Una muestra de que se construye con malos materiales, para que queden más ganancias para unos pocos, es el caso de los edificios que se ubican al nororiente de la ciudad, los de Torres de San Luis. Son varias las denuncias por el mal estado en que se encuentran los apartamentos a poco tiempo de ser entregadas. Eso es corrupción, construir con lo más barato, cumplir con una entrega sin pensar en las personas que los van a habitar, para que así otros se enriquezcan. A. Pincha. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).

Frente a este hecho se ubica que un informe que emitió la Contraloría General de la República señala que existen algunas fallas en la construcción de los edificios, como es el diseño y en la utilización de materiales. Lo que ha llevado a que los apartamentos padezcan problemas de humedad, porque el agua se filtra por las paredes, ocasionando enfermedades sus habitantes (Burgos, 2019).

Fuente elaboración propia con base en datos de la Contraloría de la República (2022).

Eventualmente en los proyectos críticos e inconclusos la corrupción tiende a considerarse como una problemática latente que afecta en buena medida el bienestar de la

población que misionalmente se iba a beneficiar del proyecto. En conclusión, la corrupción se reconoce como un mal que afecta significativamente el devenir de la población, que puede evitarse desde un adecuado control y desde la participación social que genere cada comunidad afectada. Muchas de las obras mencionadas se contrataron por altos valores, de los cuales se adelantaron diferentes porcentajes, sin que las obras se llegaran a culminar. Las obras se ubican como proyectos de gran impacto, en sectores como salud, educación, vivienda, cultura y deporte; que habrían beneficiado a un gran número de habitantes de estos territorios.

Ilustración 4

Estadio La Pastusidad



Fuente: tomado de Obando, 2013.

En la ilustración se observa el abandono de una obra que se proyectó como un gran escenario deportivo para los pastusos y que no fue terminada, y, por lo tanto, no genera ningún

beneficio a la comunidad, por el contrario, refleja la ineficiente inversión de recursos públicos por actos de corrupción.

Ahora bien, frente a los proyectos ya culminados, se identifica que las denuncias que existen sobre la calidad de entrega reflejan casos de corrupción, frente a la pérdida de dinero en la adquisición de materiales, lo que hace que sus usuarios se vean afectados y su bienestar no sea total. Obras de mala calidad que en corto tiempo están deterioradas e inutilizables manifiestan hechos de corrupción de quienes las ejecutaron y supervisaron, por una parte, quienes las ejecutaron utilizaron materiales de baja calidad y por otra quienes tenían la obligación de supervisar la adecuada ejecución de la obra, por intereses particulares, recibieron la obra en condiciones inadecuadas.

Identificación de las consecuencias y efectos de proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño

Respecto a este tema es preciso establecer que los entrevistados identifican condiciones y situaciones que favorecen este tipo de conductas. Entre estas se ubican la debilidad del actuar del Estado y las leyes de poco peso sobre los hechos de corrupción, la impunidad de los actores, la lentitud en los procesos investigativos, el clientelismo y la falta de cultura y educación.

