

Artículo de opinión

## La veeduría contable como instrumento de control fiscal participativo: Reflexiones críticas desde la experiencia en la Provincia de Gualivá

Accounting Oversight as an Instrument of Participatory Fiscal Control: Critical Reflections from the Experience in the Province of Gualivá

A Vigilância Contábil como Instrumento de Controle Fiscal Participativo: Reflexões Críticas a partir da Experiência na Província de Gualivá

Recibido: 23/04/2026 Aceptado: 07/05/2026 Publicado: 07/05/2026

Luis Hernán Pedraza Calderón <https://orcid.org/0000-0001-8984-6034>

Helber Miguel Jaimes Sandoval <https://orcid.org/0000-0002-4019-0844>

### Resumen

Colombia obtuvo una calificación de 37 sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2025, publicado por Transparencia Internacional, lo que representa una caída de 2 puntos respecto al año anterior y un retroceso al puesto 99 entre 182 países evaluados. En este contexto, el presente artículo de opinión examina críticamente el papel de la veeduría contable como mecanismo de control fiscal participativo, a partir de los hallazgos del proyecto de investigación sobre la gestión pública en la Provincia de Gualivá (Cundinamarca) durante 2025. Se argumenta que la contabilidad pública, más allá de su función técnica, constituye un instrumento estratégico para la fiscalización ciudadana y el fortalecimiento democrático. Se analizan las brechas entre la normatividad vigente —Ley 850 de 2003, Ley 1757 de 2015, marcos normativos de la Contaduría General de la Nación— y su aplicación real en municipios de sexta categoría, donde la opacidad informativa, la concentración presupuestal en salud y el subregistro de estados financieros limitan el ejercicio efectivo del control fiscal. Se concluye que la articulación entre academia, comunidad y organismos de control es condición necesaria para transformar la veeduría en una práctica sostenida y eficaz.

**Palabras clave:** *control fiscal participativo, veeduría ciudadana contable, gestión pública municipal, transparencia fiscal.*

### Abstract

Colombia obtained a score of 37 out of 100 in the 2025 Corruption Perceptions Index (CPI), published by Transparency International, representing a drop of 2 points compared to the previous year and a setback to 99th place among 182 countries evaluated. In this context, this opinion article critically examines the role of accounting oversight as a mechanism of participatory fiscal control, based on findings from the research project on public management in the Province of Gualivá (Cundinamarca) during 2025. It is argued that public accounting, beyond its technical function, constitutes a strategic instrument for citizen oversight and democratic strengthening. The gaps between current regulations — Law 850 of 2003, Law 1757 of 2015, and the regulatory frameworks

of the Office of the Comptroller General of the Nation — and their actual application in sixth-category municipalities are analyzed, where informational opacity, budget concentration in health, and underreporting of financial statements limit the effective exercise of fiscal control. It is concluded that the articulation between academia, community, and oversight bodies is a necessary condition to transform accounting oversight into a sustained and effective practice.

**Keywords:** *participatory fiscal control, citizen accounting oversight, municipal public management, fiscal transparency.*

### **Resumo**

A Colômbia obteve uma pontuação de 37 em 100 no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2025, publicado pela Transparência Internacional, o que representa uma queda de 2 pontos em relação ao ano anterior e um retrocesso para a 99ª posição entre 182 países avaliados. Nesse contexto, o presente artigo de opinião examina criticamente o papel da vigilância contábil como mecanismo de controle fiscal participativo, a partir dos achados do projeto de pesquisa sobre a gestão pública na Província de Gualivá (Cundinamarca) durante 2025. Argumenta-se que a contabilidade pública, além de sua função técnica, constitui um instrumento estratégico para a fiscalização cidadã e o fortalecimento democrático. São analisadas as lacunas entre a normatividade vigente — Lei 850 de 2003, Lei 1757 de 2015, marcos normativos da Contadoria Geral da Nação — e sua aplicação real em municípios de sexta categoria, onde a opacidade informativa, a concentração orçamentária na saúde e o sub-registro de demonstrações financeiras limitam o exercício efetivo do controle fiscal. Conclui-se que a articulação entre academia, comunidade e órgãos de controle é condição necessária para transformar a vigilância em uma prática sustentada e eficaz.

