

## **Historia del control fiscal en Colombia y España\***

---

### **History of fiscal control in Colombia and Spain**

Nathalia Gutierrez Ramirez\*\*

#### **Resumen**

Durante el presente trabajo estudiaremos los orígenes, estructura y funcionamiento de dos organismos análogos como son la Contraloría General de la Nación (CGN) y el Tribunal de Cuentas Español (TCE). Así mismo, se verá qué tipo de relaciones y acuerdos bilaterales hay firmados entre ambos países en relación con la función que ambos órganos desempeñan.

Como observamos a continuación, la actividad del TCE no es solo la vigilancia interna de estas, sino que trasciende internacionalmente, en primer lugar, mediante la colaboración que desempeña en el campo de acción de UE para la supervisión relativa a sus cuentas, en conjunto con el TC Europeo, con sede en Luxemburgo.

Pero no solo eso, sino que España mantiene acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados con esta actividad de control con terceros países, especialmente iberoamericanos, y, como no, lo tiene también con el Estado Colombiano, objeto también de nuestro estudio en cuanto a su análogo organismo de control, denominado Contraloría General de la República de Colombia.

Por ello, se marca como objetivo de este documento, tanto el análisis de ambas instituciones, como el desarrollo histórico de las mismas, transitando por multitud de regulaciones hasta lograr un órgano independiente del poder ejecutivo, que le permita ejercer sus funciones fiscalizadoras sin injerencias partidistas o interesadas.

---

\* El presente artículo se desarrolla dentro del Semillero de investigación en política pública y control fiscal de los grupos socio-humanística del derecho y derecho público Francisco de Vitoria dentro de la línea de corrupción en el Programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá.

\*\*Estudiante de pregrado de la Universidad Santo Tomás Facultad de Derecho, semestre 10, perteneciente al semillero de investigación proyecto de investigación política pública y control fiscal de los grupos Socio Humanística del derecho y Derecho Público Francisco De Vitoria dentro de la línea de corrupción. Correo Electrónico: nathaliagutierrez@usantotomas.edu.co, nathaliagura@gmail.com

## **Abstract**

During the present work we will study the origins, structure and functioning of two analogous organisms for example the Spanish Court of Accounts and General Comptroller of the Nation (Colombia). Likewise, we will see what kind of bilateral relations and agreements have been signed between both countries in relation to the function that both bodies perform.

The activity of Court of Auditors is not restricted to internal control, but transcends internationally, firstly through the collaboration it performs within the EU for the control of its accounts, with the Court of European Accounts, based in Luxembourg.

But not only that, but Spain has bilateral and multilateral agreements related to this control activity with third countries, especially Ibero-American, and, of course, it also has with the Colombian State, object also of our study regarding its analogous organism of control, called General Comptroller of the Republic of Colombia.

Therefore, we mark as the objective of this work, both the study of both institutions, as the historical evolution of the same, moving through a multitude of regulations to achieve an independent body of the executive power, allowing it to exercise its audit functions without partisan inferences or interested.

## **El Tribunal de Cuentas en España**

### **Antecedentes Históricos**

El objetivo de este apartado es establecer una línea de tiempo coherente, pero en estructura sencilla acerca de la historia que precede la creación del Tribunal de Cuentas (TC), para esto, es importante entender que su estructura inicial no es precisamente lo que hoy por hoy es conocido como la institución actual, por lo cual se considera pertinente iniciar desde los años 1400 en España.

Para el reinado precedido por Juan II el cual comprendió desde 1406 a 1454, se crean las primeras ordenanzas generadas por escrito por lo tanto documentadas que dan origen a los primeros Contadores Mayores de Cuentas, lo anterior se da en 1437 en el mes de Julio<sup>1</sup>. Lo anterior es generado por iniciativa aparente de Don Álvaro de la Luna (condestable de castilla), quien genera la solución de forma aparente por la dificultad en el recaudo de tributos. (TCU, Sf).

Es de interés acotar la existencia del “*Mayor in Domus*”, el cual, consistía en una serie de figuras originalmente generadas para ejercer un control sobre los recursos de origen público, lo anterior es recopilado en Código de las Partidas de Alfonso X el Sabio, conocido por ser el “contador mayor y maestre racional” en la Corte castellana del Reino de Aragón (Historia Tribunal de cuentas, Sf).

En 1478 durante la regencia de Fernando e Isabel, se originan nuevas ordenanzas con el fin de que las cuentas del año 1454 que se encontraban pendientes se pusieran al día, para lo cual se otorgan facultades que permitirían revisar, censurar, reclamar y fallar las cuentas de los funcionarios públicos que manejaran claramente recursos públicos, dicha responsabilidad recaería en los contadores mayores. (TCU, Sf).

Entre 1479 y 1526, se dan diversos acontecimientos como Inicio de la casa de contratación de Sevilla, creación del real y supremo consejo de indias, y por último la creación del consejo de estado.

No fue sino hasta 1554 que Valladolid crea nuevas ordenanzas para lo que en ese entonces se conocía como la Contaduría Mayor de cuentas, por lo tanto, es posible encontrar

---

<sup>1</sup> Colección de la Leyes, Ordenanzas, plantas, decretos, instrucciones y reglamentos expedidos para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del Señor Don Juan II hasta el día." Madrid. Imprenta Real.1829.

orígenes de casas de cuentas, en estas, pues se fundamentaron durante la regencia de Juan II de Castilla y León. Simultáneamente, en el Reino de Navarra se creaba la cámara de comptos, que hacía las funciones de Tribunal de justicia en materias relacionadas con la hacienda pública.

Posteriormente las instauraciones previamente mencionadas fueron sustituidas por un ente conocido como el tribunal de contaduría durante la regencia de Felipe II, el cual se encontraba a cargo de dirimir los contenciosos sobre la materia que nos atañe, además de llevar un registro contable de los gastos públicos que se originasen.

Ya para 1569 a 1575 se viven varios procesos de estructuración y reestructuración, generando la segunda bancarrota de la hacienda. Para finales de noviembre de 1593 se dictan nuevas ordenanzas que generan descentralización de lo que hasta el momento se conocía como el conejo de hacienda y el consejo real. Lo anterior no tuvo mucha duración pues para 1602 volvió a ser unificado, con la regencia de Felipe III, centralizando los nombramientos por mandatos reales nuevamente, es así como desde ese entonces y por 226 años más el TC dependerá del Conejo de Hacienda.

