



**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 IV

### EL ESPÍRITU CONSTITUYENTE DEL CONTROL FISCAL

Transformaciones y continuidades en las instituciones de control fiscal en Colombia

#### **The constituent spirit of fiscal control**

Transformations and continuities in fiscal control institutions in Colombia

Alexandra González Zapata<sup>10</sup>

#### **Temario:**

Estructura del Estado y equilibrio de poderes públicos

Democracia y elección de la rama fiscal

Estructura y mandato del Control Fiscal

El control fiscal de las entidades territoriales

El control del control: el espíritu de la Auditoría General de la República

Referencias

#### **Resumen**

En este capítulo se aborda la compleja discusión dada por la Asamblea Nacional Constituyente

<sup>10</sup> Politóloga y Magister (c) en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del grupo “Altos estudios en control fiscal, derechos humanos y convivencia pacífica” de la Auditoría General de la República y de la Universidad Santo Tomás -según convenio. Este capítulo es producto de la investigación desarrollada por el Observatorio de Política Pública del Control Fiscal adscrito al grupo.

de Colombia de 1991 sobre el funcionamiento del control fiscal en el nuevo estado social de derecho. Por un lado, se analiza el proceso a través del cual el constituyente centró su atención en la división de poderes, tratando de comprender los procesos que se presentaron en otros países del mundo en los cuales se superó la división clásica de las tres ramas del poder público, para crear así los pilares del equilibrio de poderes y ramas autónomas que existe actualmente en Colombia. Por otro lado, se trata de analizar las posturas e intereses que promovieron la discusión sobre los mecanismos de elección de los representantes de la rama fiscal a nivel nacional y territorial, la cual fue atravesada por una profunda reflexión sobre la democracia participativa, representativa, y el ejercicio de derechos de la ciudadanía frente al control fiscal. En tercer lugar, se presenta la discusión desarrollada en la Asamblea sobre la estructura que debían tener las entidades encargadas del control fiscal, atendiendo a debates internacionales relativos a la corte de cuentas o estructura unipersonal, y la propuesta presentada por algunos sectores políticos de privatizar el control fiscal para blindarlo, según ellos, de la corrupción. Finalmente, se presenta una de las innovaciones –a pesar de su previa existencia legal- del proceso constituyente, la Auditoría General de la República. Se analizará las competencias que le confirió el constituyente, los límites de su temporalidad y por qué se limitó su mandato.

**Palabras claves:** Control fiscal, Asamblea Nacional Constituyente, equilibrio de poderes.

### Summary

This chapter addresses the complex discussion given by the National Constituent Assembly of Colombia of 1991 on the operation of fiscal control in the new social state of law. On the one hand, the process through which the constituent focused its attention on the division of powers is analyzed, trying to understand the processes that occurred in other countries of the world in which the classical division of the three branches of power public was overcome, to create the pillars of the balance of powers and autonomous branches that currently exists in Colombia. On the other hand, this chapter tries to analyze the positions and interests that promoted the discussion on the election mechanisms of the representatives of the fiscal branch at the national and territorial levels, which was crossed by a deep reflection of participatory democracy, representative, and the exercise of citizenship rights against fiscal control. Likewise, the discussion developed in the Assembly about the structure that should have the entities in charge of fiscal control is presented, taking into account international debates related to the court of accounts or unipersonal structure, and the need presented by some political sectors to privatize the control prosecutor to shield him from corruption. Finally, one of the innovations - despite its previous legal existence - of the constituent process, the General Audit of the Republic, is presented. The competences conferred by the constituent, the limits of its temporality and why its mandate was limited will be analyzed.



**Keywords:** Fiscal control, National Constituent Assembly, balance of powers.

## Introducción

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y la Constitución Política de 1991 fue la síntesis de un proceso de transformación que años atrás venía reformulando los principios sobre los cuales se había edificado el estado colombiano.

La carta magna de 1991 pretendió, entre otros aspectos, reorientar los órganos que tienen competencias en la política de control fiscal en el país, creando nuevas entidades como la Fiscalía General de la Nación (1991), la Contaduría General de la Nación (1996) y la Auditoría General de la República (1992); y reformulando el carácter y mandato legal de otras que existían en el país hace décadas, como la Procuraduría General de la Nación (1819) y la Contraloría General de la República (1923).

Siguiendo la tradición latinoamericana que generó una oleada de reformismo y reformulación constitucional desde la década de los 80's, la ANC buscó "reforzar las instancias estatales de control, fortaleciendo la autonomía y la capacidad fiscalizadora de las mismas" (Uprimmy, 2011, pág. 118).

118

La Asamblea tuvo cinco comisiones permanentes que se ocuparon de diversos temas. Comisión Primera: principios, derechos, deberes y garantías fundamentales, mecanismos e instituciones de protección, participación democrática, sistema electoral, partidos políticos, estatuto de la oposición, reformas a la Constitución. Comisión segunda: ordenamiento territorial del Estado, autonomía regional y local. Comisión Tercera: Gobierno y Congreso, hacienda pública y control fiscal. Comisión Cuarta: administración de justicia y ministerio público. Comisión Quinta: asuntos económicos, sociales, de hacienda y control fiscal.

A pesar de esta separación, se generaron propuestas y debates relativos a las instituciones que ejercerían el control fiscal y su mandato en las cinco comisiones de trabajo.

Este capítulo presentará los hallazgos realizados por el Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Durante el proceso de estructuración del Observatorio se utilizaron técnicas cualitativas para el análisis de la información que reposa en las actas de la ANC (fuentes primarias). A partir de un proceso investigativo utilizando el método descriptivo, se realizó un proceso de análisis documental de todas las actas de la ANC que hacían algún tipo de referencia al control fiscal, identificándose 52. Posteriormente, se extrajo la información allí recopilada y se agrupó por unidades temáticas afines que se fueron configurando al momento del análisis de los contenidos. Esas unidades temáticas son los subcapítulos de este documento.

Se identificaron 35 propuestas distribuidas en los siguientes temas: estructura del Estado y separación de poderes (6); democracia y elección de los representantes de la rama de control fiscal (11); estructura y mandato del control fiscal (11); el control fiscal en las entidades territoriales (5); y el control del control y la creación de la Auditoría General de la República (2).

Lograr identificar los fundamentos constitucionales y legales del control fiscal permite establecer cuál fue el horizonte que se le pretendió dar a esta función pública, para así comprender si los cambios presentados posteriormente se deben a un proceso de actualización, reformulación o transformación de lineamientos. Lo anterior, permitirá que el Observatorio de Política Pública de Control Fiscal establezca las trayectorias del control fiscal en Colombia, y gestione la información relativa a las reformas actuales, generando insumos efectivos para la toma de decisiones de las autoridades competentes sobre esta materia.

## **I. Estructura del Estado y equilibrio de poderes públicos**

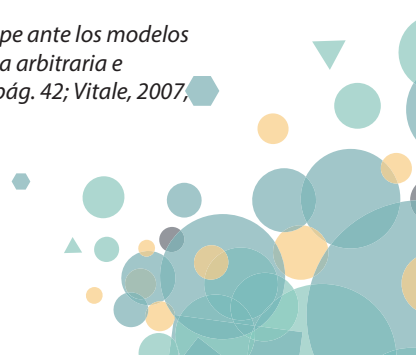
El modelo de frenos y contrapesos surgió como una apuesta de un tipo ideal del constitucionalismo que funda el Estado Moderno, en el cual se pretende imponer límites al poder soberano<sup>11</sup>. El pensamiento de Montesquieu es uno de los primeros referentes sobre la división de poderes, a pesar de existir antecedentes desde la época aristotélica (Castro, Andrés, & Moya Vargas, 2015).

Montesquieu atribuyó las distintas funciones estatales a órganos separados entre sí, pero independiente y en posición equilibrada (Echavarría, 1981, pág. 221; Vile, 2012, págs. 83 - 85). En la obra de este filósofo francés del siglo XVIII se identifican las diversas funciones del estado: el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Durante el proceso de configuración de los estados nación del continente americano, se buscó adoptar dicho modelo de separación de poderes, evitando de manera especial la concentración del poder en el órgano ejecutivo, dado que se tenía como referente anterior el gobierno monárquico que ejercía un control absoluto y concentrado sobre toda la población (Echavarría, 1981, pág. 224).

En el caso colombiano puede identificarse el espíritu de separación de poderes desde la primera constitución de 1.810, la Constitución del Socorro. Este texto es el primero de las antiguas provincias del Virreinato de la Nueva Granada que iniciaron su emancipación.