**Palavras-chave:** *controle fiscal participativo, vigilância cidadã contábil, gestão pública municipal, transparência fiscal.*

### **Introducción: La urgencia de un control fiscal con rostro ciudadano**

La historia de la contabilidad pública en Colombia es, en buena medida, la historia de un esfuerzo permanente por hacer visible lo que el poder tiende a ocultar. Desde la creación de la Contaduría General de la Nación en 1996 hasta la adopción de los marcos normativos inspirados en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), el país ha apostado por la estandarización, la transparencia y la rendición de cuentas como pilares de una gobernanza responsable. No obstante, la realidad de cientos de municipios colombianos revela una brecha persistente entre el diseño normativo y la práctica cotidiana de la gestión pública.

El proyecto de investigación desarrollado por el Programa de Contaduría Pública de Unicafam, sobre la gestión presupuestal de los doce municipios de la Provincia de Gualivá (Cundinamarca) durante 2025, ofrece una ventana privilegiada para observar esa brecha con rigor analítico. Sus hallazgos no son simplemente datos financieros: son síntomas de un sistema de control fiscal que, a pesar de contar con un marco legal relativamente robusto, sigue operando con limitaciones estructurales que comprometen su eficacia y su legitimidad democrática.

Este artículo no pretende ser un informe técnico ni una descripción neutral de datos. Es, deliberadamente, una toma de posición: la de quienes consideran que la veeduría contable, esa forma especializada de vigilancia ciudadana que aplica los instrumentos de la contabilidad pública

para fiscalizar la gestión estatal, es una necesidad democrática urgente. En las páginas que siguen se argumenta que la participación ciudadana informada, anclada en el análisis contable, representa uno de los mecanismos más poderosos y subutilizados del control fiscal en Colombia.

### **El marco normativo: fortalezas y límites de una arquitectura incompleta**

Colombia dispone de un marco normativo para el control fiscal y la participación ciudadana que, visto en conjunto, resulta sorprendentemente completo. La Constitución Política de 1991, en sus artículos 267 y 356, estableció las bases del control fiscal externo y la participación ciudadana en la vigilancia de los recursos públicos. La Ley 850 de 2003 reguló las veedurías ciudadanas y les otorgó reconocimiento legal como mecanismo de control social. La Ley 1757 de 2015 amplió y fortaleció los instrumentos de participación democrática. Y los marcos normativos emitidos por la Contaduría General de la Nación, en particular el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, han modernizado los estándares de presentación de información financiera pública, aproximando al país a los referentes internacionales.

Sin embargo, la arquitectura normativa tiene al menos tres límites que el proyecto de Gualivá pone en evidencia. El primero es el límite de la asimetría informativa: la ley obliga a las entidades públicas a presentar datos financieros en plataformas como el CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública), pero un hallazgo significativo del grupo investigador documentado previamente en proyectos de aula revela que por cada diez entidades de gobierno solo una presenta el flujo de efectivo, estado financiero fundamental para evaluar la liquidez y sostenibilidad real de un municipio. ¿De qué sirve un marco normativo sofisticado si el cumplimiento de sus exigencias básicas es minoritario?

El segundo límite es el de la capacidad institucional diferenciada. Los municipios de sexta categoría, como los doce de la Provincia de Gualivá, operan con recursos mínimos, equipos técnicos reducidos y, en muchos casos, sin profesionales contables de planta suficientemente capacitados en las exigencias del nuevo marco normativo. La convergencia hacia estándares internacionales, que en teoría fortalece la comparabilidad y confiabilidad de la información, puede convertirse en una carga técnica que las administraciones locales más débiles simplemente no están en condiciones de asumir. La modernización normativa sin el correspondiente fortalecimiento de capacidades crea nuevas formas de exclusión informativa.

El tercer límite es quizás el más profundo: el de la cultura del control. La Ley 850 de 2003 define la veeduría ciudadana como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos vigilan, fiscalizan y controlan la gestión pública. Pero transformar esa definición legal en una práctica arraigada requiere algo que ninguna norma puede decretar: ciudadanos informados, organizados y con acceso real a la información. En territorios históricamente excluidos, como varios de los municipios de Gualivá, la brecha entre el derecho legal a la vigilancia y la capacidad efectiva de ejercerla es abismal.

### **Los datos como espejo: ¿qué revela la ejecución presupuestal de Gualivá?**

Los resultados parciales del proyecto de investigación sobre la Provincia de Gualivá, disponibles a diciembre de 2025, ofrecen un panorama que invita a la reflexión crítica. La asignación del gasto público social en los doce municipios muestra patrones que, aunque comprensibles en su lógica operativa, revelan tensiones estructurales significativas.