Tabla 8.*Condiciones y situaciones que favorecen la corrupción*

Variable	Respuesta
Debilidad del actuar del Estado y las leyes de poco peso sobre los hechos de corrupción	<p>Los proyectos quedan a mitad de camino, pero el Estado no hace nada, existen leyes normas para investigar estos casos, pero siguen ocurriendo, esto dado que los actores, no les temen a los castigos, saben que pagan casa por cárcel llegado al caso que los hallen culpables, y luego siguen haciendo de las suyas. O. Ferias. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).</p> <p>En todas las situaciones criminales, las leyes son insuficientes y son tan leves que las personas siguen delinquirando con tranquilidad. Incluso porque pueden comprar al sistema a judicial. Las entidades encargadas de investigar y judicializar a quienes se roban el dinero de las obras destinadas al beneficio de la comunidad también son corruptas. Faltan castigos más fuertes para estas personas y entidades para que así no sigan llenándose los bolsillos a costa de lo que todos aportamos con nuestros impuestos y que se deben destinar para dichos proyectos. C. Nupán. (Comunicación personal, 12 de Abril de 2022).</p>
Impunidad	<p>Creo que los que se quedan con los dineros de las obras o proyectos nunca caen, siempre agarran como a los que pueden. Y si los llegan a investigar o capturar, o se vencen los términos o salen impunes. Por eso es que existen no solo en Nariño sino en toda Colombia, tantos proyectos que quedan sin terminar, otros se dañan, otros nunca funcionan y los responsables siguen ejerciendo funciones en otros territorios y no pasas nada. Z. Caspas. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).</p> <p>Muchas obras se adjudican a firmas o empresas, por lo que los procesos de investigación sobre los responsables son extensos y al final no dan con los verdaderos responsables. En estas situaciones se ven involucrados hasta mandatarios, que tampoco se ven tocados por la justicia del país, e incluso luego de escándalos de corrupción en diferentes obras, siguen ascendiendo en sus posiciones políticas. D. Burgos. (Comunicación personal, 14 de Abril de 2022).</p>
Cientelismo	<p>No es un secreto que los políticos llegan a donde están patrocinados por particulares que posteriormente cobran favores. Esto se traduce en que muchas obras se adjudican a empresas, constructoras, asociaciones, que no están preparadas para dichos proyectos, pero ganan licitaciones por decisiones particulares. Esto termina en obras inconclusas, dineros perdidos y en una comunidad o territorio afectado. X. Astudillo. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).</p> <p>El problema en muchos proyectos, es que se otorgan a firmas sin experiencia, otras investigadas por hechos de corrupción anteriores, otras con propuestas a muy bajos costos, muchas veces obedeciendo al clientelismo de los dirigentes del momento. Esto sencillamente termina en obras mal hechas, presupuestos inflados, robos desmedidos y en sueños sin realizar, porque muchas personas anhelan obras que mejoren sus condiciones de vida, sus alrededores y demás, pero jamás los ven hechos realidad. A. Paz. (Comunicación personal, 12 de Abril de 2022).</p>

Fuente: La presente investigación con base en información recolectada mediante entrevista²

² La metodología para la recolección de esta información consiste en una entrevista a personas que han estado bastante cerca de los casos de corrupción o líderes sociales presentes en el territorio, luego de ello se procede a establecer categorías de análisis que se resumen en las tablas presentadas.

Frente al último aspecto, retomando las expresiones anteriores, el tema de la corrupción se da por la pérdida de valores, las fallas en la moral y en la ética de las personas. Por ello se incurre en comportamientos de hurto, soborno, aprovechamiento de la posición, falla en las funciones a desempeñar, engaño y demás actitudes y comportamientos que construyen la corrupción.

Frente a esto se retoma a Rusca (2012) quien caracteriza el fenómeno a partir de tres elementos que considera característicos de la conducta corrupta, así

en un primer momento supone una relación que es libre entre dos partes para la realización de un intercambio de prestaciones en donde uno otorga una ventaja y el otro lo recibe, adicionalmente en un segundo momento refiere a un tipo de intercambio de prestaciones que debe ser irregular, es decir que se encuentra en contra de la ley o normas, y finalmente debe existir una incompatibilidad con los intereses dada la posición de quien recibe y otorga el beneficio, lo que implica necesariamente una mala función del cargo. (p. 43)

En esta medida el autor argumenta que, como resultado de la anterior clasificación, puede existir corrupción en diferentes esferas sociales, incluyendo el entorno privado, así como el público, con una condición específica que se reconoce que, en el derecho punitivo, el actor estatal es considerado como un actor tanto activo como pasivo, no obstante, en el sector privado se encuentra que las personas no tienen una sanción de tipo penal. Esto coincide con lo manifestado por los entrevistados en cuanto identifican que, hechos de corrupción cometidos por particulares, a pesar de ser investigados no son sancionados y dichos hechos quedan en la impunidad.

Por otra parte, sobre las consecuencias y efectos de los proyectos que quedan inconclusos o son críticos en Nariño se encontró la tabla 9.

Tabla 9.