<sup>11</sup> La obra del *Leviatán* es una síntesis del deber ser del nuevo estado moderno, el cual irrumpe ante los modelos totalitarios. Se caracteriza por generar consenso con los ciudadanos, evitando así gobernar de forma arbitraria e irracional, dado que ello terminaría debilitando al Estado y al poder soberano. (Múnera Ruíz, 2005, pág. 42; Vitale, 2007, pág. 107).



Esta carta estableció la división en dos poderes. El poder legislativo lo tenía la Junta de Representantes y el poder ejecutivo estaba a cargo de los Alcaldes Ordinarios y en los Cabildos, los cuales ejercían a principalmente funciones judiciales, dado que, como se lee en su numeral diez, estas autoridades debían hacer “apelación al Pueblo en las causas que merezcan pena capital, y en las otras, y civiles de mayor cuantía a un tercer Tribunal que nombrará la Junta en su caso” (Constitución Política de 1810).

Posteriormente, se promulgó la Constitución de Cundinamarca, la primera de alcance nacional, en 1.811. Instauró en el territorio una monarquía constitucional fiel al rey Fernando VII, a pesar de establecer la constitución libre, constituida por elección y consentimiento del pueblo. En dicho texto se consagro por primera vez en nuestra trayectoria como estado-nación la división de los tres poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial, “aunque con el derecho de objetar el poder ejecutivo lo que estime conveniente a las libertades del legislador en su caso y lugar” (Constitución de Cundinamarca, 1811).

Ocho meses después se promulgó el Acta de Federación de las Provincias de la Nueva Granada, la cual eliminó los derechos de gobernante al rey Fernando VII y creó una organización política de corte federalista, atendiendo a las independencias que habían promulgado otras provincias y evitando así la segregación en naciones diferentes. Esta constitución estableció que cada provincia tenía

La facultad de darse un gobierno como más convenga a sus circunstancias, aunque siempre popular, representativo y análogo al general de la Unión, para que así resulte entre todas la mejor armonía, y la más fácil administración, dividiendo sus poderes, y prescribiéndoles las reglas bajo las cuales se deben conducir (Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, 1811).

La disposición establecida en el Acta de Federación se reafirma en el texto promulgado en la Constitución de la República de Tunja, sancionada el 9 de diciembre de 1811. Allí se explicitó que

La reunión de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, es origen de la tiranía, por esta razón en un gobierno libre deberán estar separados. La garantía social, no puede existir, si no se halla establecida la división de los poderes, si sus límites no están fixiados (1811).

El 30 de agosto de 1821 es proclamada la Constitución de Cúcuta, la cual tuvo el objetivo principal de crear la Gran Colombia mediante la unificación de la Nueva Granda. Dicha

constitución estuvo vigente hasta la disolución dada en 1830, y establecía un “gobierno popular representativo, y cuyos poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando, sin embargo, un todo de tal suerte combinado y armonioso” (Constitución de 1821).

Posterior a la separación de las provincias de Venezuela y Quito, se promulgó una ley que suprimió los departamentos y las provincias centrales de la Gran Colombia formando el Estado de Nueva Granada. Su constitución fue sancionada en 1832, y allí se definió que “el poder supremo estará dividido para su administración, en legislativo, ejecutivo, y judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta constitución corresponden a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos” (Constitución política del Estado de Nueva Granada de 1832).

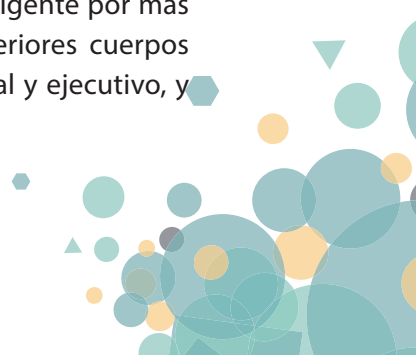
Las siguientes cuatro constituciones (1.843, 1.853, 1.858 y 1.863), a pesar de variar en su redacción, establecieron la división clásica de los tres poderes del estado, legislativo, ejecutivo y judicial, y consagraron que cada poder debía mantenerse dentro de sus límites respectivos. Esto a pesar de que las distintas cartas establecieron modelos de gobierno distintos. Por ejemplo, la de 1.843 fortaleció el poder del presidente, mientras que la de 1.853 dio paso al federalismo. Sin embargo, todas respetaron el principio que rige los estados modernos, la separación y equilibrio de poderes.

En la Constitución de 1.853 es la primera vez que se hace alusión al Ministerio Público, el cual tenía la función de acusar, por solicitud del poder ejecutivo, a los Gobernadores de las provincias y a otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo, o judicial, por infracción a la ley (artículo 54).

Dicha disposición cambio cinco años después, en la Constitución de 1.858, en la cual se estableció que el Ministerio público sería ejercido por la Cámara de Representantes, por un funcionario denominado “Procurador general de la Nación” (artículo 55), el cual también tendría funciones judiciales.

En 1.863 se profundiza y aclaran las funciones del Ministerio Público, estableciendo que éste se ejerce por la Cámara de Representantes, y tiene como atribuciones cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes, y acusar ante el Senado o la Corte Suprema federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones.

Posteriormente se promulgó la Constitución de 1.886, la cual permaneció vigente por más de cien años. Dicho texto mantuvo la trayectoria consagrada en los anteriores cuerpos constitucionales, reconociendo los tres poderes públicos, legislativo, judicial y ejecutivo, y



señalando que éstos eran limitados, y ejercían separadamente sus respectivas atribuciones.

En dicho texto constitucional, el Ministerio Público sería ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno (artículo 142), asimilando lo adoptado inicialmente por la carta magna de 1.853. Sin embargo, es la primera vez que se hace referencia al control fiscal. Se estableció que la Cámara de Representantes ejercía determinadas funciones fiscales, sin especificar cuáles.

Durante más de cien años se llevaron a cabo distintas reformas que profundizaron la idea de la separación de poderes y especializaron la funciones relativas al control fiscal en instituciones con cierto nivel de independencia. No obstante, no fue hasta 1.991 que se crearon constitucionalmente los organismos de control con independencia y autonomía de las tres ramas del poder público.

Según el constitucionalista Rodrigo Uprimmy:

Una de las características de los procesos constitucionales recientes en América Latina a nivel institucional fue la tendencia a reconocer la existencia de organismos estatales autónomos, encargados de funciones técnicas de regulación, en especial en materia económica, y que no encajaban dentro de la división clásica de poderes. Esos desarrollos no han implicado un abandono de la idea de la división de poderes como un elemento esencial del constitucionalismo sino la posibilidad de prever otras ramas de poder o la existencia de órganos autónomos que no pertenecen a ninguno de los poderes clásicos del Estado. (2011, pág. 121).

En el seno de la constituyente este debate no fue dado sin controversia. Se presentaron seis propuestas alrededor de la independencia de los poderes públicos y el control fiscal, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera. En primer lugar, quienes consideraban que debería existir una rama autónoma del poder público<sup>12</sup>, aludiendo a la doctrina de Luis Carlos Sáchica, quien señalaba: “Hay que advertir que, hoy las funciones del Estado son múltiples y de la más variada naturaleza y que, por tanto, la enumeración de las tres fundamentales (...) es anacrónica” (Sachica, 1987, pág. 80).

El sector que estaba a favor de la creación de una rama independiente del poder para el control fiscal manifestó que la teoría contemporánea del derecho constitucional supone la existencia de varias ramas del poder, tantas cuantas vayan surgiendo como complejos

<sup>12</sup> Esta perspectiva fue defendida por Antonio Yepes Parra, quien proponía rama autónoma del Poder Público; Antonio Galán Sarmiento, que propuso crear la rama fiscalizadora del poder público; por su parte Jaime Álvaro Fajardo Landaeta y Darío Antonio Mejía Agudelo impulsaron la creación de la rama del poder de control fiscal popular.

orgánicos que, por desarrollar una función específica y básica en la vida del Estado, deben ser dotadas de independencia en el desempeño de sus tareas propias (Yepes Parra, 1991).

Bajos estas mismas nociones, la doctrina internacional ha establecido que la división clásica en las tres ramas del poder debe actualizar bajo las nuevas necesidades del Estado:

We should take the new bodies as a whole and view them as composing a new branch of government and forming the basis of a new separation of powers. Just as the old separation of powers, between legislatures, executives and the judiciary, added to the overall strength of democratic systems of government, so too can the new separation of powers (Vibert, 2007, pág. 2).