El rubro de salud domina de manera angustiosa la ejecución presupuestal en prácticamente todos los municipios: desde el 30% en Quebradanegra hasta el 70% en Útica y Vergara, con la mayoría de las entidades destinando entre el 40% y el 60% de su gasto social a este sector. En términos absolutos, esto puede interpretarse como una respuesta racional a necesidades sociales apremiantes. Pero en perspectiva fiscal, plantea preguntas que la información disponible no puede responder por sí sola: ¿Estos porcentajes reflejan decisiones autónomas de política local o son el resultado de transferencias condicionadas que dejan escaso margen de maniobra a los alcaldes? ¿La concentración en salud implica déficit en educación, agua potable o cultura?

La asignación a educación es llamativamente baja —entre el 1% y el 12%— en todos los municipios analizados. Si bien la competencia educativa puede estar distribuida en niveles superiores de gobierno, el dato es preocupante en una región donde la calidad educativa y la cobertura siguen siendo desafíos mayores. Municipios como Vergara y Nocaima presentan una asignación del 1% y 3% respectivamente para educación, lo que debería activar las alarmas no solo de los organismos de control, sino de las comunidades organizadas.

Más revelador aún es el desbalance entre el estimado de ingresos y el gasto presupuestal proyectado para la vigencia 2023: \$71.429 millones de ingresos frente a \$192.961 millones de gasto estimado. Esta brecha —que duplica con creces los ingresos propios y por transferencias— no necesariamente indica irresponsabilidad fiscal, pues parte puede cubrirse con recursos del Sistema General de Participaciones o créditos aprobados. Sin embargo, sí indica que la provincia opera en condiciones de dependencia financiera que limitan su autonomía y hacen más urgente —no menos— la vigilancia ciudadana sobre el origen y destino de los recursos.

Estos datos no son neutrales. Interpretarlos requiere contexto, comparación y criterio técnico. Y ahí reside precisamente el valor estratégico de la veeduría contable: en la capacidad de convertir cifras en preguntas, preguntas en exigencias y exigencias en mejoras concretas de la gestión pública.

### **El contador público como guardián de la confianza pública: entre la ética y la responsabilidad**

El proyecto de Unicafam parte de una hipótesis que merece ser destacada en toda su dimensión: ¿es posible, desde la información financiera presentada por las entidades de gobierno, observar la gestión de su gobernanza y velar por el cuidado de los recursos públicos? La respuesta es afirmativa, pero con una condición: que quienes lean e interpreten esa información asuman la responsabilidad ética que ello implica.

La Ley 43 de 1990 y el Decreto 0302 de 2015 —que establece el Código de Ética para Contadores Públicos en Colombia— son explícitos: el contador tiene una función social que va más allá de la técnica. Es garante de la confianza pública. Esta función adquiere dimensiones particularmente relevantes en el contexto del control fiscal, donde la calidad de la información contable que los contadores elaboran, validan o auditan determina en última instancia la posibilidad de ejercer vigilancia ciudadana efectiva.

Sin embargo, existe una tensión ética que la literatura contable suele abordar con insuficiente franqueza: el contador que trabaja para una entidad pública está, simultáneamente, al servicio de esa entidad y al servicio del interés público que la entidad debe representar. Cuando estos dos servicios colisionan —cuando registrar fielmente la realidad financiera implica exponer

irregularidades que la administración preferiría mantener ocultas—, el principio de integridad exige una elección que no siempre es fácil ni exenta de riesgos personales.

La veeduría contable, en este sentido, no solo es un ejercicio técnico de revisión de cifras. Es también un acto de coraje cívico que requiere contadores públicos comprometidos con su función social, comunidades capaces de leer e interpretar información financiera básica y un entorno institucional que proteja a quienes ejercen la vigilancia en lugar de perseguirlos. Los tres elementos son necesarios; la ausencia de cualquiera de ellos limita gravemente la eficacia del control.

### **El control fiscal participativo en perspectiva: desafíos actuales**

Colombia no es el único país que enfrenta estos dilemas. La literatura internacional sobre participación ciudadana en la fiscalización coincide en señalar que la efectividad del control social depende de factores que trascienden el diseño normativo: la calidad de la información pública disponible, las capacidades organizativas de la ciudadanía, la cultura institucional de los organismos de control y el contexto político en el que se ejerce la vigilancia (Cepeda Villarreal, 2019; Alvarado Sarmiento y Alvarado, 2021).

