



OPPCF
Observatorio de Política
Pública del Control Fiscal



**TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES
EN LAS INSTITUCIONES DE CONTROL FISCAL**



AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA
Control fiscal para la paz



CAPÍTULO II

ESTADO DEL ARTE

Situation of Art

Manuel Fernando Moya Vargas²

Temario: Introducción. I. Presupuestos para una política pública del control fiscal. II. Naturaleza y orientación del control fiscal. III. La perspectiva de los Derechos Humanos: hacia la justicia fiscal. IV. Conclusiones. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

48

Resumen

En consideración a los presupuestos para una política pública del control fiscal, desde su perspectiva y validez internacional, se ha hallado que la producción de conocimiento en relación con el control fiscal ha tenido una dinámica que observa diversas tendencias. Mientras que en algunos momentos ha predominado el aspecto técnico, en otros ha tenido más relieve la eficiencia, el aspecto político, y más recientemente se empieza a construir un saber orientado esencialmente hacia su conexión con los derechos humanos.

Abstract

In consideration of the budgets for a public apolitics of fiscal control, from its perspective and international validation, it has been found that the production of knowledge in relation to fiscal control has had a dynamic that observes various trends. While at times the technical aspect has predominated, in others the efficiency, the political aspect has had more prominence, and more recently a knowledge oriented essentially towards its connection with human rights begins to be built.

2

Investigador Senior de la Universidad Santo Tomás y de la Auditoría General de la República.

Palabras clave

Control fiscal, Derechos Humanos, Estado del arte, Política pública.

Keywords

Art of fiscal control, Fiscal control, Human Rights, Public politics.

Introducción

Es característico de las políticas públicas expresar la concepción administrativa o gerencial con que se aborda una específica función del Estado o, un aspecto relacionado con ella, y su articulación con las expectativas sociales, así como con el sistema constitucional en que se fundamenta.

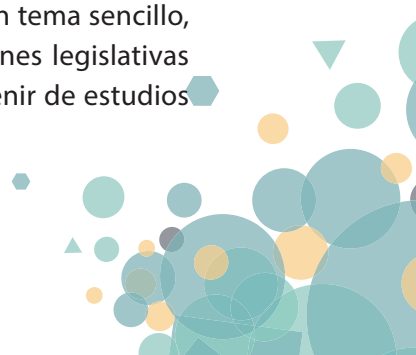
En el caso de la vigilancia y el control fiscal, una política pública se empeña en establecer programáticamente unos objetivos, a cuyo alcance se encuentran los actores involucrados, lo cual implica considerar y organizar los recursos materiales y humanos con que se cuenta, así como el o los modelos de ejecución, los productos esperados, los resultados alcanzados y, su impacto socioeconómico.

Todo esto manifiesto en relaciones interinstitucionales programadas conforme a los presupuestos constitucionales en que se soportan y que, conforme al modelo del Estado democrático, social y de derecho, implica la realización de los principios y valores que identifican a la sociedad que, como un actor fundamental, está asistida del derecho a exigir efectos precisos de la vigilancia y control fiscal.

Consecuencia de lo cual, las fuentes asociadas a la construcción de una política pública de la vigilancia y el control debe consultar fuentes diversas como la proveniente de la comunidad internacional, el presupuesto constitucional y legal, y no menos la doctrina y, desde luego, la realidad específica que se pretende impactar. Lo cual reclama una acción basada en el conocimiento verificable, que sirva de base a la concepción y construcción de una política basada en razones, a cuya construcción han contribuido diferentes actores, a través de las vías que les corresponde.

Si como ha sido costumbre, prefiriera el Estado contraerse a la fuente legislativa, se caería repetidamente en lo restrictivo y hasta cuestionable, pues la relación entre política pública y ley no ha sido clara en Colombia.

Si la ley debiera provenir de una política pública o lo contrario, no parece un tema sencillo, aun cuando tenemos que a partir de la Ley 1147 de 2007, las modificaciones legislativas en Colombia y, con ello, las políticas públicas necesariamente, deben provenir de estudios



que con suficiencia investigativa -si se quiere científica, orienten los diseños de lo uno y lo otro. De tal suerte que tanto las normas como las políticas públicas deben provenir de razones objetivas, en consideración a una realidad que ha de ser explorada, analizada y diagnosticada, para favorecer al máximo los fines sociales y constitucionales que las justifican.

Como consecuencia, los programas que integran las políticas públicas son tanto más frágiles cuanto provengan de fuentes aisladas o inconsultas de las demás, pues sugieren improvisación, y el capricho de las intuiciones que, por bien intencionadas, no sustituyen válidamente el conocimiento científico como base de formulación.

Para formular esa política pública, como se dijo, es preciso disponer de una plataforma investigativa idónea para producir conocimiento especializado. A tal fin se ha implementado el Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. No obstante, se trata de una plataforma, precisamente, es decir, una base sobre la cual deben diseñarse procesos de investigación que satisfagan esa generación de conocimiento, apto para concretarse en el resultado de la política pública del control fiscal.

Considerado este objetivo, el OPPCF dispone de un presupuesto teórico, dispuesto de conformidad con tres características fundamentales:

50

- a. Se busca producir un modelo de política pública en materia de control fiscal, que consulte los estándares internacionales bajo los cuales la comunidad internacional legitima esos diseños. De tal suerte, se busca no sólo el diseño en sí de la política, sino que, mediante ella, Colombia cumpla sus obligaciones internacionales, lo cual conviene a la reafirmación de su soberanía, de acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte Internacional de Justicia.
- b. Por estado del arte no se entiende nada más que un acopio nutrido de teorías, autores y obras, de las cuales se resalta su diferencia, sino por el contrario, se refiere considerar un proceso complejo de construcción de conocimiento, del cual participa la comunidad científica, en busca de impactar la realidad social, conforme a un cierto sentido. Desde este punto de vista, el marco teórico debe surgir en torno a la realidad social específica que se considera, en este caso, la colombiana.
- c. La relación aprestada mediante el estado del arte se vincula con una realidad social enmarcada por el encuentro entre el control fiscal y los Derechos Humanos. No se trata, en consecuencia de una asociación de estirpe intelectual, si se quiere abstracta, sino praxiológica y evidenciable, lo cual termina siendo el sentido mismo del estado del arte, es decir, un modelo teórico de respaldo para el hallazgo de la racionalidad que caracteriza un aspecto de la realidad social del cual participan el control fiscal y los Derechos Humanos.

I. Presupuestos para una política pública del control fiscal

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), produjo la INTOSAI GOV 9400, mediante la cual fijó las directrices para la evaluación de las políticas públicas (INTOSAI, 2016).

En ella, se distinguen los elementos estructurantes de la política pública en materia de control fiscal y, sobre todo, la necesidad de sujetarlo a evaluación permanente, en curso a establecer su utilidad.

Es decir, a la necesidad de fijar la respectiva política pública, sobreviene necesariamente su evaluación, cuyo modelo hace parte esencial de la política misma.

Lo que debe evaluarse, señala la norma, son “los objetivos, la ejecución, los productos, los resultados y el impacto socioeconómico de una política y mide su rendimiento con el fin de evaluar finalmente su pertinencia o adecuación.”

Sin embargo, una evaluación *ex ante* puede también ser útil para evaluar la pertinencia y condiciones para la puesta en marcha de la política antes de que se produzcan los primeros gastos.

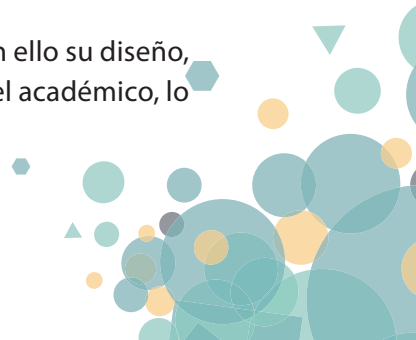
Ahora bien, el que deba fijarse la política pública y sujetarla a un proceso sistémico de evaluación, implica la absoluta independencia de la evaluación, pero las recomendaciones no deben ser vinculantes para el poder ejecutivo ni para el legislativo.