La segunda propuesta impulsó la creación de la categoría de órganos independientes, sin que ello significara la creación de una cuarta rama del poder<sup>13</sup>. Consideraban que, si se dotaba de la autonomía necesaria a dichas instituciones, no era imperativo crear un poder más.

La tercera propuesta pretendía que la vigilancia del control fiscal recayera en el poder legislativo, el cual ejercería dicha función a través de un instrumento técnico, la Contraloría General de la Nación<sup>14</sup>, como estaba contemplado en la Constitución de 1886. Según los ponentes de esta iniciativa, al ser el Congreso el órgano que nombra al Contralor, significa que es a éste a quien se debe, y por tanto, si bien debía ser una entidad técnica con niveles de autonomía, debía ser parte de la rama de control legislativo.

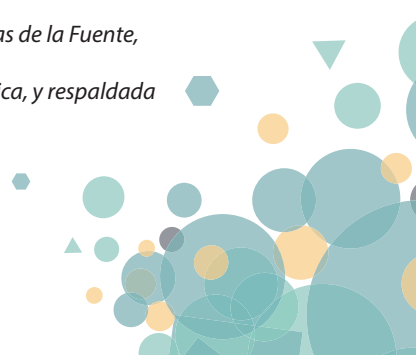
La literatura institucionalista fiscal generalmente considera que, si el control fiscal emana del poder legislativo, se generaría riesgos para las funciones que debe desarrollarse en dicha materia. Los cuerpos legislativos son fiscalmente peligrosos dado que promueven normas que centralizan la toma de decisiones en manos de los ministerios, lo cual afecta la independencia de poderes y aumenta la capacidad del ejecutivo para ejercer control fiscal (Wehner, 2010).

Finalmente fue aprobado el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 el cual establece que: 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.

Cómo se resalta en el artículo, el control fiscal es una función pública, lo que se traduce en una

<sup>13</sup> En esta postura se identificaron los constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez.

<sup>14</sup> Esta propuesta fue presentada Manuel Francisco Becerra, Contralor General de la República, y respaldada por el constituyente Carlos Noriega Rodado.



actividad que se realiza como parte de los fines propios del Estado. La Corte Constitucional de Colombia ha señalado que esta función no es exclusiva de las ramas del poder público, también la realizan los órganos autónomos e independientes, y las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines (Sentencia C563, 1998).

## II. Democracia y elección de la rama fiscal

Producto de la crisis de representación que aquejaba a Colombia, no sólo por el precedente del Frente Nacional, sino por la restringida participación de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos, el proceso constituyente de 1991 buscó fortalecer la democracia participativa, creando derechos de participación política distintos del voto, como la iniciativa legislativa, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria de mandato, entre otras figuras.

Se consideró, por parte de algunos sectores de la ANC, que una de las restricciones democráticas era la ausencia de participación ciudadana en la elección de los designatarios de las autoridades públicas que ejercían control político y fiscal a los entes territoriales y del orden ejecutivo nacional. Lo cual no solo era considerado una restricción a la participación, sino que se configuraba como un mecanismo que propiciaba la corrupción y concentración del poder al interior de los partidos políticos.

124

Por lo anterior, el mecanismo de elección del contralor nacional y los contralores regionales fue un punto neurálgico de discusión en las distintas comisiones de la ANC. Y como se ha visto en la historia reciente del país, continúa siendo un debate inconcluso.

Una de las propuestas sobre este asunto fue impulsada por los constituyentes Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López de la Alianza Democrática M – 19, quienes presentaron un proyecto sobre democracia participativa, en el cual ésta era concebida como un instrumento para combatir las patologías del sistema político: “Ahora se busca superar la simple representación y, avanzando en la participación democrática, crear a través de ella un medio, entre otros, eficaz para superar el clientelismo y la corrupción en que ha caído gran parte de la administración” (Macedo Rizo, 2011).

Dicho proyecto proponía la creación de un artículo nuevo en el que se establecía que en cada municipio existiría un personero elegido por voto popular. Otros constituyentes<sup>15</sup> estuvieron de acuerdo con el desarrollo de esta propuesta, e incluso impulsaron la elección popular de los representantes nacionales del Ministerio Público.

Dicha propuesta aludía a la idea de soberanía popular que primo en la ANC. La soberanía reside en el pueblo, y no en la Nación, como lo postulaba la Constitución de 1886. Por ello, argüían los constituyentes, si se entiende que el control fiscal se ejerce sobre los recursos

de la ciudadanía, ésta se convierte en titular del derecho y por ello se propone la elección directa con voto popular –y no delegataria- de los representantes del Ministerio Público, dado que las entidades que hacen parte de éste deben representar la voluntad popular de controlar los recursos del pueblo (Carreño Dueñas & Valencia Villamizar, 2016).

Enrique Silva, doctrinante venezolano, señalaba que:

La Contraloría representa a la sociedad en cuanto que es ella, la titular de sus finanzas en último término, pues en principio lo son del Estado. Vela porque los recursos que le proporciona al Estado estén lo correctamente manejados. El Ministerio Público entonces actúa en función de la sociedad, como la Contraloría para velar porque sus intereses no estén comprometidos. La función fiscalizadora es al mismo tiempo una función de control, ésta es de la esencia y está íntimamente vinculada a un régimen democrático de gobierno. Un gasto no puede ejecutar daño al patrimonio público o perjudicar el interés legítimo de un particular. (Silva Cimma, 1976).

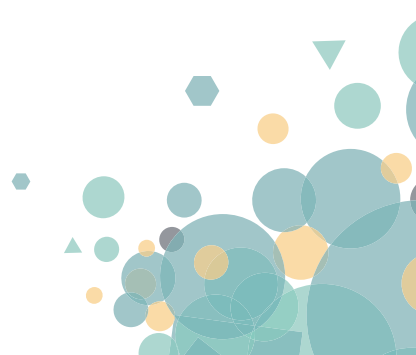
La función fiscalizadora es una función que emana del pueblo, dado que, según los ponentes de esta iniciativa, es éste quien está interesado en conocer si las rentas públicas y los bienes del Estado han sido administrados eficientemente. Por lo anterior, esa función fiscalizadora que emana del pueblo tiene que ser definida no por una democracia derivada, sino por una democracia directa. Con esta designación popular se evitaría la politización de la función fiscalizadora, y se obligaría a los funcionarios, al ser elegidos popularmente que respondan ante el pueblo por la moralidad pública, la eficacia y la eficiencia con que se están administrando los recursos.

La elección popular de los representantes del Ministerio Público se enmarcó en una narrativa que promovía dicho mecanismo como antítesis de la maquinaria de clientelización y politización que existía, dada la elección del Contralor que hacía la Cámara de Representantes, la cual había adoptado la nociva costumbre de elegir para ese cargo a uno de sus miembros.

Además de ese hábito instalado, la función eminentemente fiscalizadora que la Constitución y la ley le habían asignado a la Contraloría se había visto notoriamente cuestionada y deformada por el hecho de que el Contralor, elegido por el partido mayoritario, perteneciera a la misma filiación del jefe del Gobierno al cual debía fiscalizar. Por esta razón, algunos constituyentes<sup>16</sup> plantearon como conveniente y democrático que el Contralor fuera de filiación política distinta de la del Presidente de la República; es decir, que la función fiscalizadora estuviera en manos de la oposición. No obstante, la elección la podía hacer, según los ponentes, el Congreso o las altas cortes.

---

16 *Hernando Herrera Vergara y Augusto Ramírez.*



La tercera propuesta<sup>17</sup> fue aquella que signaba que al Contralor General y los Contralores Departamentales los debían elegir una corte de lo contencioso administrativo, de acuerdo a la jurisdicción territorial, bien sea esta el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo de cada departamento.

Finalmente, como cuarta iniciativa, se identificó aquella que promovía que el Congreso mantuviera la elección, pero que lo hiciera de una terna enviada por la rama judicial<sup>18</sup> o la ejecutiva.

Esta propuesta planteaba que esta designación debe pertenecer al Congreso porque es el supremo fiscalizador de las finanzas nacionales, y, por tanto, la potestad decisoria del Congreso debe estar matizada, obligándolo a que este organismo decida sobre una lista de candidatos, conformada por alguna otra instancia del Estado que garantice la independencia del Contralor.

Finalmente, quedó aprobado por 49 votos el inciso 5 del artículo 267 de la Constitución Política:

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.