En 1812 fue aprobada por las conocidas Cortes de Cádiz, la contaduría mayor de cuentas. Posteriormente en 1828 Se crea el tribunal mayor de cuentas, vigente hasta le puesta en vigencia de la ley 1851 y no fue sino hasta este año, que se fundamenta la estructura que hoy se conoce como TC, pues en ese entonces, sus bases eran principalmente la administración pública y la fiscalización financiera, lo anterior basados en la Ley Orgánica del TC con vigencia hasta 1870. Posteriormente, y hasta 1924 se instaura la Ley sobre la Organización del TC en el reino español, para posteriormente dar origen al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, donde se centraliza tanto el control interno como externo del sector público. Luego en 1931, se genera una iniciativa que no estaría vigente hasta 1934 que consistía en cambiar el tribunal previamente mencionado por el que se conoce como el tribunal de cuentas de la república.

Ya en la época franquista, en 1953, se desarrollaron una serie de modificaciones que adaptaran este órgano terminando las mismas en 1953 mediante la Ley de Organización, Funciones y procedimientos del TC del Reino, dentro de la cual se indica esta institución como máximo órgano de control externo de la Nación, con el objetivo principal de informar a las cortes y al máximo mandatario, de las actividades tendientes a la fiscalización realizada.

## **El Tribunal de Cuentas en la Actualidad**

En lo que respecta al TC en la actualidad, es considerado como un ente que configura su esencia y actuación en lo dispuesto en el artículo 136<sup>2</sup> de la Constitución de 1978, fundamentando sus bases en esta. El hecho de estar regulado en la Constitución confiere a dicho organismo una condición de independencia total frente al poder ejecutivo del Estado, haciendo que su modificación o eliminación deba pasar por un proceso de reforma de esta, con todas las dificultades que ello implica.

La evolución del tribunal de cuentas ha pasado por concentraciones interesantes de flujo de información, pues en su progreso se ha visto nublado por diversos escándalos, entre estos, su planteamiento como ente poco efectivo para la gestión que le fue encomendada o por el contrario, que toma acciones en pro del control político referente a los partidos existentes en España, lo anterior, se base en diferentes posturas periodísticas originadas en torno a esta polémica, dentro de las cuales, y para efectos de este documento, se analizarán en torno a las más actuales. Consecuentemente, se hará referencia al año 2013, con la noticia mencionada por (Mediavilla, 2013) Donde si indica la incapacidad del organismo para ubicar un rastro de 38 millones de euros, que fueron designados para el financiamiento de infraestructuras de orden científico, esto dado a que el TC no pudo evaluar que tan eficaz fue la gestión realizada del Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico, todo alegando una falta de información originada por parte de los responsables de la gestión del programa, lo cual, hace casi imposible determinar el estado de la inversión, esto, entre otras irregularidades relacionadas con la gestión de becas y planes para el desarrollo de la gestión de I + D sugiere una gestión poco eficiente referente al deber ser del TC. Lo anterior fue respaldado meses después por (Rodrigues, 2013), quien indica que en sí el TC presenta una imagen más grande de lo que su gestión representa, y que en sí su funcionamiento es bastante costoso pues supera los 60 millones de euros, manejados en su mayoría por un sistema meramente burocrático y poco prácticos para las necesidades actuales, prueba de

---

<sup>2</sup> 1. TC: Organismo fiscalizador supremo de la economía y su gestión del sector público y del Estado. Ejerciendo funciones de comprobación de cuentas generales y del estado como dependiente directo de las Cortes Generales.

2. El TC censurará y revisará las cuentas referentes al Estado y al sector público, y sin perjuicio a lo anterior remitirá anual mente a las Cortes Generales Informe de su gestión (indistintamente de la jurisdicción)

3. La conformación del TC estará dada por los principios de inamovilidad y dependencia sometándose a las mismas incompatibilidades sufridas por los jueces.

4. Los TC serán regulados en lo referente a sus funciones, organización y composición por leyes orgánicas.

esto es que en 2012, aun se desconocía el análisis y ejercicio de contabilidad realizado en el 2007, generando un atraso de más de 5 años. Sin embargo, a finales del 2013, el entonces presidente del TC Ramón Alvarez de Miranda, se defiende, según (Ediciones Prensa Libre, 2013), indica que el tribunal no actúa de manera eficaz debido a las restricciones impartidas a quienes hacen parte de este, por ejemplo; cuando se requiere aclarar una contabilidad en B o pagos realizados al disco que no han sido declarados, lo anterior entonces, dificultaría la gestión a realizar frente a la seguridad social y a los datos de la agencia tributaria. Entre los años 2013 y 2014 se puede encontrar diversas actuaciones del tribunal en pro de demostrar una gestión más acorde con la eficacia que promulga la institución, así lo indica (El Mundo, 2015) dentro del cual se relaciona el caso de una empleada que en los años 2013 y 2014 generó gastos cargados a la embajada donde desempeñaba sus labores. La presión es aumentada por el TC en 2017, donde según (ABC, 2017), el TC no da el visto bueno a la contabilidad de 2015 de nueve partidos, entre los que se encuentran el IU, CDC, EH Bildú entre otros, las irregularidades van desde sobre deudas bancarias, hasta la falta de información de estos entes con respecto a su desempeño financiero, omitiendo pasos de suministro de información y publicación de la misma. Es así como en el 2019, se indica por parte del (Parera, 2019) cuando el tribunal puede establecer irregularidades cometidas por el Sr. Carles Puidhemont, expresidente de la Generalitat Catalana, donde se establecen además de responsabilidades contables, penales.

Así las cosas, se puede concluir que en la actualidad el tribunal ha superado a través de varios escándalos y juicios, una imagen de “gigante sin acción real”, ubicándose hoy por hoy como un ente fiscalizador en intento crucial para el desempeño adecuado de las funciones encomendadas en el por la constitución de España.