De tal suerte que una política pública satisfactoria, conforme al estándar internacional, debe ser capaz de dar cuenta acerca de:

- a. Su planificación y su eficiencia.
- b. Su redición de cuentas.
- c. Su ejecución.
- d. Su producción de conocimiento.
- e. El fortalecimiento institucional que surge de la política en concreto.

De tal suerte una política pública debe diseñarse sobre presupuestos que proyecten su pertinencia y su utilidad. Lo cual evidencia la importancia de los estudios en que se fundamenta.

Adicionalmente, se recomienda que la evaluación de la política pública y con ello su diseño, no resulte excluyente, sino que considere la intervención de sectores como el académico, lo



cual ha sido estimado al pensar el Observatorio de Política Pública del Control Fiscal.

En suma, no se trata apenas de diseñar la política pública, sino de anticipar un modelo incluyente de evaluación, cuyos resultados sirvan tanto a las entidades encargadas del control fiscal, como al legislador en su trabajo regulador, y a la adecuación o ajuste de dicha política.

Ahora bien. Una política pública auténtica, sólida y prospectiva, parte de la realidad, pues debe pensarse en consideración de la situación verificada y actual de una función del Estado, en un tiempo y espacio concretos.

II. Naturaleza y orientación del control fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política de 1991 estableció la naturaleza del control fiscal, erigiéndola en función pública.

Significa lo anterior que el control fiscal es uno de los cometidos del Estado, integrado a todo el circuito funcional conforme a los principios y valores en que se sustenta el estado comprendido como un todo compacto, así como a su identidad democrática, social y de derecho, por lo que debe ser siempre leído conforme a esa integración.

52

Como función pública, se encuentra asignada a la Contraloría General de la República, y consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades privadas que manejen recursos públicos.

Pero es importante señalar que la doctrina no entiende que no se trate de una cuestión de dimensiones matemáticas. Es decir, que se deba ver la misma condición necesaria de control que se verifica a nivel microeconómico, trasladada a un nivel macro. Más bien hay una distancia de tipo geométrico, en donde el control fiscal no resulta ser apenas un asunto económico, sino una condición axiológica que hace posibles los fines del Estado (Gómez Lee, 2006).

La primera característica que se distingue en la norma constitucional es que dicho control se debe practicar ex post, lo cual coincide con la corriente conforme con la cual la libertad de ejecución del gasto público no puede frenarse con ocasión del control fiscal, porque elonga los tiempos hasta hacer prácticamente improbable un importante sector de la economía y, además porque terminaría invirtiendo importantes principios constitucionales como la presunción de buena fé (Blöchliger y King, 2006).

En la misma línea deriva como otra característica el no generalizarse. Es decir, si bien ha de existir un mecanismo racional de selección de los objetos de control, no puede abrigarse todo objeto susceptible de control (Eichengreen y Bayoumi, 1994). Hay selectividad

atendiendo a criterios que mejor racionalicen el control y la dinámica económica que impacta, en consecuencia es selectivo y favorable a la realidad de las dinámicas económicas que imponen, incluso relaciones de temporalidad que no necesariamente convergen con los planes anualizados (Auerbach, 2006).

Así mismo, atiende a un criterio de legalidad estricta, en cuanto a los procedimientos, los sistemas y los principios en que se fundamenta. Esto implica que los administradores o gobiernos de las entidades dedicadas al control fiscal, no pueden improvisar ni asaltar a los sujetos de control a través de sistemas o procedimientos que no hayan podido conocer previamente.

Al respecto, generalmente se ha entendido que las referencias a la ley abrigan exclusivamente el sistema normativo interno, lo cual suele reducirse a la ley de carácter nacional, importa los instrumentos internacionales ratificados por Colombia hacen parte del mismo sistema.

Pero y en consideración a que uno de los objetivos del Observatorio consiste precisamente en acreditar el vínculo estrecho que existe entre el control fiscal y los derechos fundamentales. Lo cual conlleva a erigirlo en uno de esos derechos, pues la ausencia del control haría improbable su eficacia. De donde cabe como hipótesis derivada, que es posible el ingreso de las normas fiscales internacionales a través del bloque de constitucionalidad no obstante no haber sido ratificadas, siempre que de su aplicación dependa la eficacia de otro derecho catalogado como fundamental (Cukierman, Edwards y Tabellini, 1989).

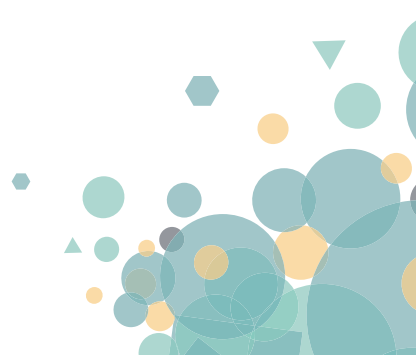
Indica la disposición constitucional que la misma normatividad puede autorizar a entidades privadas el ejercicio de dicha función, siempre y cuando se trate de casos especiales, las entidades sean contratadas previo concurso de méritos, y la posibilidad tenga aval previo del Consejo de Estado, lo cual converge con la concepción de la OCDE (Lane, 2003).

Entonces, el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1999).

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

Por otro la vigilancia de la gestión fiscal implica tres tipos de control:

- a. Control financiero
- b. Control de gestión



c. Control de resultados

Los criterios de principalidad con que se ejerce dicho control son la eficiencia, la economía, la equidad y la evaluación de los costos ambientales.

De la misma forma, por excepción la ley puede autorizar a la Contraloría para que intervenga las cuentas de cualquier entidad territorial.

Tras definir el control y la vigilancia fiscal, así como atribuirla a la Contraloría general de la República, en la norma se especifica que se trata de una entidad técnica, con autonomía administrativa y presupuestal, luego no le caben funciones que acrezcan de ese carácter técnico. Finalmente, la norma refiere las condiciones del Contralor General, y aspectos **asociados a su renuncia**.³

³ **ARTICULO 267.** *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

54

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Modificado por el art. 22, Acto Legislativo 02 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: *El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.*

Texto original

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Modificado por el art. 22, Acto Legislativo 02 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: *Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.*

La disposición tendría como antecedente remoto las condiciones de la misión Kemmerer (Gavin y Perotti, 1997), la cual habría contribuido de forma contundente a la institucionalización del control fiscal (Buiter, Corsetti y Roubini, 1993).

Mientras que su antecedente inmediato está informado por las discusiones que se dieron en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya fuente primaria informa que hubo la determinación de imprimir al Estado colombiano una condición de control fiscal, como expresión eidética del Estado democrático, social y de derecho (Younes Moreno, 2012).

En general, nunca se discutió si debía o no haber control fiscal. Al respecto el consenso resultó indiscutible. No obstante, las oposiciones podríamos extrapolarlas de la necesidad de un cuarto poder formal, distinguido por la función de control en general, y particularizado e instrumentado a través de unas instituciones especiales, entre las cuales siempre se mencionó la Contraloría General de la Nación o, a la entidad que hiciera sus veces, como el tribunal de cuentas. Lo cual corresponde con las tendencias doctrinales (Wildavsky, 1975).

De la misma forma, aun cuando de alguna propuesta que pretendió radicar la función del control fiscal en la Fiscalía General de la Nación, surgió una relación específica con los derechos humanos, más que por coincidencia funcional que por cualquier convicción fundada, se tendió a considerar y formular el control fiscal en su máxima expresión técnica. Lo cual, como habrá de verse, atendió a una cierta corriente doctrinal que, por demás, en la actualidad tiende a superarse.

También se halló un cierto sentido de complejidad, en el entendido de ser el control fiscal un aspecto que reclama una cierta acción compartida por una red institucional, la cual involucra tanto aspectos administrativos, técnicos, como también económicos y jurídicos (Davoodi y Zou, 1998).