De igual forma, se aprobó el artículo 272 de la Constitución que establece que:

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales (...) elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

Lo aprobado por la ANC buscó generar una relación y equilibrio entre las ramas del poder público. Sin embargo, la tesis de la democracia directa no fue acogida, y en los registros

17  
18

*Promovida por Iván Marulanda Gómez, Gustavo Zafra Roldan y Carlos Fernando Giraldo.*

*Luis Guillermo Nieto Roa; Jorge Humberto Botero, integrante de los gremios económicos y Álvaro Cala.*

de las actas de las sesiones no se encuentra mayor información sobre el porqué de su hundimiento.

El debate sobre la elección del Contralor continuó siendo objeto de modificaciones por parte del legislativo. En el año 2015, el Congreso de la República aprobó el acto legislativo 02/15 por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. En la exposición de motivos de esta norma se planteó que el mecanismo idóneo de elección de contralor debía ser a través de una convocatoria pública, con la finalidad de definir un número indeterminado de candidatos, siendo el Congreso quien elija al Contralor General de la República, “mediante un mecanismo prístino y coherente con las funciones de representación ciudadana que le atañen” (Bustos & Reyes, 2014).

Se eliminó la postulación que hacían las altas cortes y los tribunales del distrito en los artículos 267 y 272, y este mecanismo fue sustituido por una lista de elegibles conformada por convocatoria pública. Así mismo, eliminó la prohibición de desempeñar empleo público durante el año posterior al mandato, y solo dejó la restricción de reelección.

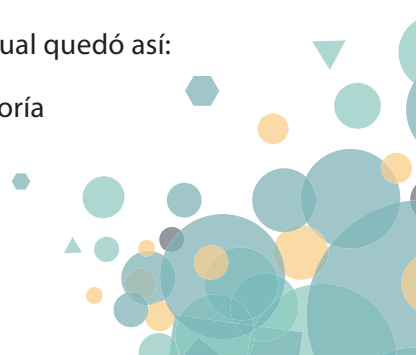
En el primer debate dado en el Senado de la República se arguyó que la fórmula de elección que se propone, mezcla un elemento meritocrático y un elemento político, considerando así que la elección que hacia la rama judicial no permitía cumplir con la amplitud, la participación y la meritocracia.

Una de las propuestas fue que dicha convocatoria fuera realizada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no obstante, en el trámite de este Proyecto en la Cámara de Representantes se eliminó dicha disposición, dado que se consideró que el Congreso de la República tiene un poder derivado para controlar la manera como se dispone de los recursos del erario que tienen origen en los tributos que pagan sus contribuyentes. Para esta corporación, todo el proceso de elección de los contralores debe tener lugar al interior de los cuerpos colegiados correspondientes para que se preserve la independencia del Contralor respecto del ejecutivo quien es el llamado, de manera preferente, a ejecutar los recursos públicos. Por tanto, no resulta adecuado que sea una comisión que pertenece a la Rama del Poder Público respecto de la cual se va a ejercer la vigilancia fiscal, quien postule los candidatos para ocupar dicho cargo (Gaceta 694, 2014).

Así mismo, se planteó que entregar a la ciudadanía la posibilidad de encargarse de la función fiscal a través del proceso de convocatoria pública implicará que esta función se ejecute con rigurosidad y transparencia (Gaceta 585 y 602, 2014).

Finalmente, se aprobó la modificación del inciso quinto del artículo 267, el cual quedó así:

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.

De igual forma, el cuarto inciso del artículo 267 quedó así:

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.

Este proceso de selección debía ser en todo caso regulado por una ley posterior que aprobara el Congreso de la República. Lo anterior no se dio hasta el mes de junio de 2018, en el cual se aprobó la Ley 1904.

128

Dicha Ley establece las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del contralor general de la república. En el artículo 5 de dicha norma, se estableció que:

La Convocatoria Pública se hará por conducto de la Mesa Directiva del Congreso de la República, a la cual se faculta para seleccionar en el acto de convocatoria a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo.

La institución de educación superior debe diseñar y aplicar unas pruebas de conocimiento las cuales se dirigen a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. Las temáticas a evaluar deben girar en torno a la Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública.

El Acto Legislativo había ordenado que la lista de elegibles surgiera de una Convocatoria Pública reglada, no de un concurso público de méritos. Son constitucionalmente diferentes estas dos figuras. En el caso de la Convocatoria no existe un orden específico dentro de la lista, aunque esto no significa que el Congreso de la República tenga una absoluta discrecionalidad en la elección, sino que, por el contrario, debe hacerlo de conformidad con los resultados de la Convocatoria: la selección de los mejores candidatos para la provisión

del cargo de Contralor General de la República (Gaceta 227, 2018).

Uno de los álgidos debates que se presentaron en la discusión del proyecto de ley fue precisamente la concepción de convocatoria pública y no de concurso. Sectores de la oposición e independientes, encabezados por el Polo Democrático Alternativo y la Alianza Verde, criticaron que la norma no modificara en lo sustancial el mecanismo de elección de contralor y personeros municipales, dado que la potestad sigue siendo del poder legislativo, el cual, según los críticos de esta iniciativa, práctica la máxima de “yo te elijo tú me cuidas”.

A pesar de esta situación, la norma fue aprobada con la noción de convocatoria pública y se aplicó por primera vez en el mes de julio y agosto de 2018. Esta norma estableció en su artículo 11 que las mismas disposiciones contenidas en la ley serán aplicables en lo que correspondan a la elección de los contralores departamentales, distritales, y municipales, en tanto el Congreso de la República expida disposiciones para la materia.



### Elección de altos designatarios del Estado Colombiano

| Tipo de Autoridad  | Entidad                             | Cargo (s)                         | Elección                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                         | Tipo de periodo                                                                 | Re-elección                                              |
|--------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                    |                                     |                                   | Paso 1                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Paso 2                                                                                                                                                                                              | Paso 3                                                                                                                                                                  |                                                                                 |                                                          |
| Órganos de control | Contraloría General de la República | Contralor General de la República | La Mesa Directiva del Congreso de la República realizará una convocatoria pública.                                                                                                                                                                                                        | Una institución de educación superior, con acreditación de alta calidad, realizará una prueba de conocimiento a los inscritos de la convocatoria. Se pre-seleccionarán a los 20 mejores aspirantes. | Una Comisión accidental del Congreso elegirá una lista de 10 elegibles. Estos serán escuchados en plenaria del Congreso. Será elegida una persona por mayoría absoluta. | Periodo de 4 años, el cual debe coincidir con el del Presidente de la República | No es permitida la reelección para el periodo inmediato. |
|                    | Procuraduría General de la Nación   | Procurador General de la Nación   | Se elaborará una terna de un candidato del Presidente de la República, uno del Consejo de Estado y otro de la Corte Suprema de Justicia. Las dos altas cortes realizan una convocatoria pública y realizan una pre-selección y entrevista, y se elige por votación el candidato a terner. | El Senado de la República realiza en pleno un proceso de entrevista a los tres ternados.                                                                                                            | Por mayoría absoluta, el Senado elige al Procurador.                                                                                                                    | Periodo de 4 años                                                               | No puede ser re-elegido.                                 |
|                    | Defensoría del Pueblo               | Defensor del Pueblo               | El presidente de la República presenta una terna a la Cámara de Representantes                                                                                                                                                                                                            | La cámara de representantes realiza en pleno una audiencia pública                                                                                                                                  | La Cámara de Representantes elige, por mayoría absoluta, al Defensor del Pueblo.                                                                                        | Periodo de 4 años                                                               | No puede ser re-elegido.                                 |

|                         |                                         |                                       |                                                                                                                                                                                                               |                   |                          |
|-------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|
| Autoridades electorales | Registraduría Nacional del Estado Civil | Registrador Nacional del Estado Civil | Será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley                                       | Periodo de 4 años | No puede ser re-elegido. |
|                         | Consejo Nacional Electoral              | 9 magistrados                         | Elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con Personería Jurídica o por coaliciones entre ellos | Periodo de 4 años | No puede ser re-elegido. |