### **Fundamento jurídico**

Como ya fue expuesto previamente en el apartado de “Antecedentes Históricos” del presente documento, desde el año de 1400 hasta previo de la puesta en marcha de la constitución de 1978, existen diversas ordenanzas que en el ámbito jurídico dan las bases para la creación y soporte de lo que hoy se conoce como el Tribunal de Cuentas, pero es claro que el fundamento principal, sin lugar a dudas, sigue siendo los artículos 136 y 153, así como en la LO 2 de 1982 (TC) y en la Ley 7 de 1988 donde se regula su funcionamiento, el cual es complementado por la Ley 15 de 2014 en su artículo

22 que racionaliza el Sector Público y determina otras medidas de la reforma administrativa, así como establece que; aunque no existiera un órgano de control externo dentro de las comunidades denominadas como autónomas, el TC, podría en cuyo caso cumplir con las funciones fiscalizadoras y de gestión de las entidades públicas mediante la constitución de secciones territoriales. (BOE, 2014). A continuación, se realizan algunos apuntes relevantes de la legislación mencionada:

Constitución Española (Art. 136): Básicamente las legislaciones expuestas generan unas bases que van desde la definición del TC, así como su dependencia, su rendición de cuentas y la manera en la cual rendiría dichas cuentas que para este caso puntual se constituye en un informe anual, así mismo se establecen criterios de actuación dentro de los cuales se define la independencia e inamovilidad, para posteriormente dar cabida al artículo 153 el cual añade la función de control de los órganos de las comunidades autónomas.

LO 5 de 1985. Esta ley abarca lo concerniente al Régimen Electoral General.

Ley 22 de 2001. Regulación de los Fondos de Compensación Internacional  
RDL 2 de 2004. Regula las haciendas Locales

LO 8 de 2007. Regula la financiación de lo que respecta a los partidos de índole político, principalmente sobre la gestión de fiscalización de actividades económico-financieras y su contabilidad.

Ley 4 de 2014. Regula las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación.

Así mismo, es importante mencionar que, en lo que respecta a la competencia y la concurrencia TC General con aquellos establecidos en las comunidades autónomas existentes en España, en la actualidad solamente 13 de ellas poseen organismos que pudieran catalogarse como entes de control externo, por ende, estas, estarán reguladas por el artículo 27 de la Ley 7 de 1998, donde se indica el funcionamiento del TC y sus obligaciones de informes hacia las cortes generales.

Es así como se establece la necesidad de coordinación entre las entidades ya creadas y el TC General, por cuanto, aunque estos entes de control autónomos locales generarán sus actuaciones, pero siempre coordinados mediante el TC General para así garantizar

técnicas y/o criterios que permitan una mayor eficiencia y eficacia en cuanto a la gestión a realizar

Como acotación relevante, se debe recordar que los entes de origen autónomo no podrán realizar el ejercicio de la jurisdicción contable, pues este es único y exclusivo del TC General tal como lo indican los artículos 6 y 17 de la LO 2 de 1982. Lo anterior comprendiendo que el TC fue instaurado como “órgano fiscalizador supremo” por el art. 136 de la CE y por ende debe ser reconocido como tal por las Comunidades Autónomas, sin importar las denominaciones que existan frente a los tribunales de cuentas que establezca cada una, sin desconocer el vínculo del TC con cada institución generadas por las comunidades autónomas y reconociendo a este como el principal centro y/o referencia en lo que a la auditoría y fiscalización pública se refiere, con la finalidad de llevar el liderazgo que esta condición de “organismo supremo” le otorga, según lo dispuesto en el art. 153 de la CE<sup>3</sup>. (Universidad Nacional, Sf)

### **Funciones**

En lo referente a las funciones, como ya fue explicado, se encuentran reguladas por el Art. 136 de la Constitución Española, por lo tanto, se podría considerar que el TC posee 2 funciones principales; Jurisdiccionales y fiscalizadoras.

Tomando en cuenta lo expuesto en (Universidad Santo Tomas, Sf); y realizando un análisis al respecto, cuando se habla de una función jurisdiccional el TC se propone analizar aquellos casos en que el manejo de fondos públicos haya sido nublado por irregularidades y/o manejos inadecuados de dichos recursos y por consiguiente requieren ser “liberados” por medio de la gestión realizada por la TC para lo cual, se tendrá en cuenta como modulo determinante primero; las diferentes actuaciones que realizan aquellos funcionarios que un su desempeño tengan responsabilidades sobre fondos o bienes públicos, y que dentro del manejo de estos, hayan realizado conductas que puedan ser consideradas como incorrectas lo cual desencadena efectos negativos sobre dichos bienes. Como segunda función, pero sin dejar de ser objeto de protagonismo se encuentra la fiscalización, ella se caracteriza por propender que toda la gestión económica y financiera referente a activos y bienes públicos sea caracterizada por la eficacia, legalidad y eficiencia, para lo cual, será necesario sin duda una serie de actividades articuladas

---

<sup>3</sup> “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (...) d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

tendientes a controlar por medio del seguimiento a aquellas instituciones y personas que tienen a su cargo esta gestión, lo cual, no solo se limitará en el TC general, sino también a las comunidades autónomas.

Así las cosas, estas funciones principalmente propenden un objetivo y es que el TC actúa como un órgano fundamentado en los principios constitucionales como protector del patrimonio del estado conformado por aquellos bienes y recursos públicos, pues, será su deber velar no solo por que dichos recursos sean administrados de manera adecuada, sino que también será su deber encontrar actuaciones incorrectas en su gestión financiera y exponer por medio de evidencias claras en que radica dicha malversación, para posteriormente gestionar su retorno a las arcas públicas garantizando así el patrimonio del estado referente a estos fondos, dentro de lo cual, se entiende entonces que será un organismo que actuará como “mano derecha” del estado pues, será su gestión la que ayudará a este a conservar los bienes públicos para lo que fueron destinados en un principio trabajando de la mano para una gestión efectiva del gobierno.

### **Estructura**

(Universidad Santo Tomas, Sf) indica que; acorde a la legislación española, el TC está conformado de la siguiente manera:

Cantidad total del Tribunal: 12 Consejeros de Cuentas

Modo de elección: Paritario entre el congreso de diputados y el senado, pues cada uno tendrá 6 puestos por elegir por medio de sufragio con la premisa de la mayoría por 3/5 de cada una de las cámaras participantes.