Consecuencias y efectos de los proyectos inconclusos

Entrevistado	Respuesta
Pablo Vargas	Creo que los hechos de corrupción en especial, los relacionados con proyectos y obras, afectan al desarrollo del departamento. No le permite avanzar, lo estanca en obras y edificaciones obsoletas, lo sume en un atraso permanente. P. Vargas. (Comunicación personal, 10 de Abril de 2022).
José Luis Morales	Los proyectos que no se terminan, significan una pérdida de gran cantidad de dinero que no regresa y no puede reinvertirse, porque termina en estructuras abandonadas. J. Morales. (Comunicación personal, 13 de Abril de 2022).
Sandra Cerón	Las consecuencias son múltiples, a mi parecer, la más grave es la afectación a la población. Obras como hospitales, colegios, centros culturales, son de gran impacto y su no terminación y funcionamiento afecta integralmente a un territorio. Genera atraso, retroceso en los procesos de desarrollo, e impide que se den condiciones favorables para las personas. S. Cerón. (Comunicación personal, 13 de Abril de 2022).
Gabriela Maigual	Los efectos más notables, por fuera del desarrollo de las regiones, porque cada proyecto que se ejecuta debe estar orientado a mejorar un territorio, es la pérdida de confianza en las entidades. Existe una prevención en cada obra que se ve, dado que es común que mucho dinero se pierda durante la ejecución de estas. A. Reina. (Comunicación personal, 11 de Abril de 2022).

Fuente: La presente investigación con base en entrevistas realizadas

Se establece que la principal consecuencia y efecto que identifican las personas sobre los proyectos inconclusos es el subdesarrollo de la región y la inexistencia de escenarios adecuados para desarrollar actividades que aporten al bienestar de la población. Además de que los principales afectados son los usuarios que pudieron hacer uso de un hospital, una escuela, una carretera y demás obras.

En este aspecto es imprescindible la ejecución del control fiscal previniendo los hechos de corrupción, tomando en cuenta las diferentes afectaciones que sufren los municipios, y el

departamento, pero en sí la población de estos territorios, que no ven mejoras en sus condiciones de vida, de esparcimiento y formación.

También es importante tener en cuenta que además de prevenir los hechos de corrupción, cuando estos ya se han generado y se evidencian en proyectos inconclusos, es necesario que se adelanten los procesos fiscales a que haya lugar con el fin de recuperar los dineros públicos que fueron mal invertidos o que se perdieron por una inadecuada gestión fiscal de particulares o funcionarios públicos.

Es indispensable que los proyectos a través de los cuales se pretende dar solución a problemáticas de una comunidad sean planificados, para que su ejecución se lleve a cabo cumpliendo los pasos establecidos en la planeación, y así lograr que los proyectos lleguen a cumplir los objetivos y fines sociales para los cuales fueron formulados, y no terminen siendo obras críticas o inconclusas que afecten el pecunio público y que conlleven a actos de corrupción.

Conclusiones

La revisión de la función del control fiscal permitió establecer que la gestión y administración de los recursos públicos requiere una supervisión constante en todas las etapas de su desarrollo, es decir, en las etapas de precontrato, contrato y pos contrato para garantizar que los recursos continúen en el erario. El deber de monitorear constantemente el negocio se enfoca en evitar que se conviertan en elefantes blancos.

Se estableció, tras la revisión documental, que el Control Fiscal tiene como objetivo verificar la legalidad de las actuaciones financieras, pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas

Es fundamental la coordinación y comunicación constante entre la Contraloría General de la República y sus oficinas regionales, para de esta forma ejercer un control fiscal adecuado en los territorios, con el fin de proteger las finanzas públicas, evitando así la disminución de los recursos asignados para las diferentes obras y proyectos orientados al beneficio de la población.

La pérdida de dineros en estas obras y proyectos inconclusos, afectan a diferentes sectores como vivienda, educación, cultura y deporte. De esta forma la calidad de vida y bienestar de los habitantes de las regiones donde se presentan estos proyectos se ve afectada, esto se evidencia en muchos casos en el hacinamiento en las instituciones educativas, hospitales, invasiones y demás dinámicas que se convierten en riesgos sociales.

Es importante dentro del control fiscal, la participación de la ciudadanía como ente veedor de las obras, para la identificación de los llamados elefantes blancos, que como se ha establecido en la investigación representan una imagen clara de la corrupción, de las consecuencias del robo de los dineros públicos y de las acciones mal intencionadas de entidades y funcionarios.