*Fuente: Elaboración propia. Se tomó en cuenta la información proporcionada por Elección Visible (Elección Visible, n.d.). Sin embargo, se hizo un proceso de actualización de la información de acuerdo al Acto Legislativo 02 de 2015 y otras normas posteriores.*



|               |                                   |                                                                                                             |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                              |                          |
|---------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Rama Judicial | Corte Constitucional              | 9 magistrados                                                                                               | El Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado envían, cada uno, una terna de tres aspirantes.                           | Las ternas deberán conformarse con abogados de distintas especialidades del derecho y el Senado elegirá un Magistrado por cada terna, procurando que la composición final de la Corte Constitucional responda al criterio de diversidad en la especialidad de los Magistrados. | Cuando se presente una falta absoluta entre los Magistrados de la Corte Constitucional, corresponde al órgano que presentó la terna de la cual fue elegido el titular, presentar una nueva para que el Senado de la República haga la elección correspondiente. | Periodo individual de 8 años | No puede ser re-elegido. |
|               | Corte Suprema de Justicia         | 23 magistrados en 3 salas                                                                                   | La Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elabora una lista de mínimo 5 candidatos por cada vacante                                       | La Corte Suprema de Justicia elige de la lista enviada                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Periodo individual de 8 años | No puede ser re-elegido. |
|               | Consejo de Estado                 | 31 magistrados (27 de la sala de consulta y servicio civil y 4 de la Sala de lo contencioso administrativo) | La Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elabora una lista de mínimo 5 candidatos por cada vacante                                       | El Consejo de Estado en pleno elige de la lista enviada                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Periodo individual de 8 años | No puede ser re-elegido. |
|               | Consejo Superior de la Judicatura | 6 magistrados de la sala administrativa                                                                     | La Corte Suprema de Justicia elige dos magistrados, la Corte Constitucional elige uno y los tres magistrados restantes son elegidos por el Consejo de Estado |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Periodo individual de 8 años | No puede ser re-elegido. |
|               |                                   | 7 magistrados de la sala disciplinar                                                                        | El presidente de la República presenta una terna al Congreso de la República                                                                                 | El Congreso de la República elige de las ternas enviadas por el gobierno                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Periodo individual de 8 años | No puede ser re-elegido. |
|               | Fiscalía General de la Nación     | Fiscal General de la Nación                                                                                 | El presidente de la República presenta una terna a la Corte Suprema de Justicia                                                                              | La Corte Suprema de Justicia elige de la lista enviada                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Periodo de 4 años            | No puede ser re-elegido. |

### III. Estructura y mandato del Control Fiscal

Paralelamente a la discusión sobre la estructura del Estado y los mecanismos de elección que deberían aplicarse para los representantes del Ministerio Público y en especial de la rama de control fiscal, en la ANC se surtió un debate sobre la estructura y el mandato del control fiscal, en el cual se desarrollaron dos discusiones centrales que dieron lugar a la estructura actual de la rama de control fiscal.

La constitución de 1991 amplió de manera significativa el espectro del control fiscal en el país al establecer que la vigilancia fiscal se ejercerá no solamente sobre las entidades públicas, sino también sobre los particulares que manejen fondos o bienes de la nación y de las entidades territoriales (Obregón, 2006, pág. 20). Para llegar a esta conclusión se desarrollaron dos discusiones importantes.

- **Corte de Cuentas o Contraloría**

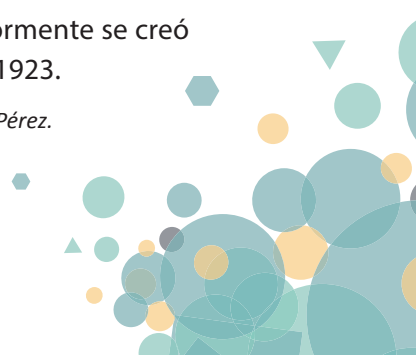
Las entidades fiscalizadoras superiores suelen tener tres modelos básicos de estructura: la corte de cuentas, como órgano colegiado del poder ejecutivo con estatus similar a la independencia de los jueces; la corte de cuentas como órgano colegiado del poder judicial u órgano autónomo de fiscalización; y el Contralor General, como órgano unipersonal ubicado formalmente en la órbita del poder legislativo (Galves, 2007, pág. 42).

En la ANC se discutió sobre la estructura que se debería implementar en el país. Por un lado, constituyentes como Carlos Noriega Rodado<sup>19</sup> señalaron que una de sus preocupaciones de tener una contraloría unipersonal era que si el Contralor era del mismo partido político del Presidente de la República se tiene la tentación o la tendencia de convertirse en un cómplice, y si es de un partido contrario al del Presidente existiría la tendencia y la tentación de convertirse en un obstáculo de la gestión administrativa. Razón por la cual, para él, un cuerpo de tres o cinco personas, podría ayudar a equilibrar las tendencias políticas y optimizar así la función del control fiscal.

Por otro lado, constituyentes como Gustavo Zafra resaltaron que un Tribunal de Cuentas significaba incluir un mecanismo propio del sistema inquisitivo, dado que la propuesta implicaba que el organismo colegiado podía investigar y suspender funcionarios, es decir, investigar y juzgar, lo cual iba en contravía de la filosofía del proyecto constitucional de 1991, inspirado en el sistema acusatorio (Moya, 2008).

En Colombia se utilizó el sistema de Cortes de Cuentas desde la colonia y una vez obtenida la independencia se siguió utilizando el modelo durante casi un siglo. Posteriormente se creó la Contraloría, bajo el gobierno de Pedro Nel Ospina, mediante la Ley 42 de 1923.

<sup>19</sup> De igual forma se pronunciaron los constituyentes Jaime Castro, Germán Rojas y Jesús Pérez.



Esta Ley adoptó las recomendaciones de la misión Kemmerer, la cual se creó por orientación del Congreso de la República en 1.922. El gobierno contrató una misión de cinco técnicos financieros estadounidenses. La misión fue dirigida por Edwin Walter Kemmerer (Pennsylvania, junio 29 de 1875, Princeton New Jersey, diciembre 16 de 1945), de ahí su nombre, quien era economista y había sido previamente contratado por otros gobiernos de países del sur global para equilibrar sus manejos monetarios. Entre esos países se destaca su participación en Filipinas, México, Sudáfrica, Chile, Perú, Liberia, Guatemala, entre otros.

La misión estuvo en el país entre marzo y agosto de 1.923. Durante estos cinco meses se entrevistó con los representantes de distintas entidades nacionales, miembros de partidos políticos y voceros del sector financiero.

“Su tesis principal era el establecimiento del patrón oro en las economías, la organización de la banca central y el ordenamiento de un sistema apropiado de contabilidad y control fiscal” (Pavas, 2010, pág. 81). La misión presentó 10 proyectos de ley, de los cuales 8 fueron aprobados por el Congreso:

- Ley 20 de 1923, orgánica del papel sellado y del timbre nacional.
- Ley 25 de 1923, mediante la cual se creó el Banco de la República.
- Ley 31 de 1923, que fijaba el número y nomenclatura de los ministerios.
- Ley 34 de 1923, sobre formación del presupuesto nacional.
- Ley 36 de 1923, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.
- Ley 42 de 1923, sobre el Departamento de la Contraloría.
- Ley 45 de 1923, que originó la Superintendencia Bancaria.
- Ley 46 de 1923, sobre títulos negociables.

El control previo, fue considerado por la misión Kemmerer como un enfoque básico de control fiscal, a su vez que el control posterior. El primero perduró como único método durante casi 70 años. En el año de 1975, la Ley 20 dio origen a los controles previo, perceptivo y posterior (control numérico legal) (Pavas, 2010, pág. 84).

En su origen la Contraloría no fue un instrumento de lucha contra la corrupción sino de saneamiento de las finanzas públicas, las cuales se consideraban en desorden debido a la ausencia de una estructura institucional clara. A los 22 años de su creación, en la reforma de 1945, se le añadió la función del control fiscal y en la década de los setenta se le sumó el

control previo (Cuervo, 2014).

En la Constitución de 1.991 se optó por continuar con el modelo de la Contraloría unipersonal, a pesar de que se presentó el debate de retornar a la corte de cuentas, la cual desarrollaría una función muy similar a la de un auditor externo frente a una empresa, haciendo énfasis en lo relativo al control de legalidad y de ejecución del presupuesto, a través de auditorías financieras.

El Gobierno Nacional, en cabeza de Cesar Gaviria, le propuso a la Asamblea Nacional Constituyente que la Contraloría General de la República fuera concebida como un organismo preponderantemente técnico, dedicado a un control de gestión y de resultados, y sin facultades para efectuar un control previo.

Sin embargo, el debate en la ANC sobre la estructura de la Contraloría no se centró precisamente en la idoneidad del mecanismo de acuerdo a las condiciones propias del sistema fiscal colombiano, sino a la cooptación política de las cuales era sujeto la entidad, especialmente en su orden territorial.