Vigencia: 9 Años

Competencias: titulación académica superior: Economista, profesiones mercantiles y abogados, con una competencia demostrable de no menos 15 años de su ejercicio profesional.

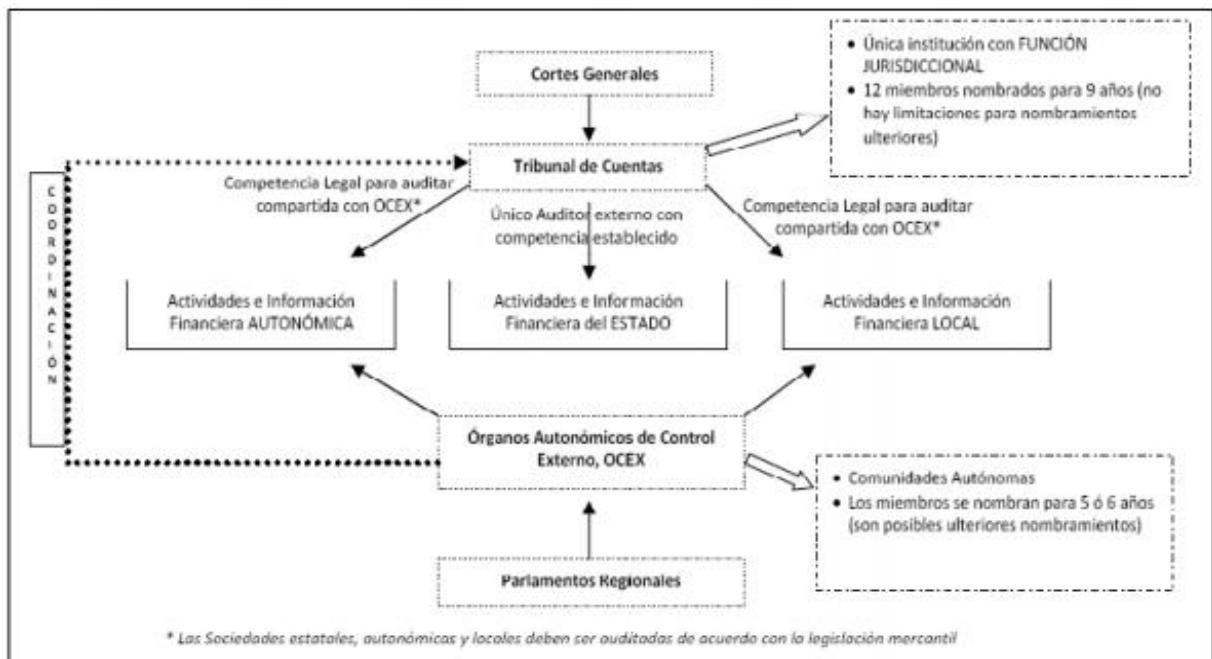
Cargos: El Presidente, El pleno, La comisión del gobierno, La sección de fiscalización, La sección de enjuiciamiento, Los consejeros de cuentas, La fiscalía y La secretaría general

Estos cargos una vez otorgados son considerados inamovibles e independientes según lo indica la LO 1982 en su art. 20. Pues entonces su estructura será robusta pues las competencias exigidas son mínimamente cumplidas por personal que ya posea su vida laboral madura, y por lo tanto tengan edades que les permitan gozar de la sabiduría de

aquellas experiencias adquiridas a lo largo de una carrera ejecutoriada en su rama específica lo cual aportará al TC las competencias que se necesitan para un desempeño óptimo de sus funciones, es por esto que las especialidades aceptadas están ligadas bien sea al manejo de recursos económicos o al manejo legislativo y normativo, pues será en estas especialidades donde radica la adecuada gestión del TC. Es entonces cuando se observa que su elección será bipartida y paritaria por medio de votación en ambas cámaras lo que garantizará un principio de transparencia entre sus miembros, siguiendo las premisas antes mencionadas en el apartado de funciones del presente documento.

Para entender un poco mejor como se estructuran los diferentes órganos de control externos existentes en España, adjuntamos el siguiente esquema de estos:

*Ilustración 1: Instituciones de control externo en España (L., 2016).*



## La Contraloría General de Cuentas Colombiana

Como menciona (Rodríguez, 2014, pág. 66) y (Orozco, Sf), la Contraloría de la Nación en Colombia, puede considerarse como una institución homónima al Tribunal de Cuentas en España, pues en nuestro país, es la entidad encargada del control de la gestión pública en general tanto de los funcionarios como de los bienes referentes del estado, la cual por medio de diversas herramientas gestiona el control externo sobre las actuaciones públicas,

por lo tanto, se considera pertinente realizar un recorrido sobre los diferentes aspectos que a través de la historia permiten realizar esta analogía.

### **Evolución Histórica**

La (Universidad Santo Tomas, Sf) hace un recuento interesante sobre la evolución histórica de la fiscalización de las cuentas públicas, primordialmente desde que Colombia se independizara hasta nuestros días, pues, se ha podido establecer que han sido muy numerosas las reformas que han suscitado la evolución de la Contraloría, para lo cual a continuación se realizará un recuento necesario para la materia de estudio. En 1811 Colombia inicia con diferentes actuaciones políticas como la Constitución de Cundinamarca como un estado y de las provincias unidades del reino de granada. Dentro de dichas constituciones, aunque no existió una figura de control fiscal como tal, si da origen en el título X artículo 4 a: *“Al fin de cada año se ha de publicar y circular por toda la provincia, impreso, un estado fidedigno, que, con sencillez y claridad, manifieste el de los fondos del Erario, entradas que hubiese tenido, objetos de su inversión y existencias que quedan para el siguiente”*. Posteriormente en 1812 en la constitución de Antioquia, se regula una figura de control con 3 aspectos a mencionar a continuación:

Organización y establecimientos de funciones

Determinación de la naturaleza de dichas funciones

Provisión de las vacantes de los jefes de la contaduría general

Hasta este punto, se puede considerar que la estructura legislativa del país no poseía una figura unánime, sólida y clara que definiera un ente fiscalizador como tal, pues la existencia de un ente regulador solo genera un control sobre unos aspectos específicos de la gestión, es así como a estas alturas de la historia no se instaura como tal una figura con funciones y objetivos claramente establecidos en la gestión de recursos públicos, con una estructura y funciones definidas tal como sucedió en España con el Tribunal de Cuentas, ya que por el contrario, se generan actividades de Contaduría Pública general, la cual tiene como finalidad controlar los ingresos de los funcionarios públicos en Colombia, para esto se constituyeron básicamente por 3 cargos:

Contador

Ordenador

Archivador

En 1819 a 1979 ya se encontraba constituía la nueva gradada y las provincias de Venezuela en una sola república, no existen cambios relevantes que hagan referencia al control fiscal como tal no fue sino hasta 1821 cuando entra en vigor la Ley 6 por medio de la cual, se establece una Contaduría General de Hacienda, eliminando toda figura previa mencionada en la República de Colombia, con la siguiente estructura:

Conformación: 5 contadores los cuales eran presididos por un decano

Función principal: examinar y cerrar las cuentas referentes a administraciones y tesorerías de todos los ramos concernientes a las rentas públicas del estado.

Lo anterior reemplazó la provisión existente en la Constitución de Antioquia, pues la contaduría general gozaba de una condición de coactiva y jurisdicción de contenciosa reservada por los intendentes, dejando a un lado los demás recursos legales para las Cortes Superiores de Justicia. En 1824, Se sustituye la figura previamente establecida por la Dirección general de Hacienda Nacional, mediante la instauración de la ley conocida como el Plan Orgánico de Hacienda nacional, la cual daría origen a la a las contadurías de orden departamental, las cuales en su momento tenían la función de examinar las cuentas y ejercer la jurisdicción coactiva, generando a su vez una descentralización del control fiscal, muy al contrario de lo que ocurría con la constitución de 1821. En 1832, se elabora la constitución que reemplazaría la previa, facultando al Congreso como garante de la inversión de las rentas nacionales, examinando anualmente las cuentas rendidas pro el poder ejecutivo por medio del secretario de hacienda. En 1843 con la nueva constitución la contaduría general de hacienda fue reemplazada por la Corte de cuentas, que se encontraba en cabeza del juez mayor, seguida por el presidente y seis jueces designados pro el poder ejecutivo, para que posteriormente en 1850 se sustituyera por la oficina general de cuentas, que contaba solo con 4 miembros; un contador mayor (presidente) y 3 contadores con carácter de examinadores de número, prescribiendo que los 2 contadores que no intervenga como examinadores, pueden formar una oficina de apelación en lo referente a una cuenta en específica. En 1863 entra en vigor una nueva constitución de los Estados Unidos de Colombia y la Cámara de Representantes de este, cuya función primordial era examinar de manera determinante la cuenta general del Tesoro Nacional. Posteriormente en 1886, continúa la previsión de asignar la función de examinar definitivamente la cuenta del tesoro a la Cámara de Representantes.

Es así como, entre 1812 y 1922 se consideran los siguientes aspectos a considerar:

Los primeros vestigios de lo que se consideraba un control de las cuentas en el periodo mencionado

El control fiscal en sus inicios en Colombia fue ejercido principalmente por medio de la rama legislativa.

Hasta este punto, la estructura general conformada solo ofrece una determinante de grupos de control fiscal, dados por personal tendiente a controlar las cuentas del estado, sin embargo, el control ejecutivo era quien ejercía en sobre ellos el control final, lo cual podría prestarse para malos entendidos, pues si bien es cierto, en este periodo se descentraliza el control ejercido por las entidades mencionadas, sus cuentas debían rendirse al final al poder legislativo.

### **Cambios relevantes introducidos en el año 1923**

Luego de analizar lo expuesto por la (Universidad Santo Tomas, Sf), es importante indicar que en 1923 se crea un punto de quiebre precedido por un cambio instaurado por la misión extranjera de Kemmerer contratada bajo el Gobierno del entonces presidente Pedro Nel Ospina, quienes tendría como objetivo principal realizar estudios de los entonces modelos fiscales en Colombia y proponer alternativas para el manejo que hasta ese entonces venían llevándose en materia fiscal, fue tal el impacto de las recomendaciones emitidas por la misión que las recomendaciones efectuadas por esta se convertirían posteriormente en legislaciones (leyes, actos administrativos, entre otros) de la república, entre las cuales se considera pertinente resaltar:

Ley de la Contraloría: Daría origen a la Contraloría General de la república.

Creación del Departamento de la contraloría: Presidido por el controlador general y un ayudante (auditor general) nombrados ambos por el poder ejecutivo con la aprobación de la Cámara de representantes con un periodo de duración de 4 años.

Al respecto el artículo 6 de la Ley 42 de 1923 indica; En aquellas cuestiones al examen, glosa y extinción de cuentas “...*los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación, en lo relativo al examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones, de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la República, derivados de la administración activa y pasiva del Tesoro Nacional (...)*”.

Sin duda alguna, es aquí donde podemos apreciar los primeros síntomas de cambio en lo que a independencia efectiva de un órgano de control fiscal se refiere, claramente es solo el comienzo en un desarrollo por venir, pero el indicio fue marcado y significativamente generó una transformación necesaria en el hasta entonces sistema establecido para la fiscalización. Sin embargo, el poder coercitivo lo seguiría ostentando el legislativo, con lo cual reducimos el ámbito de este organismo a lo meramente administrativo y continuaría entonces la dependencia hacia esta rama del poder.

### **La etapa de 1925 a 1945**

En este rango de tiempo, la continuada carencia de autonomía e independencia de los organismos de control genera que, en la práctica, todas las reformas realizadas en la etapa anterior no sirvieran de nada frente a la continua corrupción. Este escenario genera entonces que se requiera una nueva intervención de un ente externo ya conocido (misión de Kemmerer) que diera paso a nuevas recomendaciones dentro de las cuales, quizás la más relevante es que la entonces Contraloría se dedicara de manera única y exclusiva de la contabilidad y el control fiscal, lo cual, eximiría a este órgano de realizar actividades o funciones propias al desarrollo de su propia organización.

Por otra parte, se reduce el término a no más de 2 años de vigencia del cargo electo como Controlador principal, quien, a su vez, sería elegido por la cara de representantes.