Existe por parte de la sociedad un descontento frente a las acciones del Estado para prevenir, controlar y mitigar el fenómeno de la corrupción frente a las obras civiles, dado que se evidencian diferentes escándalos y situaciones donde las empresas, entidades y personas involucradas no reciben las sanciones correspondientes, los procesos se alargan a tal punto que los recursos se pierden en su totalidad.

Nariño ha sufrido el flagelo del abandono estatal lo que ha retrasado su desarrollo y ha disminuido su competitividad. A esto se le suma la gran cantidad de proyectos y obras que han quedado en el abandono, por diferentes comportamientos corruptos. Los elefantes blancos del territorio nariñense afectan principalmente a territorios vulnerables, con antecedentes de pobreza, violencia y narcotráfico.

Frente a lo encontrado en el proceso investigativo, se recomienda la capacitación de la comunidad sobre la importancia del control fiscal sobre los proyectos que se realizan en los diferentes territorios, para que comprendan su papel como veedores, reconociendo la importancia de denunciar al momento de identificar irregularidades. Esto con el objetivo de que se tomen medidas a tiempo y se puede actuar con el fin de determinar responsabilidades y de esta forma que las obras no se conviertan en los llamados “elefantes blancos”.

Es preciso que se fomente una cultura dentro de las entidades, sobre valores y ética, como una directriz del correcto ejercicio de labores en beneficio de la comunidad, comprendiendo la importancia del beneficio común o colectivo sobre los intereses personales. Esto enfocado en el crecimiento y desarrollo de los territorios, estableciendo dinámicas de competitividad que aportan al bienestar de la población.

Referencias bibliográficas

- Arjona, A. (2002). *La corrupción: una revisión de la literatura*. . Universidad Carlos III de Madrid. Obtenido de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/38>.
- Asamblea Nacional Constituyente . (1991). *Banco de la República Biblioteca Virtual*. . Obtenido de <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Banco de la República Biblioteca Virtual*. . <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>.
- Astudillo, X. (11 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)
- Auditoría General de la República. (2018). El futuro del control fiscal en Colombia.
- Barrera, D., & Ayala, A. (2005). *Reestructuración administrativa y organizacional de la contraloría departamental de Nariño*. . Universidad nacional abierta y a distancia “UNAD”.
- Becerra, L. (2019). *Obras inconclusas y elefantes blancos suman \$23 billones*. . Revista Portafolio.
- Burgos, D. (14 de Mayo de 2019). Beneficiarios de viviendas gratuitas en Pasto denuncian fallas en la construcción. *Radio Nacional de Colombia*.
- Cairampoma, M. R. (2015). *Tipos de Investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación*. *Redvet. Revista electrónica de veterinaria*, 16(1), 1-14. . <https://www.redalyc.org/pdf/636/63638739004.pdf>.

Cámara Colombiana de la Infraestructura . (2010). *Congreso de infraestructura.* .

<https://infraestructura.org.co/>.

Carlos Contreras, V. G. (2021). Elefante blanco: centro cultural en Nariño quedó en obra negra.

Colombia.

Caspas, Z. (10 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñense sobre corrupción y obras

inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)

Castillo, E. (2008). *La reforma a la contratación pública: interpretación y alcance de la Ley*

1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. . Panamericana Formas e Impresos S. A.

<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/25090>.

Cerón, S. (13 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos

del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)

Circulo de Estudios Latinoamericanos (Cesla, 10 septiembre 2021). . (2021). *[Informe de*

corrupción de Colombia]. Consultado el 10 de septiembre de 2021. .

<https://www.cesla.com/informe-de-corrupcion-en-colombia.php>.

Civil, C. d. (2019). Rad. 11001-03-06-000-2019-00186-00. Colombia.

civil., C. d. (2019). vil. Sentencia 11001-03-06-000-2019-00186-00 de 12 de noviembre de 2019.

Colombia.

Colombia, C. d. (17 de Julio de 2020). Ley 2020 de 2020. Bogotá, Colombia.

Colombia, C. P. (1991). Artículo 271. Colombia.

Colombia, P. d. (16 de Marzo de 2020). Decreto 403 de 2020. Bogotá, Colombia.

COLOMBIA, P. D. (16 de Marzo de 2020). DECRETO 403 DE 2020. Bogotá, Ciudad.