Por lo anterior, algunas de las propuestas tornaron hacia la eliminación de esta entidad, y unificar los organismos que realizan control en el país. Es así como Iván Gómez Martínez y Hernando Londoño, constituyentes del partido Conservador, propusieron crear un único órgano nacional de control, el cual realizara el ejercicio de unificar las diversas modalidades del control: disciplinario, judicial, fiscal y para los derechos humanos. Para ello, propusieron crear la Fiscalía General de la Nación, con autonomía administrativa y financiera. El Fiscal General de la Nación, según su propuesta, sería de elección popular. La Fiscalía subsumiría a tres instituciones de la época: la Procuraduría, la Contraloría y la Consejería para los derechos humanos (Londoño & Gómez, 1991).

Las funciones del “Fiscal Contralor” propuestas fueron:

1. Vigilar la gestión propiamente fiscal de todas las autoridades centrales o descentralizadas del nivel nacional, así como de los particulares que administran bienes o recursos públicos;
2. Establecer los procedimientos para la rendición de cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos públicos, de conformidad con la metodología y la contabilidad que elabore el Ministerio de Hacienda.
3. Exigir informes a los empleados públicos nacionales, civiles o militares, sobre su gestión fiscal, así como a los particulares que administran bienes o recursos públicos.
4. Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del tesoro nacional, con posterioridad



a la ejecución de los respectivos gastos.

5. Las demás que le asigne la ley.

La estructura propuesta por los signatarios del partido conservador consistía en un Fiscal Contralor en el nivel nacional, y fiscales departamentales y municipales en sus ámbitos especiales de competencia. El sistema de control fiscal sería único y exclusivamente posterior. El control será técnico y, por tanto, no impedirá el ejercicio de funciones administrativas, salvo las inherentes al servicio.

El control numérico legal, para los ponentes, aparte de las investigaciones y sanciones a que diere lugar, no sería sino un indicador del control de gestión y de resultados que los organismos de planeación respectivos realicen sobre el ente auditado. Si la asignación de recursos realizada conforme a la ley se declara como no eficiente ni eficaz por los organismos de planeación de cada nivel territorial, las autoridades ejecutivas respectivas deberán sancionar, corregir o suprimir al ente evaluado.

Por su parte los constituyentes Jaime Álvaro Fajardo y Darío Antonio Mejía, signatarios del movimiento Esperanza, Paz y Libertad (EPL), eran partidarios de la corte de cuentas. Para ellos, esta entidad sería la encargada del control de presupuesto de gastos e inversiones y demás actividades del Estado relacionadas con los planes de desarrollo económico y social, a su vez de vigilar la gestión fiscal de la administración. La Corte de Cuentas estaría conformada por cinco (5) magistrados elegidos por la Asamblea Legislativa y escogidos por listas que presente el Procurador General de la Nación, con un número no inferior a quince candidatos en donde se respete la composición de los partidos minoritarios de la Cámara.

Otras iniciativas que se encaminaban en esa propuesta, proponían que la Corte de Cuentas estuviese conformada por 9 magistrados elegidos por el Consejo de Estado por un período de 8 años, sin reelección. Las atribuciones de esta entidad eran:

1. Practicar el control presupuestario, financiero y de gestión de la administración en forma selectiva y posterior a la ejecución de las operaciones.
2. Prescribir los métodos de la contabilidad presupuestaria, patrimonial, y financiera de la administración, la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales, y dictar las normas concernientes al modo de ejercer la auditoría interna.
3. Revisar, fenecer las cuentas de los responsables del erario.
4. Examinar el control interno que ejerce la administración.

5. Fallar, conforme lo señalará la ley, los casos de responsabilidad patrimonial derivada de la gestión fiscal. La Corte de Cuentas, según el procedimiento que establecerá la ley, tendrá jurisdicción coactiva para hacer efectiva dicha responsabilidad.
6. Auditar el informe anual sobre el Estado de los recursos públicos que presente el Gobierno a la Asamblea Nacional.

En el marco de la discusión, el contralor general de la época, Manuel Francisco Barrera, enunciaba que “no existe un antecedente en el mundo en que una Contraloría General se haya convertido en un corte de cuentas, en cambio en todas partes del mundo hay una tendencia general de transformar las cortes de cuentas en contralorías u auditorías” (Informe de la sesión de la comisión segunda del día 11 de marzo de 1991).

En la historia del control fiscal existen dos ejemplos paradigmáticos de la Corte de Cuentas. El primer es el francés, el cual se caracteriza por estar ubicado en la órbita del poder ejecutivo, y tiene estatus y garantías de independencia similar al de los jueces. El segundo es el alemán y español, el cual funciona como un órgano colegiado unipersonal, se encuentra ubicado en la órbita del poder judicial y tiene la condición de ser un órgano autónomo de fiscalización.

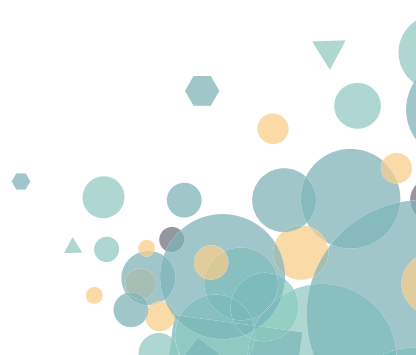
Por su parte, la figura unipersonal del contralor se ha ubicado, históricamente, en el poder legislativo. Ha sido un auxiliar o una extensión de este poder, de quien emana constitucionalmente la función del control fiscal. Los dos modelos más conocidos son los desarrollados por los países norteamericanos: Estados Unidos y Canadá (Galves, 2007, pág. 42).

Finalmente, en sesión del 13 de mayo de 1991 de la Comisión Quinta, se votó la estructura de la entidad rectora del control fiscal. Siete personas votaron a favor de la sustitutiva de Corte de Cuentas, diez en contra de la misma figura y diez a favor de la estructura del contralor.

No obstante, a la Contraloría se le atribuyó la función de establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal (artículo 268 de la C.P.), creando así un sincretismo entre la Corte de Cuentas y la figura unipersonal. Sin embargo, esta facultad está limitada en las funciones sancionatorias.

La Contraloría se convirtió en un mecanismo de control posterior que buscaba asegurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales de la inversión pública. Como dijo Cuervo (2014), la contraloría pasó de ser un ente de control sobre las finanzas públicas a ser un mecanismo de lucha contra la corrupción.

#### **- Control posterior, selectivo y de resultados**



Una de las debilidades del control fiscal en Colombia, según los delegados de la ANC, era la coadministración que existía en el país en cabeza de la auditoría. Esta se debía, según los ponentes por la existencia del control fiscal previo. Razón por la cual, uno de los principios de la Carta Política es que la Contraloría no “tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización”.

Los constituyentes decidieron excluir la figura del control previo, la cual se aplicaba desde 1.886, por considerarla ineficaz y nociva, dado que se convirtió en un sistema de coadministración arbitraria.

La Comisión Tercera no tardó mucho en decidir que el control fiscal debía ser posterior y selectivo. Esto implicó abandonar el modelo de control previo que se había desarrollado en el país desde la segunda década del siglo XX. Según el poder constituyente:

El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas (Noriega, González, & Herrán, 1991).

El cambio hacia un modelo de control posterior, también implicaba, según unos constituyentes, avanzar hacia el control de resultados, atendiendo a la necesidad de garantizar el logro de los resultados que la sociedad debe obtener de la utilización de los recursos estatales. No obstante, esta decisión no fue exenta de la discusión y problematización por la Asamblea.

Un ejemplo de ello fue la propuesta de crear un departamento nacional de control resultados impulsada por Pérez González Rubio. Para él el control fiscal y el control de resultados no deben estar a cargo de la misma institución y menos de la contraloría, pues se consideraba una entidad burocratizada, y con una mentalidad procedimental y no de resultados.

El constituyente propuso crear el sistema de Control de Resultados de la Administración Pública Nacional, cuyo objetivo fuese vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo económico y social, de obras públicas y de la Administración de Justicia, así como sus programas y proyectos, y verificar los avances y resultados de los mismos en términos de tiempo, costos y prioridades. Para la administración de ese sistema, propuso crear el Departamento Nacional de Control de Resultados como organismo del Estado, de naturaleza jurídica especial.