Por último, pero no menos importante se toma la recomendación de la misión donde indica que; estos cambios serán aplicados a la institución de la contraloría de la república de manera inmediata y efectiva (Universidad Santo Tomas, Sf)

Es entonces cuando en este periodo inicia la esencia que en su momento la misión buscaba, que no es otra diferente a generar funciones tan específicas para la institución que el desarrollo de las mismas dependa de un obligado cambio en la concepción de la misma.

### **Las modificaciones de 1945**

Finalmente, llegado el año 1945 se consolida el control fiscal como la gestión efectiva del estado basándose en que existen mecanismos y herramientas que permitan por medio de la contraloría general generar procesos de control fiscal. Sin embargo, también se determina la falta de competencias de este ente para adelantar procesos de ejecución fiscal

referentes al fenecimiento ejecutoriado, restando así eficacia y efectividad a las acciones de la entidad. (Universidad Santo Tomas, Sf).

Analíticamente hablando, es posible establecer una falta de criterio tendiente a mejorar una gestión referente a los desarrollos sostenibles de una entidad cuyo objetivo no es otro sino el de vigilar los recursos del estado y por tanto del pueblo, aunque no se tendría una comparación excepcional frente al TC de España, su figura en aquel entonces buscara un control de las arcas públicas.

Con lo anterior, aunque hubo un avance notorio, aún existían conceptos poco aplicables al día a día con lo cual existiría una sombra en las posibilidades de gestión brillante que podría generarse en la entidad, por lo tanto, no sería extraño esperar que a medida que avanzara la historia, el contexto en el cual se desarrollarían las funciones de la contraloría exigieran cambios en pro de un desempeño más efectivo. Lo anterior se puede observar de manera más clara en el periodo subsiguiente a analizar.

### **La regulación previa a 1968**

Se expide la reforma constitucional de 1968 y con ella la ampliación del alcance de control que poseía la Contraloría general, pues se incorporan nuevos actores de control según la naturaleza de recursos que se manejaba. (Universidad Santo Tomas, Sf).

Un claro avance de la época avance, sin lugar a duda, pues fue en este año que se pudo estructurar de una forma más clara la entidad, permitiendo que su ampliación generara un mayor control por parte del entonces Contralor General, añadiendo brazos a la gestión que hasta entonces se ejercía casi de manera singular, por lo cual, al ampliar la estructura de este ente, iniciarían los primeros pasos hacia la atribución de recursos que diera origen a una gestión más eficiente de la institución, pues, en este punto podría decirse que ya la estructura de la Contraloría Colombiana, empezaba a hacerse más similar al de Tribunal de Cuentas Español.

### **El régimen vigente entre 1968 y 1975**

Este es considerado un periodo de consolidación, pues amplía el periodo de quien se encuentre como titular de la Contraloría General de la República, lo cual repercute, claro está en la gestión de esta, pues se considera una relación directamente proporcional entre el tiempo de duración del periodo y la continuidad de los procesos de esta. Lo anterior,

sin embargo, no es sinónimo de autonomía, ya que según (Torregrosa, 2017, pág. 122) *“El estado Colombiano había estado marcado por sus diferencias tanto políticas, como religiosas hasta llegar al tema cultural, puesto que para esa época y en vigencia de la Constitución*

*Política de 1886”* pues la elección y la estructura de esta aun recaen sobre el poder legislativo.

Con esta ampliación entonces, se observan contralores como Reginaldo Mendoza (1966 – 1967), Evaristo Sourdis (1967 – 1969), Victor G Ricardo (1969 – 1971) y Aníbal Zuleta (1969 – 1971) .todos por periodos no superiores de 2 años, sin embargo, si hacemos un Pareto con el TC de España, podríamos inferir que un periodo de 2 años podría ser corto frente a la gestión tan precisa y tan compleja a realizar, por tanto, esta situación requeriría reevaluarse, lo cual se verá reflejado en los periodos subsiguientes a analizar.

### **Estructura y controles establecidos en el ámbito fiscal en 1991**

Con la entrada del año 1991, ya existían 62 contralorías, las cuales, precedidas por la contraloría general se ejerce el control fiscal en la República de Colombia. Este control fiscal es considerado entonces, como una función de carácter público, que tiene como uno de los principales objetivos velar por la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública, y de los particulares o entidades que tengan dentro de su manejo económico bienes que conciernen al estado, incluyendo claro la gestión tendiente a la imposición de sanciones.

Por lo tanto, vemos ya como es desde la citada Constitución de 1991 cuando realmente se crean órganos de fiscalización realmente autónomos y sin inferencias de cualquier otro poder del Estado, es decir, independientes. Independencia que, a la suma, es lo que hace que estos órganos sean realmente efectivos en la gestión anticorrupción.

Lo anterior, denota una armonía con los fundamentos del Tribunal de Cuentas Español por cuanto, este ente fiscaliza es la gestión de los recursos públicos y sus funcionarios lo cual no exime a empresas de capital privado que tengan dentro de su accionar el uso de recursos del estado, no limitando entonces su funcionamiento a solo los funcionarios del estado, sino a otras organizaciones que pueden llegar a verse claramente como un actor claro en el manejo de dichos recursos.

Concluyentemente, la transformación sufrida por la contraloría en torno a los años no llega a ser tan contundente para asimilarla de manera plena al TC español, pero si se observan matices en sus reformas tendientes a asimilar una estructura europea que si bien es cierto ha pasado por varias críticas a través de los años, hoy por hoy funciona de manera orgánica como máximo ente de control en España, demostrando una gestión relevante a los medios de comunicación frente a los resultados obtenidos por esta institución. Por tanto, es importante a continuación, culminar con la estructura actual de la contraloría en la República de Colombia.

## **La Controlaría General de la República**

### **Composición**

Se delimita su composición a continuación:

Máximo representante: Contralor General de la república

Responsables de elección: Congreso en plenaria por mayoría absoluta

Lista de elección: Convocatoria pública

Periodo: 4 años

Reelección: No

Es entonces cuanto se observa que la composición a la que estamos sujetos hoy en día con un periodo mayor de duración del periodo previo a 1991, otorgando una duración igual a los periodos presidenciales en Colombia, y menor al 50% del periodo establecido en el TC Español. Sin embargo, se observan similitudes como lo es su elección por votación del congreso, sin embargo, en este caso se solicita una mayoría absoluta diferente a los 3/5 establecidos para el TC y su convocatoria sigue siendo pública dejando sus competencias a las escalas definidas en la misma en su momento por el concursal que atañe en esta materia a su elección.