Congreso de la Republica de Colombia. (27 de Enero de 1993). Ley 42 de 1993. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Acto Lesglativo 04 de 2019. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia, . (16 de Mayo de 2019). Gaceta del Congreso N° 360. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. . (2011). *Ley 1454. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento.* . Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. . (2019a). *Gaceta del Congreso N° 360. Secretaria Senado.*

http://www.secretariasenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2019/GC_0360_2019.pdf.

Congreso de la República de Colombia. (2020). *Ley 2020 de 2020. Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.* . Secretaria Senado.

Consejo de Estado. (2019). *Referencia: Acto Legislativo 4 de 2019. Elección de contralores territoriales. Facultad otorgada a la Contraloría General de la República para desarrollar los términos generales de las respectivos.* Rad. 11001-03-06-000-2019-00186-00. .

Consejo de Europa. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio.* . Torremolinos, España.

Constitución Política de Colombia . (2020). *Decreto 403 de 2020*. . Bogotá, Ciudad.

Constitución Política de Colombia. . (1991a). *Congreso de la República*. . Gaceta Constitucional No. 116

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Contraloría Departamental de Nariño. . (2021). *Procedimiento administrativo sancionatorio fiscal*. . Obtenido de

https://contraloriadenarino.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloriadenarino/content/files/000904/45197_4procedimientopasf-as_pr-01-v5-feb-4-2021.

Contraloría Departamental de Nariño. . (2021). *Informe de evaluación PQRDS*. . Obtenido de

https://contraloriadenarino.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloriadenarino/content/files/000768/38355_informe-pqrsd-ii-semester-1.pdf.

Contraloría Departamental De Nariño. . (2021). *Informe Final De Auditoria Interna Al Proceso De Medio Ambiente Vigencia 2021*. . Obtenido de

<https://contraloriadenarino.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloriadenarino/content/files/000990/49>.

Contraloría General de la República. (2019). *Dirección de Información, análisis y reacción inmediata*. Obtenido de DIARI: Motor del control fiscal en tiempo real:

<https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/direccion-de-informacion-analisis-y-reaccion-inmediata-diari-#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1les%20son%20sus%20funciones%3F,relacionadas%20con%20la%20gesti%C3%B3n%20fiscal>.

- Contraloría General de la República. . (2018). *Informe Rendición de Cuentas Gerencias Departamentales*. . Gerencia Departamental Nariño.
- Contraloría General de la República. . (2019a). *El Proceso de Responsabilidad Fiscal (Diagrama)*. . <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>.
- Contraloría General de la República. . (2019b). *Dirección de Información, análisis y reacción inmediata*. . Obtenido de DIARI: Motor del control fiscal en tiempo real: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/direccion-d>.
- Correa, R., & Tovar, L. F. (2014). *El control Fiscal. Entre el control político y el control social*. . Revista Perspectivas Internacionales, 155-178. <https://1library.co/document/q7536prz-control-fiscal-control-politico-control-social.html>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. . Bogotá, Colombia .
- Diaz, L. M. (12 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñense sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)
- Ekomercio. . (2018). *Control y Procesos Fiscales*. . Obtenido de <https://blog.ekomercio.co/todo-lo-debe-saber-sobre-control-fiscal-y-sus-beneficios#:~:text=Se%20lleva%20a%20cabo%20un,observaciones%20respecto%20a%20las%20mismas>.
- Elejalde, L. L. (19 de Marzo de 2021). Obras inconclusas y elefantes blancos suman \$23 billones. *Portafolio*.

- Enríquez, L. (10 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)
- Ferías, O. (11 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)
- Folgueiras, P. (2018). *La entrevista*. . México. .
- Galvis, J. (2021). *Los efectos de la corrupción sobre el gasto público en los departamentos de Colombia*. . Apuntes del Cenes, 29-264.
- Gobierno de Colombia . (2021). *Manual de Estructura del Estado Colombiano*. . Obtenido de Organismos de control: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php>.
- Gobierno de Colombia. (2021). *Manual de Estructura del Estado Colombiano*. Obtenido de Organismos de control: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php>
- Guadir, L. (11 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)
- Hurtado, J. (2008). *Guía para la comprensión Holística de la ciencia* .
- Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. , http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.h
(Congreso de la República de Colombia. 27 de enero de 1993).
- Lopera, J., Ramirez, C., Zuluaga, M., & Ortiz, J. (2010). *El método analítico como método natural*. Roma, Italia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18112179017>.