Texto original

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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

Así mismo surgió que el control fiscal podía ser preventivo o reactivo, aun cuando los fundamentos no fluyeron como se hubiese esperado de una discusión demasiado sólida.

También surgió, con la misma falta de hondura, la relación género-especie de la vigilancia y el control fiscal, siendo ésta apenas una variación de aquélla.

No podemos despreciar que redactores de algunas de las fórmulas eran expertos en el tema. Con todo, las discusiones, al menos en lo que puede rescatarse de las respectivas actas, no se apreció un curso de discusiones basada en la fundamentación copiosa, ni en estudios científicos sobre el tema, que se hubiesen invocado.

Que no fue una discusión tranquila lo evidencian no menos de 16 proyectos asociados al control fiscal.⁴

Una disímil concepción se evidencia en todos estos textos, algunos abogando por un control ex post, selectivo y a instancia de la ya existente Contraloría General de la República, como fue el caso de las fórmulas de Jesús Pérez González-Rubio y de Diego Uribe Vargas. Mientras que otros, como por ejemplo el formulado por Antonio Navarro, se inclinaron en favor de un control ex ante, y verificado por un organismo distinto.

56

Pero también se presentaron alternativas como la de integrar un poder paralelo que conglobara la función de control -entre ellos la fiscal, según la propuesta de María Teresa Garcés Lloreda, Guillermo Plazas Alcid, Lorenzo Muelas, Misael Pastrana Borrero o la de Antonio Yepes Parra quienes -a diferencia de aquélla, incluía una amplia participación social. Algunas de las cuales apenas se distinguían por sustituir la Contraloría General de la Nación por un Tribunal de Cuentas, lo cual ya había sido formulado como alternativa para el control fiscal en América Latina (Eichengreen, Hausmann y Von Hagen, 1999).

Alfredo Vásquez y Aida Abello estuvieron muy cerca de esta alternativa, aun cuando prefirieron, más que un poder específico, unas instituciones señaladas como de fiscalización del Estado.

Juan Gómez Martínez y Eduardo Londoño se inclinaron por incorporar la función a la Fiscalía General de la Nación.

Incluso, Luis Guillermo Nieto Roa sin oponerse a la figura del Contralor General de la Nación, pretendió asignar el control fiscal a entidades privadas.

No se cuestionó la descentralización así que algunas propuestas estuvieron dirigidas al ejercicio de esa función a nivel distrital, como fue el caso de Lemos Simmonds y la propuesta

⁴ Al efecto pueden consultarse las Gacetas 4, 5, 7, 22, 27, 30, 31, 33 y 77, de la Asamblea Nacional Constituyente.

de Rodrigo Lloreda Caicedo.

La reconstrucción fidedigna de la institución de la vigilancia y control fiscal en Colombia, puede y debe ser contrastada con el desarrollo doctrinal que ha adquirido la misma institución, vista desde la perspectiva científica, lo cual evidencia más coincidencias que distancias y, particularmente la ocasión de una aproximación hacia una posibilidad que empieza a perfilarse.

La importancia del patrimonio público no requiere ser demostrada. Su condición fundante hace que la vida social sea posible, conforme a la organización adquirida por las comunidades humanas (Galves, 2007).

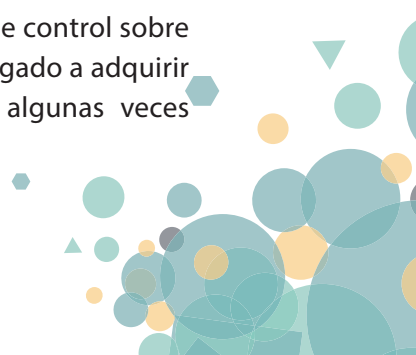
De donde se tenga claro que la supervivencia misma depende dicho patrimonio, más precisamente, de la administración de dicho patrimonio.

El control fiscal es temáticamente un género que involucra toda incursión en la macroeconomía. No obstante, el propósito temático de este proyecto se cifra en un aspecto, vinculado concretamente a lo que es específicamente identificado como control del gasto público.

Así, bajo el acápite de *hacienda pública* suele desarrollarse su estudio, con algún tipo de énfasis, frecuentemente en cuanto tiene que ver aspectos de manejo tributario (del Carmen Bolaños, 2017, pp. 54-81), el gasto público dentro del régimen económico (Herrera Robles, A., 1993, pp. 29-46), y también como un asunto de justicia social asociado a las posibilidades de un Estado social y de derecho (Astudillo Moya, M., 2002, pp. 18-23). Durante el Siglo XX, particularmente con las experiencias de posguerra vividas en Estados Unidos y en el Reino Unido, surgió el control fiscal como método de administración de los fondos públicos. Y poco después empezó a adquirir connotaciones científicas, particularmente con la aparición de la teoría keynesiana (Musgrave, R. A., 1988, pp. 113-119).

De donde podamos predicar que en la actualidad el control fiscal se estima no sólo necesario, sino una *condictio sine qua non* del Estado y del gobierno de los mismos. De hecho, existe la tendencia a asociarlo como una característica esencial de ciertos modelos, principalmente los del Estados de derecho, conforme se ha entendido que ningún gobierno democrático puede sustraerse legítimamente de él, por suerte que la entidad democrática de los gobiernos apareja necesariamente la demostración de un modelo de control fiscal, cuanto más eficiente más democrático (Díaz, E. 2011).

Incluso las más exultantes teorías que desde lo filosófico explican la constitución fundamental de los Estados, admiten como elemento sistémico inevitable, los procesos de control sobre la ejecución del gasto público (Habermas y Jiménez, 1998). Por lo cual ha llegado a adquirir identidad dentro de las construcciones teóricas generales del control, algunas veces



asociado con el control jurídico (Plazas-Gómez y Moreno-Guzmán, 2017, pp. 325-375), otras con el control político-económico (Cruz y Lapa, 2012, pp. 95-116).

Oscilación no del todo superada y antes bien acentuada por lo menos dados ciertos momentos historiográficamente discernibles, o a propósito de circunstancias favorables, pues las medidas de control fiscal han suscitado inquietudes acerca de la intervención jurisdiccional como condición fundante de su sostenibilidad. Es así que la especialidad del control fiscal ha inquietado acerca de la competencia para conocer de la pertinencia constitucional de las disposiciones, y si bien hay preferencia por los más altos tribunales, también se han dado razones para que de ello conozcan los jueces más cercanos a la realidad social, tal y como lo revela Álvarez García (2018), al detenerse sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2016, conforme con la cual la constitucionalidad del régimen normativo de control fiscal debe compartirse entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria (pp. 219-228).

Cuando no, ha generado la toma de posiciones políticas que incluso llega a justificar medidas favorables a cierto tipo de gobierno hegemónico con una temporalidad que ratifica el retorno hacia la plenitud democrática. Así, en Noruega, por ejemplo, los hallazgos fiscales a nivel local implican la pérdida de autonomía, hasta tanto se recupera la confianza, la que suele provenir de una disminución de gastos (Hopland, 2013, pp. 185-203).

58

Podríamos sostener para términos del estado de la cuestión, que el grueso de la discusión se ha orientado más hacia los modelos e intensidad del dicho control, antes que a explicarlo y mucho menos que a justificarlo.

Por supuesto, sirve de variable, cuando no de indicador, del nivel de independencia y acaso de soberanía de un Estado dentro del contexto internacional. Así, lo registra Rosa Rosado (2017) respecto de la Junta de Control Fiscal impuesta a Puerto Rico mediante la Promesa Bill Act. 114th Congress, 2nd session. H.R. 4900, (pp. 331-355).

El discurso técnico del control fiscal, por su parte, se ha inclinado a erigir científicamente las características generales que un sistema debe adquirir, de cara a su eficiencia y a su entronización con el modelo de Estado al que hemos venido haciendo recurrente referencia.