### **Funciones**

Con respecto a las funciones se designan las siguientes entre otras las dispuestas en el art. 119 de la Constitución Política de Colombia dentro de las cuales cabe resaltar:

Protección de lo relacionado con el patrimonio de carácter público

Velar por la transparencia y cumplimiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo de los bienes de tipo y/o carácter público

Velar por la eficacia y eficiencia de la administración pública en aras del cumplimiento de los fines del estado.

Así mismo las funciones concernientes al contralor general se definen en la carta magna (Constitución Política de Colombia) en su artículo 268 lo cual sin duda nos permite observar similitudes con respecto al TC Español, pues ya por legislación y nada menos que de orden constitucional, se establecen las funciones propias del organismo, sentando así un planteamiento claro con respecto a que es de tanta importancia este organismo que sus bases se encuentran fundamentadas en la norma de normas de nuestro país.

## Estructura

*Ilustración 2: Estructura del sistema de control colombiano.*



## Similitudes y Diferencias entre ambos Modelos de Fiscalización

Según (Carreño, 2016, pág. 104) “*Los intercambios entre Colombia y España fueron intensos en el campo de las letras y del intelecto; sin embargo, en la adopción de las instituciones no fue muy significativo...*” “*Aun así el aporte más significativo se encuentra dentro del orden de la educación y la instrucción pública.*”

Se establecen las siguientes concordancias en cada país (Universidad Católica, Sf):

Es establecido como máximo órgano de control externo de la nación la Contraloría de la República y el TCE Respectivamente. Estos tienen funciones fiscalizadoras teniendo en cuenta que en nuestro país se realiza desde un punto más micro y macroeconómico y el España en funciones jurisdiccionales.

Ambos modelos tienen su origen en las concepciones constitucionales, por tanto, gozan de un estado de configuración fuertemente fundamentado.

Es precisamente por ser modelos que emanan de sus respectivas constituciones, por lo tanto, y como comentamos al principio del trabajo, blindados ante posibles cambios arbitrarios de unos u otros gobernantes, por lo que entiendo están tan íntimamente ligados, fundamentalmente desde la reforma constitucional colombiana de 1991, en la que, al fin, se le otorga verdadera independencia.

En cuanto a similitudes, se observa que se conserva la estructura de control territorial. En España, corresponde a los órganos de fiscalización autonómicos, donde se hayan instaurado, aunque todos ellos dependientes del Tribunal de Cuentas, al que tienen que rendir cuentas.

En ambos países los sujetos de Control Externos son de tipo de público.

En ambos casos se encuentra supeditada a la gestión o administración de recursos estatales.

En cuanto a las diferencias, hemos de destacar el carácter unipersonal del colombiano, frente al colegiado del español. La doctrina no se pone de acuerdo sobre cuál de los dos modelos es el más adecuado pues ambos tienen sus pros y sus contras.

Se difiere también en la duración de cada periodo de los representantes máximos en cada una de las estructuras variante entre 4 años (en Colombia) y 9 años (en España). Entendiendo quizás que a mayor duración menor injerencia en temas políticos.

Si bien es cierto, en el recuento anterior se encuentran bases que pueden ser usadas como beneficio por parte del gobierno Colombia, referentes a mejores prácticas del gobierno español, es importante previo a cualquier cambio que se piense introducir, generar estrategias que reduzcas o inclusive eliminen fallos en la aplicación, divergencias, contradicciones, entre otros, buscando siempre una unificación y creación de elementos legales que puedan ser comunes y efectivos en el fortalecimiento de instituciones que tienen a su cargo el control, tanto a nivel nacional como en el local.

Por otra parte, será claramente determinante una estructuración detallada que funcione como especie de un plan de acción, que tome como base los planteamientos de un análisis de riesgo y gestión al cambio que permitan aprender de las experiencias sufridas en países donde se ha implementado el control fiscal por muchos más años que el nuestro, lo cual nos permitiría abarcar una serie de pasos claros en el desarrollo de un organismo totalmente eficiente que en pro del cumplimiento de un objetivo establecido por la constitución permita un claro desempeño del pueblo y para el pueblo con serios índices de eficacia que pueda ser obtenido por un planteamiento estructurado de la manera más cuidadosa y concienzuda, para así lograr que cada componente considerado sea convertido en herramientas eficaces de la gestión fiscal en Colombia.

## Bibliografía

- ABC. (29 de 23 de 2017). *El Tribunal de Cuentas niega su visto bueno a las cuentas de Cs, IU, Compromís, CDC y otros 6 partidos*. Obtenido de España:  
[https://www.abc.es/espana/abci-tribunal-cuentas-niega-visto-bueno-cuentas-compromis-y-otros-6-partidos-201712291627\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-tribunal-cuentas-niega-visto-bueno-cuentas-compromis-y-otros-6-partidos-201712291627_noticia.html)
- Álvarez, L. E. (2018). *El control fiscal una mirada bajo la constitución de 1991 \**. Obtenido de Repository Usta:  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12683/2018leidyalvarez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BOE. (Septiembre de 2014). Obtenido de BOE\_DIARIO:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467)
- BOE. (Septiembre de 2014). *Boe.es*. Obtenido de Diario BOE:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467)
- BOE. (16 de septiembre de 2014). *Ley 15/2014*. Obtenido de www.boe.es:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467)
- Cansino -Repiso, J. M. (2001). *La Eficiencia del Sector Público: Métodos de Evaluación y Organismos Responsables. el Caso de España*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Carreño, D. &. (2016). *Historiografía, Persona y Nación*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.
- Constitución española. (29 de diciembre de 1978). *www.boe.es*. Obtenido de www.boe.es: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229)
- Ediciones Prensa Libre. (15 de 12 de 2013). *El Tribunal de Cuentas pide acceso a Hacienda para controlar a los partidos*. Obtenido de Info Libre:  
[https://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/12/15/el\\_tribunal\\_cuentas\\_pide\\_acceso\\_los\\_datos\\_hacienda\\_seguridad\\_social\\_11074\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/12/15/el_tribunal_cuentas_pide_acceso_los_datos_hacienda_seguridad_social_11074_1012.html)
- El Mundo. (11 de Noviembre de 2015). *El Tribunal de Cuentas investiga si una empleada desvió 83.000 € en la embajada de España en Londres*. Obtenido de Europa Press:  
<https://www.elmundo.es/espana/2015/11/11/5643a326e2704eb2198b4606.html>