En el caso colombiano, el Índice de Percepción de la Corrupción muestra un deterioro sostenido: de 34 puntos en 1995 a 37 en 2025, con un empeoramiento del ranking (del puesto 31 al 99). Paradójicamente, este deterioro ocurre en paralelo con la expansión del marco normativo anticorrupción y del sistema de control fiscal. Esto sugiere que el problema no es principalmente de diseño institucional, sino de implementación, y que la solución no puede venir exclusivamente de arriba —de la Contraloría General, la Procuraduría o los organismos de control territorial—, sino también de abajo: de comunidades organizadas que vigilen, pregunten y exijan.

La metodología Colibrí de la Veeduría Distrital de Bogotá, que el proyecto de Gualivá propone replicar en contexto rural, ofrece un modelo prometedor precisamente porque sistematiza el seguimiento participativo a través de cuatro pasos concretos: caracterización de la problemática, conformación de mesas de trabajo, definición de compromisos y balance del cumplimiento. Lo que resulta importante es que este modelo no requiere contadores públicos en cada comunidad, pero sí demanda que el conocimiento contable —en sus aspectos más operativos y comprensibles— llegue a los ciudadanos que ejercen la veeduría.

Aquí emergen al menos tres desafíos que el debate académico y político no puede eludir. El primero es el de la democratización de la información financiera pública. Publicar estados financieros en el CHIP es necesario, pero insuficiente: se necesitan herramientas de traducción que conviertan los tecnicismos contables en información comprensible para ciudadanos sin formación especializada. El portal de Datos Abiertos del Gobierno colombiano avanza en esta dirección, pero la brecha digital y la complejidad técnica de los datos siguen siendo obstáculos reales, especialmente en municipios rurales.

El segundo desafío es el de la articulación entre los organismos formales de control y las veedurías ciudadanas. En la práctica, esta articulación suele ser débil o inexistente. Las contralorías territoriales —muchas de ellas con capacidades técnicas y presupuestales limitadas— rara vez incorporan a los veedores ciudadanos como aliados estratégicos. Y las veedurías, a su vez, frecuentemente carecen del respaldo institucional necesario para acceder a la información y ejercer

sus funciones con efectividad. Construir puentes entre el control formal y el control social no es un asunto menor: es condición estructural para un sistema de fiscalización verdaderamente eficaz.

El tercer desafío es el de la protección de los veedores. Colombia ocupa posiciones preocupantes en índices de riesgo para defensores de derechos humanos y líderes sociales. Ejercer control sobre la gestión pública en territorios donde confluyen intereses políticos, económicos e incluso del crimen organizado puede implicar riesgos reales para quienes lo practican. Sin garantías efectivas de protección, la participación ciudadana en la fiscalización queda reducida a un derecho nominal que pocos se atreven —o pueden— ejercer.

### **El papel de la academia: entre la investigación y el compromiso social**

El proyecto de Unicafam-ASFACOP sobre la Provincia de Gualivá es representativo de una tendencia que merece ser valorada críticamente: la investigación contable aplicada con vocación de incidencia social. Más allá de los productos académicos esperados —artículo de reflexión, ponencia, informe técnico—, lo que el proyecto propone en su diseño metodológico es algo más ambicioso: la formación de ciudadanos capaces de ejercer vigilancia informada sobre sus municipios.

Esta apuesta conecta con una tradición latinoamericana de contabilidad crítica que —desde revistas como Cuadernos de Contabilidad (1995) y Lúmina (1996), y desde el trabajo de investigadores como Pulgarín Giraldo— ha insistido en que la contabilidad pública no puede ser reducida a un ejercicio técnico desconectado de sus implicaciones sociales y políticas. El contador que analiza la ejecución presupuestal de Villeta o de Supatá no está simplemente procesando datos: está ayudando a revelar cómo se distribuye el poder en esos territorios, qué prioridades reales tienen sus gobernantes y qué tanto se respetan los derechos de sus habitantes.

Sin embargo, la academia no puede caer en la trampa del mesianismo investigativo: la idea de que con un buen informe técnico o una ponencia en un congreso se transforman las prácticas de gestión pública. La experiencia acumulada en Colombia y en la región muestra que la investigación académica solo incide cuando se articula con actores sociales organizados, cuando sus hallazgos se traducen a lenguajes accesibles y cuando se establecen mecanismos de seguimiento que garanticen que las recomendaciones no quedan archivadas. El proyecto de Gualivá, y al plantear la formación de ciudadanos en control social, apunta en esa dirección correcta.