Es así que hoy sabemos que el control fiscal debe ser central, en el entendido de existir como modelo explícito, claro y no susceptible de modificaciones intempestivas, tal y como lo dejó claro Tudor, F. (2009, pp. 99-106). De donde sabemos que aun cuando se cuente con procedimientos de control fiscal rígidos, la ausencia de uno inequívoco y, la posibilidad de asalto mediante reformas y contrarreformas ocasionales e incidentales, dan al traste con la filosofía política y el significado tanto jurídico como económico con que surgió.

Así que la estabilidad de un procedimiento fiscal claro y preciso, es condición para que dicho

control cumpla sus cometidos democráticos.

De la misma forma se ha establecido que el control fiscal no puede ser entendido como independiente, en el entendido que se estructura en relación con otros coeficientes, que bien pueden ser el régimen cambiario, como también el constitucional interno, y su relación sistémica con el internacional (Vuletin, 2013).

Ahora bien, el movimiento estructural funcionalista adquirió en la teoría de los juegos de Nash, su máxima expresión en materia económica, con hondas repercusiones sobre la concepción del control fiscal, dando por resultado su resignificación como sistema, cuya esencia consiste en direccionarlo hacia los indicadores esenciales. Como era de esperarse, surgió la tendencia a comprender el control fiscal como un asunto estrictamente económico, aun cuando nunca ha podido desprenderse de las repercusiones de su eficacia sobre la convivencia pacífica, tal y como lo advirtieron Valieva, Milova, Dozhdeva, Lukin y Chapaev (2016).

Pensamiento que condujo a formular hipótesis econométricas como que a mayor flexibilidad en cuanto a la política de inversión, debe corresponder un mayor control fiscal (Savoskina y Kukanova, 2015).

De alguna manera esta tendencia estructural radicalizó el funcionalismo del control fiscal, conduciendo hacia modelos exageradamente tecnificados, al punto que pareciera que cualquier camino se justificaba si conducía a la eficiencia absoluta del mismo, de donde apareció como contestario de dicha opción la respuesta del control fiscal mito (Allen, 2011, pp. 619-621).

Con esta novedad vino una muy importante reflexión, conforme con la cual, todo tipo de control fiscal, por eficientista, o democrático y robusto que pueda ser concebido, siempre va a depender de la confianza que deposita la sociedad en los ejecutores del gasto, de todos modos, los modelos cuanto más complejos producen menos resultados esperados (Grüner, 2017).

Posición que condujo a concluir que el control fiscal no es apenas un asunto de Estado, sino de la sociedad, aun incluso en sus manifestaciones técnicas, tal y como lo demuestran Haranguş y Dudă-Dăianu, (2013, pp. 34-43). Postura reafirmada por Cilibiu (2016, pp. 397-403)

Por consecuencia, se encuentran investigaciones en la materia metodológicamente diseñadas con base en criterios como la zonificación fiscal, en consideración a las restricciones al uso de la tierra por parte de las familias vs. la inversión de bienes públicos para favorecer la explotación, y el nivel de escolaridad,



considerados indicadores acertados acerca de lo que debe ser el control fiscal (Hanushek y Yilmaz, 2015, pp. 559-585).

Lo cual podemos entender como una tendencia que arraiga en sus orígenes en la importancia otorgada a la educación como factor determinante de la eficacia del control fiscal, unos diecisiete años atrás (Estaugh, 2000).

(...) As policymakers debate national healthcare reform options, greater attention is being paid to other national systems. Important lessons can be learned from the last nation (South Korea, 1989) and the first nation (Germany, 1883) to pass national health insurance. The reciprocal problems of access and cost **control** can be addressed by implementing three initiatives: global budgets, promotion of primary care, and improvement of health education. Any plan that does not comprise all three initiatives (BCE-budgets, care, and education) will fail to achieve the two bedrock objectives of reform: universal access and cost containment (...) (9).⁵

Y que la educación social en materia de control fiscal se manifiesta en efectos profundamente asociados a la democracia y sus efectos (Heymann y Navajas, 1989), lo acreditan investigaciones que dan cuenta de cómo cuando una comunidad aprende a rastrear el desempeño fiscal de un gobierno, tal conocimiento que al cabo se desenvuelve como consciencia, tiene un efecto determinante en las subsiguientes elecciones (Porto & Porto, 2000).

En el mismo sentido ya se habían hecho algunos estudios como el de Eribes y Hall (1981, pp. 107-121), en donde se evidenció la relación entre la madurez política de las sociedades y su conocimiento acerca del control fiscal, pues a mayor conocimiento de éste resulta más probable la intervención democrática.

Pero sigue siendo la eficiencia del control fiscal un criterio determinante, no sólo en condición de baremo, sino como condición eidética, de la cual depende una característica del Estado en su concepción más actualizada (Galves, 2007, pp. 246).

Lo que no obsta a una concepción en que sistemas y principios de control fiscal se integran en una interdependencia cualitativa (Restrepo, 2015, pp. 478-481).

De hecho, se tiende a justificar la complejidad del control fiscal en la complejidad social a la

⁵ Tomado de <http://web.b.ebscohost.com/bdatos.usantotomas.edu.co:2048/ehost/detail/detail?vid=19&sid=8cc695ea-13ff-4d30-907a-78f612ff588c%40pdc-v-sessmgr01&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=4317537&db=bth>. Consulta del 07/03/2018.

que se refiere (Barrios, 2011, pp.48-62).

Dado que ha venido suscitándose un movimiento favorable a una cierta amplitud de interpretación del sistema internacional de DDHH, hoy en día se tiene que no son sólo un discurso a la manera como se registró culminando el Siglo VIII y a comienzos del decimonónico, sino que se aprecia su realidad arraigada en la cotidianeidad asumida por los ciudadanos con ocasión de los gobiernos de turno, con muchas de sus expresiones administrativas. (Steiner y Uribe, 2014).

De hecho, se sabe que las deficiencias en el control fiscal traen consecuencias de tipo bola de nieve, que termina traspasando las fronteras, y dificultando la realización de los DDHH a nivel nacional como internacional (Salvador, 2007).

Apenas diez años después de haber entrado en vigencia la Constitución de 1991, ya evidenciaba dificultades características, que daban razón a las investigaciones que sobre este punto se producían poco tiempo después (Ochoa Díaz y Charris Rebellón, 2003, pp. 13-42).

Al fin y al cabo, es común a las organizaciones políticas permeadas por tendencias antidemocráticas, con especial afectación en términos de violaciones al sistema de DDHH, la ausencia de control fiscal o al menos, la presencia de uno completamente ineficiente, inadecuado o falso (Buteler, 2013, pp. 23-43).

De donde en la actualidad podamos postular lo que llamaríamos, la humanización en la concepción del control fiscal, lo que nos ha permitido empezar a considerar su vínculo instrumental con los DDHH, cuyo su presupuesto es que sin control fiscal no es posible garantizarlos. Línea a la cual se adscribe claramente la OCDE, conforme a la aproximación que se hizo respecto de su posición en materia de control fiscal.

La reciente doctrina entiende el control fiscal como un asunto que supera los límites de la economía, pues posibilita significativamente los fines esenciales del Estado (Gómez Lee, 2006).

Por esencia no desafía la libertad que asiste al gobierno en la ejecución del gasto público, ni siquiera las políticas públicas del control fiscal pueden superar este límite, al cual más bien contribuyen con los resultados de sus evaluaciones (Blöchliger, 2006).

Es característico del control fiscal evitar la generalización. Luego demanda un mecanismo racional de selección de los objetos de control (Eichengreen, 1994). La selectividad atiende criterios de priorización y racionalización de los recursos, todos enfocados hacia el bien común (Auerbach, 2006).

De dicho bien común hacen parte significativa la plena vigencia de los Derechos



Fundamentales, entre los que deben resaltarse los Derechos Humanos, por lo que puede considerarse el ingreso de disposiciones internacionales asociadas al control fiscal, a través del bloque de constitucionalidad (Cukierman, 1989).