Este departamento se pensó como una institución por lo menos de tanta jerarquía como la de la Procuraduría o la Contraloría actual. Para González Rubio el control fiscal y el control de resultados no deben estar a cargo de la misma institución y menos aún de la

contraloría actual, dado que era una entidad, según él, burocratizada y con una mentalidad procedimental y de no resultados.

El control fiscal es muy distinto del control de resultados. El control fiscal refiere al presupuesto, se refiere a sí el funcionario correspondiente encuadra sus gastos dentro del marco de autorizaciones que en otra cosa es el presupuesto aprobado por el Congreso, y así verificará si existe un crédito para determinado objetivo y verificará si la partida todavía alcanza para ejecutar el gasto, es lo que se conoce como el control numérico legal. El control de resultados, por el contrario, hace referencia a las acciones de la administración, a los planes y programas de desarrollo y contrasta los recursos con los resultados obtenidos y los resultados obtenidos con los objetivos y las metas preestablecidas de manera que estamos hablando de cosas que dé común solo tienen la palabra control, fuera de eso no tienen en común absolutamente nada, (...) creo que sería un grandísimo error, un error que probablemente si esta Constitución lo llegará a cometer, no se lo perdonaría en el futuro, pretender entregarle un instrumento nuevo de tanta importancia para lograr la eficiencia del Estado a una institución burocratizada, clientelizada, unos funcionarios que tienen una manera de actuar y una mentalidad determinada, eso es un nicho de clientelismo y vamos a esterilizar ese instrumento formidable del control de resultados (Informe de la sesión de la Comisión Quinta, 1991, pág. 23).

No obstante, el constituyente Alfonso Palacio Rudas consideró que no era conveniente una iniciativa de este alcance, en razón de que estas funciones debían integrarse con las competencias del control fiscal.

De igual forma se pronunció Zafra Roldan:

Solo tengo observaciones digamos tangenciales sobre el sistema de control de resultados que se le asigna a Planeación Nacional pues lo que va a hacer es congestionar aún más a Planeación Nacional. Uno quiere una Planeación Nacional diseñando el futuro del país, pensando diez años hacia adelante y no revisando y auditando como se cumplieron los presupuestos de todo el país como aparentemente se diseña aquí. Por lo demás, eso es una función de la Contraloría. Si estamos fortaleciendo la Contraloría, si la estamos llevando a control posterior y de resultados, pues yo no veo por qué se le va a quitar esa función desarticulando el ente de control (Informe de la sesión plenaria del día 17 de junio, 1991, pág. 80).

Finalmente, los constituyentes optaron por incluir el control de resultados dentro de la rama de control fiscal, atendiendo a que esta función no implicaba sólo la revisión de la no malversación de los recursos, sino que su utilización sea, según los principios de economía, eficiente y eficaz.



El control previo y perceptivo fue reemplazado por el posterior y selectivo, que comprende: un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Esta función se desarrolla en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política.

El ejercicio del control fiscal en Colombia, según la Ley 42 de 1993, que desarrolla los principios establecidos en la Constitución Política, debe determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

De forma ilustrada, se puede analizar las funciones de los organismos de control fiscal en otros países de América Latina en la siguiente ilustración

| PAÍS             | ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Argentina</b> | Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos (artículo 85).                                                  |
| <b>Bolivia</b>   | Tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicará memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la ley. El Poder Legislativo mediante sus Comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades (artículo 155). |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Chile</b>      | Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva (artículo 87)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Costa Rica</b> | Son deberes y atribuciones de la Contraloría: 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. 2) No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella. 3) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; 4) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; 5) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos (artículo 184). |
| <b>Ecuador</b>    | Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones (artículo 211). La Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles (artículo 112)                                                  |



|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Perú</b>      | La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (artículo 82).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Venezuela</b> | La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control. Sus atribuciones son: 1) Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley; 2) Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley; 3) Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley; 4) Instar al Fiscal o Fiscala y al Procurador o Procuradora General de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones; 5) Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Base de datos políticos de las Américas (1998), en su publicación: Atribuciones de la Contraloría General. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.*

#### IV. El control fiscal de las entidades territoriales

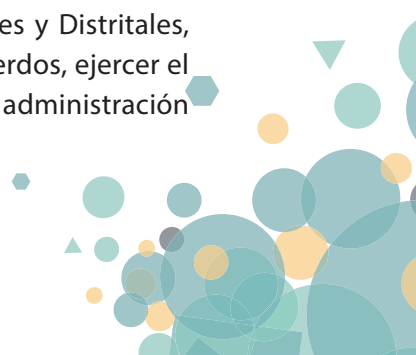
El debate sobre el control fiscal en los territorios se vio permeado por las discusiones alrededor de la corrupción y el clientelismo. En la constituyente se cuestionó la descentralización del control fiscal como un elemento asociado a mayor riesgo de corrupción. Las contralorías departamentales eran percibidas por la opinión pública como escenarios de cooptación de las clientelas políticas regionales. Por ello se propuso la privatización de la función pública del control fiscal en los territorios.

Varios constituyentes, liderados por Luis Guillermo Nieto Roa, propusieron que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración se hiciera por empresas privadas especializadas en auditoría y revisoría fiscal, bajo la inspección y vigilancia de la Contraloría General de la República. Como complemento a esta iniciativa, Gustavo Zafra Roldan propuso la contratación de auditores externos, seleccionados por los Tribunales Administrativos, previo registro técnico de personas jurídicas y naturales dedicados al técnico de auditoría. Paralelamente a este mecanismo se permitiría a los Colegios de Profesionales, las Universidades y la Comunidad organizada ejercer también estos controles sociales. Este esquema, según Zafra, permitiría eliminar las Contralorías Departamentales a partir de 1993.

No obstante, dicha propuesta no fue acogida por la mayoría de la Asamblea, en parte por el argumento esgrimido por la Alianza Democrática M19, quienes señalaban que de esta medida se verían beneficiadas las grandes corporaciones internacionales de auditaje, lo cual afectaría la autonomía y soberanía nacional.

En contrapartida a esta propuesta se impulsó la creación de mecanismos de control que no fueran en contravía de la autonomía de las entidades territoriales, la cual no es ilimitada. Por ello, se consideró que debía existir prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la nación, pero las entidades y sus cuerpos parlamentarios, como lo son las asambleas, podrían actuar también sobre el control de los recursos que los mismos territorios producen.

Antonio Yepes Parra propuso que los concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a ciento cincuenta millones de pesos, sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciba de la Nación, ni del Departamento, pudiesen crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. Dentro de la competencia territorial que le corresponde a las Contralorías General de la República, a las Departamentales, Intendenciales, Municipales y Distritales, éstas tendrían, además de las que le asigne la ley, las Ordenanzas y los Acuerdos, ejercer el control sobre la deuda pública y prescribir los métodos de contabilidad de la administración



y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo del erario público.

Las Contralorías Departamentales y Distritos Especiales, según la propuesta de Yepes Parra, deberían ser organizadas como entes independientes con personería jurídica y autonomía presupuestal y financiera.

La ANC consideró imperante crear un sistema unificado de control fiscal, en el cual las entidades territoriales puedan ejercer su propio control fiscal, el cual es posterior, de resultados y orientado a la verificación de la eficiencia, la eficacia y la economía en el manejo de los recursos públicos. Para ello, las contralorías de las entidades territoriales no desempeñan funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Con la discusión dada por el constituyente, y su posterior aprobación, se definió que la Contraloría General de la República realiza un control de excepción sobre los dineros transferidos por la Nación a cualquier título a las entidades territoriales, teniendo en cuenta que este es un órgano superior de control fiscal del Estado y por tanto, los recursos que son transferidos, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, provienen de la nación y su destino no deja de ser inherente a la finalidad del Estado. (Sentencia C-403, 1999).

Por su parte, las contralorías de las entidades territoriales deberán hacer el control fiscal de los recursos que generen las propias entidades, los cuales provienen por la explotación de los bienes de su propiedad, entre otras fuentes (Sentencia C-290, 2002).

## **V. El control del control: el espíritu de la Auditoría General de la República**

A pesar de que se consideró la Auditoría General de la República como una entidad innovadora en el ordenamiento interno colombiano producto de la ANC de 1991, lo cierto es que cuando se estableció la ley 20 de 1975 se definió la creación de dicha figura. No obstante, nunca se implementó.

Los constituyentes Palacio Rudas y Luis Guillermo Nieto Roa propusieron que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República fuera ejercida por un Auditor, elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. Este artículo fue aprobado por la ANC.