La Ley 1555 de 2012, citada en el proyecto, establece que el Ministerio de Educación debe promover en las instituciones de educación superior programas de capacitación para funcionarios locales. Esta disposición, frecuentemente ignorada, abre una oportunidad que las facultades de contaduría pública deberían aprovechar con mayor decisión: la formación de concejales, alcaldes y líderes comunales en los fundamentos del control fiscal y la gestión presupuestal. No se trata de convertir a cada ciudadano en un experto contable, sino de garantizar que quienes ejercen la representación política y la vigilancia social tengan herramientas mínimas para leer un presupuesto, entender una ejecución o identificar una anomalía.

### **Conclusión: por una fiscalización que transforme**

La veeduría contable no es una panacea. No resolverá por sí sola los problemas de corrupción, clientelismo y captura del Estado que afectan a Colombia. Sin embargo, sí es una pieza indispensable de un sistema de control fiscal que aspire a ser democráticamente legítimo y funcionalmente

efectivo. Los datos de la Provincia de Gualivá —con sus brechas informativas, su dependencia financiera y sus patrones de gasto que generan más preguntas que respuestas— ilustran con precisión por qué esta herramienta importa.

La hipótesis central del proyecto de investigación —que la información financiera pública permite observar la gobernanza y velar por los recursos comunes— es correcta y merece ser llevada hasta sus últimas consecuencias. No basta con que los investigadores la validen en sus informes: es necesario que esa información llegue a las comunidades, que estas la entiendan y que, con ese entendimiento, exijan mejores cuentas a sus gobernantes.

El control fiscal del siglo XXI no puede seguir siendo exclusivamente un asunto de expertos, instituciones y trámites administrativos. Necesita anclar su legitimidad en la participación de los ciudadanos, y para ello necesita contadores públicos que asuman plenamente su función social, universidades que investiguen con vocación de incidencia y normativas que no solo reconozcan el derecho a la vigilancia, sino que generen las condiciones reales para ejercerlo.

La Provincia de Gualivá, con sus doce municipios de sexta categoría y sus ciudadanos que merecen gobernanza transparente, es un laboratorio pequeño pero significativo de lo que Colombia necesita construir a escala nacional: un ecosistema de control fiscal en el que la fiscalización formal y la vigilancia ciudadana no sean actividades paralelas, sino fuerzas complementarias, mutuamente reforzadas, orientadas por el mismo horizonte: la gestión honesta, eficiente y socialmente responsable de los recursos públicos.

## Referencias

Alvarado Sarmiento, A. y Alvarado Sarmiento, D. (2021). Fortalecimiento del sistema contable público mediante la implementación de tecnologías y estándares internacionales. Cuadernos de Contabilidad, 22(1), 45-67.

Cepeda Villarreal, M. (2019). Veedurías ciudadanas como herramientas de empoderamiento comunitario: el caso 'Tumaco Despierta'. Revista de Ciencia Política y Gobierno, 6(12), 89-110.

Contaduría General de la Nación – CGN. (2011). Modernización de la regulación contable pública en Colombia. <https://www.contaduria.gov.co/modernizacion-rcp>

Contaduría General de la Nación – CGN. (2015). Marco normativo para entidades de gobierno <https://www.contaduria.gov.co/marco-normativo-para-entidades-de-gobierno>

Contraloría General de la República. (2023). Informe anual de gestión y resultados del control fiscal. Contraloría General de la República de Colombia.

De Luis, E., Fernández, C. y Guzmán, C. (2015). Políticas públicas y enfoque basado en derechos humanos. ONGAWA – Universidad Politécnica de Madrid.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2007). Agenda interna para la productividad y competitividad DNP.

Función Pública. (2003). Ley 850 de 2003: Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Gestor normativo <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Organización de los Estados Americanos – OEA. (2015). Código de Ética. [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_blv\\_codigo2.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_codigo2.pdf)

Pedraza, L. H. (22 de febrero de 2021). Contrapartida N.º 5656. Instituto Nacional de Contadores Públicos. <https://incp.org.co/Site/publicaciones/info/contrapartida/5656.pdf>

Pulgarín Giraldo, H. (2018). El sistema contable público colombiano como instrumento de planeación y control fiscal. *Lúmina*, 19, 112-134.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículos 267 y 356. Asamblea Nacional Constituyente.

República de Colombia. (1990). Ley 43 de 1990: Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público. Congreso de la República.

República de Colombia. (2015). Decreto 0302 de 2015: Código de Ética para Contadores Públicos. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Transparencia por Colombia. (31 de enero de 2026). Colombia no mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/2023/01/31/colombia-no-mejora-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion/>

Veeduría Distrital de Bogotá. (2022). Plataforma Colibrí: Metodología de seguimiento a compromisos de participación ciudadana. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Preliminar: aceptado para publicación