Pese a la tendencia a involucrar entidades privadas en el ejercicio del control fiscal (Lane, (2003), en Colombia sigue siendo una función pública ejercida predominantemente por entidades de esta naturaleza (Alesina, 1999).

III. La perspectiva de los Derechos Humanos: hacia la justicia fiscal.

La justicia es no sólo un derecho fundamental, sino adicionalmente, el sentido mismo del derecho (Moya, 2018, 2017a, 2017b, 2015a, 2015b, 2013, 2012, 2010, 2007). Por tal sentido entendemos la construcción social de lo que se asocia como justo e injusto.

En efecto, las comunidades experimentan como condición que promueve constituir el sentido correspondiente, derivado del asocio de unas representaciones orientadas hacia la experiencia de la justicia y de la injusticia, cuyo recorrido indica un curso cuyos orígenes se vinculan los socráticos, pero no parece tener fin (Atienza, 2001).

Aún cuando algunos experimentos parecieran ponerlo en entredicho, sobre la base de la tecnicidad (Bourdieu y Teubner, 2000), cuestionada en sus fundamentos al pretender reducir el derecho a su expresión jurisdiccional, dejando a un lado todo cuanto depende de la sociedad (Moya, 2007).

Los Derechos Humanos se encuentran integrados el sentido de justicia, así como inevitablemente a la experiencia de lo que es representado como justo e injusto.

De hecho, la nominación se encuentra manifiesta en clave de signos jurídicos, la decirse “Derechos” y a continuación “Humanos”, es inevitable una significación de naturaleza jurídica, entendida no sólo como acción social en el entendido tradicional (Ferrari, 2002), sino como identidad de las comunidades que los invocan, así sea desacertado en su concreción signica, como presupuesto de justicia y de constitucionalidad (Luhmann, 2005). Precisamente, dijo Carl Schmidt -citado por Vita, que (...) la Constitución es una estructura política, requiere además la toma de decisiones políticas esenciales (...) (2015, pp. 206).

Sin que lo controvierta el que las mayorías puedan adoptar determinaciones que involucran a otros, de las cuales no participan. Más que un dispositivo de poder, o un pretexto de dominación, se trata de un modelo de construcción del sentido. De donde no deduzcamos que inevitablemente los Derechos Humanos hagan parte de un consenso absoluto, pero, sea que provenga o no de mayorías, hace parte del sentido social de justicia, bien no pueda descartarse en su nombre, algún tipo de violencia simbólica, como la referida por Nussbaum,

(...) En las democracias siempre hay una mayoría que logra que sus ideas y sus tradiciones culturales y religiosas se encarnen en el sistema. Una mayoría que determina, por ejemplo, cuáles son los días de fiesta, qué drogas son legales, etc. Por ejemplo, en los países cristianos, el día de descanso es el domingo y las personas cuyas religiones las conmina a descansar el sábado, como los judíos o los adventistas del sétimo día, son discriminadas a no ser que acepten perder su trabajo. (...) (2011, pp. 74).

Cono lo cual se deriva que los Derechos Humanos no aparecen de estimativos estrictamente jurídicos, sino también de otros de orden político, moral, religioso, ideológicos, etc. No obstante, puedan adquirir una cierta completitud discursiva en el campo del derecho, tal y como ha sucedido con la vida, la libertad, el medio ambiente, la paz, (Rodríguez Palop, 2018), y ahora mismo, el control fiscal.

De donde haya resultado como necesario estimar al ritmo de sus contenidos, su nivel de eficacia, lo que no es otra cosa que la garantía jurídica de su observancia, (...) Los derechos, como los deberes y las demás situaciones jurídicas, no son los que como en el iusnaturalismo eran definidos como respuesta a exigencias de justicia, de razón, de eficacia o, incluso, de concreta posibilidad de satisfacción. Son, por el contrario, los derechos, y sólo los derechos que, performativamente, han sido producidos por las leyes, tanto constitucionales como ordinarias, independientemente de su coherencia o incoherencia, de su plausibilidad o de su implausibilidad y de su mayor o menos efectividad. (...) (Ferrajoli, 2009, pp. 106).

Siendo esta la orientación, la protección de los Derechos Humanos terminó determinando su consolidación (Bingham, 2018).

Lo cual ha facilitado reconsiderar su origen individualista por oposición a su carácter social, como la de Ignatieff, que para Zolo, (...) Tiene poco sentido suponer que la doctrina occidental de los derechos humanos pueda ser acogida universalmente, más allá de los procesos de occidentalización del mundo con los cuales la globalización coincide en gran parte. (...) (2007, pp. 102).

Lo cual, en términos de protección desbordó lo típicamente occidental, es decir, su naturaleza individual, para acceder a la garantía social, estando actualmente la discusión en cuanto a qué tanto es una imposición que proviene de afuera, o siendo igualmente una imposición del sentido de justicia, convienen a una construcción predominantemente interna, tal y como lo plantea de Sousa Santos, (...) mientras que los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales, tenderán a operar como localismo globalizado, una forma de globalización desde arriba. Para poder operar como una forma cosmopolita y contrahegemónica de globalización, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales. (...) (1998: 352).



Si inquieta la multiculturalidad, por ejemplo, en cuanto tiende a relativizar el control fiscal y, con ello, a frenar los avances de la comunidad internacional, es determinante insistir que hacen parte del sentido social de justicia y, que aquello orientado a su debilidad, es decir todo cuanto se tramite como contra-DDHH, hace parte de la experiencia de la injusticia.

No obstante, es preciso advertir que involucrar los Derechos Humanos como criterio de justicia, como por ejemplo está ocurriendo con la justicia fiscal, implica la reconsideración de estereotipos constitucionales, que van desde la soberanía absoluta, hasta el control posterior predominante (Clérico, 2017).

Un modelo teórico basado en el sentido, semióticamente deducido o deducible, no agota la justicia en una secuencia meramente retórica y abstracta de los Derechos Humanos, ni siquiera en su asociación al control fiscal, pese a lo técnico que aparentemente resulta. Porque en su identidad con la justicia, surge una composición más humana y menos técnica que designamos precisamente, justicia fiscal.

Es sin duda una reconfiguración basada en su encuentro con los Derechos Humanos, tal y como respecto de la libertad entendida como un modo de ser de la justicia, fue propuesto por Hannah Arendt (Delgado Parra, 2017).

64

Se trata de una justicia orientada a la experiencia de los Derechos Humanos (Hierro, 2016), pues sin control fiscal son tan improbables que, es inevitable concluir que el control fiscal es en sí mismo un derecho fundamental y, en tanto tal, es tan partícipe de él el Estado como la sociedad.

Si implica una resignificación integral del control fiscal, al menos en cuanto a su constitucionalidad, es evidentemente orientado tanto a su plenitud y eficacia, como la humanización misma del sistema en que se basa la integración social (Luhmann, 2013).

IV. Conclusiones

La construcción de un estado del arte es en sí mismo un proceso investigativo. Por esta razón demanda un presupuesto metodológico de partida que, en este caso, es el semiótico. No lo desarrollamos dentro de este mismo capítulo puesto que ya fue objeto de tratamiento específico en el precedente, con la amplitud y el detenimiento suficiente.

La consideración introductoria señala que un estado del arte no responde nada más que a una relatoría de la situación teórica de un tema. Sino que se trata de algo más complejo, en tanto debe ser fundamentado y orientado, lo cual realza que su construcción es en sí mismo un proceso de producción de conocimiento.

De tal suerte, este estado del arte implicó la derivación del sentido del control fiscal, situado sobre dos realidades. Por un lado, el desarrollo técnico del tema, pero en consideración a los orígenes constitucionales del control fiscal. Y por otro, su relación con los Derechos Humanos.

Respecto del primer aspecto, el estado del arte nos permite precisar que a partir de 1991 Colombia tendió a contemporizar con la construcción más técnica de la vigilancia y el control fiscal. De tal suerte, la Asamblea Nacional Constituyente tendió hacia la solidificación de este aspecto, adhiriendo, como se dijo, a la tendencia que tecnificaba el control fiscal.