Maigual, G. (10 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)

Ministerio de Hacienda. (2019). *Departamento de Nariño: Perspectivas Fiscales*. .

Moncayo, M. C. (2020). *Gobernación de Nariño*. . Obtenido de informe de gestión control interno de gestión: <https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/control-interno-de-gestion.pdf>.

Morales, J. L. (13 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)

Morales, J. L. (2022). Entrevista Personal. (S. Paz, Entrevistador)

Muñoz, D. (13 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)

Nupán, C. (12 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)

Obando, P. (23 de Mayo de 2013). Estadio La Pastusidad: Un sueño que se niega a morir. *El Espectador*.

Obando, P. (2013). *Estadio La Pastusidad: Un sueño que se niega a morir*. . El Espectador.
<https://www.elespectador.com/actualidad/estadio-la-pastusidad-un-sueno-que-se-niega-a-morir-423724/>.

Paz, A. (12 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)

- Perdomo, M. (12 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)
- Pincha, A. (10 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)
- Planeación, D. N. (2018). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Bogotá, Colombia .
- Reina, A. (14 de Abril de 2022). (Anexo A), que fueron grabadas y que se aplicaron a ciudadanos del común en algunos municipios del departamento, . (S. Paz, Entrevistador)
- Republica de Colombia. (2018a). *El futuro del control fiscal en Colombia*.
- Rivas, T. (11 de Abril de 2022). Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)
- Rodríguez, J. G. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada. España: Alijibe.
- Rowland, M. (1998). *Visión contemporánea de la corrupción*. Buenos Aires, Argentina.
- Semana. (2020). Centros de salud en Nariño: elefantes blancos de dos cabezas. *Semana*.
- Semana. . (2020a). *Centros de salud en Nariño: elefantes blancos de dos cabezas*. . *Semana*.
- Sistema Penal Oral Acusatorio. (2017). *Delitos relacionados con las formas de corrupción* .
- Torres, Y. (10 de Abril de 2022). Comunicación personal. (S. Paz, Entrevistador)
- Transparencia por Colombia. . (2018). *Reflexiones sobre las causas de la corrupción y los medios para enfrentarla*. . Obtenido de

<https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/22/reflexiones-sobre-las-causas-de-la-corrupcion-y-los-medios-para-enfrentarla/>.

Transparency International. . (2021). *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*. .

<https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/>.

Vargas, P. (2017). *Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador) Villaci & Arroyave, A. Funcionalidad del control fiscal en Colombia. Obtenido de https://bdigit.*

Vargas, P. (10 de Abril de 2022). *Perspectivas de la población nariñese sobre corrupción y obras inconclusas en el departament. (S. Paz, Entrevistador)*

Villací, F. A. (2017). *Funcionalidad del control fiscal en Colombia*. . Bogotá, Colombia.

Villazón, E. J. (2017). *Informe de gestión*. . Obtenido de Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/204069/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2016+-+2017.pdf/7542bb0f-a19e-a78d-8a33-eb04442b5432?version=1.0>.

Anexos

Anexo A. Formato entrevista semiestructurada

Perspectivas sobre corrupción, proyectos inconclusos y críticos en el departamento de Nariño.

Comprendiendo que la corrupción es un fenómeno que afectada todas las esferas de la administración pública y que sus consecuencias afectan directamente a toda la población, esta entrevista pretende conocer su concepción del término en cuanto a la construcción de obras y proyectos en el territorio nariñense, las obras inconclusas que conoce y las consecuencias de estas sobre el departamento.

Preguntas:

1. ¿Qué considera usted que es la corrupción?
2. ¿Cuáles son las principales conductas que dan cuenta de hechos de corrupción?
3. ¿Conoce usted algo sobre el tema de los llamados elefantes blancos?
4. ¿Qué obras identifica usted en el departamento de Nariño, que no se terminaron de desarrollar, quedaron abandonas o se entregaron con algún tipo de defecto?
5. ¿Cuáles cree que son las principales consecuencias de los actos de corrupción frente a la construcción de obras en el departamento?