- Historia Tribunal de cuentas. (Sf). *www.tcu.es*. Obtenido de *www.tcu.es*:  
<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>
- L., I. (2016). *Los criterios internacionales en la evolución del control externo del sector público*. Universidad País Vasco. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10810/18803>
- Mediavilla, D. (20 de Marzo de 2013). *El Tribunal de Cuentas destaca numerosas irregularidades en la gestión de la ciencia española*. Obtenido de Materia:  
<http://esmateria.com/2013/03/20/el-tribunal-de-cuentas-destapa-numerosas-irregularidades-en-la-gestion-de-la-ciencia-espanola/>
- Orozco, M. (Sf). Obtenido de *repository.ucatolica.edu.co*:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14993/1/El%20Sistema%20de%20Control%20Fiscal%20Colombiano%20desde%20la%20perspectiva%20de%20un%20modelo%20espa%C3%B1ol.pdf>
- Orozco, M. (Sf). *repository.ucatolica.edu.co*. Obtenido de *repository.ucatolica.edu.co*:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14993/1/El%20Sistema%20de%20Control%20Fiscal%20Colombiano%20desde%20la%20perspectiva%20de%20un%20modelo%20espa%C3%B1ol.pdf>
- Orozco, M. (Sf). *Repository.ucatolica.edu.co*. Obtenido de  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14993/1/El%20Sistema%20de%20Control%20Fiscal%20Colombiano%20desde%20la%20perspectiva%20de%20un%20modelo%20espa%C3%B1ol.pdf>
- Parera, B. (25 de 03 de 2019). *TRIBUNAL DE CUENTAS CARLES PUIGDEMONT FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO*. Obtenido de El confidencial: [https://www.elconfidencial.com/espana/2019-03-25/juicio-proces-tribunal-cuentas-puigdemont\\_1901082/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-03-25/juicio-proces-tribunal-cuentas-puigdemont_1901082/)
- Rodrigues, J. (27 de Jun de 2013). *Entramos en el Tribunal de Cuentas*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/elpais/2013/06/26/eps/1372241280\\_119051.html](https://elpais.com/elpais/2013/06/26/eps/1372241280_119051.html)
- Rodríguez, A. (30 de mayo de 2014). *repository.usta.edu.co*. Obtenido de *repository.usta.edu.co*:  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/810/eficiencia%20y%20efectividad%20del%20regimen%20de%20control%20fiscal%20en%20colombia>

%20y%20el%20sistema%20de%20vigilancia%20fiscal%20en%20espana.pdf?s  
equence=1&isAllowed=y

Rodríguez, a. (30 de mayo de 2014). *repository.usta.edu.co*. Obtenido de  
repository.usta.edu.co:

[https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/810/eficiencia%20y%20efectividad%20del%20regimen%20de%20control%20fiscal%20en%20colombia%20y%20el%20sistema%20de%20vigilancia%20fiscal%20en%20espana.pdf?s  
equence=1&isAllowed=y](https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/810/eficiencia%20y%20efectividad%20del%20regimen%20de%20control%20fiscal%20en%20colombia%20y%20el%20sistema%20de%20vigilancia%20fiscal%20en%20espana.pdf?ssequence=1&isAllowed=y)

Rodríguez, A. (30 de Mayo de 2014). *Repository.usta.edu.co*. Obtenido de

[https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/810/eficiencia%20y%20efectividad%20del%20regimen%20de%20control%20fiscal%20en%20colombia%20y%20el%20sistema%20de%20vigilancia%20fiscal%20en%20espana.pdf?s  
equence=1&isAllowed=y](https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/810/eficiencia%20y%20efectividad%20del%20regimen%20de%20control%20fiscal%20en%20colombia%20y%20el%20sistema%20de%20vigilancia%20fiscal%20en%20espana.pdf?ssequence=1&isAllowed=y)

Torregrosa, N. (2017). *Justicia Constitucional Tomo II*. Bogotá D.C, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

TCU. (Sf). *La institución y Sus Antecedentes*. Obtenido de <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/LA-INSTITUCION-Y-SUS-ANTECEDENTES.pdf>

Universidad Católica. (Sf). *Repository*. Obtenido de [repository.catpñoaca.edu.co](https://repository.catpñoaca.edu.co)

Universidad Nacional. (Sf). *Biblioteca Digital*. Obtenido de Universidad Nacional:  
[www.bdigital.unal.edu.co](http://www.bdigital.unal.edu.co)

Universidad Santo Tomas. (Sf). *Porticus*. Obtenido de [porticus.usantotomas.edu.co](https://porticus.usantotomas.edu.co)

## LEYES

Ley 2/1982 Tribunal de cuentas. (12 de mayo de 1982). [www.boe.es](http://www.boe.es). Obtenido de [www.boe.es](https://www.boe.es): <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-11584>

Ley 7/1988 Tribunal de cuentas. (5 de abril de 1988). [www.boe.es](http://www.boe.es). Obtenido de [www.boe.es](https://www.boe.es): <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-8678>

Ley cámara de comercio. (1 de abril de 2014). [www.boe.es](http://www.boe.es). Obtenido de [www.boe.es](http://www.boe.es):  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3520](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3520)

Ley electoral general. (19 de junio de 1985). [www.boe.es](http://www.boe.es). Obtenido de [www.boe.es](http://www.boe.es):  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

Ley fondos de compensación interterritorial. (27 de diciembre de 2001). [www.boe.es](http://www.boe.es).  
Obtenido de [www.boe.es](http://www.boe.es): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24963>

Ley sobre partidos políticos. (4 de julio de 2007). [www.boe.es](http://www.boe.es). Obtenido de  
[www.boe.es](http://www.boe.es): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>