La Auditoría General realizaría un control fiscal de segundo nivel sobre la gestión fiscal de las contralorías del país, pues éstas últimas no eran controladas por nadie. Así mismo, se le facultó para hacer el control correspondiente a la Contraloría General.

Causa sorpresa el periodo dispuesto para el Auditor de dos años, el cual resulta incompatible con los otros cargos de la rama de control fiscal. Al respecto, en las actas de la ANC no se

encontró información que pudiera dar cuenta del debate dado sobre este asunto.

No obstante, haciendo un análisis de toda la información recolectada, se podría prever que esta situación se debe a un interés no expreso por parte de los sectores políticos, de no generar una carga de pesos al Contralor, reviviendo así, el fantasma de la clientelización y corrupción ligada a la Contraloría en su ordenamiento nacional y territorial.

Los vacíos que sobre la Auditoría General existen en la norma constitucional, implicó que sus desarrollos normativos y misionales fuesen abordados y debatidos de manera posterior en las normas y decretos que la desarrollan, así como en la jurisprudencia que sobre su funcionamiento ha elaborado la Corte Constitucional. Precisamente, según esta alta Corte, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Es por lo anterior que la Auditoría debe contar con todas las garantías de “autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones” (Sentencia C-1339, 2000). Esta autonomía debe ser administrativa, presupuestal y jurídica.

Replicando las funciones que el constituyente le otorgó a la Contraloría, la Auditoría según la interpretación de la carta magna debe comprender, además del control numérico legal, la evaluación de la gestión y los resultados de la actividad fiscal que desarrollan las contralorías.

## VI. Referencias bibliográficas

Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada. (27 de noviembre de 1811). Nueva Granada. Obtenido de <https://bit.ly/2NFluHC>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional NQ 53.

Asamblea Nacional Constituyente. (9 de mayo de 1991). Informe de la sesión de la Comisión Quinta. *Gaceta Constitucional*. Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente. (5 de junio de 1991). Informe de la sesión de la comisión segunda del día 11 de marzo de 1991. *Gaceta Constitucional*. Bogotá, Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente. (17 de junio de 1991). Informe de la sesión plenaria del día 17 de junio. *Gaceta Constitucional*. Bogotá, Colombia.

Base de datos políticos de las Américas. (1998). Atribuciones de la Contraloría General. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.



Bustos, J., & Reyes, Y. (3 de septiembre de 2014). Exposición de motivos del acto legislativo 2 de 2015. *Gaceta* 458/14. Colombia.

Carreño Dueñas, D., & Valencia Villamizar, D. (2016). *Historiografía, persona y nación*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Castro, B., Andrés, C., & Moya Vargas, M. F. (2015). Democracia y libertad de expresión. En C. & Bernal Castro, *Libertad de expresión y proceso penal*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Constitución de 1821. (30 de agosto de 1821). Villa del Rosario de Cúcuta. Obtenido de <https://bit.ly/2uNkvq6>

Constitución de Cundinamarca. (30 de marzo de 1811). Santa fe de Bogotá. Obtenido de <https://bit.ly/2Oh8pNZ>

Constitución de la República de Nueva Granada de 1843. (8 de mayo de 1843). Bogotá, Nueva Granda. Obtenido de <https://bit.ly/2Ogl03X>

Constitución de la República de Tunja. (9 de diciembre de 1811). *de la transformación política del nuevo reyno de granada*. Santa fe de Bogotá, Nueva Granada: Imprenta de don Bruno Espinosa. Obtenido de <https://bit.ly/2LIP0gQ>

Constitución Política de 1810. (15 de agosto de 1810). *Acta de la constitución del estado libre e independiente del Socorro*. Colombia: Ministerio de Justicia. Obtenido de <https://bit.ly/2mlh4MD>

Constitución Política de Colombia. (4 de agosto de 1886). Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://bit.ly/1KkkXcB>

Constitución Política de la Nueva Granada. (20 de mayo de 1853). Bogotá, Nueva Granada. Obtenido de <https://bit.ly/2JU2Cup>

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. (8 de mayo de 1863). Rionegro, Estados Unidos de Colombia. Obtenido de <https://bit.ly/2f3FgFM>

Constitución política del Estado de Nueva Granada de 1832. (1 de marzo de 1832). Bogotá, Nueva Granada. Obtenido de <https://bit.ly/2mL9qBq>

Constitución Política para la Confederación Granadina. (22 de mayo de 1858). Bogotá, Nueva Granada. Obtenido de <https://bit.ly/2uNhRjM>

Cuervo, I. (2014). Contraloría: reformarla o cerrarla. *Razón Pública*. Obtenido de <https://bit.ly/2uNhRjM>

ly/2LTTxTh

Echavarría, J. J. (1981). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos*(24), 215 - 234.

Elección Visible. (n.d.). *Elección Visible*. Obtenido de [www.eleccionvisible.com/files/EV-Elecciones\\_altos\\_dignatarios.pdf](http://www.eleccionvisible.com/files/EV-Elecciones_altos_dignatarios.pdf)

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

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 153 de 2014 cámara. (10 de octubre de 2014). *Gaceta* 694. Colombia.

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto De Ley 211 De 2018 Senado, 232 De 2018 Cámara. (8 de mayo de 2018). *Gaceta del congreso* 227. Colombia: Imprenta Nacional.

Jaime, A., & Esguerra, J. (8 de marzo de 1991). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 73. Democracia Participativa. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

Londoño, H., & Gómez, I. (14 de febrero de 1991). Proyecto de articulado para una Constitución Política de Colombia. *Asamblea Nacional Constituyente*(Gaceta No. 9). Bogotá, Colombia.

Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91 Citizen participation in Constitution 1991. *Pensamiento jurídico*(30), 129 - 160.

Moya, M. F. (2008). La transvaluación: su posibilidad como categoría de análisis en la investigación sociojurídica. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 2(1), 33-68.

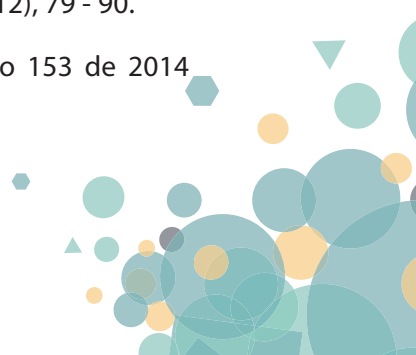
Múnera Ruiz, L. (2005). Poder (trayectorias teóricas de un concepto). *Colombia internacional*(62), 32 - 49.

Noriega, C., González, J., & Herrán, H. (18 de abril de 1991). Informe de la comisión quinta de hacienda pública y presupuesto. *Gaceta constitucional*. Bogotá.

Obregón, C. (2006). *Control fiscal territorial: fundamentos de reforma*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Pavas, D. (2010). La Misión Kemmerer y el control estatal. *Apuntes contables*(12), 79 - 90.

Ponencia segundo debate, segunda vuelta, al proyecto de acto legislativo 153 de 2014 cámara, 18 de 2014 senado. (2014). *Gaceta* 585 y 602. Colombia.



Sachica, L. (1987). *Constitución Política de Colombia*. Medellín: Biblioteca jurídica Dike.

Sánchez, T., López, C., Peña, E., & Aldana, D. (2006). Control fiscal territorial. Diagnóstico y perspectivas. *Estudios Socio-Jurídicos*, 8(2), 44-84.

Sentencia C-1339 (Corte Constitucional 4 de octubre de 2000).

Sentencia C-290 (Corte Constitucional 23 de abril de 2002).

Sentencia C-403 (Corte Constitucional 29 de junio de 1999).

Sentencia C563 (Corte Constitucional de Colombia 7 de octubre de 1998).

Silva Cimma, E. (1976). *El Control Político, filosofía -principios*. Caracas: Contraloría General de la Republica de Venezuela.

Uprimmy, R. (2011). Las trasformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. En C. Rdriguez Garavito, *El derecho en América Latina, un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Ed. .

Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: democracy and the de separation of powers* (Vol. 3). Cambridge University Press.

Vile, M. J. (2012). *Constitutionalism and the separation of powers*. Indianapolis: Liberty Fund.

Vitale, E. (2007). Hobbes y la teoría del Estado moderno. La lectura de Bobbio. *Isegoría*(36), 105 - 124.

Wehner, J. (2010). *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Palgrave Macmillan.

Yepes Parra, A. (7 de marzo de 1991). Proyecto de reforma constitucional. *Asamblea Nacional Constituyente(Acta 48)*. Bogotá, Colombia.