No obstante, si bien quienes orientaron en tal dirección la fundamentación constitucional, contaban con una experiencia importante, las modificaciones no surgieron de estudios científicos que enaltecieran las condiciones reales y pragmáticas de la sociedad colombiana.

En consecuencia, se recayó en esta materia sobre algo que sido característico del país, consistente en propiciar cambios predominantemente inconsultos del estado real y latente del país.

Es tanto como señalar un cambio propiciado en el propósito de satisfacer expectativas importantes, pero con base en presupuestos azarosos e intuitivos, pese ser muy bien intencionados. En otros términos, se pretendió solucionar un problema del cual apenas se conocieron sus manifestaciones, pero no sus presupuestos, condiciones o causas.

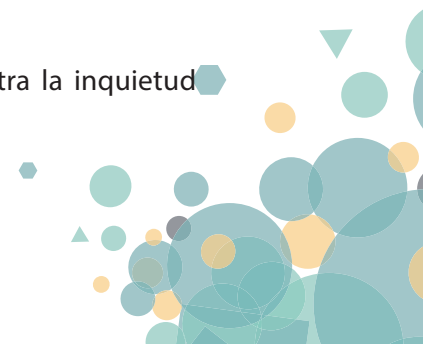
Que no haya habido avances significativos, 27 años después, tal y como lo dejó en evidencia el último informe del Auditor General de la República, se puede acreditar en cuanto a que los propósitos manifiestos y justificadores de la reforma de 1991, siguen siendo en la actualidad expectativas defraudadas, que en muchos aspectos se han venido profundizando, tal y como ocurre con la corrupción.

En cuanto al segundo aspecto, el estado del arte fue construido en consideración al que se considera el dilema actual de los Derechos Humanos.

Al respecto, lo que se halló fue una especie de antinomia, en cuanto la universalidad de los mismos, no sólo no se cuestiona, sino que se reclama necesaria, pero se ha tendido a una cierta pretendida hegemonía occidental, en cuyo seno los Derechos Humanos se explican por razones individuales y no sociales.

Dicha racionalidad tendió a imponerse, hasta la negación de cualquier otra posibilidad, lo cual desafía claramente a los pueblos orientales.

Una respuesta se basa en la multiculturalidad la cual, no obstante, registra la inquietud



por la relativización que implica la lectura de cada uno de los pueblos, conforme a sus presupuestos culturales.

La semiótica ofrece una alternativa, en cuanto a la derivación del sentido de los Derechos Humanos, pues atiende a la condición social de base, en consideración a una construcción de sentido informada, al tiempo, por una comunidad supranacional.

Específicamente en materia de control fiscal, podría ser estimado en sí mismo un Derecho Fundamental, del cual es titular la sociedad, como mecanismo de salvaguardia de cumplimiento de los fines del Estado, en tanto tengan que ver con la ejecución del gasto público. Y, complementariamente, es una garantía igualmente fundamental, en tanto y cuanto hace posible la realización de otros Derechos.

Por manera que, por un lado, los Derechos Humanos constituyen una condición del sentido de justicia. Considerado incluso su origen metajurídico, y su dirección hacia la protección jurídica.

Siendo un elemento del sentido general de justicia, es propicio a la experiencia de lo que es justo y de lo que no lo es, considerados los códigos supranacionales en donde reposan tanto signos como significados.

66

Por otro lado, frente al control y vigilancia fiscal, los Derechos Humanos permiten postular la existencia de una justicia fiscal, basada no sólo en el contenido técnico que implica el proceso fiscal, sino en su transformación como Derecho y Garantía fundamental.

De tal suerte, este estado del arte sirve de fundamento al OPPCF, como mecanismo de desarrollo de una política pública basada en conocimiento real y científico, y orientada hacia la realización de los Derechos Humanos, estimando la configuración de una justicia fiscal.

V. Referencias bibliográficas

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of development Economics*, 59(2), 253-273. En, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387899000127>.

Álvarez García, S. (2018) Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2016 Constitucionalidad de los Preceptos Legales que Establecen un Control de las Normas Forales Fiscales Compartido entre la Jurisdicción Constitucional y la Ordinaria. *Crónica Tributaria* [serial online]. July 2017;(164):219-228. Available from: Business Source Complete, Ipswich, MA. Accessed March 7, 2018.

Álvarez-Gayou, J. L. (2004). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología. <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Hacer-investigacion-alvarez-gayou.pdf>

Allen, R. (2011). Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control - By Joachim Wehner. *Governance*, 24(3), 619-621. doi:10.1111/j.1468-0491.2011.01538_2.x

Álvarez García, S. (2018) Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2016 Constitucionalidad de los Preceptos Legales que Establecen un Control de las Normas Forales Fiscales Compartido entre la Jurisdicción Constitucional y la Ordinaria. *Crónica Tributaria* [serial online]. July 2017;(164):219-228. Available from: Business Source Complete, Ipswich, MA. Accessed March 7, 2018.

Angulo Marcial, N. (2009) ¿Qué Son los Observatorios y Cuáles son sus Funciones? *Innovación Educativa*, volumen 9, número 47 abril-junio de 2009, pp. 17. México: Instituto Politécnico Nacional.

Arbonies, Ángel, (2005). Observatorios, www.angelarbonies.com/pdfs/observatorio.pdf

Arroyo Muñoz, Ana, Esther Martínez Somolinos e Izaskun Álvarez Meaza, (2006). "La vigilancia tecnológica fuente de generación de conocimiento", *Revista Vigilancia Tecnológica*, www.robotiker.com/revista/articulo.do;jsessionid=3151DD49D67CB3168659DC175B2FADD6?method=detalle&id=42

Astudillo Moya, M., 2002. Algunas Consideraciones Sobre Hacienda Pública ¿Distributiva?. *Momento Económico*, (119), 18-23.

Atienza, M. 2001. *El Sentido del Derecho*. Ariel. Barcelona (España).

Auerbach, AJ (2006). Ventanas de presupuesto, puestas de sol y control fiscal. *Journal of Public Economics*, 90 (1-2), 87-100. En, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272705000423>.

Balcázar Nava, P., González-Arratia López-Fuentes, N. I., Gurrola Peña, G. M., & Moysén Chimal, A. (2013). *Investigación cualitativa*. Ministerio de Educación. Lima.

Barrios, A. Z. (2011). *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*. Universidad Católica Andrés.

Barrios, Diego, et al., (2006), "Matriz conceptual y operativa de un Observatorio Mercosur Cooperativo" (OMERCOOP), *uniRcoop*, vol. 4, núm. 1, s/p., <http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/03.Barrios.pdf>



Batthyány, K., Cabrera, M., Alesina, L., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., ... & Rojo, V. (2011). Metodología de la investigación para las ciencias sociales: apuntes para un curso inicial. Universidad de la República. Montevideo.

Beltrán Villalba, M. (2016), Dramaturgia y Hermenética. Centro de Investigaciones Sociológicas (Madrid).

Bernal Torres, C. A. (2006). Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Pearson Educación.

Bernal Torrez, C. A. (2010). Metodología de la investigación, administración, economía, humanidades y ciencias sociales.

Bingham, T. (2018). El Estado de Derecho. Tirant lo blanch. México D.F. (México).

Blöchliger, H., & King, D. (2006). Fiscal autonomy of sub-central governments. En, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fiscal-autonomy-of-sub-central-governments_5k97b127pc0t-en.

Bonilla-Castro, E., & Sehk, P. R. (2005). Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales. Editorial Norma. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34596841/ELSSY-BONILLA-Mas-Alla-Del-Dilema-de-Los-Metodos-Introduccion-y-Cap-1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1517957340&Signature=qoEIJTF5AEzQl0KPhS0alT5%2BWaU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUnidad_I_Tema_2.pdf

Bourdieu, P. y Teubner, G. (2000). La Fuerza del Derecho. Traductor Carlos Morales de Setién Ravina. Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre. Bogotá (Colombia).

Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993). Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, [in:] The Political Economy of Monetary Union.

Buteler, A. (2013). El control de la corrupción en el Derecho Comparado—Los casos de Argentina, Brasil y España. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, 13(53), 23-43.

Caribenet.info, (2006), Qué es el observatorio del Caribe colombiano, www.caribenet.info/conoscere_06_ocaribe.asp?l=

Cilibiu, O. (2016). Public Servants with Powers of Financial and Fiscal Control. Annals Of The Constantin Brancusi University Of Targu Jiu-Letters & Social Sciences Series, 397-403.

Cruz, M., & Lapa, J. (2012). Crisis y Recuperación Económica. El papel de la política fiscal. Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía, 43(168), 95-116.

Cukierman, A., Edwards, S., & Tabellini, G. (1989). Seigniorage and political instability (No. w3199). National Bureau of Economic Research. En, <http://www.nber.org/papers/w3199>.

Dammert, L., Gutiérrez, M., Isabel, M., Martín, G., Paternain, R., & Peña, N. (2014). ¿Qué observan los que observan el delito?: Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Inter-American Development Bank. En, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Davoodi, H., y Zou, HF (1998). Descentralización fiscal y crecimiento económico: un estudio comparativo entre países. Revista de economía urbana , 43 (2), 244-257. En, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119097920428>.

del Carmen Bolaños, L. (2017). Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho. Revista De Derecho, (48), 54-81. doi:10.14482/dere.44.7167.

Clérico, L. (2017). "Derecho Constitucional y Derechos Humanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos". Revista de Derechos en Acción (REDEA). N° 5, diciembre de 2017. 206-241, disponible en, <http://ar.vlex.com/vid/derecho-constitucional-derechos-humanos-738453437>.

Delgadoo Parra, M.C. (2017). "El Concepto de Libertad en Hannah Arendt Paa el Ejercicio de los Derechos Humanos". Tla-Melaua. Volume 10, N° 41: 6-26. Puebla (México). Disponibe en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187069162017000100006&lng=en&tlng=en.

Díaz, E. (2011). Estado de derecho y sociedad democrática. Taurus.

Donovan, A. R., Bravo, M., & Oppenheimer, C. (2012). Co-production of an institution: Montserrat Volcano Observatory and social dependence on science. Science and Public Policy, 40(2), 171-186. In, <https://doi.org/10.1093/scipol/scs078>.

Estaugh, S. R. (2000). National Healthcare Spending and Fiscal Control: Comparisons among 15 Countries. Hospital Topics, 78(4), 9.

Education-Observatories (2009), www.education-observatories.net/eduobs

Eichengreen, B., & Bayoumi, T. (1994). The political economy of fiscal restrictions: implications for Europe from the United States. European Economic Review, 38(3-4), 783-791. En, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0014292194901147>.

Eichengreen, B., Hausmann, R., y Von Hagen, J. (1999). Reformar las instituciones presupuestarias en América Latina: el caso de un consejo fiscal nacional. Open Economies Review , 10 (4),



415-442. En, <https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1008337818753>.

Enjundo, Natividad (2008), "Razón de ser de los observatorios", Jornada Observando observatorios: ¿nuevos agentes en el tercer sector?, <http://blog.plataformavoluntariado.org/category/general/actualidad-pve/observatorio-del-voluntariado/page/2/>

Eribes, R. A., & Hall, J. S. (1981). Revolt of the Affluent: Fiscal Controls in Three States. *Public Administration Review*, 41(1), 107-121.

Ferrajolli, L. (2009). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Traducción de Andrea Greppi. Trotta. Madrid (España).

Ferrari, V. (2002). *Acción Jurídica y Sistema Normativo. Introducción a la sociología del derecho*. Dykinson. Madrid (España).

Fonseca, F., & Beuttenmuller, G. (2011). Democracia, Información y Control Social: reflexiones conceptuales y el papel de los observatorios locales. *El Control Social de la Administración Pública*, 71. En, <https://n9.cl/o8g9>

Frausto Oscar, Thomas Martínez y Berenice González Matú (2008), "Observatorios e indicadores de violencia social y de género", *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, núm. 7, julio, UNAM, www.revista.unam.mx/vol.9/num7/art44/int44.htm

Galves, R. N. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia: derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Universidad del Rosario.

Gavin, M., & Perotti, R. (1997). Fiscal policy in latin america. *NBER macroeconomics annual*, 12, 11-61. En, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/654320>.

Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, (2008), *Observatorio vasco de previsión social*, www.juslan.ejgv.euskadi.net/r45-5159/es/contenidos/informacion/presentacion_observatorio_ssc/es_9837/observatorio_ssc.html

Gómez Lee, I. D. (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Universidad Externado de Colombia.

Gregorio, Carlos G. (2007), *Observatorios ciudadanos de la administración de justicia penal: ¿cómo incidir desde un observatorio?*, www.iijlac.org/docs/observatorios.htm

Grüner, H. P. (2017). Mechanisms for the control of fiscal deficits. *Journal Of Economic Behavior & Organization*, 144133-152. doi:10.1016/j.jebo.2017.09.019.

Habermas, J., & Jiménez Redondo, M. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el*

- Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso (No. 1 Habermas). Trotta, Hackenberg, R. A. (1970). The social observatory: Time series data for health and behavioral research. *Social Science & Medicine* (1967), 4(3), 343-357. En <https://n9.cl/4wn>
- Hanushek, E. A., & Yilmaz, K. (2015). Land-use Controls, Fiscal Zoning, and the Local Provision of Education. *Public Finance Review*, 43(5), 559-585. doi:10.1177/1091142114524618
- Haranguş, D., & Dudă-Dăianu, D. (2013). Impact assessment of Public Relations in the Fiscal Control Management of the National Agency for Fiscal Administration. *Journal Of Economics & Business Research*, 19(2), 34-43.
- Herrera Damas, S. (2006), "Los observatorios de medios en Latinoamérica: elementos comunes y rasgos diferenciales", *Revista Razón y Palabra*, núm. 51, junio-julio, www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n51/sherrera.html
- Herrera Robles, A. (1993). Regimen económico y de hacienda pública en la nueva Constitución. (1993). *Revista de Derecho*, (2), 29-46.
- Heymann, D., & Navajas, F. (1989). Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987. *Desarrollo Económico*, 309-329. En, http://www.jstor.org/stable/3466877?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Hierro, L. (2016). *Los Derechos Humanos: una concepción de justicia*. Marcial Pons. Madrid (España).
- Hopland, A. (2013). Central government control and fiscal adjustment: Norwegian evidence. *Economics Of Governance*, 14(2), 185-203. doi:10.1007/s10101-013-0124-3
- INTOSAI. (2016). ISSAI 9400. Copenhgen: INTOSAI. Obtenido de www.issai.org
- Kornblit, A. L. (Coordinadora) (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Biblos.
- Lafuente Ibáñez, C., & Marín Egoscozábal, A. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (64). <http://www.redalyc.org/html/206/20612981002/>.
- Lane, PR (2003). El comportamiento cíclico de la política fiscal: evidencia de la OCDE. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661-2675.
- Luhmann, N. (2013). *La Paradoja de los Derechos Humanos: tres escritos sobre política, derecho y derechos humanos*. Traducción de Nuria Pastor Muñoz. Colección Estudios N° 43.



Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia).

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Traducción de Rafael Torres Nafarrate. Herder. México D.F. (México).

Luhmann, N. (2005). *El derecho de la Sociedad*. Traducción de Rafael Torres Nafarrate. Herder. México D.F. (México).

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires.

Martínez Miguélez, M. (2006). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa* (No. Sirsi) i9789682475689).

Moreno, D. Y. (2006). *Derecho del control fiscal: vigilancia para una gestión transparente de lo público*. Club de Abogados-Academia.

MOYA VARGAS, M.F. (2018). "Sentido de Justicia y Proceso Penal". *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Año I, N° 1: 50-63. Interlocuciones. Maracaibo (Venezuela).

MOYA VARGAS, M.F. (2017a). *Semiótica de la Justicia: opción metodológica del derecho*. En *Teoría del Derecho Contemporáneo*. Universidad La Gran Colombia. Bogotá.

MOYA VARGAS, M.F. (2017b). *Fundamentos Semióticos Para la Investigación Jurídica*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá

MOYA VARGAS, M.F. (2015a). *Producción Probatoria de la Verdad*. Universidad Católica de Colombia, Bogotá (Colombia).

MOYA VARGAS, M.F. y BERNAL CASTRO, C. (2015b). *Libertad de Expresión y Proceso Penal*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá (Colombia).

MOYA VARGAS, M.F. (2013). "Óptica, Episteme y Orígenes del Principio de Congruencia en el Proceso Penal". *Rivista Sociologia del Diritto*. Fascículo 2: 37-64. Milano (Italia).

MOYA VARGAS, M.F. (2012). *La Verdad y El Espacio Procesal Penal*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá.

MOYA VARGAS, M.F. (2010). *Una Manifestación De Política Penal Aplicada: El Procesamiento De Personas Ausentes en la Ley 906 De 2004*. Defensoría del Pueblo-Imprenta Nacional, Bogotá (Colombia).

MOYA VARGAS, M.F. (2008). "La Transvaluación: sus posibilidades como categoría de análisis en la investigación sociojurídica". *Novum Ius*. Universidad Católica de Colombia. V.2. N. 1: 33-

68. Bogotá (Colombia).

MOYA VARGAS, M.F. (2007). Los Fallos Penales por Inasistencia Alimentaria. Un desfase entre la ley y la práctica judicial. Universidad Santo Tomás, Bogotá (Colombia).

MOYA VARGAS, M.F. (2010). La Investigación del Derecho Penal en Colombia. En Diez Años de Investigación Jurídica y Sociojurídica. En Colombia. Balances Red Sociojurídica. Bogotá: Red Sociojurídica.

Musgrave, R. A., (1988). La política fiscal de Estados Unidos, Keynes y la economía keynesiana. (Spanish). Boletín Del CEMLA, 34(3), 113-119.

Nussbaum, M. (2011). Libertad de Conciencia: el ataque a la igualdad de respeto. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Traducción de Patricia Soley-Beltrán. Barcelona (España).

Ochoa Díaz, H., & Charris Rebellón, S. (2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. Estudios gerenciales, 19(89), 13-42. En, http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-59232003000400001&script=sci_arttext&tIng=es.

Ortí, A. (2008). Encuestación cualitativa y praxis socioinstitucional: de la configuración de «subjetividades sociales» a la de «discursos virtuales». En: Arxius de Ciències Socials, 2014, No. 31: 27-56 Paton, Robert A., and James McCalman. Change management: A guide to effective implementation. Sage, 2008.

Parker, D., Charlton, J., Ribeiro, A., & D. Pathak, R. (2013). Integration of project-based management and change management: Intervention methodology. International Journal of Productivity and Performance Management, 62(5), 534-544.

Plazas-Gómez, C. V., & Moreno-Guzmán, D. M. (2017). Impacto Económico de las Acciones de Tutela en Salud en Colombia. Universitas, 66(135), 325-375. doi:10.11144/Javeriana.vj135.ieat.

Porto, A., & Porto, N. (2000). FISCAL DECENTRALIZATION AND VOTERS' CHOICES AS CONTROL. Journal Of Applied Economics, 3(1), 135.

Restrepo, J.C. (2015). Hacienda Pública, 10. U. Externado de Colombia. Bogotá.

Rodríguez, I. S., Martínez, J. B., & Pedreño, M. H. (2011). El papel de los observatorios en el conocimiento de los procesos de exclusión social. Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de se In, [http://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6547975/metricsrvicios sociales](http://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6547975/metricsrvicios%20sociales), (50), 57-69. file:///C:/Users/manue/Downloads/Dialnet-ElPapelDeLo



sObservatoriosEnElConocimientoDeLosProc-3876864.pdf

Rodríguez Palop, M.E. (2018). La Nueva Generación de Derechos Humanos. Origen y justificación. Dykinson. Madrid (España).

Rosa Rosado, J. F. (2017). Promesa y la Junta de Control Fiscal: Aspectos contractuales y constitucionales. (Spanish). Revista De Derecho Puertorriqueño, 56(2), 331-355

Sancho, J. M. (2005). Los observatorios de la Sociedad de la Información: evaluación o política de promoción de las TIC en educación. Revista Iberoamericana de Educación (OEI), 2005, num. 36, p. 37-68. En <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/57003>.

Salvador, S. (2007). Los paraísos fiscales y la lucha contra el fraude fiscal. Cuadernos de Formación. Colaboración, 14(07). En https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_asignaturas/asig360050/informacion_academica/Trabajo%202.Art.4.Estudio%20sobre%20paraisos%20fiscales.2006.IEF.pdf

Savoskina, E. V., & Kukanova, N. V. (2015). FISCAL CONTROL AND CONTROL ARRANGEMENTS. In The World Of Scientific Discoveries / V Mire Nauchnykh Otkrytiy, 65(5.4), 1330-1347.

de Sousa Santos, B. (1998). De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad. Traducción de Consuelo Berna y Mauricia García Villegas. Ediciones Uniandes-Siglo del Hombre Editores. Bogotá (Colombia).

Steiner, C., & Uribe, P. (2014). Convención América sobre derechos humanos.

Tiropanis, T., Hall, W., Shadbolt, N., De Roure, D., Contractor, N., & Hendler, J. (2013). The web science observatory. IEEE Intelligent Systems, 28(2), 100-104.

Tudor, F. (2009). Some Considerations Regarding the Principle of the Uniqueness of Fiscal Control. Juridical Current, 12(3), 99-106.

Turner, D. M., Hallencreutz, J., & Haley, H. (2009). Leveraging the value of an organizational change management methodology. In 9th International Conference on Knowledge, Culture and Change in Boston. The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management (Vol. 9, No. 9, pp. 1-34).

Vessuri, H. (2002). El ejercicio de la observación sociotécnica... a propósito de los observatorios de ciencia y tecnología. Cuadernos del CENDES, 19(51), 2-17. En, http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=s1012-25082002000300002&script=sci_arttext.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Palier, B. (2011). The EU needs a social investment pact. Observatoire Social Européen Paper Series, Opinion Paper, 5. In, <https://pure.uva.nl/ws/>

files/2781101/179011_OpinionPaper5_Vandenbroucke_Hemerijk_Palier_2011.pdf

Vuletin, G. (2013). Exchange Rate Regimes and Fiscal Discipline: the role of capital controls. *Economic Inquiry*, 51(4), 2096-2109. doi:10.1111/ecin.12019

Walker, Alan, and Tony Maltby. (1997). "Ageing Europe." En <https://www.popline.org/node/268158>.

Valieva, E. N., Milova, L. N., Dozhdeva, E. E., Lukin, A. G., & Chapaev, N. K. (2016). Development of Scientific Understanding of the Essence of the Fiscal Control in Russia over the Past 100 Years. *International Journal Of Environmental & Science Education*, 11(15), 7763-7781.

Vita, L. (2015). Prusia Contra el Reich ante el Tribunal Estatal. La sentencia que enfrentó a Hermann Heller, Carla Schmitt y Hans Kelsen en Weimar. Univeridad Externado. Bogotá (Colombia)

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. Little Brown and Company.

Younes Moreno, D. (2012). *Las Reformas del estado y de la Administración Pública: de la misión Kemmerer al gobierno de Juan Manuel Santos*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, Colombia.

Zolo, D. (2007). *La Justicia de Los Vencedores. De Nüremberg a Bagdad*. Traducción de Elena Bossi. Editorial Trotta. Madrid (España).

